

Stemmen bij volmacht

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag
Foto omslag: ing. H.E.J. Brühem
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2023 W.A.E. Brühem | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de repressie-regeling van Stichting Reprerecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

De handelseditie van dit boek wordt uitgegeven door Boom juridisch
ISBN 978-94-6212-865-1
ISBN 978-94-0011-349-7 (e-book)
NUR 823

www.boomjuridisch.nl

STEMMEN BIJ VOLMACHT

Waarborg of bedreiging voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces?

Voting by proxy. Safeguard or threat to a free and fair election process?

(with a summary in English)

Voter par procuration. Sauvegarde ou menace pour un processus électoral libre et équitable ?

(avec un résumé en français)

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Universiteit Utrecht
op gezag van de
rector magnificus, prof. dr. H.R.B.M. Kummeling,
ingevolge het besluit van het college voor promoties
in het openbaar te verdedigen op
vrijdag 10 november 2023
te 10.15 uur

door

Wilhelm August Eduard Brüheim

geboren op 21 oktober 1980
te Leidschendam

promotoren:

Prof. mr. dr. E. Mak
Prof. mr. dr. H.R.B.M. Kummeling

Beoordelingscommissie:

Prof. mr. dr. A.E.M. Leijten
Prof. mr. dr. R. Nehmelman
Prof. mr. dr. J. Goossens
Prof. mr. dr. F.G.H. Kristen
Mr. dr. E.Y. Van Vugt

“[Les lois politiques et civiles] doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites, que c’est un très grand hasard si celles d’une nation peuvent convenir à une autre.”¹

“Op het stuk van het ingewikkeld maken van de Kieswet gaan wij hoe langer hoe verder. Wij proberen ieder bezwaar te ondervangen. Iedere kiezer, die dom doet, geeft ons aanleiding verandering in de Kieswet te brengen.”²

“In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister.”³

1. Montesquieu (bew.: V. Goldschmidt), *De l’esprit des lois I*, Paris: Garnier-Flammarion 1979, p. 128.
2. Uitspraak van het Kamerlid Oud tijdens de plenaire behandeling van het voorstel van wet tot derde wijziging van de Kieswet in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Handelingen II 1953/54, nr. 44 (2 februari 1954), p. 2331.
3. J.W. von Goethe, ‘Natur und Kunst’ in: J.W. von Goethe, *Gedichte Kommentiert von Erich Trunz*, München: C.H. Beck 1998, p. 245.



DANKWOORD

“Succes kent vele eigenaren.” Als de afronding van mijn onderzoek en deze publicatie inderdaad een succes genoemd mogen worden, dan is die uitspraak ook op dit werk van toepassing. Alleen mijn naam staat op het titelblad. Maar er zijn meerdere mensen die ik ontzettend veel dank verschuldigd ben, omdat ik zonder hen dit onderzoek nooit had kunnen doen. Voor een aantal van hen geldt zelfs, dat ik zonder hen ook nooit in staat zou zijn geweest om eraan te beginnen. Daarom wil ik hen hier op de eerste plaats bedanken. Vier van hen wil ik daarbij expliciet noemen.

Allereerst, mijn moeder: A.E. Brüheim-Van der Made (Alette). Zij heeft haar maatschappelijke carrière opgeofferd om mij zelfstandigheid te kunnen aanleren. Nog bepalender is geweest dat zij mij het brailleschrift heeft bijgebracht. Daardoor bouwde ik later alsnog woordbeeld op, zodat ik uiteindelijk van de Mavo via de Havo en het Vwo naar de universiteit heb kunnen doorstromen. Ik ben ook veel dank verschuldigd aan mijn vader, W.A.H. Brüheim (Guus). Zijn bereidheid om decennia uren te pendelen heeft het voor mij mogelijk gemaakt om deel van het gezin te blijven uitmaken; ook toen speciaal onderwijs passender voor mij was. Buiten de familiale kring ben ik onnoemelijk veel dank verschuldigd aan mijn oud-docent Duits van de Mavo, de heer G.W. Kuus (Bertus). Hij was de eerste (en enige) docent die doorzag dat ik meer gokte dan las, die het brailleschrift passender voor mij vond dan vergroot zwartschrift en die ook de ruimte bood om daar in de les actief mee aan de slag te gaan. Ondanks dat ik niet blind ben. Mijn cijfers verbeterden er wel op spectaculaire wijze door. En tot slot mijn opa, dr. A.P. Van der Made. Hij heeft mij in het examenjaar van de Mavo in de weekenden met engelengeduld geholpen om mijn Frans op te vijzelen. Dankzij hem kon ik toch op niveau D examen doen; destijds een randvoorwaarde om naar de Havo te kunnen. Helaas hebben de laatste twee genoemden dit moment niet bij leven mogen meemaken. Des te belangrijker is het voor mij om hun namen hier tóch te vermelden.

Er is ook een groep mensen die mij heeft geholpen om dit onderzoek succesvol af te ronden. Daarbij denk ik natuurlijk in de eerste plaats aan mijn beide promotoren.

ren: prof. dr. mr. E. Mak (Elaine) en prof. dr. mr. H.R.B.M. Kummeling (Henk). Ik wil hen hartelijk danken voor het in mij gestelde vertrouwen en de wijze waarop zij mij de afgelopen jaren in dit proces begeleid hebben. Hun inzichten, opmerkingen en suggesties hebben mijn gedachten aangescherpt en daarmee bijgedragen aan de kwaliteit van dit werk. Maar minstens zo belangrijk is de aandacht geweest die zij, ondanks hun volle agenda's, voor het persoonlijke hadden; iets dat ik als het mezelf betreft wel eens uit het oog dreig te verliezen. Veel dank ben ik ook verschuldigd aan de vier personen die een eerdere versie van het manuscript voor dit boek hebben becommentarieerd. Mr. R.K. Fleurke (Reinier), mr. M. Jongeneel-van Amerongen (Marleen), mr. J.H. Klok (Hans) en mr. dr. B.M. Veltkamp (Barbera). Dankzij hen zijn verschillende passages uit dit werk nog verduidelijkt en kleine foutjes hersteld. Deborah Nicholls-Lee ben ik dank verschuldigd, omdat zij de samenvatting in het Engels naar een hoger taalniveau heeft getild. En dankzij Ségolène Chesneau bevat dit boek ook de door mij gewenste samenvatting in het Frans. Tot slot mag niet onvermeld blijven dat ik ook veel steun heb ervaren door alle collega's, vrienden, familieleden en andere bekenden die van tijd tot tijd informeerden hoe het met mij ging en, soms enigszins beschroomd, vroegen naar de voortgang van dit onderzoek. Nu jullie dit lezen, is het zeker. Het is afgerond.

INHOUD

1	Inleiding	15
1.1	De procedure om bij volmacht te stemmen	16
1.1.1	De op schriftelijke aanvraag verleende volmacht	16
1.1.2	De onderhands verleende volmacht	19
1.1.3	De meerwaarde van beide procedures	21
1.2	Aanleiding voor dit onderzoek	23
1.3	Centrale onderzoeksvraag	25
1.4	Afbakening van dit onderzoek	27
1.5	Enkele belangrijke begrippen in dit onderzoek	29
1.5.1	Stemlokaal en stembureau	29
1.5.2	Kiesgerechtigden, stemgerechtigden en kiezers	30
1.5.3	Volmachtgerechtigde, volmachtgever en gevolmachtigde	30
1.6	Onderzoeksopzet	30
2	Fundamentele kritiek op de Nederlandse regeling om bij volmacht te stemmen	35
2.1	Stemvrijheid	38
2.1.1	Rechtsbronnen	38
2.1.2	Betekenis	40
2.1.3	Belang	42
2.1.4	Bedenkingen tegen het stemmen bij volmacht	42
2.2	Het stemgeheim	44
2.2.1	Rechtsbronnen	44
2.2.2	Betekenis	45
2.2.3	Belang	47
2.2.4	Bedenkingen tegen het stemmen bij volmacht	49
2.3	Stemgelijkwaardigheid	50
2.3.1	Rechtsbronnen	50
2.3.2	Betekenis	51
2.3.3	Belang	54
2.3.4	Bedenkingen tegen het stemmen bij volmacht	55

2.4	Deelconclusie	56
3	Alternatieven voor het stemmen bij volmacht	59
3.1	Andere alternatieve stemmethoden	60
3.1.1	Vervroegd stemmen in het stemlokaal	62
3.1.2	Mobiele stembureaus	62
3.1.3	Briefstemmen	63
3.2	De verhouding tot fundamentele beginselen	64
3.2.1	Stemvrijheid	64
3.2.2	Stemgeheim	69
3.2.3	Stemgelijkwaardigheid	70
3.3	Deelconclusie	71
4	Het gebruik van volmachten bij verkiezingen in Nederland	75
4.1	Verhouding: 'in persoon' versus 'bij volmacht'	75
4.2	Verhouding: 'schriftelijk aangevraagde' versus 'onderhands verstrekte' volmachtbewijzen	81
4.3	Acceptabel of al te zeer ingeburgerd?	90
4.4	Deelconclusie	95
5	Maatregelen tegen misbruik: restricties	99
5.1	Beperking kring volmachtgevers	100
5.1.1	De maatregel	100
5.1.2	Ontwikkeling van de maatregel	100
5.1.3	Kanttekening(en)	102
5.2	Beperking kring gevolmachtigden	105
5.2.1	De maatregel	105
5.2.2	Ontwikkeling van de maatregel	105
5.2.3	Kanttekening(en)	109
5.3	Beperking locatie waar volmacht kan worden verleend	109
5.3.1	De maatregel	109
5.3.2	Ontwikkeling van de maatregel	110
5.3.3	Kanttekening(en)	111
5.4	Beperking aantal volmachten	113
5.4.1	De maatregel	113
5.4.2	Ontwikkeling van de maatregel	113
5.4.3	Kanttekening(en)	115
5.5	Overleggen kopie identiteitsdocument	115
5.5.1	De maatregel	115
5.5.2	Ontwikkeling van de maatregel	116
5.5.3	Kanttekeningen	118
5.6	Deelconclusie	119

6	Maatregelen tegen misbruik: toezicht	121
6.1	Stemgelijkwaardigheid	121
6.2	Stemvrijheid	124
	6.2.1 De onderhands verleende volmacht	125
	6.2.2 De volmacht op schriftelijke aanvraag	126
6.3	Deelconclusie	129
7	Maatregelen tegen misbruik: strafbepalingen	131
7.1	Selectie van relevante strafbepalingen	134
7.2	Artikel Z 4 Kieswet: het verbod op het kopen en verkopen van volmachtbewijzen	136
7.3	Artikel Z 6 Kieswet: het verbod om voor overledenen te stemmen	142
7.4	Artikel Z 8 Kieswet: het verbod op het ronselen van volmachtbewijzen	144
7.5	Verbod op het te koop aanbieden van stempassen?	146
7.6	Deelconclusie	149
8	Stemmen bij volmacht in andere landen	151
8.1	België	151
	8.1.1 Restricties	153
	8.1.1.1 Beperking kring volmachtgevers	154
	8.1.1.2 Beperking kring gevolmachtigden	158
	8.1.1.3 Beperking geldigheidsduur volmacht	160
	8.1.1.4 Beperking aantal volmachten	161
	8.1.2 Toezicht	162
	8.1.2.1 Attest bij het volmachtbewijs	163
	8.1.2.2 Aantekening op de oproepingsbrief	168
	8.1.3 Strafbepalingen	169
	8.1.3.1 Art. 201 Kieswetboek	170
	8.1.3.2 Strafbepalingen in het Vlaams Gewest	173
	8.1.3.3 Strafbepalingen in het Waals Gewest	175
	8.1.4 Belang van de regeling	176
8.2	Frankrijk	176
	8.2.1 De regeling	177
	8.2.2 Restricties	178
	8.2.2.1 Beperking kring volmachtgevers	179
	8.2.2.2 Beperking kring gevolmachtigden	181
	8.2.2.3 Beperking geldigheidsduur volmacht	182
	8.2.2.4 Beperking aantal volmachten	182
	8.2.3 Belang van de regeling	182
8.3	Verenigd Koninkrijk	184

8.3.1	De regeling	184
8.3.2	Restricties	185
8.3.2.1	Beperking kring volmachtgevers	186
8.3.2.2	Beperking kring gevolmachtigden	188
8.3.2.3	Beperking geldigheidsduur volmacht	189
8.3.2.4	Beperking aantal volmachten	189
8.3.3	Belang van de regeling	190
8.4	Deelconclusie	192
9	Voorlichting	195
9.1	Het belang van voorlichting	196
9.2	Gedegen voorlichting	200
9.2.1	Kenmerken van gedegen voorlichting	201
9.2.2	Opzet van een steekproef	202
9.2.3	Resultaat van de steekproef	204
9.2.3.1	Correctheid	205
9.2.3.2	Volledigheid	206
9.2.3.3	Beginselsensitiviteit	207
9.3	Het gebruik van volmachten in de praktijk	210
9.3.1	Volmachtgerechtigdheid	211
9.3.2	Stemgelijkwaardigheid	213
9.3.3	Het maximumaantal aan te nemen volmachten	215
9.4	Deelconclusie	216
10	Conclusie en aanbevelingen	219
10.1	Houdbaarheid van een regeling om bij volmacht te stemmen	219
10.2	Houdbaarheid van de huidige regeling om bij volmacht te stemmen	223
10.2.1	Terugdringen gebruik volmachten	227
10.2.1.1	Aanvullend nog een alternatieve stemmethode aanbieden	228
10.2.1.2	Meer aandacht voor bestaande regels	231
10.2.1.3	Een administratieve drempel	232
10.2.2	Robuuster waarborgen van fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen	235
10.2.2.1	Stemvrijheid	235
10.2.2.2	Stemgeheim	241
10.2.2.3	Stemgelijkwaardigheid	242
10.3	Slot	243
	Summary	247

<u>Inhoud</u>	13
Sommaire	255
Literatuurlijst	263
Bijlage 1: Regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen in Nederland per 1 januari 2023	289
Bijlage 2: Regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen in België per 1 januari 2023	293
Bijlage 3: Regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen in Frankrijk per 1 januari 2023	307
Bijlage 4: Regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen in het Verenigd Koninkrijk per 1 januari 2023	315
Curriculum Vitae	337



Het vrijelijk kunnen uitoefenen van het stemrecht vormt de basis van de democratische rechtsstaat. Een verkiezing in de zin van de Kieswet bestaat uit verschillende fasen. De meest in het oog springende is de dag van de stemming. Op die dag kunnen de stemgerechtigden bij een stembureau hun stem uitbrengen. Maar een recht hebben is één. Dat recht daadwerkelijk kunnen uitoefenen is soms vers twee. Dat ondervonden ook enkele bewoners – voornamelijk vissers – van het eiland Urk. In het najaar van 1900 schreven zij een brief aan de leden van de Tweede Kamer. In deze brief vroegen zij het mogelijk te maken om in vissersplaatsen de stemming ook op de zaterdag vóór de officiële dag van de stemming te laten plaatsvinden. De reden voor dit verzoek was erin gelegen dat zeevissers alleen 's zaterdags gelegenheid kunnen maken om te gaan stemmen.¹ Het Kamerlid De Waal Malefijt (ARP) vervatte deze wens van de Urkers in een amendement.² Dit zogenoemde *Visschersamendement*,³ werd in de Kamer weliswaar door een krappe Kamermeerderheid verworpen,⁴ maar zette de problematiek van stemgerechtigden die op de dag van de stemming verhinderd zijn om zelf hun stem uit te brengen, wel definitief op de Haagse politieke agenda. Het kan beschouwd worden als de eerste mijlpaal in de aanloop naar de introductie van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen in de Kieswet. Uiteindelijk zou de introductie daarvan evenwel nog tot 1928 op zich laten wachten.⁵

Inmiddels zijn we bijna een eeuw verder. Nog steeds bevat de Nederlandse verkiezingsregelgeving een mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. Maar de laatste jaren lijkt de kritiek daarop aan te zwellen.⁶ Die kritiek is de aanleiding voor dit onderzoek. Maar alvorens dieper op de aanleiding voor dit onderzoek en het

1. Handelingen II 1900/01, nr. 12 (19 oktober 1900), p. 187.

2. Kamerstukken II 1900/01, 24, nr. 14.

3. Handelingen II 1900/01, nr. 29 (5 december 1900), p. 543.

4. Handelingen II 1900/01, nr. 16 (26 oktober 1900), p. 275-276. 34 leden stemden voor, 36 tegen.

5. Wet van 21 juli 1928 tot wijziging van de Kieswet, de Provinciale Wet en de Gemeentewet.

6. De kritiek is met name terug te vinden in rapportages van internationale verkiezingswaarnemers over in Nederland gehouden verkiezingen. Bijvoorbeeld: OSCE/ODIHR 2006, p. 10; OSCE/ODIHR 2010a, p. 8; OSCE/ODIHR 2012a, p. 7; OSCE/ODIHR 2017a, p. 17; Democracy Volunteers 2019, p. 16-17; OSCE/ODIHR 2021, p. 6; AEGEE Election Observation 2021, p. 11; en Democracy

onderzoek zelf in te gaan, wordt in de volgende paragraaf eerst gedetailleerd uitgelegd hoe de Nederlandse regeling om bij volmacht te stemmen er anno 2023 uitziet. Die kennis is immers nodig om de onderzoeksvraag en dit onderzoek beter te kunnen plaatsen.

1.1 DE PROCEDURE OM BIJ VOLMACHT TE STEMMEN

Het Nederlandse kiesrecht kent niet één procedure voor het stemmen bij volmacht, maar twee. Beide procedures worden in deze paragraaf beschreven. De oudste procedure is die van de op schriftelijke aanvraag verleende volmacht (§ 1.1.1). Deze werd in 1928 geïntroduceerd.⁷ Veelal wordt deze *schriftelijke volmacht* genoemd; een naam die verwijst naar de wijze waarop de volmacht wordt aangevraagd. De mogelijkheid om schriftelijk een volmacht aan te vragen is sinds 1 maart 1977⁸ echter behoorlijk in onbruik geraakt. Dat komt omdat het sindsdien voor stemgerechtigden ook mogelijk is om onderling – onderhands – een volmacht te verlenen (§ 1.1.2).⁹ Het doel van beide procedures is evenwel hetzelfde. Beide procedures beogen het mogelijk te maken dat een stemgerechtigde – de gevormachtigde – de bevoegdheid krijgt om in het stemlokaal ook namens een andere stemgerechtigde – de volmachtgever – aan de stemming deel te nemen. Alleen de manier waarop de gevormachtigde dit recht verkrijgt verschilt. Dit roept de vraag op wat de meerwaarde is van het hebben van twee verschillende procedures in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen. Die vraag wordt aan het slot van deze paragraaf beantwoord (§ 1.1.3).

1.1.1 De op schriftelijke aanvraag verleende volmacht

Stemgerechtigden die verwachten niet in staat te zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen, kunnen een andere stemgerechtigde volmachtigen om ook namens hen aan de stemming deel te nemen.¹⁰ Dit kunnen zij doen door een hiertoe strekkend verzoekschrift in te dienen bij de burgemeester van de gemeente waar zij vierenvertig dagen vóór de dag van de stemming – de dag van de kandi-

Volunteers 2022, p. 10-13. Op nationaal niveau is er in veel mindere mate sprake van kritiek. Zie ook paragraaf 1.2 van dit onderzoek.

7. Wet van 21 juli 1928 tot wijziging van de Kieswet, de Provinciale Wet en de Gemeentewet (Stb. 1928, 288).
8. Besluit van 22 februari 1977, betreffende de inwerkingtreding van de wet van 27 oktober 1976 (Stb. 573), tot wijziging van de Kieswet strekkende tot het opnieuw vaststellen van de hoofdstukken J en K en tot wijziging van enkele artikelen in de hoofdstukken I, S en X, en van het Koninklijk besluit van 8 februari 1977 (Stb. 78 houdende een zestiende wijziging van het Kiesbesluit (Stb. 1977, 79).
9. Wet van 27 oktober 1976 tot wijziging van de Kieswet strekkende tot het opnieuw vaststellen van de hoofdstukken J en K en tot wijziging van enkele artikelen in de hoofdstukken I, S en X (Stb. 1976, 573).
10. Art. L 1 Kieswet.

daatstelling¹¹ – als stemgerechtigden zijn geregistreerd. Een verzoek kan op ieder moment worden ingediend.¹² Maar op verzoeken die vóór de dag van de kandidaatstelling bij de burgemeester zijn ingediend, beslist deze niet eerder dan op de dag van de kandidaatstelling. Op verzoeken die de burgemeester op of na de dag van de kandidaatstelling ontvangt, dient hij zo spoedig mogelijk te beslissen.¹³ De Kieswet bevat dus geen exact tijdvak waarbinnen stemgerechtigden een aanvraag kunnen indienen om een ander toe te staan om ook namens hen te stemmen. Wel schrijft de Kieswet voor dat dergelijke verzoeken uiterlijk op de vijfde dag voor de dag van de stemming door de burgemeester ontvangen moeten zijn.¹⁴ Verzoeken die te laat worden ontvangen, dient de burgemeester af te wijzen.¹⁵

Voor het indienen van een aanvraag om bij volmacht te mogen stemmen, moeten stemgerechtigden gebruikmaken van een hiervoor door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgesteld formulier.¹⁶ Dit formulier bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft het verzoekschrift zelf. Daarop vult de aanvrager in: achternaam, eerste officiële voornaam (voluit) en overige voorletters, geboortedatum, woonadres, postcode, woonplaats en burgerservicenummer (BSN). Het opgeven van een e-mailadres en telefoonnummer is optioneel. Ook wordt in het verzoekschrift een beoogd gevolmachtigde aangewezen.¹⁷ Van de beoogd gevolmachtigde worden dezelfde gegevens genoteerd als van de aanvrager. Het tweede onderdeel van het formulier wordt door de beoogd gevolmachtigde zelf ingevuld.¹⁸ Deze moet verklaren bereid te zijn om als gevolmachtigde van de aanvrager op te treden.¹⁹ Verstrekt een aanvrager weliswaar de benodigde gegevens en de bedoelde verklaring van de gevolmachtigde maar niet op het hiervoor vastgestelde formulier, dan kan dit ertoe leiden dat de aanvraag buiten behandeling gelaten moet worden.²⁰

11. Art. J 1 lid 1 Kieswet.

12. Aanhangsel Handelingen II 1984/85 nr. 670.

13. Art. L 11 lid 1 Kieswet.

14. Art. L 7 lid 1 Kieswet.

15. Artikel L 7, eerste lid, van de Kieswet bevat een termijn van openbare orde met een fataal karakter. Deze termijn is dwingend. Een termijnoverschrijding kan daardoor niet worden hersteld. De aanvraag moet dan worden afgewezen. Enkele voorbeelden uit andere rechtsgebieden: ABRvS 21 juni 2006 ECLI:NL:RVS:2006:AX9025; ABRvS 20 februari 2013 ECLI:NL:RVS:2013:BZ1644; en ABRvS 11 februari 2015 ECLI:NL:RVS:2015:394.

16. Model L 8 Kiesregeling.

17. Art. L 8 lid 2 Kieswet.

18. Model L 8, onderdeel 6, Kiesregeling.

19. Art. L 8 lid 3 Kieswet.

20. Een aanvraag die niet is ingediend op het voorgeschreven formulier kan op grond van artikel 4:5 Awb buiten behandeling worden gelaten. Het bestuursorgaan moet wel eerst de gelegenheid geven alsnog, binnen de in de Kieswet gestelde termijn, het voorgeschreven aanvraagformulier in te vullen. Vgl. ABRvS 4 oktober 2006 ECLI:NL:RVS:2006:AY9847, AB 2006/401, m.nt. P.J. Stolk ('Partij van de Waarheid') en ABRvS 5 oktober 2006 ECLI:NL:RVS:2006:AY9860 ('VPPMONGO').

Komt het tot een inhoudelijke behandeling van het schriftelijk verzoek, dan kan de burgemeester de aanvraag alléén afwijzen op grond van een van de vier limitatief in de Kieswet opgenomen weigeringsgronden. Ten eerste moet een schriftelijk verzoek worden afgewezen, als blijkt dat de aanvrager niet zelf de gevolmachtigde heeft aangewezen.²¹ Hiermee is beoogd te waarborgen dat een stemgerechtigde in alle vrijheid zelf middels het aanvraagformulier een beoogd gevolmachtigde aanwijst.²² Ten tweede moet een schriftelijk verzoek worden afgewezen, als aan de aanvrager al een kiezerspas²³ is verstrekt.²⁴ Hiermee wordt voorkomen dat een stemgerechtigde twee stemmen kan uitbrengen. Een kiezerspas kan immers niet worden ingetrokken. Ten derde moet een schriftelijk verzoek worden afgewezen als de verklaring van de beoogde gevolmachtigde ontbreekt, waarin deze aangeeft als zodanig voor de aanvrager te willen optreden.²⁵ Hiermee wordt voorkomen dat een stem verloren gaat. Bijvoorbeeld als de stemgerechtigde die de aanvrager op het oog had om op te treden als diens gevolmachtigde niet bereid blijkt te zijn om de volmacht uit te oefenen, omdat hij al aan twee andere stemgerechtigden heeft toegezegd om ook namens hen een stem uit te brengen. En tot slot moet een schriftelijk verzoek worden geweigerd als degene die als gevolmachtigde is aangewezen niet als stemgerechtigde is geregistreerd binnen het gebied waarvoor de verkiezing geldt.²⁶ Ook hiermee wordt voorkomen dat een stem verloren gaat. Gevolmachtigden mogen de stem van hen door wie zij zijn gevolmachtigd immers alleen tegelijk met hun eigen stem uitbrengen.²⁷ En dat kan uitsluitend als de gevolmachtigde en de stemgerechtigde die bij volmacht wil stemmen, beiden bevoegd zijn een stem uit te brengen voor de verkiezing van de leden van hetzelfde vertegenwoordigende orgaan.

Als de burgemeester het schriftelijk verzoek honoreert, verstuurt hij een volmachtbewijs aan de gevolmachtigde.²⁸ Deze kan vervolgens op de dag van de stemming niet alleen zijn eigen stem uitbrengen, maar gelijktijdig daarmee ook – tegen loutere overlegging van het volmachtbewijs – de stem van degene namens wie hij gerechtigd is om aan de stemming deel te nemen.²⁹

21. Art. L 10 aanhef en onder a Kieswet.

22. Hof 's-Gravenhage 20 december 2017 ECLI:NL:GHDHA:2017:3702 ro. 11.2. Bevestigd in: HR 9 juli 2019 ECLI:NL:HR:2019:1135 ro. 4.5 (Strafzaak tegen (ex-)wethouder Roermond), Gst. 2019/168 m.nt. E. Sikkema, NJ 2019/417 m.nt. N. Jörg.

23. Met een kiezerspas kunnen kiesgerechtigden in ener welk stembureau in een gemeente binnen het gebied van het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing plaatsvindt hun stem uitbrengen. Vgl. art. K 1 lid 1 Kieswet.

24. Art. L 10 aanhef en onder b Kieswet. Zie ook art. L 2 lid 2 Kieswet.

25. Art. L 10 aanhef en onder c Kieswet.

26. Art. L 10 aanhef en onder d Kieswet.

27. Art. L 3 Kieswet.

28. Art. L 11 lid 2 Kieswet.

29. Art. L 17 lid 1 en 3 Kieswet.

1.1.2 *De onderhands verleende volmacht*

Naast een regeling om schriftelijk een aanvraag tot het verlenen van een volmacht in te dienen, bestaat er ook één om onderhands een volmacht te verlenen. Een dergelijke volmacht wordt om die reden veelal *onderhandse volmacht* genoemd. Kenmerkend voor de onderhands verleende volmacht is dat voor de verstrekking daarvan geen medewerking van een verkiezingsautoriteit is vereist. Stemgerechtigden kunnen het verlenen van een volmacht helemaal zelfstandig onderling regelen. Dit werkt als volgt. Minimaal veertien dagen voor de dag van de stemming ontvangen alle stemgerechtigden een stempas.³⁰ Met deze stempas kunnen zij hun stem uitbrengen bij een willekeurig stembureau binnen de grenzen van de gemeente waar zij op de dag van de kandidaatstelling als stemgerechtigden zijn geregistreerd, mits het stembureau zitting houdt in het gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden.³¹ Wel moeten stemgerechtigden zich daarbij tegenover het stembureau kunnen legitimeren met een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.³² Stemgerechtigden die verwachten niet in staat te zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen, kunnen iemand anders het recht geven om ook namens hen een stem uit te brengen. Dit doen zij door op de achterzijde van de stempas een formulier in te vullen.³³ Op dit formulier noteren zij: de naam, het woonadres en de woonplaats of gemeente van de door hen beoogde gevolmachtigde.³⁴ Daarna ondertekent eerst de beoogd gevolmachtigde het formulier, gevolgd door de volmachtgever, waarna laatstgenoemde de aldus in een volmachtbewijs omgezette stempas overdraagt aan diens gevolmachtigde.³⁵ Naast het volmachtbewijs moeten volmachtgevers hun gevolmachtigden ook een kopie van hun identiteitsdocument overhandigen.³⁶ Deze kopie hebben de gevolmachtigden nodig om daadwerkelijk uit naam van hun volmachtgevers te kunnen stemmen.

Naast stempassen kunnen ook kiezerspassen in een volmachtbewijs worden omgezet. Met een kiezerspas kunnen stemgerechtigden hun stem uitbrengen bij een willekeurig stembureau binnen het gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing

30. Art. J 7 lid 1 Kieswet.

31. Art. J 5 lid 1 Kieswet. De laatste toevoeging is overigens alleen relevant voor waterschapsverkiezingen.

32. Art. J 24 lid 1 onder a Kieswet. Is het identiteitsbewijs van de kiesgerechtigde vermist of gestolen, dan kan de kiesgerechtigde zich ook tegenover het stembureau legitimeren aan de hand van een schriftelijke bevestiging van de autoriteit waar de kiesgerechtigde overeenkomstig artikel 5a van de Paspoortwet de vermissing heeft gemeld, in combinatie met een ander document dat van zijn naam en foto is voorzien; zoals een persoonlijke ov-chipkaart. Zie art. J 24 lid 2 Kieswet.

33. Art. L 14 lid 3 Kieswet.

34. Model J 7 Kiesregeling.

35. Art. L 14 lid 4 Kieswet.

36. Art. L 17 Kieswet.

wordt gehouden,³⁷ dus ook buiten de gemeente waar zij woonachtig zijn. De kiezerspas biedt daarmee een oplossing voor stemgerechtigden die op de dag van de stemming weliswaar niet in de gelegenheid zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen in de gemeente waar zij als stemgerechtigde geregistreerd staan, maar wel daartoe in staat zijn in een andere gemeente binnen het gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden. Bij Tweede Kamerverkiezingen dus een willekeurige Nederlandse gemeente of een van de drie bijzondere openbare lichamen (Bonaire, Sint Eustatius of Saba); bij provinciale statenverkiezingen een gemeente binnen dezelfde provincie. Stemgerechtigden die een kiezerspas hebben aangevraagd en ontvangen, maar naderhand verwachten dat zij desondanks toch niet in staat zullen zijn in persoon aan de stemming deel te nemen, kunnen hun kiezerspas ook omzetten in een volmachtbewijs.³⁸ Dat gaat op precies dezelfde manier als het omzetten van een stempas.³⁹ Er is slechts één verschil: een in een volmachtbewijs omgezette stempas kan alleen gebruikt worden binnen de gemeente waar de volmachtgever op de dag van de kandidaatstelling als stemgerechtigde stond geregistreerd.⁴⁰ Een in een volmachtbewijs omgezette kiezerspas kan in alle gemeenten gebruikt worden binnen het gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden. De kring personen die als gevolmachtigde kan worden aangewezen, is in het laatste geval dus een stuk ruimer.

Het namens een andere stemgerechtigde uitbrengen van een stem, vindt bij een onderhands verleende volmacht nagenoeg op dezelfde wijze plaats als bij een op schriftelijke aanvraag verstrekte volmacht. Ook een onderhands verleende volmacht kan door een stemgerechtigde alleen tegelijkertijd met het uitbrengen van de eigen stem worden gebruikt.⁴¹ Er is slechts één belangrijk verschil: bij een onderhands verleende volmacht moet de gevolmachtigde ook een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever tonen om de volmacht te kunnen uitoefenen.⁴² Maar net zoals het geval zou zijn geweest als de volmachtgever in persoon aan de stemming had deelgenomen, mag dit wel een kopie zijn van een identiteitsbewijs dat maximaal vijf jaar zijn geldigheid heeft verloren.⁴³

37. Art. K 1 lid 1 Kieswet.

38. Art. L 14 lid 2 Kieswet.

39. Model K 4 Kiesregeling.

40. Art. L 14 lid 1 Kieswet.

41. Art. J 24 lid 1 Kieswet.

42. Handelingen II 2008/09, nr. 91 (3 juni 2009), p. 7137.

43. Art. L 17 lid 2 jo. J 24 Kieswet jo. art. 1 Regeling aanwijzing aanvullende documenten identificatieplicht Kieswet en Wet raadgevend referendum (Stcrt. 2010, 7041, zoals gewijzigd door Stcrt. 2013, 29340 en Stcrt. 2016, 11533).

1.1.3 *De meerwaarde van beide procedures*

De mogelijkheid om schriftelijk een volmacht aan te vragen en de mogelijkheid om onderhands een volmacht te verlenen, bestaan in Nederland naast elkaar. Beide procedures vullen elkaar aan.

De mogelijkheid om een schriftelijke aanvraag tot het verlenen van een volmacht in te dienen heeft nog altijd toegevoegde waarde, omdat deze drie specifieke groepen stemgerechtigden bedient. De eerste groep bestaat uit stemgerechtigden die in verband met hun afwezigheid niet in staat zijn om zelf aan de stemming deel te nemen en gelet op de duur van hun afwezigheid niet onderhands een volmacht kunnen verlenen.⁴⁴ Zij kunnen ruim voor de verkiezing al een verzoek indienen bij de burgemeester om iemand anders toe te staan ook namens hen een stem uit te brengen. Daarmee hoeft niet gewacht te worden tot de stempas is ontvangen. De tweede groep bestaat uit stemgerechtigden die iemand als gevolmachtigde willen aanwijzen die weliswaar als stemgerechtigde is geregistreerd binnen het gebied waar de verkiezing wordt gehouden, maar in een andere gemeente. Ook voor hen biedt de volmacht op schriftelijke aanvraag uitkomst.⁴⁵ Deze groep stemgerechtigden heeft overigens ook nog een alternatief: zij kunnen een kiezerspas aanvragen en die vervolgens omzetten in een volmachtbewijs. De derde groep, tot slot, bestaat uit stemgerechtigden die aan de stemming willen deelnemen, maar voor wie dit onmogelijk is omdat hun identiteitsbewijs op de dag van de stemming meer dan vijf jaar verlopen is.⁴⁶ Voor hen is het onderhands verlenen van een volmacht geen optie. Kortom: de mogelijkheid om schriftelijk een volmacht aan te vragen biedt een grotere groep stemgerechtigden de mogelijkheid om daadwerkelijk van hun stemrecht gebruik te maken. Zij worden hierin gefaciliteerd.

De meerwaarde van de mogelijkheid onderhands een volmacht te kunnen verlenen ten opzichte van de mogelijkheid om deze schriftelijk aan te vragen zit primair in het gebruiksgemak.⁴⁷ Het is laagdrempelig, flexibel en snel. Vanaf het moment dat de stemgerechtigde de stempas of kiezerspas heeft ontvangen kan de stemgerechtigde op elk willekeurig moment en overal onderhands een volmacht verlenen. Ook op de dag van de stemming zelf. De enige uitzondering op dit uitgangspunt is dat stemgerechtigden niet in het stemlokaal een volmacht mogen verlenen.⁴⁸ Daarnaast is de procedure voor het onderhands verlenen van een volmacht zeer laagdrempelig. Bij deze wijze van volmachtverlening is er immers geen enkele

44. Kamerstukken II 1974/75, 13 218, nrs. 1-4, p. 17.

45. Kamerstukken II 1975/76, 13 218, nr. 7, p. 3.

46. Art. J 24 lid 1 onder a Kieswet jo. art. 1 Regeling aanwijzing aanvullende documenten identificatieplicht Kieswet en Wet raadgevend referendum (Stcrt. 2010, 7041, zoals gewijzigd door Stcrt. 2013, 29340 en Stcrt. 2016, 11533).

47. Kamerstukken II 1974/75, 13 218, nrs. 1-4, p. 15-16.

48. Art. L 15 lid 1 Kieswet.

bemoeyenis van verkiezingsautoriteiten. Dit alles vormt een plausibele verklaring voor het feit dat het onderhands verlenen van een volmacht bij verkiezingen in Nederland veel gebruikelijker is dan het schriftelijk aanvragen daarvan.⁴⁹

Er is ook nog een andere reden aan te dragen om te onderbouwen dat de mogelijkheid om onderhands een volmacht te verlenen in Nederland meerwaarde heeft ten opzichte van de mogelijkheid om schriftelijk een volmacht aan te vragen. Namelijk, de mogelijkheid van stemgerechtigden om zich te bedenken. Volmachtgevers kunnen een onderhands verleende volmacht eenvoudig weer intrekken.⁵⁰ Bijvoorbeeld als hen blijkt dat zij tóch in staat zijn in persoon aan de stemming deel te nemen. Dat een stempas of kiezerspas op dat moment is omgezet in een volmachtbewijs, staat aan het gebruik van dit document conform zijn oorspronkelijke functie niet in de weg. Volmachtgevers kunnen een onderhands verleende volmacht vaak ook vervangen. Bijvoorbeeld als zij van gevolmachtigde willen wisselen. Dit doen zij door een nieuwe stempas aan te vragen en deze opnieuw om te zetten in een volmachtbewijs.⁵¹ Hun oude in een volmachtbewijs omgezette stempas wordt dan ongeldig.⁵² Bij een schriftelijk aangevraagde volmacht kan dit alles niet. Die kunnen niet worden ingetrokken of gewijzigd.⁵³ Alleen als de burgemeester nog niet op de aanvraag tot het verlenen van een volmacht heeft beslist, kan de aanvraag nog worden ingetrokken.⁵⁴ Daarna staat de beslissing van de stemgerechtigde om bij volmacht te stemmen definitief vast; evenals de naam van diens gevolmachtigde.

Hoewel de regeling in het kiesrecht om onderhands een volmacht te verlenen het voor volmachtgevers in veel gevallen mogelijk maakt om van gevolmachtigde te wisselen, kan dit niet altijd. Het kan alleen als de volmachtgever nog een vervangende stempas of een kiezerspas kan krijgen. Om een vervangende gevolmachtigde aan te wijzen volstaat het voor de volmachtgever namelijk niet om de eerder in een volmachtbewijs omgezette stempas of kiezerspas van de gevolmachtigde terug te vragen, diens gegevens door te strepen en daarvoor in de plaats de gegevens van de nieuwe gevolmachtigde te noteren. Want als dat zou mogen, dan zou de gevolmachtigde zijn volmacht – die hem persoonlijk in goed vertrouwen door de volmachtgever is gegeven – ook onopgemerkt kunnen overdragen aan een derde. Daarmee overigens wel in strijd handelend met de Kieswet.⁵⁵ Omdat voor het stembureau niet is na te gaan wie de naam van de eerdere gevolmachtigde op de stempas of kiezerspas heeft doorgehaald, doet het er mijns inziens goed aan een

49. Zie hierover paragraaf 4.2 van dit onderzoek.

50. Art. L 5 lid 2 Kieswet.

51. Art. J 8 lid 1 jo. L 14 lid 3 en 4 Kieswet.

52. Art. J 7a lid 2 onder a Kieswet.

53. Art. L 5 lid 1 Kieswet.

54. Art. L 5 lid 3 Kieswet.

55. Art. L 14 lid 2 Kieswet. Zie ook: Kiesraad 2018, p. 12.

volmachtbewijs met omvangrijke doorhalingen als zijnde niet echt te weigeren.⁵⁶ Al wordt in de uitvoeringspraktijk terecht aangenomen dat een gedeeltelijke doorhaling ten behoeve van een correctie wel is toegestaan. Die nuance laat evenwel onverlet dat de mogelijkheid van een volmachtgever om van gevormachtigde te wisselen, alleen bestaat voor zover de volmachtgever nog een vervangende stempas of een kiezerspas kan krijgen. Dat kan de volmachtgever niet, als deze de volmacht schriftelijk heeft aangevraagd.⁵⁷ Dat kan de volmachtgever niet, als een kiezerspas in een volmachtbewijs is omgezet.⁵⁸ En dat kan de volmachtgever ook niet als de termijn waarbinnen een vervangende stempas of een kiezerspas kan worden aangevraagd is verstreken.⁵⁹

1.2 AANLEIDING VOOR DIT ONDERZOEK

In de inleidende woorden bij dit hoofdstuk is het al kort benoemd. De laatste jaren lijkt de kritiek op de regeling in het Nederlandse kiesrecht om bij volmacht te stemmen toe te nemen. De uitingen van afkeuring komen vooralsnog vooral van buitenlandse verkiezingswaarnemers.⁶⁰ Zij hekelen de manier waarop de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen in de Nederlandse verkiezingsregelgeving is ingericht en de wijze waarop stemgerechtigden daarvan gebruikmaken. Aanvankelijk werd die kritiek vriendelijk geformuleerd. In 2007 heette het nog dat het zinvol zou zijn om de regelgeving omtrent (en het gebruik van) volmachten in het verkiezingsproces nog eens tegen het licht te houden, teneinde de waarborging van de stemgelijkwaardigheid en het stemgeheim in het Nederlandse verkiezingsproces verder te versterken.⁶¹ Bij latere evaluaties is deze kritiek niet alleen telkenmale herhaald, maar ook steeds nadrukkelijker voor het voetlicht gebracht. In 2010 stelden de door het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE) afgevaardigde internationale verkiezingswaarnemers dat stemmen bij volmacht niet helemaal verenigbaar is met de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen;⁶² in 2012 dat de regelgeving fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen tart;⁶³ en in 2017 zelfs dat de manier waarop de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen in de Nederlandse Kieswet is vormgegeven – en de

56. Art. L 17 lid 3 jo. J 25 lid 3 Kieswet.

57. Art. J 8 lid 5 jo. J 7a lid 2 onder a en art. K 8 lid 2 Kieswet.

58. Art. J 8 lid 5 jo. J 7a lid 2 onder a en art. K 4 lid 3 Kieswet.

59. Art. J 8 lid 3 Kieswet en K 3 lid 2 Kieswet.

60. In dit hoofdstuk wordt steeds de kritiek van OVSE/ODIHR aangehaald. OVSE/ODIHR was de eerste organisatie die met kritiek kwam en is daarnaast voor Nederland de meest invloedrijke verkiezingswaarnemer. Dit laat onverlet dat andere verkiezingswaarnemers recent dezelfde kritiek hebben geuit. Bijvoorbeeld: AEGEE Election Observation 2021, p. 11; Democracy Volunteers 2019, p. 16-17; en Democracy Volunteers 2022, p. 10-13.

61. OSCE/ODIHR 2006, p. 10.

62. OSCE/ODIHR 2010a, p. 8.

63. OSCE/ODIHR 2012a, p. 7.

mate waarin stemgerechtigden daarvan gebruikmaken – ronduit in strijd is met fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen.⁶⁴ Tot aanpassingen in de Kieswet heeft deze indringende kritiek vooralsnog echter nog niet geleid. In 2021 gooide OVSE/ODIHR het over een andere boeg. De organisatie herhaalde weliswaar de bekende kritiek,⁶⁵ maar voegde daaraan toe dat ODIHR klaar staat om Nederland te helpen de aanbevelingen uit eerdere rapporten te adresseren.⁶⁶

Ook op nationaal niveau klinkt er soms kritiek, maar deze is van een heel andere orde. Op de eerste plaats is er (beperkt) kritiek op het uitblijven van concrete actie van de Nederlandse wetgever om werk te maken van de aanbevelingen van OVSE/ODIHR met betrekking tot het stemmen bij volmacht. Deze kritiek is vooral van morele aard: als Nederland vindt dat andere landen aanbevelingen van internationale verkiezingswaarnemers serieus moeten nemen, dan moet Nederland het goede voorbeeld geven als het zelf de les wordt gelezen.⁶⁷

Daarnaast is er de kritiek van de Kiesraad. Maar in zijn adviezen bekijkt de Kiesraad het onderwerp steevast vanuit een ander perspectief dan OVSE/ODIHR. De internationale verkiezingswaarnemers baseren hun aanbevelingen op een positieve verplichting die op Nederland rust: de plicht ervoor te zorgen dat de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen, zoals deze in internationale verdragen zijn neergelegd, gewaarborgd zijn. In de adviezen van de Kiesraad is daarentegen leidend of er volmachten worden geronseld en, zo ja, wat daartegen gedaan kan worden. Nu is het inderdaad zo dat als er volmachten worden geronseld, er óók altijd inbreuk wordt gemaakt op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Maar het omgekeerde is niet per definitie óók waar. Het is immers mogelijk dat er inbreuk wordt gemaakt op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen zonder dat daaraan het ronselen van volmachten voorafgaat. Onder andere in paragraaf 6.1 van dit onderzoek zal hiervan een voorbeeld worden gegeven.

De andere manier waarop de Kiesraad het onderwerp *stemmen bij volmacht* in zijn adviezen aanvielt, verklaart mogelijk waarom de inhoud van zijn adviezen veel pragmatischer is dan de aanbevelingen van OVSE/ODIHR. De Kiesraad vraagt van tijd tot tijd wel aandacht voor het risico dat van het ronselen van volmachten uitgaat, en voor de moeilijkheden die zich voordoen (of kunnen voordoen) bij de bestrijding daarvan,⁶⁸ maar heeft er anderzijds in het verleden ook meermaals, en

64. OSCE/ODIHR 2017a, p. 17.

65. OSCE/ODIHR 2021, p. 6.

66. OSCE/ODIHR 2021, p. 2.

67. Bijv.: Steenberg 2015.

68. Kiesraad 2019, p. 8; Kiesraad 2018, p. 11-12; Kiesraad 2015; Kiesraad 2007a, p. 7-13; en Kiesraad 1986, p. 1-4.

om verschillende redenen, blijkt van gegeven weinig te voelen voor het strikter reguleren van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen.⁶⁹ Terwijl de internationale verkiezingswaarnemers van OVSE/ODIHR daar juist op aandringen.⁷⁰ In plaats daarvan zoekt de Kiesraad de oplossing de laatste jaren vooral buiten het kiesrecht; in het strafrecht.⁷¹ Zijn kritiek richt zich dus niet zozeer op de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen, maar vooral op de (on)mogelijkheden excessen op te sporen en te bestrijden door middel van punitieve sancties. In dit kader pleit de Kiesraad bijvoorbeeld voor aanscherping van de strafbepaling inzake het ronselen van volmachten⁷² en voor uitbreiding van de opsporingsbevoegdheden van het openbaar ministerie ten aanzien van dit verkiezingsdelict.⁷³ Maar hoe nuttig deze suggesties misschien ook zijn, deze maatregelen kunnen niet (voldoende) tegemoetkomen aan de door OVSE/ODIHR geuite bezwaren tegen het veelvuldig bij volmacht stemmen door kiezers en de regeling in de Nederlandse Kieswet die hen daartoe in staat stelt, omdat die bezwaren veel fundamenteeler van aard zijn.

1.3 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

Volgens internationale verkiezingswaarnemers staat de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen op gespannen voet met de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen, of is daar zelfs mee in strijd. Die kritiek is fundamenteel van aard en kan dus niet worden weggenomen met een kleine aanpassing van de Nederlandse verkiezingsregelgeving. De kritiek vraagt om een volledige herbezinning op de houdbaarheid en inrichting van de regeling in het Nederlandse kiesrecht om bij volmacht te stemmen in het licht van fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen zoals het stemgeheim, de stemgelijkwaardigheid en de stemvrijheid.⁷⁴

Er zijn in het verleden verschillende onderzoeken gedaan naar de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Braun,⁷⁵ Buchstein,⁷⁶ en Koukouvinos⁷⁷ hebben bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de ontwikkeling en de betekenis van het stemgeheim. Bouhon deed onderzoek naar de stemgelijkwaardigheid.⁷⁸

69. Kiesraad 2007a, p. 3 en 8 en 11; en Kiesraad 1985a, p. 9.

70. OSCE/ODIHR 2012a, p. 7; en OSCE/ODIHR 2010a, p. 8-9.

71. De Kiesraad heeft er recent wel voor gepleit het aantal volmachten dat een stemgerechtigde mag uitoefenen terug te brengen van twee naar één. Zie: Kiesraad 2021, p. 7.

72. Kiesraad 2015, p. 6. Nadien herhaalt in Kiesraad 2018, p. 11-12; en Kiesraad 2019, p. 8.

73. Kiesraad 2015, p. 7.

74. Zie hierover hoofdstuk 2 van dit onderzoek.

75. Braun 2006.

76. Buchstein 2000.

77. Koukouvinos 2004.

78. Bouhon 2014.

En Garrigou naar het algemeen kiesrecht;⁷⁹ een onderwerp dat ook is onderzocht in een zeer lezenswaardig veldonderzoek van Braconnier en Dormagen,⁸⁰ maar tevens een thema dat gelet op de aanleiding voor het onderhavige onderzoek hierin niet verder is uitgewerkt. Wat de hier aangehaalde onderzoeken evenwel gemeen hebben, is dat daarin niet of nauwelijks expliciet wordt ingegaan op de relatie tussen deze beginselen en het stemmen bij volmacht.

Onderzoeken naar het stemmen bij volmacht zijn er ook. Sinds een aantal jaar wordt er bijgehouden hoeveel volmachten er in Nederland worden uitgeoefend. Zie hierover paragraaf 4.1 van dit onderzoek. Daarnaast zijn er een aantal wetenschappelijke onderzoeken gedaan naar de kenmerken van de groep personen die bij volmacht stemt. Dit type onderzoek is onder andere uitgevoerd door Smeets,⁸¹ Van de Vijver en Van Veen⁸² en Van der Kolk.⁸³ Naast deze onderzoeken naar het praktisch gebruik van de regeling, is er op instigatie van de Kiesraad ook ander onderzoek uitgevoerd. Zo heeft De Jong onderzocht welke ontwikkeling er in de Nederlandse politiek zichtbaar is in het denken over het risico dat de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen wordt misbruikt om stemmen te ronselen.⁸⁴

Zoals in de vorige paragraaf duidelijk is geworden, is ronselen slechts een van de vormen waarin een inbreuk op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen tot uiting kan komen. De kritiek van de internationale verkiezingswaarnemers gaat veel verder dan dat; die is fundamenteel van aard en raakt de kern van de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen. Die kritiek roept een vraag op die in de voornoemde onderzoeken nog niet is beantwoord, namelijk de vraag hoe de regeling om bij volmacht te stemmen, zoals deze in Nederland vorm heeft gekregen, zich verhoudt tot de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Om die vraag te kunnen beantwoorden moet kennis over de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen verbonden worden met kennis over het verkiezingsproces in het algemeen en met kennis over het stemmen bij volmacht in het bijzonder. Op die manier kan niet alleen bepaald worden of stemmen bij volmacht ten principale een gepaste maatregel is om te waarborgen dat wie op de dag van de stemming niet in persoon zijn stem kan uitbrengen in het stemlokaal toch zijn stemrecht kan uitoefenen, maar ook hoe de wijze waarop die maatregel nu in Nederland is uitgewerkt zich verhoudt tot fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen zoals het stemgeheim,

79. Garrigou 2002.

80. Braconnier & Dormagen 2007.

81. Smeets 2009.

82. Van de Vijver & Van Veen 2012.

83. Van der Kolk 2014.

84. De Jong 2007, p. 2-18.

de stemvrijheid en de stemgelijkwaardigheid. Het voorgaande heeft ertoe geleid dat aan dit onderzoek de navolgende centrale onderzoeksvraag ten grondslag ligt:

Is de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen, zoals deze thans in Nederland is vormgegeven, in het licht van de noodzaak te verzekeren dat het stemgeheim, de stemvrijheid en de stemgelijkwaardigheid bij verkiezingen gewaarborgd zijn nog wel de juiste maatregel om te waarborgen dat wie op de dag van de stemming niet in persoon zijn stem kan uitbrengen in het stemlokaal, toch zijn stemrecht kan uitoefenen?

In deze centrale onderzoeksvraag liggen eigenlijk twee vragen besloten. Allereerst de vraag of een regeling om bij volmacht te stemmen ten principale eigenlijk wel te verenigen is met de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. En, als dit het geval is, de vraag hoe een dergelijke regeling dan vormgegeven moet worden om te waarborgen dat de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen toch zo goed mogelijk gewaarborgd blijven. Maar alvorens in te gaan op de (verdere) opzet van dit onderzoek (§ 1.6), wordt in het vervolg van dit hoofdstuk eerst de onderzoeksvraag nader afgebakend (§ 1.4) en wordt ingegaan op de betekenis van enkele begrippen die in dit onderzoek worden gebruikt (§ 1.5).

1.4 AFBAKENING VAN DIT ONDERZOEK

Omdat de kritiek van OVSE/ODIHR de aanleiding heeft gevormd voor het doen van dit onderzoek, is die kritiek ook bepalend geweest bij het afbakenen van dit onderzoek. Als gevolg daarvan heeft dit onderzoek alleen betrekking op stemmingen die plaatsvinden als onderdeel van een verkiezing in de zin van de Kieswet. Hetgeen overigens niet uitsluit dat (een deel van) de bevindingen uit dit onderzoek relevant zou kunnen zijn voor verkiezingen waarop de in de Kieswet neergelegde procedure van overeenkomstige toepassing is verklaard, zoals de verkiezingen van de bestuurscommissie in Amsterdam,⁸⁵ wijkraden in Rotterdam,⁸⁶ of dorpsraden.⁸⁷

Een tweede beperking is dat dit onderzoek alleen betrekking heeft op verkiezingen waarbij de leden van een vertegenwoordigend orgaan direct worden gekozen door stemgerechtigde burgers. De bevindingen uit dit onderzoek zijn niet relevant voor

85. Art. 24 Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied Amsterdam 2022 (Gemeentebblad 2023, 180193).

86. Kiesreglement wijkraden 2022 (Gemeentebblad 2021, 405395).

87. Verordening Dorpsraad van Nes aan de Amstel 2021 (Gemeentebblad 2021, 145386).

verkiezingen waarbij de leden van een vertegenwoordigend orgaan 'slechts' indirect door burgers worden gekozen, zoals bij Eerste Kamerverkiezingen. De aard van de stemming is in dat geval een heel andere.

Omdat de kritiek van OVSE/ODIHR zich toespitst op stemgerechtigden die in Nederland woonachtig zijn, is deze beperking in dit onderzoek gevolgd. Op de mogelijkheden die permanent in het buitenland verblijvende Nederlanders ter beschikking staan om aan de stemming deel te nemen wordt niet ingegaan. Het onderzoek richt zich op de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen voor stemgerechtigden die blijkens de gemeentelijke basisadministratie in Nederland woonachtig zijn. Overigens stemmen permanent in het buitenland verblijvende Nederlanders in de praktijk minder vaak bij volmacht dan Nederlanders die in een Nederlandse gemeente staan ingeschreven, zo blijkt uit Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Stemmen bij volmacht door Nederlanders in het buitenland

Verkiezing:	Aantal geregistreerde kiesge- rechtigden buiten Nederland	Aantal aangevraagde volmachten	
Tweede Kamer '21 ^(*1)	92.772	2.582	2,78%
Europees Parlement '19 ^(*2)	63.517	Geen gegevens bekend.	
Tweede Kamer '17 ^(*3)	80.066	6.848	8,55%
Europees Parlement '14 ^(*4)	24.174	975	4,03%
Tweede Kamer '12 ^(*5)	48.374	2.961	6,12%

*1. Bron: Den Haag 2021, p. 6.

*2. Bron: Den Haag 2019, p. 4.

*3. Bron: Den Haag 2017, p. 9.

*4. Bron: Den Haag 2014, p. 6.

*5. Bron: Den Haag 2012, p. 6-7.

Bovendien, en dat is de vierde beperking, ligt de focus in dit onderzoek op het Europese deel van Nederland. Sinds 1 oktober 2010 maken ook de bijzondere openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba deel uit van het land Nederland.⁸⁸ Hoewel de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen op die eilanden in 1977 was afgeschaft vanwege de misstanden die zich daarmee hebben voorgedaan,⁸⁹ heeft de samenvoeging met Nederland, in combinatie met de aanneming

88. Art. I Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen (Stb. 2010, 333) in werking getreden op 1 oktober 2010 krachtens het Besluit van 23 september 2010 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de artikelen I en II van de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen (Stb. 2010, 387). Zie ook: Rogier 2010.

89. Klomp 1979, p. 114 en 119 (voetnoot 4).

van het amendement-Van Bochove/Leerdam,⁹⁰ ertoe geleid dat die mogelijkheid daar in 2010 is heringevoerd. Stemmen bij volmacht heeft in de Caribische delen van Nederland⁹¹ dus een heel andere geschiedenis dan in het Europese deel.⁹² Ook de context waarin op Bonaire, Sint Eustatius en Saba verkiezingen plaatsvinden is een andere. Anders dan in Europa bestaat in de Caribische delen van Nederland onder de bevolking en politici zeer weinig vertrouwen in het legitiem en correct gebruik van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen bij verkiezingen.⁹³ Alvorens aanbevelingen te kunnen doen die daar passend zijn, is daarom nader onderzoek wenselijk.⁹⁴ Al geeft een recent rapport van de Organization of American States wel aanleiding te vermoeden dat de conclusies en aanbevelingen uit het onderhavige onderzoek mogelijk ook een interessante denkrichting zijn voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁹⁵

1.5 ENKELE BELANGRIJKE BEGRIPPEN IN DIT ONDERZOEK

Het kiesrecht is een klein rechtsgebied binnen het staatsrecht. Het kent een eigen vocabulaire waarvan in dit onderzoek (uiteraard) gebruik wordt gemaakt. In deze paragraaf wordt van een klein aantal begrippen summier de betekenis uitgelegd die daaraan in dit onderzoek is gegeven.

1.5.1 *Stemlokaal en stembureau*

Het *stemlokaal* is de fysieke ruimte waarin zich de tafel voor het stembureau en een of meer stembussen en stemhokjes bevinden.⁹⁶ Deze ruimte kan zich binnen een groter gebouw bevinden. Het *stembureau* is een bestuursorgaan en is gevestigd in een stemlokaal. Het bestaat uit meerdere leden. Het stembureau ziet onder andere toe op het ordelijk verloop van de stemming en waarborgt dat alleen stemgerechtigden daaraan deelnemen. Stemgerechtigden gaan doorgaans naar een stemlokaal om hun stem bij het stembureau uit te brengen.

90. Kamerstukken II 2009/10, 31 956, nr. 13. Aangenomen op 4 maart 2010. Vgl. Handelingen II 2009/10, nr. 60 (4 maart 2010), p. 5360.

91. Zie over de aanduidingen van het Koninkrijk der Nederlanden, de landen binnen het koninkrijk en de gebiedsdelen van de landen: Borman 2015.

92. Rijn 1999, p. 258.

93. OAS 2019, p. 3; en Helder 2019, p. 7-8.

94. Waarbij niet alleen rekening moet worden gehouden met de juridische context, maar ook met de sociologische en politicologische context. Zie ook: Van der Hoeven 1985, p. 719.

95. OAS 2019, p. 9.

96. Art. J 16 lid 1 Kieswet.

1.5.2 *Kiesgerechtigden, stemgerechtigden en kiezers*

Een *kiesgerechtigde* is de persoon aan wie het recht toekomt de leden van een vertegenwoordigend orgaan te kiezen; ongeacht of de betrokkene aan alle voorwaarden voldoet om dit recht metterdaad te kunnen uitoefenen. De *stemgerechtigde* is de persoon aan wie het recht toekomt aan de stemming deel te nemen door een stem uit te brengen. In Nederland zijn beide groepen in veel gevallen even groot. Dat is alleen anders bij de verkiezingen van de leden van de voor Nederland te kiezen leden in het Europees Parlement, de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de verkiezingen van de leden van het kiescollege niet-ingezetenen. Aan die drie verkiezingen kunnen namelijk ook kiesgerechtigden deelnemen die permanent buiten Nederland verblijven. Om van hun kiesrecht gebruik te kunnen maken, moeten deze kiesgerechtigden zich eerst eenmalig registreren bij de burgemeester van 's-Gravenhage.⁹⁷ Pas na een ingewilligd registratieverzoek zijn zij ook stemgerechtigd en worden zij uitgenodigd om aan de verkiezingen deel te nemen.

De *kiezer*, tot slot, is de stemgerechtigde die aan twee cumulatieve voorwaarden voldoet: 1) de betrokkene heeft daadwerkelijk een stem uitgebracht door een stembiljet in te (laten) vullen en 2) deze stem is betrokken bij de stemopneming. Om kiezer te kunnen zijn, moet het ingevulde stembiljet dus daadwerkelijk in de stembus zijn beland. Want anders kan het stembureau niet beoordelen of deze stem als geldig, ongeldig of blanco moet worden aangemerkt.

1.5.3 *Volmachtgerechtigde, volmachtgever en gevolmachtigde*

De *volmachtgerechtigde* is de stemgerechtigde aan wie het op grond van wet- en regelgeving is toegestaan om het stemrecht bij volmacht uit te oefenen. Maakt de volmachtgerechtigde van deze mogelijkheid gebruik, dan wordt deze *volmachtgever*. Degene die de volmacht uit naam van de volmachtgever mag uitoefenen is de *gevolmachtigde*. Omdat de gevolmachtigde het stemrecht uit naam van de volmachtgever uitoefent, is het belangrijk dat de volmachtgever diens gevolmachtigde instrueert over de wijze waarop deze namens hem een stem mag uitbrengen. Want door uitoefening van de volmacht, maakt de gevolmachtigde de volmachtgever tot kiezer.

1.6 ONDERZOEKSOPZET

Dit onderzoek is gericht op de vraag of de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen, zoals deze thans in Nederland is vormgegeven, nog wel de juiste

97. Art. D 3 lid 1 Kieswet.

maatregel is om te waarborgen dat wie op de dag van de stemming niet in persoon zijn stem kan uitbrengen in het stemlokaal toch zijn stemrecht kan uitoefenen. Het onderzoek bestaat uit drie delen.

Allereerst wordt in drie hoofdstukken de reikwijdte van de vermeende problemen onderzocht. De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen draagt bij aan de verwezenlijking van een fundamenteel beginsel voor vrije en eerlijke verkiezingen: de stemgelijkwaardigheid. Het biedt stemgerechtigden die niet in staat zijn om op de dag van de stemming in persoon naar het stembureau te komen een alternatief aan om hun stemvoorkeur tóch invloed te laten hebben op de verkiezingsuitslag. Tegelijkertijd ontstaat er door dit alternatief ook spanning op de verwezenlijking van drie fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen bij verkiezingen: de stemvrijheid, het stemgeheim en, opnieuw, de stemgelijkwaardigheid. Op deze spanning wordt in hoofdstuk 2 van dit onderzoek ingegaan. Daarin wordt de eerdergenoemde kritiek van buitenlandse verkiezingswaarnemers⁹⁸ onderbouwd door van elk van de drie hier genoemde beginselen de betekenis uit te leggen en inzichtelijk te maken welke bedenkingen daaruit voortvloeien tegen een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen. De wetgever had stemgerechtigden die verwachten op de dag van de stemming niet in persoon aan de stemming te kunnen deelnemen ook een ander alternatief kunnen aanbieden, bijvoorbeeld de mogelijkheid om per brief een stem uit te brengen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de mate waarin deze alternatieven erin slagen individuele stemgerechtigden ertegen te beschermen dat er inbreuk wordt gemaakt op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Die vraag is relevant, omdat als de alternatieven op dit punt veel beter scoren, dat op z'n minst een aanwijzing is dat het aanbieden van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen niet langer de, zoals het in de centrale onderzoeksvraag is genoemd, *juiste* maatregel is. De kritiek van OVSE/ODIHR heeft echter niet alleen betrekking op de spanning die er bestaat tussen de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen en de fundamentele beginselen. De internationale verkiezingswaarnemers vinden ook dat kiezers in Nederland buitenproportioneel vaak gebruikmaken van die mogelijkheid. Daarom wordt tot besluit van dit deel van het onderzoek in hoofdstuk 4 gekeken naar het effect van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen op de wijze waarop kiezers hun stem uitbrengen. Welk percentage van de stemmen is doorgaans bij volmacht uitgebracht? En welk aandeel heeft de op schriftelijke aanvraag verleende volmacht hierin? Deze vragen zijn belangrijk, omdat als kiezers in Nederland inderdaad, meer dan kiezers in andere landen, onnodig vaak een stemmethode verkiezen waarbij het gewaarborgd zijn van fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen niet vanzelfsprekend is, er onnodig extra spanning komt te staan op de verwerkelijking van de rechten en vrijheden die uit deze beginselen voort-

98. Zie paragraaf 1.2 van dit onderzoek.

vloeien. Die spanning kan op haar beurt weer de aanleiding vormen voor een afname in het vertrouwen dat er in Nederland daadwerkelijk sprake is van vrije en eerlijke verkiezingen. Een thema dat overigens ook in hoofdstuk 9 van dit onderzoek terugkomt.

Met de informatie uit de hoofdstukken 2 tot en met 4 kan het eerste deel van de aan dit onderzoek ten grondslag liggende centrale onderzoeksvraag – te weten de vraag of een regeling om bij volmacht te stemmen ten principale te verenigen is met de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen –, worden beantwoord. Die vraag wordt bevestigend beantwoord. De navolgende hoofdstukken staan daarom in het teken van de beantwoording van het tweede deel van de centrale onderzoeksvraag; hoe zou een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen vormgegeven moeten worden om te waarborgen dat de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen toch zo goed mogelijk gewaarborgd blijven? Op die vraag wordt ingegaan in het tweede deel van dit onderzoek.

Het tweede deel van dit onderzoek omvat vier hoofdstukken. In dit deel wordt ingezoomd op maatregelen om te voorkomen dat de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen leidt tot inbreuken op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Daarbij wordt allereerst in drie hoofdstukken ingegaan op de maatregelen die daartoe in Nederland zijn genomen. Deze maatregelen worden vanuit drie invalshoeken gezien. In hoofdstuk 5 wordt gekeken naar de beperkingen die zijn gesteld aan de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de procedurele waarborgen die in de regeling om bij volmacht te stemmen zijn ingebouwd om erop toe te zien dat de gestelde beperkingen worden gerespecteerd. En in hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de strafbepalingen waarmee het respect voor de gestelde beperkingen aan de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen wordt afgedwongen en waarmee beoogd is te voorkomen dat de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen verwordt tot een middel om op onrechtmatige wijze invloed uit te oefenen op de verkiezingsuitslag. Tot besluit van het tweede deel van dit onderzoek wordt in hoofdstuk 8 een blik over de landsgrenzen geworpen. Daarbij wordt gezien of de Nederlandse wetgever zich kan laten inspireren door de maatregelen die in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn genomen om te voorkomen dat een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen ertoe leidt dat er inbreuk wordt gemaakt op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen.

De kritiek van buitenlandse verkiezingswaarnemers op de Nederlandse regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen, heeft echter niet alleen betrekking op de juridische vormgeving van die procedure. Zij hekelen ook de mate waarin kiezers in Nederland bij volmacht stemmen. In Nederland zijn stemgerechtigden in hoge mate zelf verantwoordelijk voor de juiste toepassing van de regels in het kiesrecht

over het stemmen bij volmacht. Om te verzekeren dat de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen effectief gewaarborgd zijn, is daarom niet alleen goede regelgeving nodig. Minstens zo belangrijk is gedegen voorlichting over die regelgeving. Het derde en laatste deel van dit onderzoek, is daarom gewijd aan communicatie. Het beslaat één hoofdstuk: hoofdstuk 9. Daarin wordt ingegaan op rol die voorlichting speelt bij het bewerkstelligen dat bij een verkiezing de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen worden gewaarborgd en het belang daarvan. Daarna volgen in hoofdstuk 10 de conclusie en aanbevelingen.

Het onderzoek is afgesloten op 1 januari 2023. Ontwikkelingen en veranderingen die zich nadien hebben voorgedaan, zijn hierin niet meer meegenomen.



In het vorige hoofdstuk is uitgelegd hoe de Nederlandse Kieswet iedere stemgerechtigde de mogelijkheid biedt om een andere stemgerechtigde te volmachtigen om namens hem (of haar) te stemmen. Van die mogelijkheid wordt veelvuldig gebruikgemaakt. In Nederland wordt tijdens iedere verkiezing ongeveer 10% van de stemmen bij volmacht uitgebracht.¹ De regeling lijkt dus in een behoefte te voorzien. Toch is er ook fundamentele kritiek op. Die fundamentele kritiek is vooral terug te vinden in rapporten van buitenlandse verkiezingswaarnemers die in Nederland verkiezingen hebben geobserveerd. Zij menen dat de volmachtregeling niet helemaal verenigbaar is met OVSE-verplichtingen en andere internationale maatstaven,² en dat de volmachtregeling het potentieel heeft fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen te ondermijnen³ of zelfs regelrecht op de proef stelt.⁴ Niet in de laatste plaats vanwege de omvang van de groep kiezers die bij volmacht stemt.

In dit hoofdstuk worden de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen besproken waarmee het stemmen bij volmacht volgens de internationale verkiezingswaarnemers op gespannen voet staat of zelfs in strijd is. Het gaat hierbij om drie beginselen: de stemvrijheid (§ 2.1), het stemgeheim (§ 2.2) en de stemgelijkwaardigheid (§ 2.3). De bespreking van een beginsel is telkens onderverdeeld in vier deelparagrafen. Elke bespreking vangt aan met een opsomming van de internationale rechtsbronnen waarin het beginsel is terug te vinden. Daarna wordt ingegaan op de betekenis van het beginsel. In de derde deelparagraaf wordt stilgestaan bij het belang van het beginsel voor het organiseren van vrije en eerlijke verkiezingen. En tot slot wordt ingegaan op de bedenkingen die het beginsel doet rijzen tegen de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen.

-
1. Het aantal stemmen dat bij een verkiezing op grond van de Kieswet bij volmacht wordt uitgebracht, wordt pas sinds 2014 officieel vastgesteld. Zie ook paragraaf 4.1 van dit onderzoek.
 2. OSCE/ODIHR 2010a, p. 2.
 3. OSCE/ODIHR 2010a, p. 2.
 4. OSCE/ODIHR 2012a, p. 7; en OSCE/ODIHR 2017a, p. 19.

Het is verleidelijk om te veronderstellen dat men om de betekenis van een beginsel te kennen slechts de bron daarvan hoeft te raadplegen. De ontwikkeling van internationale maatstaven voor de beoordeling van verkiezingen wordt echter gekenmerkt door diversificatie.⁵ Diversificatie in tweërlei opzicht. Op de eerste plaats doordat, nadat de meest fundamentele beginselen voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen in verdragsteksten waren vastgelegd, verschillende organisaties geprobeerd hebben de abstracte bewoordingen daarvan in eigen documenten nader te concretiseren. Te denken valt bijvoorbeeld aan het Document van Kopenhagen⁶ van de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Code of Good Practice in Electoral Matters⁷ – in Nederlandstalige teksten soms ook aangeduid als *Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden*⁸ – van de Commissie voor Democratie door Recht⁹ (Venetië Commissie) van de Raad van Europa. Als gevolg hiervan is er niet één catalogus met beginselen, maar zijn er meerdere documenten waarin internationale maatstaven voor vrije en eerlijke verkiezingen zijn geconcretiseerd. Bovendien passen organisaties de in hun eigen documenten neergelegde maatstaven en beginselen zelf toe in hun werkzaamheden. Het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de OVSE geeft in rapporten over waarnemingsmissies een nadere invulling van de algemene maatstaven die in het Document van Kopenhagen zijn neergelegd. En de Commissie voor Democratie door Recht betreft de Code of Good Practice in Electoral Matters bij het beoordelen van wet- en regelgeving over verkiezingen. Hetzelfde beeld is te zien bij organisaties die te maken hebben met specifieke verdragsteksten. Artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) is van een algemene toelichting voorzien door het VN Comité voor de Mensenrechten. En de betekenis voor verkiezingen en het kiesrecht van artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) wordt nader ingevuld door de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Deze nadere, veelal praktische, invullingen van beginselen en maatstaven kunnen leiden tot diversificatie als beginselen niet door alle organisaties op eenzelfde manier worden uitgelegd of hetzelfde gewicht krijgen toegekend.

Het vaststellen van de betekenis van een beginsel dat betrekking heeft op de organisatie van vrije en eerlijke verkiezingen wordt echter niet alleen bemoeilijkt doordat hetzelfde beginsel in verschillende bronnen wordt genoemd en daarbij

-
5. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de bronnen van internationale standaarden: De Wit 2009, p. 9-14.
 6. Document of the Copenhagen Meeting 1990.
 7. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002.
 8. De Nederlandse naam komt voor in vertalingen van verkiezingsevaluatierapporten van OVSE/ODIHR, bijvoorbeeld in OSCE/ODIHR 2017a, p. 5, maar wordt verder vooral in België gebruikt. Zie bijvoorbeeld: Parl. St. Kamer, 2021-2022, nr. 55-2219/002, p. 4.
 9. In het Engels: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).

door verschillende organisaties anders kan worden uitgelegd. Een tweede oorzaak van diversificatie is dat degenen die verkiezingen en kiesrechtvraagstukken beoordelen, in hun oordeel rekening houden met de context waarin de verkiezing plaatsvindt.¹⁰ Het gevolg hiervan is dat een handelswijze die bij de verkiezing in het ene land als acceptabel geldt, dat niet noodzakelijkerwijs ook is in een ander land. Dat komt het duidelijkst tot uitdrukking in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens,¹¹ maar soms ook (indirect) in rapporten van OVSE/ODIHR naar aanleiding van verkiezingswaarnemingsmissies. OVSE/ODIHR vindt het bijvoorbeeld acceptabel dat in het Verenigd Koninkrijk de stemmen, die in verschillende stemlokalen zijn uitgebracht, op één centrale locatie in het kiesdistrict worden geteld. Alleen de uitkomst van de telling wordt aan de aanwezigen medegedeeld.¹² In Wit-Rusland zou een dergelijke situatie onacceptabel zijn.¹³ OVSE/ODIHR gaf de autoriteiten in Wit-Rusland zelfs in overweging om bij de telling de waarde van elk stembiljet te tonen aan de leden van het stembureau, waarnemers en in het stembureau aanwezige vertegenwoordigers van de kandidaten.¹⁴ Op die manier zou iedereen de juistheid van de telling kunnen nagaan; iets dat in het Verenigd Koninkrijk, door de omvang van de ruimte en het grote aantal tellingen dat synchroon plaatsvindt, praktisch onmogelijk is. Het verschil tussen beide landen is duidelijk: het Verenigd Koninkrijk kent een lange en diepgewortelde democratische traditie, terwijl in Wit-Rusland het democratisch model minder ingeburgerd is.¹⁵ Maximale controleerbaarheid kan daar helpen om het vertrouwen te vestigen dat de verkiezingen eerlijk zijn verlopen.

In dit hoofdstuk zullen alleen die fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen worden besproken, waarmee de Nederlandse regeling voor het stemmen bij volmacht volgens internationale verkiezingswaarnemers op gespannen voet staat. Om die reden blijft de verhandeling ook beperkt tot de verdragsverplichtingen die Nederland is aangegaan en de twee belangrijkste aanvullende bronnen voor internationale standaarden die door internationale waarnemers in Nederland worden gehanteerd: het Document van Kopenhagen en de Code of Good Practice in Electoral Matters. Andere mogelijke bronnen voor electorale standaarden worden in beginsel buiten beschouwing gelaten.

10. Padilla & Houppert 1993, p. 86; en Elst & Van Looy 2014, p. 15.

11. Aldus ook: EHRM 8 juli 2008 ECLI:CE:ECHR:2008:0708JUD001022603 (Yumak and Sadak v. Turkey); en EHRM 11 januari 2005 ECLI:CE:ECHR:2005:0111JUD006628901 (Py v. France).

12. OSCE/ODIHR 2010b, p. 22.

13. Zie ook: Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 9 (§ 3.2 onder XII).

14. OSCE/ODIHR 2012b, p. 20.

15. Dit is een eufemisme. Zie ook: Brackx 2021.

2.1 STEMVRIJHEID

2.1.1 Rechtsbronnen

De stemvrijheid is, als beginsel voor vrije en eerlijke verkiezingen, in vier verdragsbepalingen neergelegd. Artikel 25 van het IVBPR¹⁶ bepaalt dat bij een verkiezing de vrije wilsuiting van kiezers gegarandeerd moet worden. Artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM¹⁷ verplicht lidstaten verkiezingen te organiseren waarbij de vrije meningsuiting van het volk bij het uitbrengen van hun stem gewaarborgd is. En in twee andere verdragsbepalingen – artikel 1, derde lid, van de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen¹⁸ (hierna: de Europese Akte) en artikel 39 juncto artikel 51 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie¹⁹ (hierna: het Europees Handvest) – is voorgescreven dat er vrije verkiezingen gehouden moeten worden.

De genoemde verdragsbepalingen zijn niet onverkort van toepassing op alle verkiezingen die in Nederland op basis van de Kieswet worden gehouden. Artikel 25 van het IVBPR heeft het ruimste toepassingsbereik. Die bepaling is van toepassing op verkiezingen op internationaal, nationaal, regionaal en lokaal niveau.²⁰ Artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM lijkt een beperktere reikwijdte te hebben, want die bepaling is alleen van toepassing op verkiezingen waarbij de wetgevende macht wordt gekozen. Tot nu toe neigt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ernaar het begrip *wetgevende macht* in die bepaling beperkt uit te leggen. Daardoor vallen verkiezingen van gedecentraliseerde regelgevers, zoals provinciale staten en gemeenteraden, zeer waarschijnlijk buiten het toepassingsbereik van artikel 3 van het Eerste Protocol.²¹ De Tweede Kamerverkiezingen en Europees Parlementsverkiezingen vallen daarentegen wel binnen de reikwijdte van deze

16. Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Aangenomen door de Algemene vergadering van de Verenigde Naties op 16 december 1966, opgemaakt te New York op 19 december 1966 en voor het gehele Koninkrijk der Nederlanden goedgekeurd bij Rijkswet van 24 november 1978 (Stb. 1978, 624).

17. Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Ondertekend in Parijs op 20 maart 1952 en voor het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden goedgekeurd bij Wet van 28 juli 1954 (Stb. 1954, 335). Gewijzigd door Protocol nr. 11 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden betreffende herstructurering van het bij dat Verdrag ingestelde controlemechanisme, met Bijlage. Ondertekend in Straatsburg op 11 mei 1994 en voor het hele Koninkrijk der Nederlanden goedgekeurd (Stb. 1996, 553).

18. Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen. Ondertekend in Brussel op 20 september 1976 en voor Nederland goedgekeurd bij Wet van 29 juni 1977 (Stb. 1977, 407).

19. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. OJ C 326, 26.10.2012, p. 391-407.

20. Davis 2000, p. 31. Zie ook: General Comment No. 25, p. 2 (§ 5).

21. Goedertier & Haeck 2004, p. 469-471.

bepaling.²² De reikwijdte van de Europese Akte en het Europees Handvest is het meest beperkt. De daarin vervatte beginselen voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen hebben alleen betrekking op de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. Strikt genomen is het Europees Handvest zelf overigens geen verdrag, maar op grond van artikel 6, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft het wel dezelfde status als een verdrag.²³

De noodzaak om bij verkiezingen de stemvrijheid te waarborgen, is ook vastgelegd in andere gezaghebbende bronnen voor electorale beginselen, zoals in het Document van Kopenhagen. Daarin hebben de staten die in 1990 deelnamen aan de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa – waaronder ook Nederland – verklaard, dat vrije verkiezingen van essentieel belang zijn om uitdrukking te geven aan de intrinsieke waardigheid en de gelijke en onvervreembare rechten van alle mensen.²⁴ Met *vrije verkiezingen* bedoelden de deelnemende staten: verkiezingen die met redelijke tussenpozen worden gehouden, bij geheime stemming of een gelijkwaardige stemprocedure en onder omstandigheden die de vrije meningsuiting van kiesgerechtigden in de keuze van hun vertegenwoordigers garanderen.²⁵ De deelnemende staten onderstreepten niet alleen hoe belangrijk het is om vrije verkiezingen te organiseren, maar maakten ook concrete afspraken die moeten verzekeren dat de wil van het volk de basis vormt voor de macht van het bestuur.²⁶ Waaronder, in paragraaf 7.1, de afspraak om vrije verkiezingen te organiseren. Of concreter: verkiezingen waarbij de vrije meningsuiting van stemgerechtigden bij de keuze van hun vertegenwoordigers wordt verzekerd.

Het beginsel van stemvrijheid komt ook voor in de Code of Good Practice in Electoral Matters van de Venetië Commissie. In dit document wordt een onderscheid gemaakt tussen twee aspecten van de stemvrijheid: de vrijheid van stemgerechtigden om zich een mening te vormen en de vrijheid van stemgerechtigden om die mening tijdens de stemming tot uitdrukking te brengen.²⁷

22. Green 2014, p. 924-926.

23. Bedoeld is hier het Verdrag betreffende de Europese Unie, met protocollen, zoals dit luidde na het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Trb. 2008, 11). Ondertekend in Lissabon op 13 december 2007 en voor het Europees deel van het Koninkrijk der Nederlanden goedgekeurd bij Rijkswet van 10 juli 2008 (Stb. 2008, 301).

24. Document of the Copenhagen Meeting 1990, § 5.

25. Document of the Copenhagen Meeting 1990, § 5.1.

26. Document of the Copenhagen Meeting 1990, § 7.

27. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 19 (§ 3 aant. 26).

2.1.2 Betekenis

Als er sprake is van stemvrijheid, zo is de veronderstelling, voelen stemgerechtigden zich vrij om bij het uitbrengen van hun stem hun eigen geweten te volgen en zich niet te laten leiden door de belangen of wensen van hun levenspartner, vrienden, patroon of andere invloedrijke mensen in hun omgeving. Stemvrijheid vereist dat stemgerechtigden niet onder druk worden gezet om voor een bepaalde kandidaat te kiezen en er evenmin overmatig toe worden bewogen om op een specifieke politieke partij te stemmen.²⁸ De stemvrijheid omvat daarom twee aspecten: de vrijheid om zich een mening te vormen en de vrijheid om die mening bij de stemming tot uitdrukking te brengen.²⁹ Sommige auteurs gaan nog een stap verder en menen dat stemvrijheid ook inhoudt dat stemgerechtigden zelf moeten mogen bepalen óf zij aan de stemming deelnemen.³⁰ Hoewel die betekenis in een nationale context juist kan zijn, wordt internationaal veelal aangenomen dat een opkomstplicht niet in strijd is met de fundamentele beginselen voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen.

De vrijheid van kiesgerechtigden om zich in de aanloop van de stemming een mening te vormen, houdt voor de staat drie verschillende verplichtingen in. Op de eerste plaats de verplichting om de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vrijheid van vergadering te respecteren. Deze drie rechten waarborgen dat stemgerechtigden zich kunnen voorbereiden op de keuze die hen tijdens de stemming wordt voorgelegd. Zonder deze vrijheden kunnen stemgerechtigden niet effectief gebruikmaken van hun kiesrecht.³¹ Hieruit volgt ook dat de staat moet optreden tegen personen of groepen die de mogelijkheid van stemgerechtigden om zich te oriënteren op hun stemkeuze schenden. Naast grondrechten respecteren, moet de staat dus ook grondrechten beschermen. In haar toelichting bij de Code of Good Practice in Electoral Matters geeft de Venetië Commissie als voorbeeld de situatie waarin iemand probeert de stem van een stemgerechtigde te kopen.³² Door de stem te verkopen is de stemgerechtigde niet langer vrij om zich een mening te vormen en dienovereenkomstig zijn stem uit te brengen.

De tweede verplichting van de staat is om zich ten aanzien van het verkiezingsproces neutraal en onpartijdig op te stellen. Bijvoorbeeld bij het stellen van regels voor het gebruik van massamedia, aanplakbiljetten, het houden van demonstraties en

28. EHRM 6 oktober 1976 zaaknr. 7140/75 (X. / The United Kingdom); en EHRM 11 januari 2007 ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD005506600 § 70 (Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia).

29. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 19 (§ 3 aant. 26).

30. Henning-Schulz 2015, p. 58-59.

31. General Comment No. 25, p. 3 (§ 12).

32. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 20 (§ 3.1 onder b).

de financiering van politieke partijen en kandidaten.³³ Neutraliteit en onpartijdigheid worden ook van de staat verwacht bij de terbeschikkingstelling of de inzet van publieke middelen. Publieke middelen – waaronder gebouwen, faciliteiten, geld, ambtelijke informatie en ambtenaren – mogen worden ingezet om de (politieke) instituties goed te laten functioneren, maar niet ten faveure van campagne-doelstellingen.³⁴ Stemgerechtigden moeten in vrijheid kennis kunnen nemen van verschillende opvattingen, zodat zij hun eigen mening kunnen vormen.³⁵ Als de staat partijdig is, wordt die vrijheid ingeperkt.

De derde en laatste plicht van de staat aangaande de vrijheid van stemgerechtigden om zich een mening te vormen, is een positieve verplichting.³⁶ Staten moeten zich er actief voor inzetten dat kiesgerechtigden zich een mening kunnen vormen over de kandidaten. Bijvoorbeeld door informatie over de kandidaten gemakkelijk toegankelijk maken;³⁷ ook voor personen met een leeshandicap.³⁸

Het tweede aspect van de stemvrijheid heeft betrekking op de stemming. Het betreft de vrijheid van stemgerechtigden om bij de stemming door het invullen van het stembiljet hun eigen mening tot uitdrukking te brengen en vereist dat de staat daarvoor de randvoorwaarden schept. De omstandigheden waarin de stemming plaatsvindt, moeten zodanig zijn dat stemgerechtigden worden beschermd tegen druk van buitenaf – inclusief druk van de autoriteiten – om geen gebruik te maken van hun stemrecht of hun stem op een bepaalde kandidaat of partij uit te brengen.³⁹ Voorbeelden van maatregelen die de staat kan nemen om de stemvrijheid te waarborgen zijn het afschermen van de plek waar stemgerechtigden hun stembiljet invullen zodat derden niet kunnen meekijken – bijvoorbeeld door stembokjes te plaatsen in de stemlokalen – en het opleggen van de verplichting dat stemgerechtigden zelf hun stembiljet in de stembus moeten deponeren. Om de stemvrijheid te waarborgen, moeten de regels van de verkiezingsprocedure strikt worden nageleefd. Overtreding ervan, bijvoorbeeld stembusfraude, moet worden gesanctioneerd.⁴⁰

33. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 20 (§ 3.1 onder a).

34. European Commission for Democracy through Law 2013, p. 5 (§ 10 en 12).

35. Zie ook: European Commission for Democracy through Law 2016.

36. Goedertier & Haeck 2004, p. 472-473.

37. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 20 (§ 3.1 onder b).

38. European Commission for Democracy through Law 2010, § 6.

39. Fawcett 1987, p. 417; en Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 20 (aant. 27).

40. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 20 (aant. 28); en General Comment No. 25, p. 3 (§ 11).

2.1.3 *Belang*

De oorsprong van de democratie⁴¹ en van de stemvrijheid ligt in de Griekse stadsstaat Athene (462-461 v.Chr.).⁴² De inwoners van deze stadsstaat hielden op vaste momenten een volksvergadering: de Ecclesia. De Ecclesia besloot onder meer over de ontwerpbesluiten die haar door de uitvoerende macht ter goedkeuring werden voorgelegd. Alle inwoners van 18 jaar en ouder mochten aan de bijeenkomsten van de volksvergadering deelnemen. Iedere vergadering waren er duizenden mensen aanwezig. Ieder van hen had het recht het woord te voeren, wijzigingen van de ontwerpbesluiten voor te stellen en bij stemmingen zijn stem uit te brengen. Volgens Perikles, een charismatisch staatsman uit die tijd, was dat kenmerkend voor de democratie: de democratie is toegankelijk voor velen – niet slechts voor de minderheid – en het onderscheid tussen de deelnemers wordt gebaseerd op hun kwaliteiten en persoonlijke verdiensten, niet op geluk.⁴³ Het belang van de stemvrijheid, is dus dat een grote groep personen vrij kan meepraten en -beslissen, ongeacht hun afkomst, financiële positie of politieke overtuiging. In de praktijk werden de redenaars echter vaak uitgejouwd door hun publiek. Alleen zij die de kunst van de retoriek beheersten, werden door de Atheense Ecclesia gehoord.⁴⁴

2.1.4 *Bedenkingen tegen het stemmen bij volmacht*

Na in Nederland een verkiezing te hebben geobserveerd, wijzen internationale waarnemers er vaak op dat het bestaan van de mogelijkheid om bij verkiezingen bij volmacht te stemmen een risico oplevert voor de stemvrijheid. De mogelijkheid daartoe kan faciliteren dat stemgerechtigden het recht om bij een verkiezing hun eigen mening door middel van het uitbrengen van hun stem tot uitdrukking te brengen 'afstaan' aan iemand anders.⁴⁵ Dat kan op verschillende manieren. Internationale verkiezingswaarnemers maken in hun rapporten onderscheid tussen twee groepen: stemfraude en groeps- of gezinshoofdstemmen.

Bij het risico op stemfraude wordt vooral aan omkoping gedacht.⁴⁶ Bij omkoping wordt een stemgerechtigde met steekpenningen overgehaald om zijn overtuiging te verzaken en in plaats daarvan zijn stem uit te brengen conform de overtuiging van degene die met een gouden hengel vist. Omkoping vormt dus een directe

41. Het woord *democratie* is afgeleid van het Griekse woord 'dēmokratia'. Dat woord is samengesteld uit de andere Griekse woorden – 'dēmos' (= volk) en 'kratein' (= regeren). Volgens de Griekse historicus Herodotus is de democratie in Athene ingevoerd door Cleisthenes. Herodotus 2014, p. 439 (Boek 6 § 131).

42. Connes 2010, p. 26; en Tak 2017, p. 17.

43. Thucydides 2009, p. 91 (Boek 2 § 37).

44. Connes 2010, p. 27-28.

45. Steenbergen 2015, p. 628.

46. Congress of Local and Regional Authorities 2014, p. 7 (§ 21).

aantasting van de stemvrijheid. Degene die zich met geld, goederen of diensten laat paaien in ruil voor het uitbrengen van een stem op een bepaalde partij of kandidaat, is daarna niet langer vrij om zich een mening over de kandidaten te vormen en dienovereenkomstig zijn stem uit te brengen. Dat recht heeft hij immers verkocht. Om omkoping minder aantrekkelijk te maken is het stemgeheim ingevoerd. Als het stemgeheim in acht wordt genomen, kan degene die een stemgerechtigde heeft omgekocht niet controleren of deze zijn beloften is nagekomen. Daarover meer in paragraaf 2.2 van dit onderzoek. Het bestaan van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen, biedt de omkoper echter een alternatief. Hij kan de stemgerechtigde geld, goederen of diensten aanbieden, in ruil voor het verlenen van een volmacht; bijvoorbeeld aan hemzelf.

De mogelijkheid om bij een verkiezing een stem bij volmacht uit te brengen kan ook onbedoeld groeps- of gezinshoofdstemmen faciliteren.⁴⁷ Vaak wordt in dit verband de Engelse term *family voting* gebruikt. Het verschil met omkoping is dat bij groepsstemmen degenen die het recht afstaan om bij een verkiezing hun eigen mening te uiten door middel van het uitbrengen van hun stem daar geen directe beloning voor terugkrijgen. Het resultaat is echter hetzelfde: de stemgerechtigden zijn niet langer vrij om zich zelfstandig een oordeel over de kandidaten te vormen en een stem uit te brengen op de kandidaat van hun voorkeur.

Groepsstemmen kan plaatsvinden op basis van vrijwilligheid. Bijvoorbeeld als een vrouw op basis van haar geloofsovertuiging meent dat haar het kiesrecht eigenlijk niet toekomt en de uitoefening van haar stemrecht daarom overdraagt aan haar man.⁴⁸ Het kan echter ook zijn dat bepaalde groepen in de samenleving onder druk worden gezet, misleid, geïndoctrineerd of zelfs geïntimideerd, teneinde hen

47. OSCE/ODIHR 2012a, p. 6.

48. In dit voorbeeld wordt de vrouw verondersteld te handelen op basis van een autonome innerlijke geloofsovertuiging, zoals die bijvoorbeeld in het Program van beginselen d.d. 26 februari 2000 van de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) is vastgelegd. In artikel 8 van dit program pleit de partij voor de bevordering van organisch kiesrecht dat rekening houdt met het gezin als cel van de samenleving. In artikel 10 staat dat het vrouwenkiesrecht in strijd is met de roeping van de vrouw. In dezelfde bepaling staat echter ook: 'De vrouw zij in haar eigen consciëntie overtuigd of zij haar stem kan uitbrengen met inachtneming van de haar door God gegeven plaats.' Daarmee laat de partij het uiteindelijk aan de vrouw om zélf te kiezen of zij al dan niet haar stem uitbrengt. Men kan de vraag opwerpen in hoeverre men zeker kan zijn dat hier daadwerkelijk sprake is van een vrije wil. Wordt religie ons niet aangeleerd of zelfs opgedrongen? Als er drang of dwang in het spel is, dan is er inderdaad geen vrije keuze. Maar dat een opvatting gestoeld is op een religieuze overtuiging, is geen reden om direct de aanwezigheid van drang of dwang aan te nemen. Iemand kan er immers vrijwillig voor kiezen een geloofsovertuiging aan te hangen (of daar juist afstand van te doen). Overigens waren er in 1928 ook Kamerleden die opperden het aan vrouwen voor wie deelname aan verkiezingen op gewetensbezwaren stuitte – er gold destijds een opkomstplicht –, toe te staan om een volmacht aan hun echtgenoot te verlenen. Vgl. Kamerstukken II 1927/28, 311, nr. 3, p. 10. Die suggestie werd door de regering niet overgenomen maar was wel de inspiratiebron voor het hier gegeven voorbeeld.

te bewegen niet zelf hun stem uit te brengen, maar een ander een volmacht te verstrekken. In 2010 wees OVSE/ODIHR in dit verband in het bijzonder op de kwetsbaarheid van mensen met een verstandelijke handicap. '[T]he free expression of the will of citizens with a severe mental disability could be at risk in some circumstances, in particular in view of the current legal provisions for proxy voting.'⁴⁹

Hoewel de internationale waarnemers naar aanleiding van verkiezingen in Nederland telkens opnieuw aandacht hebben gevraagd voor de risico's die, in het licht van het beginsel van stemvrijheid, aan de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen verbonden zijn, hebben zij tot nu toe ook steeds geconcludeerd dat er geen concrete aanwijzingen zijn dat de stemvrijheid van groepen kiesgerechtigden in Nederland stelselmatig in het geding is.⁵⁰ Nochtans baart de omvang waarop in Nederland gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid de waarnemers zorgen. Iedere verkiezing opnieuw wordt een groot aantal stemmen bij volmacht uitgebracht: rond de 10%.⁵¹ Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten als gekeken wordt naar het aantal stemmen dat er bij volmacht wordt uitgebracht. En in 2006 becijferde het CBS dat stemgerechtigden met een niet-Westerse achtergrond – op zich een kwetsbare groep – veel vaker een stem bij volmacht uitbrengen dan andere stemgerechtigden. Maar liefst 21% van hen maakte bij de Tweede Kamer-verkiezing in 2006 gebruik van deze mogelijkheid.⁵²

2.2 HET STEMGEHEIM

2.2.1 *Rechtsbronnen*

Het stemgeheim is, als beginsel voor vrije en eerlijke verkiezingen, terug te vinden in vier verdragen waar Nederland partij bij is, namelijk in artikel 25 van het IVBPR, artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM, artikel 1, derde lid, van de Europese Akte en artikel 39 juncto 51 van het Europees Handvest. De genoemde verdragsbepalingen zijn overigens niet onverkort van toepassing op alle in Nederland op basis van de Kieswet gehouden verkiezingen. Zie daarover paragraaf 2.1 van dit onderzoek.

Het stemgeheim is ook neergelegd in andere gezaghebbende bronnen voor electorale beginselen. Paragraaf 7.4 van het Document van Kopenhagen schrijft voor dat landen moeten verzekeren dat de verkiezing bij geheime stemming plaatsvindt, of door middel van een andere stemprocedure die dezelfde stemvrijheid garandeert.

49. OSCE/ODIHR 2010a, p. 7.

50. OSCE/ODIHR 2012a, p. 7.

51. Zie ook paragraaf 4.1 van dit onderzoek.

52. Smeets 2009.

Welke consequentie het stemgeheim voor individuele kiesgerechtigden heeft, komt het duidelijkst tot uitdrukking in de Code of Good Practice in Electoral Matters. Daarin wordt gesteld dat het beginsel voor de kiezer niet alleen een recht inhoudt, maar ook een plicht.

2.2.2 *Betekenis*

De vertaling in het Nederlands van het Engelse ‘*elections (...) by secret ballot*’ in verdragsteksten kan tot enige verwarring leiden omtrent de betekenis van het stemgeheim. Vaak worden deze woorden namelijk wat slordig in het Nederlands vertaald met ‘geheime verkiezingen’. Het is natuurlijk ondenkbaar dat men de staatsvorm van een land waar in het diepste geheim verkiezingen gehouden worden om de leden van de volksvertegenwoordiging te kiezen als democratie zou typeren.⁵³ Voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen is het juist belangrijk dat de tijd en plaats waar de stemming plaats zal vinden openbaar bekendgemaakt wordt. En natuurlijk mag ook de verkiezingsuitslag niet geheim blijven. Beter is de vertaling die in het IVBPR is gekozen: verkiezingen moeten plaatsvinden ‘bij geheime stemming’. Niet de verkiezing is geheim, maar de stemming. En dan niet zozeer het plaatsvinden ervan, maar de handeling waarmee een stem wordt uitgebracht. Dit impliceert ook dat stemgerechtigden door de staat beschermd moeten worden tegen elke vorm van dwang of verplichting om te onthullen hoe zij voornemens zijn te stemmen of hebben gestemd, alsmede tegen elke vorm van onwettige of eigenmachtige invloed van derden op het verkiezingsproces.⁵⁴ Er bestaat dus een directe relatie tussen de stemvrijheid en het stemgeheim.⁵⁵ Het stemgeheim dient ertoe de stemvrijheid te waarborgen.

Tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 waren er in Nederland honderden kiezers, onder wie D66-leider Alexander Pechtold, die op sociale mediakanalen zogenoemde stemfies deelden.⁵⁶ Stemfies zijn foto’s die kiezers van zichzelf hebben gemaakt en waarop ook een ingevuld stembiljet zichtbaar is. Voor juristen roept dit een interessante vraag op: mag je vrijwillig afstand doen van het stemgeheim? Hoewel het maken van stemfies in Nederland niet verboden is,⁵⁷ luidt het juridische antwoord ontkennend.⁵⁸ In zijn interpretatie van artikel 25 van het IVBPR heeft het VN Comité voor de Mensenrechten bepaald dat stemgerechtigden geen afstand mogen doen van hun stemgeheim.⁵⁹ Nog duidelijker is de tekst die is

53. Voor een uitwerking van het begrip ‘democratie’, zie: Bouhon 2014, p. 39-45; en Tak 2017.

54. General Comment No. 25, p. 5-6 (§ 20).

55. De Jong 2014.

56. Nu.nl/ANP, ‘Stemfie’ niet verboden bij Europese verkiezingen’, Nu.nl, 9 mei 2014. Zie ook: De Jong 2014; Wolters 2016; Van Driel & De Jong 2014, p. 184-188.

57. Rb. Den Haag 9 mei 2014 ECLI:NL:RBDHA:2014:5657.

58. Anders: Handelingen II 1988/89, nr. 67 (13 april 1989), p. 5791.

59. General Comment No. 25, p. 5-6 (§ 20).

opgenomen in de Code of Good Practice in Electoral Matters van de Venetië Commissie. Daarin staat letterlijk dat het stemgeheim voor kiezers niet alleen een recht inhoudt, maar ook een plicht.⁶⁰ Het recht ervan verzekerd te zijn dat derden niet kunnen achterhalen wat zij gestemd hebben, maar ook de plicht om zelf actief hun stem voor derden geheim te houden. Dit laatste standpunt is ook door de Kiesraad ingenomen. De Raad heeft daarom ook een expliciet verbod op het maken van stemfies bepleit.⁶¹

Het stemgeheim lijkt dus een absoluut recht te zijn, dat tevens een verplichting tot geheimhouding inhoudt. Toch moet die verplichting tot geheimhouding niet te rigide worden opgevat. Een democratie kan niet bestaan zonder maatschappelijk debat.⁶² Het stemgeheim staat er natuurlijk niet aan in de weg dat stemgerechtigden daarin vrijwillig een politiek standpunt innemen of openlijk steun betuigen aan een politieke partij of individuele kandidaat. De verplichting van stemgerechtigden om hun stemgeheim te bewaren, heeft in beginsel alleen betrekking op wat zij doen in de tijd die verstrijkt tussen het moment waarop zij het stembiljet ontvangen en het moment waarop zij het (ingevulde) stembiljet in de stembus deponeren.⁶³ De Venetië Commissie adviseert dan ook de stembiljetten van kiezers die hun stemgeheim niet respecteren ongeldig te verklaren.⁶⁴ Het stemgeheim staat er ook niet aan in de weg dat kiezers, nadat zij hun stem hebben uitgebracht, vertellen op welke kandidaat zij hebben gestemd.⁶⁵ Zolang zij zich maar niet daartoe verplicht voelen en geen bewijs leveren voor de door hen uitgebrachte stem.⁶⁶ Het stemgeheim staat er zelfs niet aan in de weg stemgerechtigden met een handicap het recht te geven zich, indien noodzakelijk en door henzelf gewenst, door een derde te laten bijstaan bij het uitbrengen van hun stem in het stemhokje.⁶⁷ Dat kan juist de aangewezen manier zijn om het stemgeheim van stemgerechtigden met een handicap nog zoveel mogelijk te waarborgen. Anders dan bij aangepaste stembiljetten met symbolen of in braille is hun stembiljet, eenmaal in de stembus gedeponerd, dan immers niet meer te onderscheiden van de stembiljetten van andere kiezers. Dat neemt niet weg dat kiezers die voor het uitbrengen van hun stem in het stemlokaal afhankelijk zijn van bijstand, door de omstandigheden verplicht worden om aan degene die hen assisteert te onthullen hoe zij hun stem willen uitbrengen en de assistent ook zekerheid heeft omtrent de verwezenlijking van dit voornemen. Maar als de stemprocedure ontoegankelijk is voor stemgerech-

60. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 9 (§ 4 onder a).

61. Kiesraad 2014, p. 3-5. Zie ook Joseph & Vashchanka 2022.

62. EHRM 27 april 2010 ECLI:CE:ECHR:2010:0427JUD000000708 § 154 (Tănase v. Moldova); en EHRM 8 juli 1986 ECLI:CE:ECHR:1986:0708JUD000981582 § 42 (Lingens v. Austria).

63. Reimer 2003, p. 9; en Seifert 1985, p. 247.

64. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 24 (aant. 52).

65. Dundas 2015, p. 348.

66. Kersting & Baldersheim 2004, p. 51.

67. European Commission for Democracy through Law 2010, p. 3 (§ 7).

tigden met een handicap, dan is een beperkte inbreuk op het stemgeheim van deze groep door hen bijstand toe te staan te verkiezen boven een situatie waarin zij om praktische redenen simpelweg niet aan de stemming kunnen deelnemen.⁶⁸ De plicht van de stemgerechtigde om zijn stem geheim te houden, wijkt in dat geval dus voor het recht het stemrecht uit te oefenen.⁶⁹

2.2.3 *Belang*

Het stemgeheim heeft niet altijd als fundamenteel beginsel voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen gegolden. Integendeel, toen de democratie in 462-461 voor Christus in de Griekse stadsstaat Athene ontstond, werd juist veel waarde gehecht aan de openbaarheid van de stemming.⁷⁰ In de Atheense Ecclesia werden besluiten veelal door handopsteken – *cheirotomia* – genomen. Ook als het de verkiezing van hoge functionarissen betrof.⁷¹

Dat het stemgeheim gewaarborgd moet zijn om vrije en eerlijke verkiezingen te houden, is een relatief nieuw inzicht.⁷² De eerste moderne verkiezing bij geheime stemming vond plaats in 1856 in de Australische deelstaten Victoria en South Australia.⁷³ Met het stemgeheim wilden de Australiërs tot uitdrukking brengen dat in een democratie deelname aan het bestuur niet alleen een onvervreemdbaar recht is dat alle mensen op een gelijke manier toekomt, maar ook dat de kiesgerechtigden dit recht naar eigen eer en geweten moeten kunnen uitoefenen. Al snel werd het stemgeheim ook in andere landen ingevoerd, zoals in: het Verenigd Koninkrijk (1872)⁷⁴, België (1877),⁷⁵ Nederland (1896)⁷⁶ en Frankrijk (1913).⁷⁷ De argumenten voor de invoering van het stemgeheim waren overal vergelijkbaar. Soms werd het stemgeheim preventief ingevoerd bij de uitbreiding van de groep kiesgerechtigden, omdat men zorgen had over mogelijke beïnvloeding van de nieuwelingen.⁷⁸ Dat was bijvoorbeeld het geval in het Verenigd Koninkrijk⁷⁹ en

68. Zie ook artikel 29, onderdeel a, onder III, Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169). Ondertekend in New York op 13 december 2007 en voor het hele Koninkrijk der Nederlanden goedgekeurd bij Rijkswet van 14 april 2016 (Stb. 2016, 182).

69. Voßkuhle & Kauffhold 2013.

70. Braun 2006, p. 16.

71. Connes 2010, p. 25-30.

72. Voor een literatuuroverzicht van argumenten voor en tegen de openlijke stemming, zie: Buchstein 2000, p. 23-29 en 537-678.

73. Mercurio & Williams 2004, p. 370.

74. Hayward 2010, p. 45.

75. De Smaele 2009, p. 129; en Bouhon 2014, p. 293.

76. Van Driel & De Jong 2014, p. 187.

77. Connes 2010, p. 65.

78. Tak 2017, p. 154.

79. Smith 1990, p. 458.

in Nederland.⁸⁰ In andere landen was de invoering van het stemgeheim een reactie op geconstateerde misstanden. In Canada was het in de negentiende eeuw bijvoorbeeld niet ongebruikelijk dat verkiezingen gepaard gingen met drankgelagen, intimidatie en omkoping. Om een einde te maken aan dergelijke wanpraktijken, besloot de regering in 1874 dat de kroegen op de dag van de stemming gesloten moesten blijven en dat de stemming geheim moest zijn.⁸¹ Het stemgeheim is dus niet alleen bedoeld om te bevorderen dat stemgerechtigden bij het uitbrengen van hun stem hun eigen geweten volgen en zich niet laten leiden door de belangen van hun patroon of andere invloedrijke mensen in de samenleving, maar ook om intimidatie en omkoping te voorkomen.⁸² Intimidatie en omkoping kunnen er immers toe leiden dat degene die zich daaraan schuldig maakt meer invloed krijgt op de verkiezingsuitslag dan anderen. Dat is in strijd met het beginsel van stemgelijkwaardigheid. Daarover meer in paragraaf 2.3 van dit onderzoek.

De waarborging van het stemgeheim maakt het minder aantrekkelijk om kiesgerechtigden om te kopen.⁸³ Het is dan voor degene die geld, goederen of diensten aanbiedt in ruil voor het uitbrengen van een stem op een bepaalde partij of kandidaat immers niet meer eenvoudig controleerbaar of de ander ook aan zijn prestatieverplichting heeft voldaan.⁸⁴ Het probleem dat een of meer personen meer invloed hebben op de verkiezingsuitslag dan hen op grond van de wet toekomst, speelt ook bij intimidatie. Bij intimidatie worden stemgerechtigden niet met geld, goederen of diensten verleid, maar met (dreiging met) geweld of andere represailles bewogen om hun stem niet of op een bepaalde wijze uit te brengen. Het verplichte stemgeheim beschermt stemgerechtigden hiertegen. Als kiezers niet bij machte zijn te bewijzen hoe zij het stembiljet hebben ingevuld, weten zij – net als degenen die hen intimideren –, dat iedere vorm van vergelding na de stemming los staat van de wijze waarop zij hun stem hebben uitgebracht.⁸⁵ Zowel bij omkoping als bij intimidatie zijn stemgerechtigden niet meer geheel vrij om conform hun eigen overtuiging te stemmen. Daarom beschouw ik dit – het waarborgen van de stemvrijheid – als het primaire door het stemgeheim te beschermen belang. De twee andere belangen, het voorkomen van omkoping en intimidatie, zijn daarvan afgeleid.

80. Kamerstukken II 1895/96, 27, nr. 1, p. 7; Kamerstukken II 1895/96, 27, nr. 2, p. 38 en 48; en Handelingen II 1895/96, nr. 71 (10 juni 1896), p. 1376.

81. Feasby 1997, p. 251-252.

82. Braun 2006, p. 49. Anders: Wang 2012, p. 22.

83. Aidt & Jensen 2017, p. 556.

84. Levmore 2000, p. 133.

85. Schelling 1980, p. 19 en 148.

2.2.4 *Bedenkingen tegen het stemmen bij volmacht*

Bij het stemmen bij volmacht verleent een stemgerechtigde – de volmachtgever – de bevoegdheid aan een andere stemgerechtigde – de gevolmachtigde – om ook namens hem een stem uit te brengen. Om de stem in overeenstemming met de wens van de volmachtgever uit te kunnen brengen, moet de volmachtgever de gevolmachtigde daarbij wel melden op welke kandidaat hij gestemd zou hebben als hij zelf zijn stem in het stemlokaal had uitgebracht. Internationale verkiezingswaarnemers van OVSE/ODIHR hebben verschillende keren aangegeven deze gang van zaken in strijd met het stemgeheim te vinden,⁸⁶ of ten minste potentieel daarmee in strijd.⁸⁷ Immers, de gevolmachtigde weet niet alleen op welke kandidaat de volmachtgever had willen stemmen; hij weet ook hoe diens stem effectief is uitgebracht. Dat doet hij immers zelf.

De conclusie van OVSE/ODIHR dat het stemmen bij volmacht inbreuk maakt op het stemgeheim, is op zichzelf juist.⁸⁸ Dat is inherent aan deze stemmethode. De vraag is evenwel; hoe ernstig is die inbreuk? Dat hangt van de situatie af. Het primaire belang van het stemgeheim is de bescherming van de stemvrijheid. Als stemgerechtigden er zelfstandig en vrij voor kunnen kiezen om hun stem bij volmacht uit te brengen, dan is er feitelijk niet veel aan de hand. In het stemlokaal handelen de gevolmachtigden uit naam van hun volmachtgevers. Zij weten dus hoe de stem van hun volmachtgevers is uitgebracht. Maar als het stemgeheim in het stemlokaal voldoende gewaarborgd wordt, dan kunnen zij niets met die informatie. Niet ten voordele van de volmachtgever, omdat de gevolmachtigde de volmachtgever niet kan bewijzen conform diens instructies te hebben gehandeld. Maar ook niet ten nadele van de volmachtgever, omdat de gevolmachtigde dit bewijs evenmin aan derden kan leveren. De volmachtgever kan dus een steminstructie geven die geheel strookt met zijn eigen innerlijke overtuiging, zonder bang te hoeven zijn voor represailles. Dat hij daarmee zijn plicht tot geheimhouding schendt, is strikt genomen juist, maar geenszins bezwaarlijk. Ook de Venetië Commissie vindt een regeling in het kiesrecht die stemgerechtigden in staat stelt hun stem bij volmacht uit te brengen, niet per definitie onverenigbaar met het stemgeheim.⁸⁹ Over de vraag hoe beide zich tot elkaar verhouden, heeft de commissie in de toelichting bij de Code of Good Practice in Electoral Matters opgemerkt: 'Proxy voting, which is subject to strict conditions, is a separate issue.'⁹⁰ Oftewel: stemmen bij volmacht levert geen ontoelaatbare schending van het stemgeheim op, mits het stemmen bij volmacht onder strikte voorwaarden plaatsvindt. Op de voorwaarden die in

86. OSCE/ODIHR 2012a, p. 6; OSCE/ODIHR 2012c, p. 7; en OSCE/ODIHR 2010a, p. 8.

87. OSCE/ODIHR 2014a, p. 7.

88. Aldus ook: Kiesraad 2008, p. 6.

89. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 8 (§ 3.2 onder V).

90. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 24 (aant. 53).

Nederland en andere landen worden gesteld aan de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen wordt in respectievelijk hoofdstuk 5 en hoofdstuk 8 van dit onderzoek dieper ingegaan.

Anders wordt het, als stemgerechtigden er niet vrij en zelfstandig voor kunnen kiezen om hun stem bij volmacht uit te brengen; bijvoorbeeld als stemgerechtigden op grond van wet- en regelgeving geen andere manier ter beschikking staat om van hun stemrecht gebruik te maken. In Nederland is dat veelal het geval bij stemgerechtigde personen aan wie op de dag van de stemming rechtmatig hun vrijheid is ontnomen.⁹¹ Hoewel detentie in beginsel niet de (tijdelijke) ontzetting uit het kiesrecht tot gevolg heeft,⁹² leidt vrijheidsontneming ertoe dat gedetineerden hun stem doorgaans niet zelfstandig in een stemlokaal kunnen uitbrengen. Stemmen bij volmacht is voor gedetineerden vaak de enige manier om hun stemrecht uit te kunnen oefenen.⁹³

2.3 STEMGELIJKWAARDIGHEID

2.3.1 *Rechtsbronnen*

In twee verdragen waar Nederland partij bij is, wordt de stemgelijkwaardigheid als fundamenteel beginsel voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen benoemd. Artikel 25 van het IVBPR vereist dat er verkiezingen worden gehouden krachtens gelijkwaardig kiesrecht en in artikel 9 van de Europese Akte is bepaald dat niemand meer dan eenmaal zijn stem mag uitbrengen bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. Wordt artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM gelezen in samenhang met artikel 14 van dat verdrag, dan ligt het stemgelijkwaardigheidsbeginsel ook daarin besloten. Artikel 3 draagt de verdragstaten immers op om bij verkiezingen de vrije meningsuiting van het volk te waarborgen en artikel 14 verlangt dat dit op een non-discriminatoire manier wordt gedaan. Dat betekent niet dat er geen eisen aan de kiesgerechtigdheid gesteld mogen worden, maar wel dat verdragsstaten bepaalde categorieën stemgerechtigden niet meer stemmen mogen laten uitbrengen dan andere stemgerechtigden bij dezelfde verkiezing.⁹⁴

91. Art. B 6 Kieswet. Zie ook art. 5 lid 1 en 46 lid 1 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

92. Zie over de strafrechtelijke uitsluiting van het kiesrecht: Bakker 2015, p. 86-147.

93. Art. B 6 lid 1 Kieswet. Een uitzondering doet zich voor als gedetineerden verlof krijgen om een buiten het detentiecentrum gevestigd stemlokaal te bezoeken of er een stembureau in de penitentiaire inrichting wordt gevestigd. Aldus ook: Sackers 2007, p. 210; Elzinga, Kummeling, & Schipper-Spanninga 2012, p. 89-92; en Aanhangsel Handelingen II 2009/10 nr. 2967.

94. Elst & Van Looy 2014, p. 19.

Indirect wordt in Nederland de stemgelijkwaardigheid voor EU-onderdanen die niet tevens Nederlander zijn ook gewaarborgd door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De artikelen 39, eerste lid, en 40 van het Handvest bepalen dat iedere EU-burger het actief en passief kiesrecht toekomt voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement en de gemeenteraad 'onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat'. Voor Nederlanders maakt de stemgelijkwaardigheid deel uit van hun grondwettelijk recht. 'Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen (...).'⁹⁵ Door het Handvest komt dit recht, voor zover het ziet op de verkiezing van de leden van gemeenteraden en de Nederlandse leden van het Europees Parlement, onder dezelfde voorwaarden ook toe aan andere EU-burgers die permanent in Nederland verblijven.

Naast in de vier hiervoor genoemde verdragen, is de stemgelijkwaardigheid ook neergelegd in andere gezaghebbende bronnen voor electorale beginselen. Zo is in paragraaf 7.3 van Document van Kopenhagen vastgelegd dat staten alle volwassen staatsburgers algemeen en gelijkwaardig kiesrecht behoren toe te kennen. Het meest uitgewerkt is het beginsel van stemgelijkheid in paragraaf 2 van de Code of Good Practice in Electoral Matters van de Venetië Commissie, waarin het evenwel deel uitmaakt van een breder beginsel: het beginsel van gelijkwaardigheid.

2.3.2 *Betekenis*

De betekenis van het electorale beginsel van stemgelijkwaardigheid is niet in alle rechtsbronnen dezelfde. In artikel 25 van het IVBPR, artikel 9 van de Europese Akte, artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM (gelezen in combinatie met artikel 14 van dat verdrag) en in artikel 4 van de Nederlandse Grondwet staat de passieve stemgelijkwaardigheid voorop. Dit houdt in dat het kiesstelsel zodanig moet zijn ingericht dat alle stemgerechtigden een gelijkwaardige invloed hebben op de verkiezingsuitslag. Die gelijkwaardigheid staat eraan in de weg sommige mensen meer dan eenmaal hun stem te laten uitbrengen op grond van hun afkomst,⁹⁶ sekse,⁹⁷ handicap,⁹⁸ nationaliteit, of anderszins, terwijl anderen van die

95. Art. 4 Grondwet.

96. Zie in dit verband ook artikel 5 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Trb. 1966, 237). Ondertekend in New York op 7 maart 1966 en voor het hele Koninkrijk der Nederlanden goedgekeurd bij Rijkswet van 11 februari 1971 (Stb. 1971, 81).

97. Zie in dit verband ook artikel I van het Verdrag betreffende de politieke rechten van de vrouw (Trb. 1968, 92). Ondertekend in New York op 31 maart 1953 en voor Nederland goedgekeurd bij Rijkswet van 29 april 1971 (Stb. 1971, 282).

98. Zie in dit verband ook artikel 29 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169). Ondertekend in New York op 13 december 2007 en voor het hele Koninkrijk der Nederlanden goedgekeurd bij Rijkswet van 14 april 2016 (Stb. 2016, 182).

mogelijkheid verstoken blijven.⁹⁹ Ook mag de stem van bepaalde groepen kiezers in beginsel¹⁰⁰ niet zwaarder meewegen bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag dan de stem van andere kiezers.¹⁰¹ Vandaar dat de passieve stemgelijkwaardigheid soms ook wordt aangeduid met de Engelstalige soundbite *one man, one vote*.¹⁰²

Gelijkwaardigheid impliceert overigens geen verplichting tot absolute gelijkheid tussen stemgerechtigden.¹⁰³ Het staat landen vrij hun eigen kiessysteem te kiezen.¹⁰⁴ De keuze van een kiessysteem hangt af van de doelen die men daarmee wil bereiken.¹⁰⁵ Wordt voor een districtenstelsel gekozen, dan zal het aantal stemmen dat een kandidaat in een kiesdistrict nodig heeft om gekozen te worden nooit in alle stemdistricten absoluut hetzelfde zijn.¹⁰⁶ Ter nadere illustratie: België was bij de verkiezing van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 15 mei 2014 verdeeld in 11 kiesdistricten, waaronder de kiesdistricten Antwerpen en Limburg.¹⁰⁷ In het kiesdistrict Antwerpen waren er afgerond 55.044 stemgerechtigden per te kiezen volksvertegenwoordiger geregistreerd,¹⁰⁸ in het kiesdistrict Limburg 52.895.¹⁰⁹ Een stemgerechtigde uit Limburg had in 2014 dus meer invloed op de samenstelling van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers dan een stemgerechtigde uit Antwerpen. Het verschil is een logisch gevolg van het gekozen kiessysteem en derhalve tot op zekere hoogte aanvaardbaar. Het roept evenwel de vraag op hoe groot het verschil in waarde tussen twee stemmen, uitgebracht in verschillende kiesdistricten bij dezelfde verkiezing, mag zijn, wil men nog van gelijkwaardigheid kunnen blijven spreken. Wanneer worden de verschillen zo groot dat ze niet meer aanvaardbaar zijn?

In verschillende, naar aanleiding van verkiezingswaarnemingsmissies uitgebrachte rapporten, heeft OVSE/ODIHR invulling gegeven aan de woorden '*equal suffrage*' uit paragraaf 7.3 van het Document van Kopenhagen. De criteria die in deze

99. General Comment No. 25, p. 3-4 (§ 3); Joseph & Castan 2013, p. 744.

100. Voor een voorbeeld van een legitieme uitzondering op het uitgangspunt van stemgelijkwaardigheid zie: European Commission for Democracy through Law 20008, p. 2 (§ 6).

101. Leenknecht 2000, p. 84.

102. Sommige auteurs geven aan 'one man, one vote' nog een tweede, complementaire betekenis, namelijk: elk individu heeft kiesrecht. In deze zin: Avril 2007, p. 123.

103. Stainer-Hämmerle 2009, p. 36; ECHR 18 december 1980 ECLI:CE:ECHR:1980:1218DEC000876579 (Liberal Party, R. and P. v. United Kingdom); en EHRM 2 maart 1987 ECLI:CE:ECHR:1987:0302JUD000926781 § 54 (Mathieu-Mohin en Clerfayt v. Belgium).

104. General Comment No. 25, p. 5 (§ 21).

105. Hannum 2007.

106. Er is wel onderzoek bekend naar de effecten van kiesdistricten op de representativiteit en proportionaliteit van de verkiezingsuitslag. Zie: Lijphart 2012, p. 137-140; Farrell 2011, p. 154-155; en Kummeling & Van der Kolk 2002, p. 24 en 26-27.

107. Art. 87 Kieswetboek.

108. Het kiesdistrict Antwerpen telde in 2014 1.321.053 kiesgerechtigden. Er waren 24 zetels te vergeben.

109. Het kiesdistrict Limburg telde in 2014 634.734 kiesgerechtigden. Er waren 12 zetels te vergeben.

rapporten worden gebruikt om de stemgelijkwaardigheid te beoordelen zijn steeds vergelijkbaar, maar niet overal even precies geformuleerd. In een rapport over de parlementsverkiezingen in Canada wordt bijvoorbeeld het criterium ‘not exceeding 10 per cent difference in population between electoral districts nationwide’¹¹⁰ gebruikt, terwijl in een rapport over vergelijkbare verkiezingen in Bulgarije als criterium wordt gegeven dat de verschillen in grootte tussen kiesdistricten niet ‘the recommended permissible deviation of 10 per cent from the average’ mogen overschrijden. Op het eerste gezicht lijkt dat een ander criterium. Toch is het plausibel dat daarmee hetzelfde wordt bedoeld, want beide criteria zijn ook in één en hetzelfde vonnis van het Supreme Court van de Verenigde Staten van Amerika terug te vinden.¹¹¹ Bovendien wordt hoogstwaarschijnlijk niet een verschil in procenten, maar een verschil in procentpunten bedoeld.¹¹² Het percentage dat het kleinste kiesdistrict kleiner is dan het gemiddelde kiesdistrict wordt opgeteld bij het percentage dat grootste kiesdistrict groter is dan het gemiddelde kiesdistrict en de som daarvan mag niet meer zijn dan 10 procentpunten. Ter illustratie dient het volgende voorbeeld van een fictief land met zowel enkelvoudige als meervoudige kiesdistricten.

Tabel 2.1 Fictief voorbeeld van het toegestaan verschil in stemwaarden in een districtensysteem

	Aantal Inwoners	Zetels	Inwoners per zetel	Afwijking t.o.v. gemiddelde
District 1	198	2	99	$\Delta + 5$ (5,32%)
District 2	94	1	94	$\Delta = 0$ (0 %)
District 3	90	1	90	$\Delta - 4$ (4,26%)
District 4	182	2	91	$\Delta - 3$ (3,19%)
Totaal	564	6		
Gemiddeld			94	

Het verschil tussen het kiesdistrict met de minste inwoners (District 3) en het kiesdistrict met de meeste inwoners (District 1) is in Tabel 2.1 9,58 procentpunt (5,32% + 4,26%) en daarmee in lijn met het beginsel van stemgelijkwaardigheid. De 10 procentpuntregel is terug te vinden in meer rapporten van OVSE/ODIHR.¹¹³ Aldus geformuleerd sluit de vuistregel niet expliciet uit dat het kleinste kiesdistrict een bevolkingsaantal mag hebben dat per volksvertegenwoordiger 4,28% kleiner is dan het gemiddelde, terwijl het grootste kiesdistrict 5,32% meer inwoners per volksvertegenwoordiger heeft dan het gemiddelde. In een rapport dat OVSE/ODIHR in 2015 uitbracht naar aanleiding van de parlementsverkiezingen in het

110. OSCE/ODIHR 2016, p. 6.

111. USA Supreme Court, 578 U.S. 54 (2016) (Evenwel v. Abbott), p. 3 en 4 en voetnoot 2.

112. USA Supreme Court, 420 U.S. 22 (1975) (Chapman v. Meier).

113. OSCE/ODIHR 2014b, p. 6-7; en OSCE/ODIHR 2015a, p. 5.

Verenigd Koninkrijk is echter een aangescherpt criterium terug te vinden. Bij die verkiezing werd geconstateerd dat veel kiesdistricten 'deviate by more than five per cent from the electoral quota.'¹¹⁴ Oftewel: de inwonersaantallen van het grootste en kleinste kiesdistrict mogen elk niet meer dan 5% van het gemiddelde afwijken (hetgeen ook een maximum van 10 procentpunten geeft). Uit de context wordt niet duidelijk of OVSE/ODIHR hier bedoeld heeft de 10 procentpuntregel aan te scherpen, er sprake is van een vergissing of dat dit een voorbeeld is van de in het begin van dit hoofdstuk besproken diversificatie. Dat kan ook onbesproken blijven. Voor het doel van deze paragraaf is het voldoende om vast te kunnen stellen dat de keuze voor een kiessysteem ertoe kan leiden dat niet alle stemgerechtigden evenveel invloed hebben op de verkiezingsuitslag en dat er grenzen zijn aan de toelaatbaarheid van dergelijke verschillen.

Naast de passieve stemgelijkwaardigheid, bestaat ook de actieve stemgelijkwaardigheid. Waar de passieve stemgelijkwaardigheid verlangt dat de overheid geen maatregelen neemt die bedoeld zijn om bepaalde (groepen) stemgerechtigden meer invloed te geven op de verkiezingsuitslag dan andere, vereist de actieve stemgelijkwaardigheid dat de overheid zich juist inspant om te waarborgen dat iedere stemgerechtigde het kiesrecht ook daadwerkelijk kan uitoefenen.

De actieve stemgelijkwaardigheid ligt besloten in artikel 25 van het IVBPR. In zijn toelichting bij dat artikel stelt het VN Comité voor de Mensenrechten dat landen maatregelen moeten nemen om te verzekeren dat stemgerechtigden ook daadwerkelijk effectief gebruik kunnen maken van hun stemrecht.¹¹⁵ Overheden mogen niet accepteren dat analfabetisme, taalachterstand, armoede of belemmeringen in de mobiliteit voor sommige stemgerechtigden aan de daadwerkelijke uitoefening van het kiesrecht in de weg (blijven) staan.

2.3.3 *Belang*

De passieve stemgelijkwaardigheid werd al bij het ontstaan van de democratie als fundamenteel beginsel voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen beschouwd. Als er een stemming plaatsvond in de Atheense Ecclesia had iedere aanwezige één stem. Iemands sociale afkomst of inkomen had geen invloed op zijn stemrecht. Het stemrecht was universeel en gelijk.¹¹⁶ De stemgelijkwaardigheid brengt die gelijkheid van mensen tot uitdrukking. En die politieke gelijkheid is – samen met de politieke vrijheid – nodig, wil de wil van het volk leidend kunnen zijn.¹¹⁷ Stemgelijkwaardigheid is dus een voorwaarde voor de volkssoevereiniteit

114. OSCE/ODIHR 2015b, p. 3.

115. General Comment No. 25, p. 3 (§ 11 en 12).

116. Connes 2010, p. 28.

117. Nowak 2003, p. 45.

en daarmee voor iedere democratische regeringsvorm. Zij brengt het gelijke recht van mensen tot uitdrukking om invloed uit te oefenen op de wetgevende macht. Zowel door bij verkiezingen te gaan stemmen, als door zelf kandidaat te staan. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in dit verband al eens gesteld dat de effectiviteit van het passief kiesrecht afhankelijk is van de eerlijke uitoefening van het actief kiesrecht.¹¹⁸ Immers: stel dat een groep stemgerechtigden abusievelijk op meer dan één kiezerslijst voorkomt en bijgevolg vaker kan gaan stemmen, dan leidt dat ertoe dat de kandidaat van hun voorkeur meer kans maakt om gekozen te worden dan andere kandidaten.

Pas veel recenter is er ook aandacht gekomen voor actieve stemgelijkwaardigheid: de mogelijkheid van stemgerechtigden om daadwerkelijk effectief gebruik te maken van hun stemrecht. Oudere stemgerechtigden en stemgerechtigden met een handicap kunnen zich weerhouden voelen om zelfstandig hun stem uit te brengen in het stemlokaal. Bijvoorbeeld omdat de stemlokalen voor hen onvoldoende toegankelijk zijn. Dat leidt ertoe dat hun mening in mindere mate in de verkiezingsuitslag tot uitdrukking komt, terwijl de verkiezingsuitslag idealiter toch een weerspiegeling van de wil van de bevolking zou moeten zijn. Anders gezegd: het belang van actieve stemgelijkwaardigheid is het waarborgen dat iedere stemgerechtigde ook effectief deel kan nemen aan het verkiezingsproces.

2.3.4 *Bedenkingen tegen het stemmen bij volmacht*

Als iemand bij volmacht stemt, leidt dit ertoe dat zijn gevolmachtigde in het stemlokaal niet alleen zijn eigen stembiljet invult en in de stembus deponeert, maar ook het stembiljet van diens volmachtgever. De Kieswet veronderstelt dat de gevolmachtigde daarbij de stem van de volmachtgever conform diens wens uitbrengt, maar dat is niet controleerbaar. Het stemgeheim staat aan een controle daarvan in de weg. De gevolmachtigde zou de extra stem ook kunnen gebruiken om andermaal op de kandidaat van zijn eigen voorkeur te stemmen. Op die manier kan de gevolmachtigde meer invloed op de verkiezingsuitslag uitoefenen dan andere stemgerechtigden en dat is in strijd met het beginsel van stemgelijkwaardigheid.

Ook als de gevolmachtigde wel rechtmatig handelt tegenover de volmachtgever kan de stemgelijkwaardigheid onder druk komen te staan als bij volmacht wordt gestemd. Dat is bijvoorbeeld het geval als volmachtgevers hun gevolmachtigden niet instrueren over de wijze waarop zij willen dat hun stem wordt uitgebracht, maar een blanco volmacht afgeven. Bij een blanco volmacht krijgen gevolmachtigden de bevoegdheid om alles te doen met de stem van de volmachtgevers wat

118. EHRM 8 juli 2008 ECLI:CE:ECHR:2007:0522DEC000910304 § 83 (Georgian Labour Party v. Georgia).

hen goeddunkt. Het staat hen volkomen vrij de stem van hun volmachtgevers te gebruiken om hun eigen stemvoorkeur te dupliceren of de stem op een willekeurige andere kandidaat uit te brengen. Het gevolg hiervan is dat zij feitelijk meer invloed hebben op de verkiezingsuitslag dan andere stemgerechtigden, die geen volmacht hebben gekregen. Hetzelfde probleem doet zich voor als volmachtgevers zoveel vertrouwen hebben in het oordeel van hun gevolmachtigde, of zo weinig waarde hechten aan hun stemrecht, dat zij de gevolmachtigde instrueren voor hen dezelfde stemkeuze te maken, zonder zelf vooraf van die keuze op de hoogte te zijn. Net als bij de blanco volmacht worden de gevolmachtigden in dit geval immers in staat gesteld om nog een stem uit te brengen in lijn met hun eigen persoonlijke inzichten, opvattingen en belangen. Anders is het natuurlijk als de volmachtgever en de gevolmachtigde met elkaar in gesprek gaan en de volmachtgever zich daarin met argumenten laat overtuigen om zijn stem op een bepaalde kandidaat uit te willen brengen. Was de volmachtgever zelf naar het stemlokaal gegaan om zijn stem uit te brengen, dan had hij immers dezelfde keuze gemaakt.

2.4 DEELCONCLUSIE

De mogelijkheid om bij een verkiezing een stem bij volmacht uit te brengen, staat volgens internationale verkiezingswaarnemers op gespannen voet, of is zelfs in strijd, met drie fundamentele beginselen voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen: de stemvrijheid, de stemgelijkwaardigheid en het stemgeheim. De stemvrijheid kan worden ondermijnd, omdat het bestaan van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen onbedoeld stemfraude en groeps- of gezinshoofdstemmen kan faciliteren. Stemfraude en groeps- of gezinshoofdstemmen tasten de stemvrijheid aan. De stemgelijkwaardigheid kan in het geding komen als de regeling om bij volmacht te stemmen niet in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever wordt uitgevoerd. Dat wil zeggen: als de volmachtgever zijn gevolmachtigde geen of onvoldoende steminstructie meegeeft of de gevolmachtigde, bij het uitbrengen van de stem van de volmachtgever, deze steminstructie niet opvolgt. Voor beide beginselen geldt dat de genoemde risico's inderdaad bestaan, maar het is geen wet van Meden en Perzen dat deze risico's zich ook verwerkelijken. In de hoofdstukken 5 tot en met 7 van dit onderzoek wordt ingegaan op de maatregelen die in Nederland genomen zijn om dat te voorkomen. Alleen het stemgeheim, ten slotte, is altijd in het geding wanneer een stemgerechtigde zijn stem bij volmacht uitbrengt. De gevolmachtigde weet immers per definitie hoe deze het stemrecht van de volmachtgever namens deze heeft uitgeoefend; zelfs beter dan de volmachtgever zelf. Als de stemvrijheid voor het overige is (en wordt) gewaarborgd, kan aan dit nadeel echter minder gewicht worden toegekend dan aan het voordeel dat het kunnen stemmen bij volmacht met zich meebrengt: de mogelijkheid om de stemvoorkeur van stemgerechtigden die op de dag van de stemming niet naar

het stembureau kunnen komen toch te betrekken bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag.



In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat het uitoefenen van een volmacht niet te doen is zonder inbreuk te maken op een van de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen: het stemgeheim. De gevolmachtigde weet immers hoe deze uit naam van de volmachtgever diens stem heeft uitgebracht. Ook is vastgesteld dat de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen het gewaarborgd zijn van twee andere fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen – de stemvrijheid en de stemgelijkwaardigheid – onder druk kan zetten. Toestaan dat aan een verkiezing kan worden deelgenomen door bij volmacht te stemmen, kent dus risico's. De kans dat deze risico's zich daadwerkelijk manifesteren hangt evenwel van verschillende factoren af, waaronder de manier waarop de procedure om bij volmacht te stemmen is ingericht¹ en de wijze waarop in de praktijk van die mogelijkheid gebruikgemaakt wordt.²

Niettegenstaande de risico's die verbonden zijn aan de mogelijkheid in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen, biedt de mogelijkheid daartoe wel een oplossing voor stemgerechtigden die op de dag van stemming niet in staat zijn om zelf hun stem in het stemlokaal uit te brengen. Het is echter niet de enige denkbare oplossing. Gelet op de aan deze alternatieve stemmethode verbonden nadelen, wordt in dit hoofdstuk onderzocht hoe andere alternatieve stemmethoden – die ook een oplossing kunnen zijn voor de geschetste problematiek – zich verhouden tot de genoemde fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. De vraag of andere alternatieve stemmethoden individuele stemgerechtigden er beter tegen beschermen dat er inbreuk wordt gemaakt op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen is overigens niet nieuw. Zij is in het verleden ook opgeworpen door verkiezingswaarnemers van OVSE/ODIHR³ en het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa.⁴ De laatste beval daarbij zelfs expliciet een alternatieve stemmethode aan: briefstemmen. In dit hoofdstuk worden eerst de alternatieven voor het stemmen bij volmacht globaal in kaart

1. Zie hierover paragraaf 1.4 van dit onderzoek.

2. Zie hierover hoofdstuk 4 en paragraaf 9.3 van dit onderzoek.

3. OSCE/ODIHR 2010a, p. 9.

4. Congress of Local and Regional Authorities 2014.

gebracht (§ 3.1). Het gaat daarbij om alternatieve stemmethoden die, net als het stemmen bij volmacht, stemgerechtigden in staat stellen hun stem anders dan persoonlijk op de dag van de stemming in het stemlokaal uit te brengen. Daarna wordt onderzocht welke (potentiële) risico's deze alternatieve stemmethoden voor het gewaarborgd zijn van de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen van individuele stemgerechtigden meebrengen (§ 3.2). Tot slot volgt een conclusie (§ 3.3).

3.1 ANDERE ALTERNATIEVE STEMMETHODEN

De beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen kunnen het best gewaarborgd worden als stemgerechtigden hun stem op de dag van de stemming in het stemlokaal uitbrengen. Omdat het stemlokaal een gecontroleerde omgeving is, kan er daar optimaal voor worden zorggedragen dat de waarborgen voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen worden gerespecteerd. De stemprocedure en het stemlokaal kunnen zodanig worden ingericht dat stemgerechtigden in alle vrijheid zelfstandig hun stem kunnen uitbrengen en zich ervan verzekerd weten dat niemand erachter komt hoe zij hun stembiljet hebben ingevuld. De leden van het stembureau zien daarop toe. Dat maakt het reguliere stemmen op de dag van de stemming in een stemlokaal tot de preferente stemmethode.⁵

Er zijn echter ook wat in dit onderzoek *alternatieve stemmethoden* worden genoemd. Stemmen bij volmacht is er daar één van. Alternatieve stemmethoden maken het mogelijk stemgerechtigden die op de dag van de stemming niet in staat zijn om hun stem zelf in het stemlokaal uit te brengen, daarvoor een alternatieve manier aan te bieden. In het Engels wordt daarom wel gesproken van *absent voting*⁶ of *special voting arrangements (SVAs)*. Door alternatieve stemmethoden aan te bieden kan worden voorkomen dat (specifieke groepen) stemgerechtigden niet aan de stemming kunnen deelnemen.⁷ Alternatieve stemmethoden faciliteren dus de daadwerkelijke toegang tot het verkiezingsproces, maar zijn oorspronkelijk niet bedoeld als volwaardige vervangers voor het stemmen in het stemlokaal op de dag van de stemming.⁸ De keerzijde van veel van deze alternatieve stemmethoden is namelijk, dat daarbij minder goed gewaarborgd kan worden dat de stemming daadwerkelijk vrij en eerlijk verloopt. Om die reden worden de alternatieve stemmethoden ook bijna altijd alleen aangeboden als aanvulling op het traditionele stemmen in het stemlokaal.⁹ En het verklaart mogelijk tevens, althans voor een

5. Tuccinardi 2014, p. 239.

6. Lee 1916, p. 333.

7. Vgl. in dezelfde zin ook: Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (Duitsland) 59, 119, 24 november 1981 (Briefwahl II) § 25.

8. Gronke, Galanes-Rosenbaum & Miller 2007, p. 640.

9. Er bestaan evenwel uitzonderingen. In de Amerikaanse deelstaat Oregon (VS) wordt bijvoorbeeld sinds 1998 bij alle verkiezingen alleen nog per brief gestemd. Zie: Southwell 2010, p. 109;

deel, de terugkerende kritiek van verkiezingswaarnemers van OVSE/ODIHR op de schaal waarop Nederlandse stemgerechtigden gebruikmaken van de regeling in het kiesrecht om een stem bij volmacht uit te brengen.¹⁰ In het vervolg van deze paragraaf worden drie alternatieven voor het stemmen bij volmacht in hun kern beschreven: vervroegd stemmen in het stemlokaal, mobiele stembureaus en briefstemmen. In verkiezingsregelgeving wereldwijd zijn dit de drie meest voorkomende alternatieve stemmethoden ten behoeve van stemgerechtigden die op de dag van de stemming niet in staat zijn om persoonlijk hun stem in het stemlokaal uit te brengen.¹¹ Er zijn evenwel ook landen waar andere alternatieve stemmethoden worden gebruikt. Zo kunnen stemgerechtigden in veel deelstaten van het Gemenebest Australië – waaronder New South Wales – per telefoon stemmen, als zij vanwege een visuele handicap niet in de gelegenheid zijn om op de dag van de stemming zelf hun stem in het stemlokaal uit te brengen.¹² In een andere Australische deelstaat – Tasmanië – kunnen stemgerechtigden die in afgelegen gebieden woonachtig zijn, hun stembiljet vanuit huis naar het stemlokaal faxen of e-mailen.¹³ En in Estland behoort *remote internet voting* – een stemmethode waarbij stemgerechtigden op afstand vanachter hun eigen computer, tablet of mobiele telefoon, een stem kunnen uitbrengen via internet¹⁴ – tot de reële mogelijkheden.¹⁵ Hoewel al deze andere alternatieve stemmethoden hun eigen specifieke voor- en nadelen hebben, geldt voor hen allemaal dat het varianten zijn op een reeds genoemde alternatieve stemmethode, namelijk op het briefstemmen.¹⁶ Alleen de gebruikte techniek verschilt. Daarmee is niet gezegd dat bij het aanbieden van een van deze alternatieve stemmethoden de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen in gelijke mate gewaarborgd worden of juist op een vergelijkbare manier onder druk komen te staan. De risico's en de mogelijkheden om deze risico's te mitigeren zijn niet dezelfde. Willemson wijst er bijvoorbeeld op dat stemfraude in het verleden ook veel voorkwam bij wat thans de preferente stemmethode is. Hij is ervan overtuigd dat de techniek er op termijn voor kan zorgen dat stemfraude ook bij internetstemmen in hoge mate kan worden voorkomen.¹⁷ Wat de genoemde alternatieve stemmethoden echter gemeenschappelijk hebben, is dat de stem niet wordt uitgebracht in een omgeving waar er van overheidswege zorg voor wordt gedragen dat de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen gewaarborgd zijn. Die verantwoordelijkheid wordt veel meer bij de

en Qvortrup 2005, p. 416. Ook bij de verkiezing van de senaat (Seanad) in Ierland stemmen kiesgerechtigden uitsluitend per brief. Zie: Schäffer 1979, p. 27.

10. OSCE/ODIHR 2012b, p. 7; en OSCE/ODIHR 2017a, p. 19.

11. Heinmaa & Kalandadze 2021, p. 5.

12. Taylor 2015, p. 234, 239 en 243-244.

13. Taylor 2015, p. 242-243.

14. Mercurio 2002, p. 28.

15. Ehin e.a. 2022.

16. Dat ook *remote internet voting* in wezen een variant is op briefstemmen wordt ook aangehaald in: Buchstein 2001, p. 150.

17. Willemson 2018, p. 125.

stemgerechtigde neergelegd. Maar een belangrijkere reden om deze andere alternatieve in het vervolg van dit hoofdstuk buiten beschouwing te laten, is dat in de praktijk nauwelijks worden toegepast.

3.1.1 *Vervroegd stemmen in het stemlokaal*

De alternatieve stemmethode die het dichtst bij de traditionele stemmethode blijft, is de stemmethode waarbij stemgerechtigden al voor de officiële dag van de stemming hun stem kunnen uitbrengen in een stemlokaal. Met een uit het Engels afkomstige term wordt dit vaak *early voting* of *pre-poll voting in person* genoemd. Het fenomeen is in Nederland vooral bekend uit de Verenigde Staten van Amerika – waar het in een groot aantal staten (in meer of mindere mate) wordt gefaciliteerd¹⁸ –, maar bestaat ook in landen als Tsjechië,¹⁹ Hongarije, Denemarken, Finland,²⁰ Noorwegen en Zweden. De mogelijkheid om vervroegd een stem uit te brengen biedt een oplossing voor stemgerechtigden die op de dag van de stemming door drukte of bezigheden elders niet in de gelegenheid zijn om naar het stemlokaal te komen. Eenmaal in het stemlokaal hoeft de stemprocedure zelf niet af te wijken van de procedure die op de dag van de stemming wordt gevolgd. De periode waarin stemgerechtigden hun stem vervroegd uit kunnen brengen verschilt per land. In Zweden is het 18 dagen,²¹ in Noorwegen twee maanden.²²

3.1.2 *Mobiele stembureaus*

In de Nederlandse context wordt met een mobiel stembureau een stembureau bedoeld, dat op de dag van de stemming gedurende een beperkte en vooraf openbaar gemaakte periode op verschillende locaties zitting houdt.²³ Bijvoorbeeld in een aantal verzorgings- en verpleegtehuizen binnen een gemeente. Het mobiele stembureau is bedoeld als een aanvullende voorziening om stemgerechtigden die slecht ter been zijn een betere gelegenheid te bieden om in persoon aan de stemming deel te nemen.²⁴ Het stembureau komt tijdelijk in hun nabijheid.

In de meeste gevallen zullen de leden van het mobiele stembureau zich tussentijds van stemlokaal naar stemlokaal verplaatsen. Colleges van burgemeester en wethouder wijzen soms echter ook verplaatsbare stemlokalen aan, waarin het mobiele

18. Fullmer 2015.

19. Garmann 2017, p. 100.

20. Braden 2009, p. 222.

21. Voor de parlamentsverkiezing van 14 september 2014 konden kiesgerechtigden in Zweden vanaf 24 augustus vervroegd hun stem uitbrengen. Zie: Valmyndigheten, 2014, p. 2.

22. Voor de parlamentsverkiezing van 11 september 2017 konden kiesgerechtigden in Noorwegen van 1 juli tot 8 september 2017 vervroegd hun stem uitbrengen. Zie: VALG 2017, p. 3.

23. Art. J 4a Kieswet.

24. Kamerstukken II 1996/97, 25 227, nr. 3, p. 17.

stembureau gevestigd wordt; zoals een stemtram,²⁵ stemautobus²⁶ of stemboot.²⁷ In dergelijke gevallen lijkt aan het besluit tot het instellen van een mobiel stembureau een ander motief ten grondslag te liggen: het stimuleren van de algehele opkomst door het aanbieden van bijzondere stemlocaties. Deze verplaatsbare stemlokalen zijn immers vaak juist niet of minder toegankelijk voor mindervaliden.

In andere landen heeft de term mobiel stembureau vaak een andere betekenis. Daar is het een stembureau waarvan de leden minder- of invalide stemgerechtigden met een stembus bezoeken, zodat deze stemgerechtigden in het comfort van hun eigen verblijfplaats in persoon aan de stemming kunnen deelnemen. Die verblijfplaats kan een eigen woning zijn, maar ook een zieken-, verzorgings- of verpleeghuis. Het mobiele stembureau biedt daarmee een oplossing voor stemgerechtigden die anders vanwege fysieke beperkingen op de dag van de stemming niet in staat zouden zijn om hun stem in het stemlokaal uit te brengen. Dit is bijvoorbeeld het geval in Canada, Slovenië,²⁸ het Verenigd Koninkrijk²⁹ en Oostenrijk.³⁰ Waar in het vervolg van dit hoofdstuk de term *mobiel stembureau* wordt gebruikt, wordt deze vorm bedoeld.

3.1.3 *Briefstemmen*

Briefstemmen is een alternatieve stemmethode waarbij het stembiljet buiten het stemlokaal door de stemgerechtigde wordt ingevuld en per post aan het briefstembureau wordt verstuurd.³¹ Kenmerkend is ook dat het invullen van het briefstembiljet plaatsvindt, zonder de aanwezigheid van een van overheidswege aangewezen verkiezingsbeambte die toeziet op het vrije en eerlijke verloop van de stemming. In landen waar ingezetenschap geen absoluut vereiste is voor kiesgerechtigdheid, is het – op het reguliere stemmen in een stemlokaal, ingericht in een ambassade of consulaat, na – de meest gebruikte stemmethode voor stemgerechtigden die op de dag van de stemming in het buitenland verblijven.³² Zo ook in Nederland.³³ De stemmethode kan echter ook worden aangeboden aan stemgerechtigden die op de dag van de stemming niet in de gelegenheid zijn om

25. <http://www.denhaagdirect.nl/stemmen-in-speciale-stemtram-en-stembus-tijdens-gemeente-raadsverkiezingen-den-haag/>.

26. <http://www.skylinertv.nl/mobiel-stembureau-voor-gemeenteraadsverkiezingen/>.

27. <http://www.omroepbrabant.nl/?news/226409942/Stemboot+vaart+dwaars+door+Biesbosch+voor+verkiezingen+Provinciale+Staten+en+waterschap.aspx>.

28. Section 83 National Assembly Elections Act. Genoemd in: EHRM 26 Oktober 2021 ECLI:CE:ECHR:2021:1026JUD003459119 § 40 (Toplak and Mrak v. Slovenia).

29. James 2011.

30. Stein, Vogl & Wenda 2013, p. 166-170.

31. Schäffer 1979, p. 14.

32. ACE Project, Voting from abroad, <https://aceproject.org/ace-en/topics/va/onePage>.

33. Van de Nederlanders die bij de Tweede Kamerverkiezing in 2017, ondanks een verblijf in het buitenland op de dag van de stemming, een stem wilde uitbrengen, gaf 85,45% aan dit door

hun stem in het stemlokaal uit te brengen. Dat wordt bijvoorbeeld in Duitsland gedaan, waar bij de verkiezing van de leden van de Bondsdag in 2017 28,6% van de uitgebrachte stemmen per brief werd uitgebracht,³⁴ en Zwitserland, waar maar liefst 60% van de uitgebrachte stemmen een briefstem is.³⁵

3.2 DE VERHOUDING TOT FUNDAMENTELE BEGINSELEN

In de vorige paragraaf is een kernachtige schets gegeven van drie stemmethoden die een alternatief kunnen bieden voor het stemmen bij volmacht, te weten: vroege stemmen in het stemlokaal, mobiele stembureaus en briefstemmen. Alle drie de genoemde alternatieven beogen stemgerechtigden in staat te stellen aan de stemming deel te nemen, ook als zij niet in staat zijn om op de dag van de stemming in persoon hun stem uit te komen brengen bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau. In deze paragraaf wordt ingegaan op de risico's die deze stemmethoden (in potentie) kunnen hebben voor de mate waarin de in hoofdstuk 2 besproken fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen voor individuele stemgerechtigden gewaarborgd zijn. Daarbij wordt gebruikgemaakt van opvattingen uit de doctrine en jurisprudentie. Waar mogelijk wordt bovendien informatie gegeven over de feitelijke effecten van de verschillende stemmethodes.

3.2.1 *Stemvrijheid*

In hoofdstuk 2 is ingegaan op de betekenis van de stemvrijheid. Daarbij is vastgesteld dat de stemvrijheid twee aspecten omvat. Gedurende de verkiezingscampagne ziet de stemvrijheid op de vrijheid van stemgerechtigden om zich een mening te vormen over de aan de verkiezing deelnemende politieke partijen en kandidaten. Van staten wordt dan verlangd dat zij de verschillende democratische vrijheden – vrijheid van: meningsuiting, vereniging en vergadering – beschermen, zich neutraal opstellen in de verkiezingscampagne en zich er actief voor inzetten dat stemgerechtigden zich een mening kunnen vormen over de aan de verkiezing deelnemende politieke partijen en kandidaten. Het tweede aspect is nauw aan het eerste verbonden. Het betreft de vrijheid van stemgerechtigden om de mening die zij hebben ontwikkeld bij de stemming tot uitdrukking te brengen.

In de situatie dat stemgerechtigden hun stem op de dag van de stemming uitbrengen in het stemlokaal, kunnen beide aspecten naadloos op elkaar aansluiten. Zoals in het Verenigd Koninkrijk, waar verkiezingsregelgeving het verbiedt om op de dag van de stemming nog campagne te voeren. Daardoor kunnen stemgerechtig-

middel van een briefstem te willen doen. Zie: Kamerstukken II 2016/17, 31 142, nr. 62. Bijlage 811016, p. 3).

34. <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/b/briefwahl.html>.

35. Loncke & Dumortier 2004, p. 72.

den op de dag van de stemming hun mening op het stembiljet tot uitdrukking brengen, zonder angst nog dezelfde dag met een campagne-uiting geconfronteerd te worden die hen hun mening laat herzien op een moment dat zij die niet meer bij de stemming tot uitdrukking kunnen brengen; ondanks dat de stembussen op dat moment wellicht nog open zijn. Aldus draagt de campagnestilte bij aan de stemvrijheid. Campagnestilte gaat tegen dat stemgerechtigden zich een mening vormen – het eerste aspect van de stemvrijheid – die zij niet (meer) tot uitdrukking kunnen brengen – het tweede aspect –, ondanks dat de stemming nog niet is afgelopen. Een risico dat wel bestaat in landen waar op de dag van de stemming geen verplichte campagnestilte wordt gehouden, zoals in België en Nederland.

Twee van de in de vorige paragraaf aangedragen alternatieven voor het stemmen bij volmacht, hebben als kenmerk dat stemgerechtigden bij die stemmethode hun stem nog vóór de dag van de stemming definitief vastleggen. Bij vervroegd stemmen in het stemlokaal, ligt dit reeds in de naam besloten. Bij briefstemmen volgt dit uit het feit dat het stembiljet doorgaans vóór de dag van de stemming moet worden verstuurd om tijdig door het briefstembureau te kunnen worden ontvangen. Het gebruik van deze twee stemmethoden heeft tot gevolg dat stemgerechtigden hun stem uitbrengen op een moment dat de verkiezingscampagne nog in volle gang is en stemgerechtigden dus nog niet over alle informatie beschikken.³⁶ Alles wat plaatsvindt nadat zij hun stembiljet hebben ingevuld – actuele gebeurtenissen, verkiezingsdebatten,³⁷ opinies, onthullingen et cetera – kan vanzelfsprekend nog wel invloed hebben op hun mening over politieke partijen en individuele kandidaten, maar een verandering van die mening kan niet meer bij de stemming tot uitdrukking worden gebracht.³⁸ Op een eenmaal uitgebrachte stem kan doorgaans immers niet worden teruggekomen. Daarmee zet het gebruik van deze stemmethoden spanning op de stemvrijheid. Naarmate de tijdspanne tussen het moment waarop het stembiljet daadwerkelijk wordt ingevuld en de dag waarop de verkiezingscampagne eindigt groter wordt, neemt die spanning ook in sterkte toe. Immers, hoe vroeger in de verkiezingscampagne stemgerechtigden hun keuze definitief vastleggen, hoe minder invloed de verkiezingscampagne en de gebeurtenissen daaromheen kunnen hebben op hun stemgedrag. Stemgerechtigden zelf zijn zich daar overigens lang niet altijd van bewust op het moment dat zij hun stem vervroegd uitbrengen. Maar toen in Duitsland op nationaal niveau de regeringscoalitie van SPD en FDP³⁹ viel – twee weken vóór in het Bondsland Hessen de stemming voor het regionale parlement zou plaatsvinden –, kwam dit

36. McAllister & Muller 2018. Zie over de informatie die kiezers bezitten en hoe zij daar gebruik van maken bij het maken van politieke keuzes: Carpini, Michael & Keeter 1996.

37. Politieke groeperingen passen lopende de verkiezingscampagne hun campagneretoriek aan in reactie op de peilingen. Zie: Pereira 2019.

38. Stainer-Hämmerle 2009, p. 13; Qvortrup 2005, p. 416; en Gronke e.a. 2008, p. 446.

39. Het Kabinet Schmidt III (5 november 1980-1 oktober 1981).

nadeel duidelijk aan het licht. Talrijke stemgerechtigden die al een briefstem hadden uitgebracht voor de Landstag Hessen vroegen toen (tevergeefs) toestemming om alsnog op de dag van de stemming in het stemlokaal hun stem uit te mogen brengen op een andere partij.⁴⁰

Het bestaan van een mogelijkheid om nog voor de dag van de stemming de stemkeuze van stemgerechtigden vast te leggen, kan groeperingen of personen die belang hebben bij de verkiezingsuitslag er bovendien toe aanzetten om druk op stemgerechtigden uit te oefenen om zo vroeg mogelijk te gaan stemmen.⁴¹ Degenen die belang hebben bij het verkiezingsresultaat kunnen op die manier proberen voor zichzelf een goed verkiezingsresultaat veilig te stellen. Maar stemgerechtigden wordt daarmee de mogelijkheid ontnomen om tijdens de verkiezingscampagne overtuigd te raken van het gelijk van een rivaal en dienovereenkomstig te stemmen. Briefstemmen en vervroegd stemmen in een stemlokaal, kunnen dus onbedoeld een inbreuk op de stemvrijheid faciliteren. Is dat plausibel? In 2008 troostte de Democratische Partij zich enorm veel moeite om in de Amerikaanse deelstaat North Carolina bewoners te bewegen zich op de kiezerslijst te laten plaatsen en vervroegd te gaan stemmen.⁴² Waarom? Het valt niet uit te sluiten dat het ideële motief – kiesgerechtigden in staat stellen om van hun stemrecht gebruik te maken – daarbij prettig parallel liep met het partijbelang. Door het registratieproces nam het aantal stemgerechtigden met sympathie voor de Democratische Partij toe. En door te stimuleren dat zij zo vroegtijdig mogelijk een stem uitbrengen, wordt voorkomen dat deze groep potentiële kiezers alsnog geen gebruikmaakt van het stemrecht of van stemvoorkeur verandert. Bekend is ook dat in de Verenigde Staten van Amerika ouderen en personen die lid zijn van een politieke partij vaker vervroegd hun stem in het stemlokaal uitbrengen⁴³ en dat politieke partijen hun leden daar ook actief toe aanzetten.⁴⁴ Niet verrassend blijkt dan ook uit onderzoek dat het ruimhartig toestaan van het gebruik van alternatieve stemmethoden weliswaar kan leiden tot een relatief hogere verkiezingsopkomst, maar de representativiteit van het kiezerscorps niet verbetert.⁴⁵ Alternatieve stemmethoden faciliteren vooral groepen stemgerechtigden die normaliter al gemotiveerd zijn om aan de stemming deel te nemen. Het leidt dus vooral tot méér van hetzelfde en niet tot een

40. Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung 1983, p. 176.

41. Een voorbeeld is Australië, waar politieke partijen aanvraagformulieren om per brief te stemmen en aan henzelf geadresseerde retourenveloppen onder het electoraat verspreiden en het doen voorkomen alsof niet de Australian Electoral Commission (AEC) het stemmen per brief faciliteert, maar zijzelf. Zie: Kelly 2012, p. 133-139.

42. Wang 2012, p. 4 en 9.

43. Ashok e.a. 2016.

44. Oliver 1996, p. 503 en 507-508.

45. Berinsky 2005, p. 482.

opleving van de deelname van groepen stemgerechtigden die nu moeilijker de weg naar de stembus weten te vinden.⁴⁶

Zoals hierboven vermeld brengt stemvrijheid onder andere met zich mee dat stemgerechtigden hun mening over kandidaten en politieke partijen bij de stemming vrijelijk tot uitdrukking moeten kunnen brengen. In hoofdstuk 2 is uitgelegd dat een regeling in het kiesrecht die stemgerechtigden toestaat om bij volmacht te stemmen, dit aspect van de stemvrijheid (onbedoeld) onder druk kan zetten. Namelijk, als die regeling tot gevolg heeft dat stemgerechtigden het recht hun eigen mening door middel van het uitbrengen van hun stem tot uitdrukking te brengen, 'afstaan' aan iemand anders. Bijvoorbeeld als gevolg van stemfraude, groeps- of gezinshoofdstemmen. Aan briefstemmen is hetzelfde nadeel verbonden. Bij het uitbrengen van een briefstem vullen stemgerechtigden het stembiljet buiten het stemlokaal in. Zij zijn daarbij zelf verantwoordelijk voor het waarborgen van hun stemgeheim en stemvrijheid.⁴⁷ Er is evenwel geen garantie dat zij daar zelf voldoende belang in stellen of daar effectief toe in staat zijn. Stemgerechtigden kunnen meer waarde hechten aan geld, goederen of diensten en zich daarmee laten omkopen om hun stem op een bepaalde partij of kandidaat uit te brengen. Vanaf dat moment zijn zij niet langer vrij om hun mening over kandidaten en politieke partijen bij de stemming vrijelijk tot uitdrukking te brengen. Het stemgeheim beoogt dit tegen te gaan, maar omdat de briefstem buiten het stemlokaal wordt uitgebracht kunnen stemgerechtigden vrijwillig afstand doen van hun stemgeheim, teneinde te bewijzen dat zij hun deel van de afspraak zijn nagekomen.⁴⁸

Als stemgerechtigden wel belang hechten aan hun stemvrijheid – en dus niet vatbaar zijn voor omkoping – is daarmee nog niet gezegd dat zij ook zelf in staat zijn hun stemvrijheid te waarborgen. Zij kunnen door anderen zodanig onder druk worden gezet, misleid, geïndoctrineerd of zelfs geïntimideerd, dat zij zich niet langer vrij voelen om bij het uitbrengen van hun stem hun eigen geweten te volgen. In situaties waarin dat gevoel van vrijheid onder druk staat, helpt het niet als stemgerechtigden zelf het respect voor hun stemgeheim en stemvrijheid tegenover derden moeten afdwingen. Nog moeilijker is het voor stemgerechtigden die in het dagelijks leven afhankelijk zijn van degene die de druk uitoefent.⁴⁹ Denk aan kwetsbare groepen, zoals: thuiswonende jongeren, ouderen, zieken en personen met een handicap of niet-Nederlandse sociaal-culturele achtergrond. In het stemlokaal waarborgt het stembureau het stemgeheim en de stemvrijheid voor de stemgerechtigden. Op deze manier worden zij geholpen zich aan de eventuele (sociale) druk van derden te onttrekken. Bij het uitbrengen van een briefstem

46. Zie over welke groepen in Nederland achterblijven in de verkiezingsopkomst: Vollaard e.a. 2022.

47. Schäffer 1979, p. 53.

48. De Jong 2014, p. 6.

49. Orr 2014, p. 151.

ontbreekt die bescherming. En de praktijk wijst helaas uit dat dit ertoe kan leiden dat stemgerechtigden onder druk worden gezet om het briefstembiljet conform de groepsmening, of de opvattingen van het gezinshoofd, in te vullen.⁵⁰ Een regeling in het kiesrecht om per brief te stemmen, zet de stemvrijheid dus ook in dit opzicht onbedoeld onder druk. Neem bijvoorbeeld de Biraderi in Groot-Brittannië. Biraderi zijn netwerken van individuen en gezinnen met een Aziatische culturele achtergrond; voornamelijk uit Pakistan, Kasjmir en Bangladesh.⁵¹ Het zijn hiërarchisch en patriarchaal georganiseerde verbanden. Biraderi bieden de deelnemers een sociale structuur en ondersteuning;⁵² ook in het verkiezingsproces. De leden van de gemeenschap worden geholpen taal- en kennisbarrières te overwinnen om aan het verkiezingsproces deel te kunnen nemen.⁵³ Dat heeft een positief effect op het opkomstpercentage onder deze groep kiesgerechtigden. Maar de hiërarchische en patriarchale cultuur binnen Biraderi brengt ook bepaalde sociale normen met zich mee. Zo worden kinderen geacht hun ouders te eren en te gehoorzamen, evenals echtgenotes hun man.⁵⁴ Een goede zoon of dochter stemt dus conform de wens van de ouders en een goede echtgenote conform de wens van haar man. In de praktijk kennen veel vrouwen en jongeren in Biraderi dan ook geen stemvrijheid als zij hun stem niet in het stemlokaal, maar middels een briefstembiljet uitbrengen.⁵⁵ De hier beschreven groepsdruk komt overigens ook in andere culturen voor. En binnen deze culturen wordt dit lang niet altijd als probleem ervaren. Onder Corsicanen, om nog een ander voorbeeld te geven, komt het voor dat zij bij verkiezingen in hun stemkeuze worden beïnvloed door iemand die appelleert aan hun morele plicht (als onderdeel van een hechte gemeenschap) of het belang van familiale solidariteit.⁵⁶

Naast vervroegd stemmen in het stemlokaal en briefstemmen, is in de vorige paragraaf nog een andere stemmethode aangedragen als mogelijk alternatief voor het stemmen bij volmacht: mobiele stembureaus. De inzet van een mobiel stembureau heeft noch invloed op de vrijheid van kiesgerechtigden om zich een mening te vormen over de aan de verkiezing deelnemende politieke partijen en individuele kandidaten, noch op de mogelijkheid van kiesgerechtigden om deze mening door het uitbrengen van een stem vrijelijk tot uitdrukking te brengen. De stemvrijheid is bij de inzet van mobiele stembureaus dus in dezelfde mate gewaarborgd als wanneer kiesgerechtigden hun stem uitbrengen in het stemlokaal.

50. Ellis 2007, p. 114.

51. Wilks-Heeg 2008, p. 34.

52. Peace & Akhtar 2015, p. 225.

53. Hill e.a. 2017, p. 10.

54. Birch & Watt 2004, p. 67.

55. Peace & Akhtar 2015, p. 228.

56. Briquet 2016, p. 54.

3.2.2 *Stemgeheim*

Als stemgerechtigden vervroegd hun stem in het stemlokaal uitbrengen, kan de stemprocedure dezelfde zijn als die welke op de dag van de stemming wordt gebruikt. Die stemprocedure kan bijgevolg ook met dezelfde waarborgen zijn omkleed, zodat het stemgeheim in gelijke mate wordt beschermd.⁵⁷ Bij mobiele stembureaus is dat niet veel anders. De leden van een mobiel stembureau komen met de stembus bij de stemgerechtigden, zodat de stemgerechtigden in het comfort van hun eigen verblijfplaats in persoon aan de stemming kunnen deelnemen. Ter plaatse kan het mobiele stembureau maatregelen nemen die tot doel hebben om het stemgeheim te waarborgen. In de Oostenrijkse regelgeving voor parlementsverkiezingen wordt zelfs een voorbeeld genoemd van een dergelijke maatregel: het plaatsen van een kamerscherm.⁵⁸ Ook bij het gebruik van deze stemmethode is het stemgeheim dus gewaarborgd.⁵⁹

Dat ligt anders bij briefstemmen. Bij die stemmethode wordt het stembiljet door stemgerechtigden niet alleen buiten het stemlokaal ingevuld, maar ook zonder de aanwezigheid van een van overheidswege aangewezen verkiezingsbeambte. Bij briefstemmen is er dus niemand om toe te zien op het vrije en eerlijke verloop van de stemming. Het wordt daarbij aan de stemgerechtigden zelf overgelaten om hun stemgeheim te koesteren⁶⁰ en zo nodig tegenover derden af te dwingen. Maar er bestaat geen enkele garantie dat stemgerechtigden hun stemgeheim in de praktijk feitelijk waarborgen, of daartoe in staat zijn.⁶¹ Als stemgerechtigden ervoor kiezen hun stemgeheim niet te waarborgen – bijvoorbeeld om te kunnen bewijzen op welke politieke partij of kandidaat zij hebben gestemd in ruil voor geld, goederen of diensten – faciliteert de stemmethode onbedoeld het plegen van stemfraude. En als stemgerechtigden niet in staat zijn bij derden het respect voor hun stemgeheim af te dwingen – bijvoorbeeld als zij door deze derden onder druk gezet, misleid, geïndoctrineerd of zelfs geïntimideerd worden om hun stemgeheim en stemvrijheid op te geven – kan de stemmethode onbedoeld groeps- of gezinshoofdstemmen faciliteren. Een regeling in het kiesrecht om per brief te stemmen, zet het stemgeheim dus onbedoeld onder druk. Bekend is het voorbeeld van christelijke groeperingen in de deelstaat Oregon in de Verenigde Staten van Amerika. Toen in die deelstaat in 1998 briefstemmen als reguliere stemmethode werd ingevoerd,⁶² riepen zij hun leden op hun briefstembiljet naar de kerk mee

57. Braden 2009, p. 220.

58. Vgl. art. 72 lid 3 Nationalrats-Wahlordnung 1992 (NRWO).

59. Volkamer 2008, p. 15.

60. Koukouvinos 2004, p. 77.

61. Birch & Watt 2004, p. 66.

62. Qvortrup 2005, p. 416; en Gronke, Galanes-Rosenbaum & Miller 2007, p. 639-640.

te nemen, zodat de briefstembiljetten tijdens de eredienst gezamenlijk ingevuld konden worden.⁶³

In het verleden werd er in juridische literatuur wel voor gepleit om stemgerechtigden die per brief stemmen een formulier te laten ondertekenen waarop zij plechtig verklaren het briefstembiljet onbespied te hebben ingevuld.⁶⁴ In de Oostenrijkse verkiezingsregelgeving is een dergelijke verplichting opgenomen.⁶⁵ Een dergelijke maatregel brengt het belang van het stemgeheim nog eens extra onder de aandacht van stemgerechtigden en doet daarmee een moreel appel op hen.⁶⁶ Daarnaast laat de maatregel zien dat de overheid concrete maatregelen neemt om te zorgen dat het stemgeheim ook bij briefstemmen gewaarborgd wordt.⁶⁷ Of het stemgeheim daarmee ook daadwerkelijk beter wordt beschermd, valt overigens nog te bezien.⁶⁸ Een wettelijke plicht om bij het uitbrengen van een briefstem te verklaren dat daarbij het stemgeheim gewaarborgd en gerespecteerd was, lijkt vooral symbolische waarde te hebben. Het waarheidsgehalte van een dergelijke verklaring is immers achteraf niet meer vast te stellen.

3.2.3 *Stemgelijkwaardigheid*

Zowel bij omkoping als bij groeps- en gezinshoofdstemmen, wordt inbreuk gemaakt op de stemvrijheid. Stemgerechtigden die ermee te maken krijgen, zijn niet langer vrij om bij een stemming hun eigen mening door middel van het uitbrengen van hun stem tot uitdrukking te brengen. Een derde bepaalt of, en zo ja hoe, zij het stembiljet invullen. Deze derde heeft daarmee meer invloed op de verkiezingsuitslag dan menig stemgerechtigde die zich niet schuldig maakt aan verkiezingsfraude. Het electorale beginsel van stemgelijkwaardigheid verlangt dat alle stemgerechtigden een gelijkwaardige invloed kunnen hebben op de verkiezingsuitslag. De stem van bepaalde categorieën stemgerechtigden mag in beginsel niet zwaarder wegen dan de stem van andere stemgerechtigden. Betekent dit nu dat een schending van de stemvrijheid tevens een schending van de stemgelijkwaardigheid impliceert? Neen. Het is mogelijk dat de stemvrijheid wordt geschonden, terwijl de stemgelijkwaardigheid overeind blijft. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als iemand een stemgerechtigde door omkoping of (re)pressie ertoe beweegt om niet aan de stemming deel te nemen. Daarmee wordt de stemvrijheid geschonden. Maar de omkoper of agressor geeft zijn eigen stemvoorkeur op deze manier niet meer invloed op de verkiezingsuitslag dan de stemvoorkeur van andere kiezers.

63. Buchstein 2000, p. 23.

64. Klüber 1958, p. 250; Seifert 1958, p. 515-516; en Schäffer 1979, p. 53.

65. Art. 60 lid 2 Nationalrats-Wahlordnung 1992.

66. Klüber 1958, p. 250.

67. Nowak 1988, p. 368.

68. Jesse 1985, p. 314.

Elke kiezer blijft één stem houden. Al leidt een lagere opkomst er natuurlijk wel toe dat het relatieve gewicht per uitgebrachte stem toeneemt.

Bij twee van de drie stemmethoden die in de vorige paragraaf zijn aangedragen als alternatief voor het stemmen bij volmacht, is het voor derden niet mogelijk om uit naam van andere stemgerechtigden te stemmen. Bij vervroegd stemmen in het stemlokaal en bij mobiele stembureaus zien de leden van het stembureau erop toe dat de stem uitsluitend door de stemgerechtigde zelf wordt uitgebracht. Bij deze stemmethoden is in dat opzicht de stemgelijkwaardigheid gewaarborgd. Bij briefstemmen is dat anders. Een briefstembiljet wordt buiten het stemlokaal en zonder de aanwezigheid van een van overheidswege aangewezen verkiezingsbeambte ingevuld. Er is bijgevolg geen garantie dat het stembiljet daadwerkelijk door de stemgerechtigde is beschreven. Stemgerechtigden kunnen hun briefstembiljet hiertoe ook aan een derde afgeven, zodat de stem van deze derde de facto meer invloed heeft op de verkiezingsuitslag dan de keuzes die andere kiezers hebben gemaakt; hetgeen in strijd is met de stemgelijkwaardigheid. In paragraaf 3.2.1 van dit hoofdstuk is al kort ingegaan op de Biraderi in het Verenigd Koninkrijk. Sommige leiders binnen de Biraderi vragen hun volgers bij de overheid een verzoek in te dienen om per brief te mogen stemmen, en de ontvangen briefstembescheiden daarna naar een bepaald adres door te sturen of te overhandigen aan een vertegenwoordiger van een politieke partij. Vervolgens worden de briefstemmen in een centrale voorziening, een zogenoemde stemfabriek, ingevuld door leden van een politieke partij, zonder dat de stemgerechtigden er zelf nog aan te pas komen.⁶⁹ In dit scenario wordt inbreuk gemaakt op twee beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen: de stemvrijheid én de stemgelijkwaardigheid.

De stemgelijkwaardigheid kan echter ook geschonden worden zonder dat er sprake is van omkoping, groeps- of gezinshoofdstemmen. Bijvoorbeeld bij stembusfraude. Bij mobiele stembureaus bevindt de stembus zich niet de hele tijd in een veilige omgeving – het stemlokaal – en bestaat dus een risico dat er ongezien extra stembiljetten in de stembus worden gedeponerd.

3.3 DEELCONCLUSIE

In dit hoofdstuk is een globale inventarisatie gemaakt van de alternatieven voor het stemmen bij volmacht. Voor drie van deze alternatieve stemmethoden is ook onderzocht of zij er meer aan bijdragen dat de stemvrijheid, het stemgeheim en de stemgelijkwaardigheid van individuele stemgerechtigden blijven gewaarborgd. Bij twee alternatieven lijkt dit inderdaad het geval te zijn. Als er mobiele stembureaus worden ingesteld bestaat weliswaar het risico op stembusfraude – de

69. Wilks-Heeg 2008, p. 34-36.

stembus wordt daarmee immers buiten de veilige omgeving van het stemlokaal gebracht –, maar uit de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen voortvloeiende rechten van individuele stemgerechtigden kunnen er goed mee gewaarborgd worden. In iets mindere mate geldt hetzelfde voor het vervroegd stemmen bij een stembureau in een stemlokaal, waarbij eigenlijk altijd inbreuk wordt gemaakt op de stemvrijheid. Omdat stemgerechtigden hun stemkeuze vervroegd vastleggen, wordt hen de mogelijkheid ontnomen om lopende de verkiezingscampagne hun mening over politieke partijen of individuele kandidaten bij te stellen en die mening bij de stemming tot uitdrukking te brengen. Datzelfde nadeel kleeft overigens aan briefstemmen. Een regeling in het kiesrecht om per brief te kunnen stemmen kan daarenboven onbedoeld stemfraude en groeps- of gezinshoofdstemmen faciliteren. Stemfraude en groeps- of gezinshoofdstemmen tasten de stemvrijheid van het individu aan. Een ander nadeel van briefstemmen is dat stemgerechtigden daarbij zelf verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van hun stemgeheim, terwijl er geen enkele garantie bestaat dat zij dit feitelijk doen, of daartoe in staat zijn. Tot slot zet een regeling in het kiesrecht om per brief te stemmen ook de stemgelijkwaardigheid onder druk. Briefstemmen maakt het immers mogelijk dat stemgerechtigden hun briefstembiljet overdragen aan een derde, zodat de stem van deze derde de facto meer invloed kan hebben op de verkiezingsuitslag dan de stem van andere kiezers.

Gelet op het voorgaande dringt de vraag zich op waarom de verkiezingswaarnemers van het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa Nederland zo expliciet hebben aanbevolen om het stemmen bij volmacht te vervangen door briefstemmen. Die vraag kan uiteraard alleen beantwoord worden door de desbetreffende verkiezingswaarnemers zelf. Feit is wel dat maar weinig landen een regeling in hun kiesrecht kennen die het stemgerechtigden toestaat om, als zij zelf niet in staat zijn om hun stem persoonlijk in het stemlokaal uit te brengen, een ander daartoe een volmacht te verlenen.⁷⁰ En feit is ook dat de verkiezingsregelgeving in veel Europese landen voor dit soort situaties de mogelijkheid kent om per brief te stemmen.⁷¹ Wellicht laat de aanbeveling zich dan ook beter door praktische dan door juridische argumenten verklaren. Kijkend naar de risico's die alternatieve stemmethoden (in potentie) hebben voor het waarborgen van de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen, had een andere aanbeveling in elk geval méér voor de hand gelegen.

Maar bij dit alles mag niet uit het oog worden verloren dat de keuze voor een alternatieve stemmethode niet alleen wordt ingegeven door de mate waarin bij die stemmethode de stemvrijheid, het stemgeheim en de stemgelijkwaardigheid

70. Naast Nederland zijn dit in Europa voor zover bekend alleen: België, Frankrijk, Groot-Brittannië en Polen.

71. Grabenwarter 2004, p. 74.

van individuele stemgerechtigden zijn gewaarborgd. In dit hoofdstuk lag de focus op de mate waarin het individu wordt beschermd, maar in de praktijk zijn er uiteraard meer factoren die meegewogen moeten worden bij de keuze voor een alternatieve stemmethode. Enkele van die factoren zijn de kosten, de uitvoerbaarheid, kiesrechtelijke gewoonten alsook overige risico's en nadelen die aan de stemmethode verbonden zijn. Zo is de mogelijkheid om vervroegd een stem uit te brengen bij het stembureau alleen een oplossing voor wie de onmogelijkheid om in persoon aan de stemming deel te nemen samenhangt met de dag waarop de stemming plaatsvindt. Wie vanwege een ziekte of handicap niet in staat is om op de dag van de stemming zelf een stem uit te komen brengen bij het stembureau, is met die mogelijkheid niet geholpen.



In hoofdstuk 2 van dit onderzoek is ingegaan op de fundamentele kritiek die men kan hebben op het aanbieden van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. Maar welke rol speelt die mogelijkheid in de praktijk bij verkiezingen die in Nederland worden georganiseerd? Dat is een van de vragen waarop in dit hoofdstuk wordt ingegaan. Directe aanleiding daarvoor is, opnieuw, kritiek van buitenlandse verkiezingswaarnemers. Naar aanleiding van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2017 schreven de door de OVSE/ODIHR afgevaardigde verkiezingswaarnemers in hun eindrapport namelijk ook opnieuw¹ dat de schaal waarop kiezers in Nederland bij volmacht stemmen disproportioneel is en daarmee in strijd met OVSE-verplichtingen en andere internationale maatstaven.²

Om deze kritiek te kunnen onderzoeken, wordt in dit hoofdstuk allereerst ingegaan op het percentage van de kiezers dat in Nederland bij een verkiezing door middel van een volmacht aan de stemming deelneemt (§ 4.1). Daarbij wordt ook gekeken naar de wijze waarop de gevolmachtigde het daartoe benodigde volmachtbewijs heeft verkregen (§ 4.2). Daarna wordt ingegaan op de vraag of het stemmen bij volmacht in Nederland inderdaad al te veel ingeburgerd is geraakt (§ 4.3), om te eindigen met een korte deelconclusie (§ 4.4).

4.1 VERHOUDING: 'IN PERSOON' VERSUS 'BIJ VOLMACHT'

De vraag hoeveel kiezers gebruikmaken van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen, werd lange tijd niet beantwoord bij de vaststelling van de verkie-

1. Eerder was dit ook al opgemerkt. Zie: OSCE/ODIHR 2012a, p. 7.

2. OSCE/ODIHR 2017a, p. 17.

zingsuitslag.³ Dat veranderde pas in 2013;⁴ na daartoe strekkende adviezen van internationale verkiezingswaarnemers⁵ en de Kiesraad.⁶ Sindsdien wordt in het proces-verbaal van het centraal stembureau ook vermeld hoeveel kiezers tot de stemming zijn toegelaten doordat zij een andere kiezer hebben gevolmachtigd om hen in het verkiezingsproces te representeren.⁷ Het gaat daarbij om het totaal aantal uitgeoefende volmachten. Hoeveel van de daartoe gebruikte volmachtbewijzen onderhands zijn verleend, en hoeveel op aanvraag, wordt niet bijgehouden.⁸

Tabel 4.1 Gebruik volmachten bij verkiezingen in Nederland

Stemming	Totaal aantal tot de stemming toegelaten kiezers ^(*)	Totaal aantal gebruikte volmachten		Opkomstpercentage
Gemeenteraden '22 ⁽²⁾	6.935.708	763.829	11,01%	51,00%
Tweede Kamer '21	10.468.686	917.698	8,77%	78,75%
Europees Parlement '19	5.520.574	603.386	10,93%	41,93%
Eerste Kamer '19	589	13	2,21%	100%
Waterschappen '19	7.143.555	664.870	9,31%	51,27%
Provinciale Staten '19	7.321.301	688.681	9,41%	56,18%
Raadgevend referendum '18	6.739.066	607.404	9,01%	51,58%
Gemeenteraden '18 ⁽³⁾	6.851.617	656.103	9,58%	54,98%
Tweede Kamer '17	10.569.589	964.811	9,13%	81,61%
Raadgevend referendum '16	4.152.250	451.087	10,86%	32,28%
Eerste Kamer '15	570	21	3,68%	100%

3. Vanaf 11 maart 2009 werd in de processen-verbaal van de stembureaus al wel afzonderlijk genoteerd hoeveel stemgerechtigden tot de stemming waren toegelaten op basis van hun stempas, kiezerspas of volmachtbewijs (Model N 10-1 uit de bijlage van de Modellen Kieswet en Kiesbesluit (Supplement-Strct. 1989, 210) zoals gewijzigd bij ministeriële regeling van 10 februari 2009 (Strct. 2009, 46). Deze informatie werd alleen niet geaggregeerd. Bovendien lagen de processen-verbaal van de stembureaus na de stemming slechts korte tijd voor een ieder ter inzage in het gemeentehuis. Vóór 11 maart 2009 werd in de processen-verbaal van de stembureaus het aantal kiezerspassen en volmachtbewijzen niet afzonderlijk van elkaar weergegeven; alleen het totaal aantal gebruikte kiezerspassen en volmachtbewijzen werd door de stembureaus in hun processen-verbaal genoteerd.
4. Kiesregeling (Strct. 2013, 31450).
5. OSCE/ODIHR 2010a, p. 9.
6. Kiesraad 2012, p. 9.
7. Oudere cijfers over het aantal stemmen dat bij volmacht is uitgebracht zijn gebaseerd op enquêtes die in het kader van Het Nationaal Kiezersonderzoek zijn gehouden.
8. In zijn advies van 15 oktober 2007 heeft de Kiesraad geadviseerd stembureaus ook afzonderlijk te laten bijhouden of zij stemgerechtigden tot de stemming hebben toegelaten op basis van een onderhands verstrekt of een op schriftelijke aanvraag verstrekt volmachtbewijs. Dit advies is niet overgenomen. Zie: Kiesraad 2007a, p. 4.

Stemming	Totaal aantal tot de stemming toegelaten kiezers ^(*1)	Totaal aantal gebruikte volmachten		Opkomstpercentage
Waterschappen '15	5.577.575	544.339	9,76%	43,53%
Provinciale Staten '15	6.103.814	613.128	10,04%	47,77%
Europees Parlement '14	4.783.162	527.896	11,04%	37,32%
Gemeenteraden '14 ^(*4)	6.748.218	689.601	10,22%	54,03%

- *1. Het aangegeven 'totaal aantal tot de stemming toegelaten kiezers' wijkt af van de cijfers die de Kiesraad als 'opkomst' presenteert op www.verkiezingsuitslagen.nl. Dit komt omdat de Kiesraad op zijn website de opkomst gelijkstelt aan het totaal aantal opgenomen stembiljetten. Uit de processen-verbaal van de centraal stembureaus blijkt echter dat er bij de stemopneming soms minder, en soms ook meer, stembiljetten in een stembus worden aangetroffen dan er kiesgerechtigden tot de stemming zijn toegelaten. De zogenoemde telverschillen. Op basis van die informatie is hier het daadwerkelijke opkomstcijfer weergegeven. Dat ligt veelal een fractie hoger dan de Kiesraad op zijn website vermeldt, want het komt vaker voor dat er minder stembiljetten in de stembus worden aangetroffen dan er kiesgerechtigden tot de stemming zijn toegelaten dan andersom. De gebruikte formule luidt: Opkomstcijfer = Totaal aantal opgenomen stembiljetten + aantal stembiljetten dat minder is geteld dan er kiezers tot de stemming zijn toegelaten - aantal stembiljetten dat méér is geteld dan er kiezers tot de stemming zijn toegelaten.
- *2. Om het opkomstcijfer te kunnen berekenen én om het aantal stemgerechtigden dat op basis van een volmacht tot de stemming is toegelaten te kennen, is gebruikgemaakt van een niet-gepubliceerd Excel-bestand van de Kiesraad. Hoewel dit bestand met zorg is samengesteld, kan het onjuistheden bevatten.
- *3. Om het opkomstcijfer te kunnen berekenen én om het aantal stemgerechtigden dat op basis van een volmacht tot de stemming is toegelaten te kennen, is gebruikgemaakt van een niet-gepubliceerd Excel-bestand van de Kiesraad. Hoewel dit bestand met zorg is samengesteld, kan het onjuistheden bevatten. Volgens de website van de Kiesraad zijn er in totaal 6.849.788 stemmen opgenomen; volgens het Excel-bestand 23.308 minder. Het op de website gepubliceerde cijfer is voor de berekening van het aantal tot de stemming toegelaten stemgerechtigden als uitgangspunt aangehouden.
- *4. Het aangegeven 'totaal aantal tot de stemming toegelaten kiezers' wijkt af van de cijfers die de Kiesraad als 'opkomst' presenteert op www.verkiezingsuitslagen.nl. Zie hierover ook onder *3. Volgens de website van de Kiesraad zijn er in totaal 6.744.390 stembiljetten opgenomen; volgens het Excel-bestand 10 meer.

Uit Tabel 4.1 kan worden opgemaakt dat bij verkiezingen op basis van de Kieswet, ongeacht de opkomst, circa 10% van de tot de stemming toegelaten kiezers zich daartoe door een andere kiezer in het stemlokaal laat vertegenwoordigen. Om precies te zijn: 9,93%.

Bij de berekening van dit percentage is het percentage kiezers dat zich bij een Eerste Kamerverkiezing door een ander liet vertegenwoordigen buiten beschouwing gelaten. De leden van de Eerste Kamer worden immers uitsluitend gekozen door de leden van provinciale staten⁹ en, met ingang van de Eerste Kamerverkiezing in 2019,¹⁰ de leden van de kiescolleges op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.¹¹ Zij komen hiervoor in een speciale vergadering bijeen.¹² Beide factoren – het gegeven dat het een indirecte verkiezing betreft én het geagendeerde tijdstip waarop de stemming plaatsvindt – maken het percentage kiezers dat bij dit type verkiezing bij volmacht stemt onvergelijkbaar met dat van andere in Tabel 4.1 opgenomen verkiezingen.

Een tweede kanttekening bij Tabel 4.1 betreft de opname daarin van twee referenda die onder de – inmiddels ingetrokken¹³ – Wet raadgevend referendum gehouden zijn.¹⁴ Hoewel dit onderzoek niet (ook) op referenda ziet, is ervoor gekozen deze gegevens hier wel te presenteren, omdat de procedures voor het stemmen bij volmacht onder de Wet raadgevend referendum dezelfde waren als onder de Kieswet.¹⁵ Door Eerste Kamerverkiezingen en twee raadgevende referenda ook in de tabel op te nemen, ontstaat een completer beeld van de plaats die de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen de laatste jaren bij in Nederland gehouden stemmingen heeft ingenomen.¹⁶

Wat verder opvalt, is dat er tussen de verschillende op basis van de Kieswet te houden directe verkiezingen geen noemenswaardige verschillen bestaan als gekeken wordt naar het percentage kiezers dat op basis van een volmacht tot de stemming is toegelaten. Dit percentage schommelt steeds rond de 10%. Het nemen van maatregelen om het risico te verkleinen dat de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen leidt tot inbreuken op de stemvrijheid of de stemgelijkwaardigheid, lijkt dus voor alle directe verkiezingen in Nederland even belangrijk te zijn.¹⁷ Dit is relevant voor het vervolg van dit onderzoek, dat zich dientengevolge niet tot één soort verkiezing kan beperken.

9. Art. Q 1 lid 1 Kieswet.

10. Wet van 14 februari 2018 tot wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Kieswet in verband met de introductie van kiescolleges voor de Eerste Kamer voor de Caribische openbare lichamen ten behoeve van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (Stb. 2018, 58).

11. Art. Ya 30 lid 1 Kieswet.

12. Art. Q 1 lid 2 jo. Ya 30 lid 2 Kieswet.

13. Wet van 10 juli 2018 tot intrekking van de Wet raadgevend referendum (Stb. 2018, 214).

14. Wet raadgevend referendum (Stb. 2015, 122).

15. Art. 61 Wet raadgevend referendum.

16. De tabel is niet volledig. Geen onderzoek is gedaan naar het percentage op basis van een volmacht tot de stemming toegelaten kiezers bij herindelingsverkiezingen. Ook andere stemmingen waarop mogelijk bepalingen van de Kieswet van overeenkomstige toepassing verklaard kunnen zijn, zoals verkiezingen van dorpsraden of lokale referenda, zijn buiten beschouwing gelaten.

17. Dat stemgerechtigden zich bij verschillende verkiezingen op een vergelijkbare manier gedragen, wordt ook gevonden in: Van der Kolk 2014, p. 16.

De eerder in deze paragraaf opgenomen tabel geeft informatie over het percentage kiezers dat tot de stemming is toegelaten op basis van een volmachtbewijs. Als circa 10% van de tot de stemming toegelaten kiezers daartoe een volmacht heeft verleend, kan dan gesteld worden dat 90% van de tot de stemming toegelaten kiezers daartoe wél in persoon naar het stemlokaal is gekomen? Die conclusie is inderdaad gerechtvaardigd waar het gemeenteraads-, provinciale staten- en waterschapsverkiezingen betreft. Bij die verkiezingen is er geen andere alternatieve stemmethode beschikbaar dan het stemmen bij volmacht. Maar bij verkiezingen van de voor Nederland zitting hebbende leden in het Europees Parlement en bij Tweede Kamerverkiezingen ligt dit genuanceerder. Omdat ingezetenschap bij deze verkiezingen geen vereiste is om kiesgerechtigdheid te zijn, kunnen aan die verkiezingen ook Nederlanders deelnemen die niet in Nederland woonachtig zijn. Hetzelfde gold voor raadgevende referenda op basis van de Wet raadgevend referendum. In het buitenland woonachtige Nederlanders zijn veelal niet in de gelegenheid om op de dag van de stemming hun stem bij een in Nederland gevestigd stembureau uit te brengen. Daarom bevat de Kieswet een aanvullende alternatieve stemmethode voor stemgerechtigden die op de dag van de stemming buiten Nederland verblijven: zij mogen per brief stemmen.¹⁸ Het aantal Nederlanders dat vanuit het buitenland deelneemt aan Tweede Kamerverkiezingen en Europees Parlementsverkiezingen is echter zo klein – minder dan 1% –, dat doorgaans ook bij deze verkiezingen geldt dat circa 90% van de kiezers aan de stemming deelneemt door in persoon in het stemlokaal een stembiljet in te vullen. Dat blijkt uit Tabel 4.2.

Tabel 4.2 **Overzicht toegelaten kiezers bij verkiezingen in Nederland**

Stemming	Tot de stemming toegelaten kiezers						
	Totaal	Stempas of Kiezers-pas		Briefstembewijs		Volmachtbewijs	
Tweede Kamer '21	10.468.686	8.418.600	80,42%	1.132.388	10,82%	917.698	8,77%
Europees Parlement '19	5.520.574	4.881.531	88,42%	35.657	0,65%	603.386	10,93%
Raadgevend referendum '18	6.739.066	6.105.805	90,60%	25.857	0,38%	607.404	9,01%
Tweede Kamer '17	10.569.589	10.544.695	90,30%	60.083	0,57%	964.811	9,13%

18. Art. M 1 Kieswet.

Stemming	Tot de stemming toegelaten kiezers							
	Totaal	Stempas of Kiezers- pas		Briefstembewijs		Volmachtbewijs		
Raadgevend referendum '16	4.152.250	3.689.359	88,85%	11.804	0,28%	451.087	10,86%	
Europees Parlement '14	4.783.162	4.238.326	88,61%	16.940	0,35%	527.896	11,04%	

- *1. 1.132.388 kiezers hebben per brief gestemd, waaronder 63.340 stemgerechtigden buiten Nederland.
- *2. Wordt alleen naar het aantal stemmen per brief van kiezers buiten Nederland gekeken, dan is dit percentage 0,61%.

Uit Tabel 4.2 blijkt dat bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2021 het percentage kiezers dat op basis van een briefstembewijs tot de stemming is toegelaten opvallend veel hoger lag dan bij andere verkiezingen. Dit heeft twee oorzaken. De belangrijkste oorzaak is gelegen in de maatregelen die bij die verkiezing genomen zijn in verband met de coronapandemie. Eén daarvan was dat alle stemgerechtigden van zeventig jaar en ouder van rechtswege een zogenoemde stempluspas thuisgestuurd kregen: een stempas die ook als briefstembewijs gebruikt kon worden.¹⁹ 1.069.048 ouderen hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt.²⁰ Daarnaast begint het effect van de Wet permanente kiezersregistratie niet-ingezetenen²¹ zichtbaar te worden. Die wet heeft ervoor gezorgd dat stemgerechtigden die in het buitenland woonachtig zijn na een eenmalige registratie, net als stemgerechtigden binnen Nederland, bij iedere verkiezing hun stembecheiden automatisch krijgen toegestuurd. Dit verlaagt voor hen de drempel om aan de stemming deel te nemen. Bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021 hebben 63.340 kiezers hun stem vanuit het buitenland per brief uitgebracht. Dat is 0,61% van het totaal aantal kiezers.

19. Art. 7b Tijdelijke wet verkiezingen covid-19, zoals dit luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 27 januari 2021 (Stb. 2021, 36). In werking getreden op 30 januari 2021 (Stb. 2021, 36). Bij wet van 29 september 2021 vervallen (Stb. 2021, 456). Zie ook: Brühem 2021.
20. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021a, p. 24.
21. Wet van 28 september 2016 tot wijziging van de Kieswet in verband met het vereenvoudigen van de procedure voor registratie als kiezer voor Nederlanders die in het buitenland wonen (permanente kiezersregistratie niet-ingezetenen) (Stb. 2017, 93). In werking getreden op 1 april 2017 (Stb. 2017, 95).

4.2 VERHOUDING: 'SCHRIFTELIJK AANGEVRAAGDE' VERSUS 'ONDERHANDS VERSTREKTE' VOLMACHTBEWIJZEN

In de vorige paragraaf is vastgesteld dat bij in Nederland georganiseerde verkiezingen circa tien procent van de kiezers bij volmacht stemt. Om hun volmacht te kunnen uitoefenen, overhandigen de gevolmachtigden een zogenoemd volmachtbewijs aan het lid van het stembureau dat belast is met de toelating van stemgerechtigden tot de stemming. Maar de leden van het stembureau houden niet bij hoe de gevolmachtigden aan de door hen overgelegde volmachtbewijzen zijn gekomen. Hebben de volmachtgevers hun stempas of kiezerspas omgezet in een volmachtbewijs en deze onderhands aan hun gevolmachtigden verstrekt? Of was het volmachtbewijs de resultante van een schriftelijke aanvraag daarvan door de volmachtgever bij de burgemeester? Wie de processen-verbaal van de stembureaus inziet, blijft daarover in het duister tasten.

Om toch een beeld te geven van de mate waarin het op schriftelijke aanvraag verstrekte volmachtbewijs nog wordt gebruikt, laat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sinds 2014 na elke verkiezing onderzoeken hoeveel volmachtbewijzen er gemiddeld per gemeente door de burgemeester op aanvraag zijn verstrekt.²² Dat aantal blijkt in absolute cijfers nogal wisselend te zijn.

22. Ook in 2012 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een evaluatieonderzoek laten houden. Daarbij werd evenwel niet het aantal verstrekte volmachtbewijzen onderzocht, maar het gemiddeld aantal ontvangen schriftelijke aanvragen daartoe. Zie: Jägers 2012, p. 30-31.

Tabel 4.3 Gebruik volmacht op schriftelijke aanvraag in Nederland

Verkiezing / Referendum	Gehouden in N gemeenten ⁽¹⁾	Onderzoek o.b.v. N gemeenten	Gemiddeld op aanvraag verstrekte volmachtbewijzen per gemeente	Gemiddeld aantal gebruikte volmachtbewijzen per gemeente	Daadwerkelijk gemiddeld aantal gebruikte volmachtbewijzen per gemeente
Tweede Kamer '21 ⁽²⁾	347	274	8	1.303	2.645 ⁽³⁾
Provinciale Staten '19 ⁽⁴⁾	355	228	15	1.969	-
Waterschappen '19 ⁽⁵⁾	355	228	12	1.877	-
Gemeenteraden '18 ⁽⁶⁾	335	285	9 ⁽⁷⁾	1.862	-
Raadgevend referendum '18 ⁽⁸⁾	380	285	5 ⁽⁹⁾	1.453	1.598 ⁽¹⁰⁾
Tweede Kamer '17 ⁽¹¹⁾	388	312	52	-	2.487 ⁽¹²⁾
Raadgevend referendum '16 ⁽¹³⁾	390	338	8	1.166	1.157 ⁽¹⁴⁾
Provinciale Staten '15 ⁽¹⁵⁾	393	350	4,37	1.534	-
Waterschappen '15 ⁽¹⁶⁾	393	350	2,89	1.361	-
Europees Parlement '14 ⁽¹⁷⁾	403	286	21	1.410	-
Gemeenteraden '14 ⁽¹⁸⁾	380	305	50	1.577	-

*1. Raadgevende referenda, Tweede Kamerverkiezingen en verkiezingen van de voor Nederland te kiezen leden van het Europees Parlement vinden sinds 2010 ook plaats in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De informatie in deze tabel beperkt zich echter tot in het Europese deel van Nederland gelegen gemeenten.

*2. KANTAR 2021, p. 24.

*3. Bij deze verkiezing zijn 917.698 kiezers op grond van een volmachtbewijs tot de stemming toegelaten (Stcr. 2021, 17975). Nederland telde 347 gemeenten. Gemiddeld zijn er in gemeenten dus afgerond 2.645 (917.698 / 247) stemmen bij volmacht uitgebracht.

*4. KANTAR 2019, p. 15 en 16.

*5. KANTAR 2019, p. 15 en 16.

*6. GfK 2018, p. 5 en 15.

- *7. Hoewel er gemiddeld 9 schriftelijke verzoeken om een volmachtbewijs zijn ingewilligd, zouden er gemiddeld slechts 3 zijn uitgeoefend. Zie: GfK 2018, p. 5 en 15.
- *8. GfK 2018, p. 5 en 15.
- *9. Hoewel er gemiddeld 5 schriftelijke verzoeken om een volmachtbewijs zijn ingewilligd, zouden er gemiddeld slechts 2 zijn uitgeoefend. Zie: GfK 2018, p. 5 en 15.
- *10. Bij dit referendum zijn 607.404 kiezers op grond van een volmachtbewijs tot de stemming toegelaten (Stct. 2018, 19469), Nederland telde 380 gemeenten. Gemiddeld zijn er in gemeenten dus afgerond 1.598 (607.404/380) stemmen bij volmacht uitgebracht.
- *11. GfK 2017, p. 5 en 10.
- *12. Bij deze verkiezing zijn 964.811 kiezers op grond van een volmachtbewijs tot de stemming toegelaten (Stct. 2017, 17606), Nederland telde 388 gemeenten. Gemiddeld zijn er in gemeenten dus afgerond 2.487 (964.811 / 388) stemmen bij volmacht uitgebracht.
- *13. Nijkamp e.a. 2016, p. 1 en 20.
- *14. Bij dit referendum zijn 451.087 kiezers op grond van een volmachtbewijs tot de stemming toegelaten (Stct. 2016, 20144), Nederland telde 390 gemeenten. Gemiddeld zijn er in gemeenten dus afgerond 1.157 (451.087 / 390) stemmen bij volmacht uitgebracht.
- *15. Nijkamp e.a. 2015 p. 1 en 20.
- *16. Nijkamp e.a. 2015 p. 1 en 20.
- *17. GfK 2014, p. 69, 71 en 78.
- *18. GfK 2014, p. 7, 9 en 16.

Aan Tabel 4.3 is geen kolom toegevoegd met daarin het in de vierde kolom vermelde getal als percentage van het in de vijfde kolom vermelde getal. Daar is bewust van afgezien. Bij vluchtige lezing zou de lezer daaruit immers opmaken dat bij de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in 2018 slechts 0,48% van de uitgeoefende volmachten op schriftelijke aanvraag aan de gevolmachtigden is verstrekt, want $9 / (1.862 / 100) = 0,483351$. Maar men moet voorzichtig zijn met dergelijke interpretaties. De getoonde cijfers zijn immers alleen gebaseerd op informatie van gemeenten die 1) hebben deelgenomen aan het onderzoek van het ministerie²³ en 2) konden achterhalen hoeveel volmachtbewijzen de burgemeester op schriftelijke aanvraag heeft verstrekt.²⁴ Met andere woorden: de cijfers zijn niet compleet. Daar komt nog bij dat gemeenten met een relatief hoger inwonertal in dit onderzoek ondervertegenwoordigd waren. Op het mogelijk effect daarvan, wordt in de volgende alinea ingegaan.

Om het gemiddeld aantal verstrekte volmachtbewijzen per gemeente te berekenen hebben de onderzoekers het totaal aantal op schriftelijke aanvraag verstrekte volmachtbewijzen moeten delen door het totaal aantal in het onderzoek betrokken gemeenten. Met iedere gemeente die aan het onderzoek deelnam, nam in die berekening de noemer met één toe en de teller met het aantal door de burgemeester van die gemeente verstrekte volmachtbewijzen. In gemeenten met veel inwoners zal doorgaans in absolute zin een hoger aantal volmachtbewijzen op schriftelijke aanvraag verstrekt zijn dan in gemeenten met minder inwoners. Daardoor stijgt de teller met hun deelname relatief sneller, wat ertoe leidt dat het gemiddeld aantal op schriftelijke aanvraag verstrekte volmachtbewijzen per gemeente toeneemt.²⁵ Uit het onderzoeksrapport blijkt echter ook dat 10% van de onderzochte gemeenten bij de in 2018 gehouden gemeenteraadsverkiezing geen administratie heeft bijgehouden van het aantal verstrekte volmachtbewijzen. Van de gemeenten met tussen de 50.000 en 100.000 inwoners gaf 12% aan bij de gemeenteraadsverkiezing geen administratie bijgehouden te hebben van het aantal verstrekte volmachtbewijzen; bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners was dat zelfs 22%. Kortom: omdat in gemeenten met een hoger inwonertal door de band genomen vaker geen administratie is bijgehouden van het aantal op aanvraag verstrekte volmachtbewijzen

-
23. Op 21 maart 2018 vond in 380 gemeenten de stemming plaats voor het raadgevend referendum over de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2017. In 335 van deze gemeenten vond tegelijkertijd de reguliere verkiezing van de leden van de gemeenteraad plaats. Alle 380 gemeenten zijn voor het onderzoek benaderd. Van deze gemeenten hebben er 322 (84,7%) deelgenomen aan het onderzoek. Onbekend is in hoeveel van deze gemeenten beide stemmingen zijn georganiseerd en in hoeveel alleen het raadgevend referendum.
24. Van de 322 gemeenten die deelnamen aan het onderzoek, hielden er 285 (88,5%) een administratie bij van het aantal schriftelijk verstrekte volmachtbewijzen.
25. Anders dan in 2012 is vanaf 2014 door de onderzoekers niet meer gecorrigeerd voor de omvang van de bij het onderzoek betrokken gemeenten, bijvoorbeeld door het gemiddeld aantal schriftelijk verstrekte volmachtbewijzen per gemeente per 10.000 kiesgerechtigden te berekenen. Zie: Jägers 2012, p. 31.

zen, en deze aantallen daardoor niet in het onderzoek betrokken konden worden, ligt het werkelijke aantal op schriftelijke aanvraag verstrekte volmachtbewijzen vermoedelijk iets hoger dan de hierboven aangehaalde cijfers suggereren.

De hypothese dat per gemeente het gemiddeld aantal volmachtbewijzen dat op schriftelijke aanvraag is verstrekt iets hoger zou kunnen liggen dan de in Tabel 4.3 aangehaalde cijfers doen vermoeden, wordt ook gesteund door een van de conclusies uit een onderzoek dat in 2012 door Van de Vijver en Van Veen is uitgevoerd. Zij rapporteerden daarin dat bij de in dat jaar gehouden verkiezing van de leden van de Tweede Kamer 7% van de ondervraagde volmachtgevers aangaf het volmachtbewijs voor hun gevlmachtigde schriftelijk te hebben aangevraagd bij de burgemeester.²⁶ Dat percentage is opvallend hoog. Daar zijn verschillende verklaringen voor te bedenken. Beide overigens even onbevredigend. Mogelijk waren de ondervraagde 180 volmachtgevers die in het kader van het onderzoek zijn bevraagd toch niet voldoende representatief. Of misschien is de attitude van stemgerechtigden ten opzichte van het onderhands verstrekken van een volmachtbewijs sinds 2012 drastisch veranderd. Wat er ook van zij, het illustreert dat er over de omvang van het gebruik van volmachtbewijzen en hun herkomst in Nederland wellicht minder bekend is dan doorgaans wordt aangenomen. Gelet op zijn controverialiteit is het in elk geval een onderwerp dat structureel nader onderzoek verdient. Uit opeenvolgende onderzoeken kunnen dan wellicht ook patronen worden gedestilleerd die gebruikt kunnen worden om opvallende onregelmatigheden op te sporen (die een aanwijzing voor misbruik kunnen zijn).

Om in deze paragraaf toch een impressie te geven van de mate waarin op schriftelijke aanvraag verstrekte volmachtbewijzen nog worden gebruikt, is daar in het kader van dit onderzoek nadere studie naar verricht. Het onderzoek is in 2018 gedaan bij de reguliere gemeenteraadsverkiezingen en het, gelijktijdig daarmee gehouden, raadgevend referendum. Daarbij was het helaas praktisch niet haalbaar – en gelet op de ervaring van de door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingeschakelde onderzoekers waarschijnlijk ook weinig zinvol – om alle 335 organiserende gemeenten aan te schrijven.²⁷ Er is derhalve een selectie gemaakt.

Het was mogelijk geweest om gemeenten daarbij op basis van hun inwonertal te categoriseren en op basis daarvan een selectie van aan te schrijven gemeenten te maken. Maar ofschoon dit een redelijk representatieve selectie van gemeenten naar inwonertal zou hebben opgeleverd, had daarmee niet vastgestaan dat de in deze gemeenten woonachtige stemgerechtigden samen ook een representatieve

26. Van de Vijver & Van Veen 2012, p. 8.

27. Als gevolg van (voorgenomen) herindelingsverkiezingen vond er in maart 2018 in 335 van de 380 gemeenten een gemeenteraadsverkiezing plaats.

afspiegeling van de in Nederland woonachtige stemgerechtigden zouden vormen. Dat komt omdat de demografische samenstelling per gemeente verschilt. En juist die demografische samenstelling beïnvloedt de waarschijnlijkheid dat een volmachtgerechtigde inwoner van een gemeente bij een op basis van de Kieswet georganiseerde verkiezing een volmacht verleent. Uit een in 2014 door Van der Kolk uitgevoerd onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat naarmate een gemeente meer inwoners van tussen de 15 en 65 jaar oud met een voltijd baan (≥ 36 uur) telt, het aantal bij volmacht uitgebrachte stemmen als percentage van het aantal stemgerechtigden relatief hoger ligt.²⁸ Maar ook de samenstelling van huishoudens alsmede de culturele en religieuze achtergrond van de inwoners spelen een rol.²⁹ Kortom: het is nog niet zo eenvoudig om een wetenschappelijk verantwoorde selectie te maken van in het onderzoek te betrekken gemeenten om op basis van de uitkomsten daarvan iets te kunnen zeggen over de mate waarin dé Nederlandse stemgerechtigde bij verkiezingen een aanvraag indient om een andere stemgerechtigde de bevoegdheid te geven om ook namens hem, of haar, aan de stemming deel te nemen. En al is dergelijk onderzoek belangwekkend; het is ook een type onderzoek waar een gemiddeld jurist niet toe geëquipeerd is.

Om de in de vorige alinea uiteengezette redenen wordt in dit onderzoek niet geambieerd om met absolute cijfers de mate waarin het op schriftelijke aanvraag verstrekte volmachtbewijs nog een rol speelt in het verkiezingsproces aan het licht te brengen. Een cijfer, waarbij toch altijd nog de kanttekening geplaatst zou moeten worden dat het enkele feit dat op een schriftelijke aanvraag een volmachtbewijs is verstrekt, niet garandeert dat deze volmacht ook is uitgeoefend. Terwijl het achteraf onderzoeken van de bij een stemming uitgeoefende volmachten in strijd zou zijn met de Kieswet.³⁰

Om toch een impressie te geven van de mate waarin op schriftelijke aanvraag verstrekte volmachtbewijzen nog werden gebruikt bij de in 2018 gehouden reguliere gemeenteraadsverkiezingen en het, gelijktijdig daarmee gehouden, raadgevend referendum, is in het kader van dit onderzoek voor één kieskring – Kieskring 8 (Utrecht) – nagegaan hoeveel volmachtbewijzen er in de binnen deze kieskring gelegen gemeenten op schriftelijke aanvraag door de burgemeester zijn verleend en hoeveel kiezers in deze gemeenten in totaal bij volmacht hebben gestemd.

De keuze om het onderzoek in een kieskring uit te voeren, is ingegeven door het rechtsgebied. Als er kleine(re) regionale territoriale eenheden in het verkiezingsproces wenselijk worden geacht, dan wordt in het Nederlandse kiesrecht van oudsher het gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden

28. Van der Kolk 2014, p. 18.

29. Van der Kolk 2014, p. 20 en 25.

30. Art. N 2 en N 12 lid 4 Kieswet.

opgesplitst in zogenoemde kieskringen. Hoewel kieskringen tegenwoordig vooral een administratieve functie vervullen – zoals het tussentijds totaliseren van de op gemeentelijk niveau vastgestelde uitkomsten van de stemopnemingen –, is in dit onderzoek bij deze ordening aansluiting gezocht.

De naar inwonertal drie grootste gemeenten van Nederland vormden elk een kieskring bij raadgevende referenda. De gemeente Utrecht is de naar inwonertal grootste gemeente in Nederland die niet zelfstandig een eigen kieskring vormt. Deze gemeente is een onderdeel van Kieskring 8 (Utrecht): een kieskring die alle 26 in de provincie Utrecht gelegen gemeenten omvat. Een kieskring met gemeenten die op 1 januari 2018 relatief veel inwoners telden, zoals de steden Utrecht (347.483 inwoners) en Amersfoort (155.226 inwoners), maar ook gemeenten met beduidend lagere inwonertallen, zoals Eemnes (9.112 inwoners) en Renswoude (5.175 inwoners). Die diversiteit en verscheidenheid maken dat deze kieskring, ofschoon mogelijk niet illustratief voor heel Nederland, wel gebruikt kan worden om te illustreren welke belang het op schriftelijke aanvraag verstrekte volmachtbewijs nog heeft in de onderzochte kieskring. De respons van gemeenten was 100%.

Tabel 4.4 **Gebruik volmachten in kieskring 8 (Utrecht) bij de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in 2018**

Gemeente	Totaal aantal tot de stemming toegelaten kiezers	Aantal op basis van een volmacht tot de stemming toegelaten kiezers	Aantal op aanvraag verstrekte volmachtbewijzen
Amersfoort	70.780	6.435	22
Baarn	11.282	1.010	5
De Bilt	22.175	2.082	7
Bunnik	7.857	644	0
Bunschoten	10.417	1.184	6
Eemnes	4.840	438	0
Houten	23.432	2.388	22
IJsselstein	13.881	1.398	3
Leusden	15.355	1.490	2
Lopik	6.536	748	4
Montfoort	7.038	762	3
Nieuwegein	24.002	2.259	0
Oudewater	5.268	511	2
Renswoude	2.607	349	0
Rhenen	9.507	1.037	4
De Ronde Venen	20.949	2.162	5
Soest	21.913	2.209	4

Gemeente	Totaal aantal tot de stemming toegelaten kiezers	Aantal op basis van een volmacht tot de stemming toegelaten kiezers	Aantal op aanvraag verstrekte volmachtbewijzen
Stichtse Vecht	28.997	3.037	6
Utrecht	159.162	14.535	141
Utrechtse Heuvelrug	24.756	2.497	9
Veenendaal	30.962	3.485	12
Vianen ^(*)			
Wijk bij Duurstede	11.482	1.183	2
Woerden	23.740	2.018	6
Woudenberg	7.114	834	1
Zeist	28.692	2.877	10
Totaal:	592.744	57.572	276

*1. Op grond van de artikelen 56a en 56b van de Wet algemene regels herindeling heeft er in Vianen geen reguliere gemeenteraadsverkiezing plaatsgevonden in 2018. Zie Kamerdossier 34 824. Dit Kamerdossier resulteerde in de Wet van 11 juli 2018 inhoudende samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik en wijziging van de grens tussen de provincies Utrecht en Zuid-Holland (Stb. 2018, 270).

Tabel 4.5 Gebruik volmachten in kieskring 8 (Utrecht) bij het raadgevend referendum in 2018

Gemeente	Totaal aantal tot de stemming toegelaten kiezers	Aantal op basis van een volmacht tot de stemming toegelaten kiezers	Aantal verstrekte schriftelijke volmachten
Amersfoort	66.149	5.471	11
Baarn	11.282	1.010	5
De Bilt	20.747	1.885	9
Bunnik	7.344	582	0
Bunschoten	9.697	1.062	1
Eemnes	4.573	391	0
Houten	22.141	2.198	7
IJsselstein	13.196	1.314	2
Leusden	14.422	1.319	0
Lopik	6.176	684	4
Montfoort	6.631	708	3
Nieuwegein	22.812	2.022	0
Oudewater	4.919	398	2
Renswoude	2.607	349	0

Gemeente	Totaal aantal tot de stemming toegelaten kiezers	Aantal op basis van een volmacht tot de stemming toegelaten kiezers	Aantal verstrekte schriftelijke volmachten
Rhenen	8.941	987	2
De Ronde Venen	19.724	1.987	5
Soest	20.432	1.910	4
Stichtse Vecht	27.095	2.701	4
Utrecht	146.437	12.298	118
Utrechtse Heuvelrug	23.160	2.194	4
Veenendaal	28.637	2.984	8
Vianen	4.461	489	0
Wijk bij Duurstede	10.697	1.042	0
Woerden	23.740	2.018	4
Woudenberg	6.517	737	0
Zeist	26.735	2.438	2
Totaal:	559.272	51.178	195

Uit de in Tabel 4.4 en Tabel 4.5 weergegeven informatie blijkt dat bij de in 2018 gehouden reguliere gemeenteraadsverkiezingen in Kieskring 8 (Utrecht) hooguit 0,48% van de gebruikte volmachtbewijzen een op schriftelijke aanvraag verkregen volmachtbewijs kan zijn geweest. Bij het raadgevend referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, waarvoor de stemming op dezelfde dag plaatsvond, was hooguit 0,38% van de gebruikte volmachtbewijzen de resultante van een schriftelijk aanvraag. Opnieuw is echter enige voorzichtigheid geboden bij het gebruik van deze cijfers. Onbekend is bijvoorbeeld of alle op schriftelijke aanvraag verstrekte volmachtbewijzen daadwerkelijk door de gevolmachtigden zijn gebruikt. Bij het raadgevend referendum is er daarnaast nog een andere onzekerheid. De mogelijkheid bestaat dat iemand een volmacht heeft verleend aan een stemgerechtigde in een andere kieskring. Het in Kieskring 8 (Utrecht) schriftelijk aangevraagde volmachtbewijs kan zijn verleend aan iemand die in een andere kieskring stemgerechtigd is. En andersom kan iemand die in een andere kieskring woonachtig is een volmacht hebben verleend aan een in Kieskring 8 (Utrecht) woonachtige stemgerechtigde: schriftelijk, of onderhands door omzetting van een kiezerspas in een volmachtbewijs. Kortom: de berekende percentages geven niet precies weer welk aandeel van de gebruikte volmachtbewijzen in Kieskring 8 (Utrecht) een op schriftelijke aanvraag verstrekt volmachtbewijs is geweest, maar zij geven wel een indicatie van de mate waarin in de praktijk nog gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid schriftelijk een aanvraag tot het verlenen van een volmacht in te dienen. Nauwkeurigere cijfers zouden worden verkregen als stembureaus in hun proces-verbaal niet alleen zouden noteren hoe vaak zij iemand op

basis van een volmacht tot de stemming hebben toegelaten, maar ook op welke manier het volmachtbewijs aan de gevolmachtigde is verstrekt. De Kiesraad heeft dit eerder geadviseerd.³¹ Dat advies is echter niet overgenomen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De in deze paragraaf gepresenteerde cijfers suggereren dat de rol van het op schriftelijke aanvraag verstrekte volmachtbewijs in het verkiezingsproces is gemarginaliseerd. Als volmachtgerechtigden bij volmacht stemmen, kiezen zij er vrijwel altijd voor om hun gevolmachtigde onderhands een volmachtbewijs te verstrekken.

4.3 ACCEPTABEL OF AL TE ZEER INGEBURGERD?

In de vorige twee paragrafen is onderzocht welke rol de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen speelt in het Nederlandse verkiezingsproces. Circa 10% van de tot de stemming toegelaten kiezers blijkt niet in persoon aan de stemming deel te nemen, maar zich daartoe door een andere kiezer te laten vertegenwoordigen (§ 4.1). Daartoe wordt vrijwel altijd een stempas of kiezerspas omgezet in een volmachtbewijs. Slechts zelden is het volmachtbewijs op schriftelijke aanvraag van de volmachtgever door de burgemeester aan de gevolmachtigde verstrekt (§ 4.2). Zijn dit schrikbarende hoge aantallen? De door OVSE/ODIHR voor de Tweede Kamerverkiezing in 2017 naar Nederland afgevaardigde internationale verkiezingswaarnemers vonden van wel.³²

In het in 2017 namens OVSE/ODIHR uitgebrachte evaluatierapport concludeerden de internationale verkiezingswaarnemers dat de schaal waarop stemgerechtigden in Nederland bij volmacht stemmen disproportioneel is. Zelfs zo zeer, dat het in strijd is met OVSE-verplichtingen en andere internationale maatstaven.³³ Dat OVSE/ODIHR kritisch is op de Nederlandse regeling om bij volmacht te stemmen was niet nieuw. Toch zijn er bij dat argument wel enkele kanttekeningen te plaatsen, ter nuancering. Die kanttekeningen worden in het vervolg van deze paragraaf beschreven.

Als stemgerechtigden anderen een volmacht verlenen om ook namens hen aan de stemming deel te nemen, dan brengt dit met zich mee dat er inbreuk wordt gemaakt op hun stemgeheim. Dit nadeel is inherent verbonden aan deze alternatieve stemmethode; zoals is in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van dit onderzoek is geïllustreerd. De gevolmachtigden weten altijd welke keuze zij namens de volmachtgevers in het stemhokje hebben gemaakt. Daarmee wordt inbreuk gemaakt

31. Kiesraad 2007a, p. 4.

32. Het CBS was overigens al zeven jaar eerder tot dezelfde constatering gekomen. Zie: CBS 2010, p. 78.

33. OSCE/ODIHR 2017a, p. 17.

op een belangrijk fundamenteel beginsel voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen. Maar die inbreuk blijft wel beperkt tot de gevolmachtigden: de stemkeuze wordt niet voor derden kenbaar. Daar komt bij dat volmachtgerechtigden die een volmacht willen verlenen, vrijelijk een stemgerechtigde als gevolmachtigde kunnen aanwijzen die zij vertrouwen.³⁴ Er vindt dus weliswaar altijd een inbreuk plaats op het stemgeheim als iemand bij volmacht stemt, maar die inbreuk wordt, mits er geen sprake is van drang of dwang, gemaakt door iemand die de volmachtgerechtigde vertrouwt en is bovendien beperkt.

Daarnaast, en dit is de tweede kanttekening, is de mogelijkheid om een volmacht te verlenen een middel om de stemvoorkeur van stemgerechtigden bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag te betrekken die niet in staat zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen (en dus anders niet gehoord zouden worden). Het gekozen middel is niet zonder nadelen, maar volgens de Venetië Commissie, gelet op het beoogde doel, in westerse democratieën wel acceptabel.³⁵ Mits strikt gereguleerd. Dat wil zeggen alleen voor wie het nodig heeft en met inachtneming van waarborgen op de aan deze stemmethode verbonden risico's zoveel als mogelijk te mitigeren.³⁶ Op die kanttekening wordt verderop in dit onderzoek teruggekomen.³⁷ Maar het voorgaande laat onverlet dat een regeling in het kiesrecht die het mogelijk maakt om bij volmacht te stemmen stemgerechtigden ook een instrument verschafft om daadwerkelijk deel te kunnen nemen aan de stemming. Een verplichting die onder andere is opgenomen in een van de documenten waaraan de door OVSE/ODIHR afgevaardigde verkiezingswaarnemers hun internationale maatstaven ontlenu: het Document van Kopenhagen.³⁸ Kortom: stemmen bij volmacht maakt weliswaar inbreuk op het stemgeheim, maar draagt tegelijkertijd ook bij aan de verwerkelijking van een ander fundamenteel beginsel: het recht op het hebben van een daadwerkelijke mogelijkheid om aan de stemming deel te nemen. Ook voor wie niet naar een stemlokaal kan komen.

De door OVSE/ODIHR afgevaardigde verkiezingswaarnemers vonden het gebruik van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen in Nederland alle perken te buiten gaan. Dat is een waardeoordeel. Onbekend is welke maatstaf de internationale waarnemers hebben gehanteerd om tot dit oordeel te komen. Dat wordt in het eindrapport niet nader omschreven. Bovendien, en dit is de derde kanttekening bij hun conclusie, is er geen enkele aanwijzing dat in de praktijk bij verkiezingen in Nederland op grote schaal volmachten worden geronseld. Het gesignaleerde

34. In Nederland is in de praktijk voor volmachtgevers *vertrouwen* de belangrijkste factor bij het aanwijzen van een gevolmachtigde, meer dan politieke ideeën of de politieke voorkeur van de volmachtgever. Zie: Van de Vijver & Van Veen 2012, p. 13.

35. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 21-22 (§ 38).

36. Zie ook: Krennerich 2020, p. 45.

37. Zie paragraaf 4.4 van dit onderzoek.

38. Document of the Copenhagen Meeting 1990, § 5.1.

probleem lijkt vooralsnog vooral een theoretisch, of misschien zelfs dogmatisch, probleem te zijn. Want het enkele feit dat een (hoog) percentage kiezers op basis van een volmacht tot de stemming wordt toegelaten, is als zodanig onvoldoende aanwijzing voor het vermoeden van ronselpraktijken.³⁹

Zijn er wellicht toch niet óók aanwijzingen dat er wél een praktijkprobleem is? De in paragraaf 1 van dit hoofdstuk opgenomen tabel laat zien dat bij elke in Nederland gehouden verkiezing verhoudingsgewijs steeds ongeveer even veel mensen bij volmacht stemmen. Dat is een indicatie dat de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen in de praktijk vermoedelijk niet tot grootschalige en stelselmatige inbreuken op de fundamentele beginselen voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen leidt. Althans, niet leidt tot het massaal ronselen van volmachtbewijzen of omkoping. Het beïnvloeden van een verkiezingsuitslag door stemmen te ronselen is bij lokale verkiezingen immers veel eerder effectief en dus aantrekkelijker.⁴⁰ Dat komt omdat er bij lokale verkiezingen veel minder stemmen nodig zijn om een zetel te winnen dan bij nationale verkiezingen.⁴¹ In 2017 bedroeg bij de Tweede Kamerverkiezing het aantal stemgerechtigden per Kamerzetel bijvoorbeeld 85.957 personen.⁴² Zelfs bij de verkiezing van de leden van de gemeenteraad van Amsterdam, waar het aantal stemgerechtigden per raadszetel het hoogst is van alle Nederlandse gemeenten, ligt dat aantal fors lager: 14.985.⁴³ Als er in Nederland een praktijkprobleem zou zijn vanwege de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen, dan zou men dus verwachten dat er met name bij gemeenteraadsverkiezingen veel meer kiezers op basis van een volmachtbewijs tot de stemming toegelaten zouden worden. Maar dat is niet het geval.

Is er dan helemaal niets aan de hand? Er zijn wel enkele casus waarbij commotie ontstond over het vermeend ronselen van volmachtbewijzen,⁴⁴ plus een enkele veroordeling.⁴⁵ Incidenten komen voor. En als er een (vermoeden van een) incident is, dan speelt dit meestal bij een gemeenteraadsverkiezing. Maar ook de uitkomsten van de evaluatieonderzoeken, die elke verkiezing namens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden uitgevoerd, geven (nog) geen aanleiding om te veronderstellen dat het bestaan van een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen in Nederland tot stelselmatige ronselpraktijken leidt.

39. Kamerstukken II 1992/93, 22 972, nr. 3, p. 3.

40. Zie ook: Kiesraad 1985b, p. 1.

41. Trapman 2021.

42. Bij de in 2017 gehouden verkiezing van de leden van de Tweede Kamer waren 12.893.466 personen stemgerechtigd. Zie: Kiesraad 2017a, p. 9. De Tweede Kamer telt 150 zetels. Dat zijn, afgerond op hele stemmen, 85.957 stemmen per zetel.

43. Op 1 januari 2018 telde de gemeente Amsterdam 854.316 inwoners (vgl. OIS 2018, p. 15), waarvan er 674.286 stemgerechtigd waren voor de verkiezing van de 45 leden van de gemeenteraad. $674.286 / 45 = 14.984,13$.

44. Alspeer, Atmar & De Jong 2015, p. 74-75; en Trapman 2021, p. 361.

45. HR 9 juli 2019 ECLI:NL:HR:2019:1135, *NJ 2019*, 417 m.nt. N. Jörg.

Al is in de cijfers ook te zien dat áls zich (vermeende) incidenten voordoen, deze zich met name voordoen bij verkiezingen op decentraal niveau.

Tabel 4.6 Inventarisatie incidenten bij het stemmen bij volmacht

Verkiezing	Hebben zich bij deze verkiezing incidenten voorgedaan met het ronselen van volmachten?		
	Ja, hoe vaak?	Nee	Niet te achterhalen
Tweede Kamer '21 ^(*1)	1 gemeente	n.v.t.	n.v.t.
Provinciale Staten '19 ^(*2)	1% – 4 gemeenten	96%	3%
Waterschappen '19 ^(*3)	1% – 4 gemeenten	96%	3%
Gemeenteraden '18 ^(*4)	2,48% – 8 gemeenten	90,99%	6,52%
Raadgevend referendum '18 ^(*5)	2,48% – 8 gemeenten	90,99%	6,52%
Tweede Kamer '17 ^(*6)	0,28% – 1 gemeente	99,15%	0,56%
Raadgevend referendum '16 ^(*7)	0%	100%	0%
Provinciale Staten '15 ^(*8)	0%	97%	3%
Waterschappen '15 ^(*9)	0%	97%	3%
Europees Parlement '14 ^(*10)	0%	93%	7%
Gemeenteraden '14 ^(*11)	2% – 6 gemeenten	90%	9%
Tweede Kamer '12 ^(*12)	0%	100%	0%

*1. KANTAR 2021, p. 24.

*2. KANTAR 2019, p. 15 en 16.

*3. KANTAR 2019, p. 15 en 16.

*4. GfK 2018, p. 18.

*5. GfK 2018, p. 5 en 15.

*6. GfK 2017, p. 11.

*7. Nijkamp e.a. 2016, p. 20.

*8. Nijkamp e.a. 2015, p. 20.

*9. Nijkamp e.a. 2015, p. 20.

*10. GfK 2014, p. 79.

*11. GfK 2014, p. 17.

*12. Jägers 2012, p. 34.

Hoewel de vaststelling dat de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen in Nederland niet tot grote praktijkproblemen leidt, geruststellend is, roept die constatering wel een nieuwe vraag op. Waarom heeft OVSE/ODIHR het disproportionaliteitsargument aangevoerd? Die vraag kunnen alleen de internationale verkiezingswaarnemers zélf beantwoorden. Maar ik heb wel een hypothese. En dat

is tevens de vierde en laatste nuance bij de conclusie van de door OVSE/ODIHR afgevaardigde verkiezingswaarnemers. Er zijn meer landen waar stemgerechtigden per brief mogen stemmen. Bijvoorbeeld als zij op de dag van de stemming niet naar het stemlokaal kunnen komen. In sommige van die landen brengen stemgerechtigden en masse per brief hun stem uit, zoals in Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Tabel 4.7 **Omvang van het gebruik van briefstemmen in andere landen**

Land	Verkiezing	Percentage kiezers dat per brief heeft gestemd
Duitsland ^(*1)	Bundestag (2017)	28,6%
Duitsland ^(*2)	Bundestag (2021)	47,3%
Oostenrijk ^(*3)	Nationalrat (2019)	20,88%
Oostenrijk ^(*4)	Nationalrad (2017)	15,54%
Verenigd Koninkrijk ^(*5)	General Elections (2017)	18%

*1. Der Bundeswahlleiter 2018, p. 12.

*2. Der Bundeswahlleiter 2021.

*3. Er zijn 4.835.469 stemmen uitgebracht. Binnen Oostenrijk hebben 1.009.749 stemgerechtigden een zogenoemde *Wahlkarte* gehad, waarmee zij per brief konden stemmen. Zie: <https://www.bmi.gv.at>.

*4. Er zijn 5.120.881 stemmen uitgebracht. Binnen Oostenrijk hebben 795.763 stemgerechtigden een zogenoemde *Wahlkarte* gehad, waarmee zij per brief konden stemmen. Zie: <https://www.bmi.gv.at>.

*5. Electoral Commission, The 2019.

Het stemmen per brief levert óók de nodige risico's op voor het waarborgen van vrije en eerlijke verkiezingen. Zie daarover paragraaf 2 van hoofdstuk 3 van dit onderzoek. Gelet op die risico's is een regeling in het kiesrecht om per brief te kunnen stemmen ook niet veel wenselijker dan een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te kunnen stemmen. En in Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk wordt er door kiezers minstens zo vaak als door Nederlandse kiezers voor gekozen om van een alternatieve stemmethode gebruik te maken. Toch hebben internationale verkiezingswaarnemers van OVSE/ODIHR in hun evaluatierapporten daar geen kritiek op.⁴⁶ Mogelijk komt dat door hun vertrouwdheid met die stemmethode. Een oud Nederlands gezegde luidt *onkinne maect onminne*. Of in hedendaags Nederlands *onbekend maakt onbemind*. Er zijn in de wereld maar heel weinig landen waar het stemgerechtigden bij verkiezingen is toegestaan om zich in het stemlokaal door een ander te laten vertegenwoordigen. Naast Nederland,

46. OSCE/ODIHR 2017b; OSCE/ODIHR 2019a; en OSCE/ODIHR 2019b.

zijn dit – voor zover bekend – alleen België,⁴⁷ Frankrijk⁴⁸ en het Verenigd Koninkrijk.⁴⁹ Waar volledigheidshalve nog aan toegevoegd kan worden dat vanwege de coronapandemie in 2020 stemgerechtigden in nog eens twee andere landen ook bij volmacht hebben kunnen stemmen: Kroatië en delen van Spanje (Baskenland en Galicië).⁵⁰ Maar dat waren tijdelijke regelingen. En van de genoemde vier landen met een permanente regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen, heeft Nederland veruit de meest ruimhartige regeling, zoals in hoofdstuk 8 van dit onderzoek zal worden geïllustreerd.

4.4 DEELCONCLUSIE

In dit hoofdstuk is onderzocht welke rol de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen speelt in het Nederlandse verkiezingsproces. Circa 10% van de tot de stemming toegelaten kiezers blijkt niet in persoon aan de stemming deel te nemen, maar zich daartoe door een andere stemgerechtigde te laten vertegenwoordigen. In 2017 vonden de door OVSE/ODIHR naar Nederland afgevaardigde verkiezingswaarnemers dat percentage disproportioneel hoog. Maar die conclusie kan enigszins relativerend worden. Er zijn in dit hoofdstuk vier kanttekeningen bij geplaatst:

1. Het stemmen bij volmacht maakt weliswaar inbreuk op het stemgeheim, maar die inbreuk is zeer beperkt en wordt bovendien, mits er geen sprake is van drang of dwang, gemaakt door iemand die de kiesgerechtigde zelf heeft uitgekozen en (dus) vertrouwt. Zo erg is het ogenschijnlijk niet.
2. De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen heeft ook positieve effecten: het geeft stemgerechtigden die op de dag van de stemming niet naar een stemlokaal kunnen komen de mogelijkheid om hun stemvoorkeur toch invloed te laten hebben op de verkiezingsuitslag.
3. Er zijn nauwelijks concrete aanwijzingen dat de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen in Nederland in de praktijk leidt tot het ronselen van volmachten.
4. Aan het stemmen per brief kleven enigszins vergelijkbare risico's als aan het stemmen bij volmacht. In Nederland maken kiezers evenwel lang niet zoveel gebruik van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen als kiezers in sommige andere landen van de mogelijkheid om per brief te stemmen.

Het voorgaande laat natuurlijk onverlet dat als een gevolmachtigde een volmacht uitoefent het stemgeheim altijd wordt geschonden. En dat een regeling in het kiesrecht die het stemgerechten mogelijk maakt om bij volmacht aan een stemming

47. Bouhon & Reuchamps 2012, p. 371.

48. Art. L 71 t/m L78 en R 72 t/m R 80 Code Électorale.

49. Representation of the People Act 2000, Schedule 4, Paragraphs 3, 4 and 7.

50. Asplund e.a. 2020.

deel te nemen, onbedoeld kan faciliteren dat de stemvrijheid en de stemgelijkwaardigheid onder druk komen te staan. Dat laatste risico is altijd aanwezig. Op de vraag welke maatregelen daartegen in Nederland zijn genomen, zal in de drie navolgende hoofdstukken worden ingegaan.

Dat er kanttekeningen zijn te plaatsen bij de door internationale verkiezingswaarnemers geuite kritiek op de mate waarin in Nederland stemgerechtigden ertoe overgaan om een volmacht te verlenen, neemt echter niet weg dat die kritiek desondanks óók een kern van waarheid kan bevatten. Om de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen het best te kunnen waarborgen zouden stemgerechtigden bij voorkeur eigenlijk altijd hun stem op de dag van de stemming in persoon bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau moeten uitbrengen. Bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag geldt: hoe kleiner het aandeel van de stemmen dat op een andere wijze wordt uitgebracht, hoe beter. Stemmen bij volmacht blijft een alternatieve stemmethode. En zoals in hoofdstuk 3 is aangetoond brengt iedere alternatieve stemmethode in meer of mindere mate risico's met zich mee voor het gewaarborgd zijn van fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen in het verkiezingsproces. Op de beschikbaarheid van een alternatieve stemmethode is dus altijd fundamentele kritiek mogelijk. Maar om iets te kunnen zeggen over een alternatieve stemmethode in een concrete situatie is een breder perspectief nodig. Voor een goede evaluatie moet ook gekeken worden naar de context waarin voor het aanbieden van een alternatieve stemmethode is gekozen, de manier waarop de alternatieve stemmethode in de regelgeving vorm en inhoud heeft gekregen en naar de wijze waarop in de praktijk aan de regeling uitvoering en invulling wordt gegeven. Als we dat doen, is het dan niet toch een klein beetje opvallend dat in Nederland bij elke verkiezing circa 10% van de stemmen bij volmacht wordt uitgebracht? En dat ondanks: de ruime openingstijden van stembureaus (7.30-21.00 uur), de hoge bevolkingsdichtheid, het grote aantal stembureaus (circa: 9.500) en de mogelijkheid om te stemmen in een willekeurig stemlokaal (met een kiezerspas vaak zelfs ook buiten de eigen gemeente)? Anders geformuleerd, zou het kunnen zijn dat stemgerechtigden in Nederland iets te gemakkelijk ervoor kiezen om een ander een volmacht te verlenen om ook namens hen aan de stemming deel te nemen in plaats van zélf hun stem uit te brengen?

Die vraag hoeft hier niet beantwoord te worden. Desondanks kan het interessant zijn om te kijken naar de manier waarop stemgerechtigden in Nederland worden geïnformeerd over de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. Daarop wordt in hoofdstuk 9 van dit onderzoek ingegaan. De Venetië Commissie acht een procedure in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen in gevestigde westerse democratieën weliswaar acceptabel, maar dan wel strikt gereguleerd.⁵¹ Aan die

51. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 21 (§ 38).

voorwaarde voldoet de Nederlandse regelgeving mogelijkwerwijs niet. De commissie heeft namelijk recent in een rapport nog landen waar het stemmen bij volmacht een wijdverspreid fenomeen is expliciet in overweging gegeven hun regelgeving aan te passen om de beginselvastheid van hun verkiezingsproces (en in het bijzonder de stemgelijkwaardigheid en het stemgeheim) te versterken.⁵² Nederland wordt in het rapport niet expliciet genoemd. Dat zou ook niet passen bij de terughoudendheid en bescheidenheid die de Commissie doorgaans in zijn werk betracht.⁵³ Maar er is geen land toegetreden tot de Venetië Commissie⁵⁴ waar bij verkiezingen het percentage van de kiezers dat bij volmacht aan de stemming deelneemt gemiddeld zo hoog is als hier te lande. Of zou men toch kunnen betogen dat de in Nederland gestelde restricties aan de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen teneinde misbruik van die regeling te voorkomen alsnog resulteren in een stringente regeling? Op die vraag zal in het volgende hoofdstuk antwoord worden gegeven.

52. Krennerich 2020, p. 36 (§ 219).

53. Vermeulen & Jasiak 2018, p. 218.

54. De Venetië Commissie is een onderdeel van de Raad van Europa. Ook Europese landen die (nog) geen lid zijn van de Raad en niet-Europese landen kunnen echter toetreden tot de Commissie. Zie: Van Dijk 2006, p. 84.



Dankzij alternatieve stemmethoden zoals het stemmen bij volmacht is een grotere groep stemgerechtigden in staat daadwerkelijk van hun stemrecht gebruik te maken. Tegelijkertijd leidt het beschikbaar stellen van alternatieve stemmethoden ertoe dat verkiezingsautoriteiten zelf minder invloed hebben op de mate waarin de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen in het verkiezingsproces gewaarborgd zijn. Dat is niet zonder risico's, zoals in de hoofdstukken 2 en 3 van dit onderzoek is geïllustreerd. Anderzijds hoeven die potentiële risico's zich in de praktijk niet te verwerkelijken.

Er zijn verschillende maatregelen denkbaar om te voorkomen dat een mogelijkheid om in een verkiezingsprocedure bij volmacht te stemmen onbedoeld faciliteert dat er inbreuk wordt gemaakt op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Dit hoofdstuk is het eerste van een drieluik waarin de maatregelen die daartoe in Nederland zijn genomen worden besproken. In elk hoofdstuk wordt een andere invalshoek gekozen. Dit hoofdstuk gaat over restricties. De navolgende twee hoofdstukken zijn gewijd aan respectievelijk toezicht en sancties.

Door voorwaarden te verbinden aan de mogelijkheid om in het verkiezingsproces een volmacht te verlenen of uit te oefenen, kan worden voorkomen dat de regeling in het kiesrecht die het mogelijk maakt om bij volmacht te stemmen onbedoeld faciliteert dat er inbreuk wordt gemaakt op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. In iedere paragraaf van dit hoofdstuk wordt telkens één van de in Nederland geldende voorwaarden behandeld. De beperking van de kring volmachtgevers (§ 5.1) en gevolmachtigden (§ 5.2). De restrictie ten aanzien van de locatie waar een volmacht verleend mag worden (§ 5.3). De begrenzing van het aantal volmachten dat een gevolmachtigde mag uitoefenen (§ 5.4). En tot slot het voorschrift dat gevolmachtigden een onderhands verkregen volmacht alleen mogen uitoefenen als zij tevens een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever aan de voorzitter van het stembureau overleggen (§ 5.5). Elk van deze paragrafen is op dezelfde manier opgebouwd. Bij elke beperking wordt kort uitgelegd op welke wijze deze bijdraagt aan het voorkomen dat de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen leidt tot schendingen van fundamentele

beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Ook wordt bij elke maatregel een schets gegeven van de wetshistorische ontwikkeling daarvan waar nodig aangevuld met een of meer kanttekeningen. En zoals te doen gebruikelijk eindigt ook dit hoofdstuk met een deelconclusie (§ 5.6).

5.1 BEPERKING KRING VOLMACHTGEVERS

5.1.1 *De maatregel*

Een mogelijkheid om misbruik tegen te gaan van de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen, is het inperken van de situaties waarin het iemand is toegestaan om bij volmacht te stemmen. Immers: wie niet bij volmacht kan stemmen, is geen potentieel slachtoffer.

5.1.2 *Ontwikkeling van de maatregel*

In 1928 was het stemmen bij volmacht, simpel gezegd, alleen mogelijk als stemgerechtigden regelmatig, of althans herhaaldelijk, als gevolg van hun beroep of werkzaamheden niet op de dag van de stemming in hun woonplaats naar het stembureau konden komen.¹ Ook de stemgerechtigde vrouw wier echtgenoot aan deze voorwaarden voldeed, was volmachtgerechtigd. In 1946,² 1951³ en 1954⁴ werd het aantal situaties waarin het stemgerechtigden was toegestaan om bij volmacht te stemmen steeds iets verder uitgebreid,⁵ totdat de wetgever er in 1977 voor koos

-
1. Artikel 4a van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 21 juli 1928 (Stb. 1928, 288). In werking getreden op 21 augustus 1928 (Stb. 1928, 288). Zie ook: Brühem 2015a, p. 19.
 2. Uitbreiding van de kring volmachtgerechtigden met vrouwen die gehuwd zijn met een man die volmachtgerechtigd zou zijn geweest als hij stemgerechtigd was; Artikel 4a, tweede lid, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 1 maart 1946 (Stb. 1946 G 41). In werking getreden op 6 maart 1946 (Stb. 1946 G 41); en Kamerstukken II 1945/46, 125, nr. 3, p. 7.
 3. Uitbreiding van de kring volmachtgerechtigden met zowel personen die blijkens een geneeskundige verklaring ten gevolge van hun lichamelijke toestand vermoedelijk niet in staat zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen, alsook personen die blijkens een door hen ingediende verklaring op de dag van de stemming vermoedelijk buiten de gemeente verblijven waar zij als stemgerechtigde staan ingeschreven; Artikel K 1 van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 13 juli 1951 (Stb. 1951, 290). In werking getreden op 1 november 1951 (Stb. 1951, 460).
 4. Uitbreiding van de kring volmachtgerechtigden tot elke stemgerechtigde die onderbouwd mededeelt vermoedelijk niet in staat te zullen zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen; Artikel K 1 van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 25 februari 1954 (Stb. 1954, 68). In werking getreden op 28 februari 1954 (Stb. 1954, 68).
 5. Naast de genoemde permanente veranderingen, zijn er ook twee keer incidentele voorzieningen getroffen ten behoeve van militairen. Eén keer in 1939, met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen. Zie Wet van 16 mei 1939 (Stb. 1939, 301). En een keer met het oog op de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Zie Wet van 18 maart 1948 (Stb. 1948 I 110).

hieromtrent geen enkele beperking meer in de Kieswet op te nemen.⁶ Vanaf toen gold: stemgerechtigd is volmachtgerechtigd. Oftewel: iedere stemgerechtigde die bij volmacht wil stemmen, mocht dat.⁷

In 1989 is de wetgever evenwel weer van dit standpunt teruggekomen. Sindsdien staat de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen formeel alleen open voor stemgerechtigden die 'verwachten niet in staat te zullen zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen'.⁸ Maar de wetgever heeft daarbij wel nagelaten maatregelen te treffen om te waarborgen dat deze beperking door stemgerechtigden wordt gerespecteerd. Praktisch is de wetwijziging daardoor van generlei belang gebleken. De verwachting niet in staat te zullen zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen hoeft bij de schriftelijke aanvraag tot het verstrekken van een volmachtbewijs immers niet te worden uitgesproken, laat staan onderbouwd.⁹ Al is destijds nog wel even overwogen die eis opnieuw in de Kieswet op te nemen.¹⁰ Ook bij de omzetting van een stempas of kiezerspas in een volmachtbewijs hoefden stemgerechtigden nergens gemotiveerd getuigenis af te leggen van de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat zij verwachten niet aan de stemming te kunnen deelnemen. Hoewel het formeel niet meer mag, kan de facto dus nog steeds elke stemgerechtigde om eender welke reden bij volmacht stemmen.

Toch is de wetwijziging van 1989 niet betekenisloos. Zij is in ieder geval van symbolische betekenis. Zij brengt de niet-gelijkwaardigheid van de alternatieve stemmethode ten opzichte van de preferente stemmethode tot uitdrukking. Het op de dag van de stemming in persoon een stem uitbrengen in een stemlokaal bij een stembureau is de hoofdregel, omdat bij die stemmethode het respect voor de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen het best gewaarborgd kan worden. Stemmen bij volmacht is alleen bedoeld als oplossing voor wie redenen heeft om te verwachten daar feitelijk echt niet toe in staat te zullen zijn.¹¹

6. Artikel K 1 van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 27 oktober 1976 (Stb. 1976, 573). In werking getreden op 1 maart 1977 (Stb. 1977, 79).

7. Kiesgerechtigden aan wie op de dag van de stemming rechtmatig hun vrijheid is ontnomen hebben geen keuze. Zij kunnen sinds 7 april 1986 (Stb. 1986, 140) deelnemen aan de stemming, maar in beginsel alleen door een volmacht te verlenen (vgl. art. B 6 Kieswet). Zie ook: Kremer, Karman & Koenraad 2017.

8. Artikel L 1 van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 28 september 1989 (Stb. 1989, 423). In werking getreden op 1 november 1989 (Stb. 1989, 481).

9. Tussen 1954 en 1977 werd van kiesgerechtigden die bij volmacht wilden stemmen nog wel verlangd dat zij daartoe een 'met redenen omkleed verzoek' indienden. Artikel K 1, eerste lid, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 25 februari 1954 (Stb. 1954, 68) tot de inwerkingtreding van de Wet van 27 oktober 1976 (Stb. 1976, 573). Respectievelijk in werking getreden op 28 februari 1954 (Stb. 1954, 68) en 1 maart 1977 (Stb. 1977, 79).

10. Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 18, p. 44; en Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 19, p. 5.

11. Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 8, p. 70.

5.1.3 *Kanttekening(en)*

Dat alle beperkingen voor stemgerechtigden om volmachtgever te worden in 1977 werden opgeheven, hing samen met een verandering in het denken over het stemmen bij volmacht. Vóór 1977 werd deze alternatieve stemmethode niet als een gelijkwaardig alternatief gezien voor de reguliere stemmethode. Het op de dag van de stemming in persoon uitbrengen van een stem in het stemlokaal bij een stembureau had de voorkeur.¹² Immers, die stemmethode biedt de meest robuuste waarborgen tegen inbreuken op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen.¹³ Tussen 1954 en 1977 was een praktisch uitvloeisel hiervan dat de burgemeester verzoeken tot het verlenen van een volmacht kon weigeren als hij meende dat de stemgerechtigde door een kiezerspas aan te vragen wél in staat zou zijn om, zij het in een andere gemeente en/of ander stemdistrict, in persoon aan de stemming deel te nemen.¹⁴ Stemmen bij volmacht was een *ultimum remedium*: alleen bedoeld om stemgerechtigden toegang tot de stemming te verschaffen die anders geen mogelijkheid zouden hebben om hun stemrecht uit te oefenen. Daarbij was de wetgever voortdurend op zoek naar de juiste balans tussen enerzijds de wens (en morele plicht) om kiesgerechtigden te faciliteren om van hun kiesrecht gebruik te maken en anderzijds de plicht om de met een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen samenhangende risico's zoveel mogelijk te ondervangen.

Sinds 1977 is de wetgever het stemmen bij volmacht meer als een gelijkwaardig alternatief voor de reguliere stemmethode gaan behandelen. De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen wordt veel minder gezien als een *ultimum remedium*, maar is verworden tot een middel ter 'vergemakkelijking van de uitoefening van het stemrecht'.¹⁵

Hoe is die veranderde visie op de functie van het stemmen bij volmacht te verklaren?¹⁶ De afschaffing van de opkomstplicht in Nederland (1970) heeft een daling van de opkomst bij verkiezingen tot gevolg had.¹⁷ Doorgaans wordt aangenomen dat een hoog opkomstpercentage bij verkiezingen bijdraagt aan de legitimiteit van het gekozen orgaan en haar handelen.¹⁸ Het lijkt daarom geen toeval dat

12. Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II 1927/28, 311, nr. 3, p. 6; Kamerstukken II 1927/28, 311, nr. 5, p. 15; en Kamerstukken II 1950/51, 2090, nr. 3, p. 31.

13. Zie hoofdstuk 3 paragraaf 1 van dit onderzoek.

14. Artikel K 1, tweede lid, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 25 februari 1954 (Stb. 1954, 68) tot de inwerkingtreding van de Wet van 27 oktober 1976 (Stb. 1976, 573). Respectievelijk in werking getreden op 28 februari 1954 (Stb. 1954, 68) en 1 maart 1977 (Stb. 1977, 79).

15. Kamerstukken II 1974/75, 13 218, nrs. 1-4, p. 15.

16. Vgl. De Jong 2007, p. 8.

17. Van der Kolk 2015, p. 151-152; en Van der Kolk 2018, p. 304-305.

18. Behnke, Grotz & Hartmann 2017, p. 16-17; en Grillo 2019, p. 253.

het moment waarop de wetgever de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen (ook) ging zien als een instrument om de opkomst te bevorderen, kort volgde op het moment waarop de verkiezingsopkomst tanende was. Het tij moest worden gekeerd. Deelname aan een verkiezing moest daartoe vooral 'gemakkelijk'¹⁹ worden gemaakt. Al bestaat er in de politicologie geen consensus over het antwoord op de vraag of het toestaan van alternatieve stemmethoden in het verkiezingsproces daadwerkelijk tot een hogere verkiezingsopkomst leidt.²⁰ En zijn er, naast het opkomstpercentage, ook andere factoren die invloed hebben op de legitimiteit van vertegenwoordigende organen.²¹ Maar dit terzijde.

Dat deelname aan verkiezingen vooral gemakkelijk moet worden gemaakt, is een visie op het verkiezingsproces die vaker opgeld doet. Voornamelijk in de economische wetenschappen, maar een enkele keer wordt er ook in juridische literatuur op gewezen.²² Wetenschappers gaan er daarbij vanuit dat kiesgerechtigden een kosten/baten-afweging maken en, afhankelijk van de verwachte uitkomst daarvan, beslissen wél of niet te participeren in het verkiezingsproces. In de kern is de achterliggende gedachte veelal dat, omdat de baten van de individuele deelname aan het verkiezingsproces zeer laag zijn – hoe groot is immers de kans dat de stem van een individu doorslaggevend is voor de verkiezingsuitslag?²³ –, de aan deelname aan de stemming verbonden kosten zo gering mogelijk moeten zijn.²⁴ Dat doel kan bereikt worden door belemmeringen die kiesgerechtigden ervan weerhouden om aan de stemming deel te nemen zoveel mogelijk te verminderen of zelfs volledig te elimineren. Daartoe zijn in Nederland al de nodige stappen gezet. Bijvoorbeeld door de registratie van overheidswege van kiesgerechtigden als

19. Handelingen II 1976/77, nr. 4 (28 september 1976), p. 146.

20. Zie voor een overzicht met literatuurverwijzingen: Herrnson, Hanmer & Youn Koh 2019, p. 873; en Walker, Herron & Smith 2019, p. 842.

21. De mate van legitimatie, ook wel de acceptatie van overheidsbesluiten door rechtssubjecten, wordt volgens Van der Meulen bijvoorbeeld ook beïnvloed door het beeld dat rechtssubjecten hebben van de totstandkoming van deze besluiten. Zie: Van der Meulen 2014, § 5.

22. Wolters 2016.

23. De kans dat een stem bij de verkiezing van de leden van het Congres van de Verenigde Staten van Amerika de doorslag geeft wordt volgens sommigen geschat op 1 op 89.000. Zie: Bhatt, Dechter & Holden 2020, p. 91.

24. De grondlegger van deze *rational voter theory* is Anthony Downs. Zie: Downs 1957, p. 260-276. De theorie is o.a. uitgewerkt in: Mueller 2008, p. 303-332. Meer literatuurverwijzingen in: Voetnoot 1 in Güth & Weck-Hannemann 1997, p. 42; en Dhillon & Peralta 2002.

stemgerechtigden,²⁵ door de openingstijden van stembureaus te verruimen,²⁶ door het mogelijk te maken dat stemgerechtigden bij elk stembureau binnen de grenzen van hun eigen gemeente kunnen stemmen,²⁷ maar dus ook door een mogelijkheid te introduceren om onderhands een volmacht te verlenen onder gelijktijdige opheffing van bijna alle beperkingen om volmachtgever te kunnen worden.

Vooropgesteld, er is niets mis met het streven naar een zo hoog mogelijk opkomstpercentage. Kiesgerechtigden in staat stellen om daadwerkelijk hun stemrecht uit te oefenen is juist óók een vereiste dat voortvloeit uit een fundamenteel beginsel voor vrije en eerlijke verkiezingen: de stemgelijkwaardigheid.²⁸ De spanning die er bestaat tussen enerzijds feitelijke sociale ongelijkheid in de maatschappij – die gevolgen heeft voor deelname aan verkiezingen²⁹ én bijgevolg voor het gevoerde overheidsbeleid³⁰ – en anderzijds de aanspraak op politieke gelijkheid, is volgens de Duitse politicoloog Joachim Raschke zelfs een van de grote uitdagingen van een moderne democratie.³¹ Het is daarom van wezenlijk belang ernaar te streven dat zoveel mogelijk kiesgerechtigden in staat zijn om een weloverwogen keuze te maken en het stemrecht uit te oefenen.

Maar vanuit staatsrechtelijk perspectief moet bij het streven naar een zo hoog mogelijk opkomstpercentage wel een kanttekening worden geplaatst. Het streven naar gemak en eenvoud in het verkiezingsproces teneinde de opkomst te bevorderen, moet zijn grens vinden in de noodzaak ook de andere fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen voldoende te waarborgen. Deze beginselen

-
25. Om gebruik te kunnen maken van het kiesrecht, hoeven in Nederland woonachtige kiesgerechtigden zich sinds 1917 niet zelf als zodanig te laten registreren. Vgl. art. 7, 8 en 10 van de Kieswet van 1917 (Stb. 1917, 694). Eerder gold hetzelfde voor een deel van de kiesgerechtigden. Vgl. art. 9 tot en met 13 van de Kieswet van 1896 (Stb. 1896, 154) in combinatie met het Besluit van 28 november 1896 (Stb. 1896, 176), en zelfs art. 6, 7 en 11 van de Kieswet van 1850 (Stb. 1850, 37). Dat vóór 1917 niet alle kiesgerechtigden automatisch van overheidswege als stemgerechtigden geregistreerd werden, houdt verband met de destijds geldende vereisten voor de verkrijging van het kiesrecht. Zie: Blok 1979; en De Jong 2017. De automatische registratie van kiesgerechtigden heeft bewezen een positief effect op de verkiezingsopkomst. Zie: Bhatt, Dechter & Holden 2020, p. 93.
26. De duur van de stemming is verlengd in 1956, 1997 en 2001. Zie Van Driel & De Jong 2014, p. 162-163. Het verlengen van de duur van de stemming kan een gunstig effect op de opkomst hebben. Zie: Potrafke & Roesel 2020. Het verkorten van de duur van de stemming kan een negatief effect hebben. Zie: Garmann 2017.
27. Het zogenoemde stemmen in een willekeurig stemlokaal werd in 2004 bij wijze van experiment mogelijk gemaakt in een beperkt aantal gemeenten en in 2010 landelijk ingevoerd. Zie hierover: Elzinga, Kummeling, & Schipper-Spanninga 2012, p. 178. Bij waterschapsverkiezingen is stemmen in een willekeurig stemlokaal overigens niet altijd onverkort mogelijk. Zie artikel J 5 van de Kieswet.
28. Neagoe 2015, p. 717.
29. Braconnier & Dormagen 2007, p. 9-10.
30. Arawatar 2009, p. 46 en 50; en Lijphart 1997, p. 3-4.
31. Raschke 2020, p. 627-632.

zijn niet absoluut, noch kennen zij een vaste hiërarchie ten opzichte van elkaar. Zij hebben weliswaar een duidelijke kern, maar een fluïde buitengrens die wordt ingekleurd door de omstandigheden van het geval.³² Dat maakt het ondoenlijk om precies aan te geven waar de grens ligt. Maar alle fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen zijn uiteindelijk bedoeld om het voortbestaan van de democratische rechtsstaat te waarborgen. Daarin ligt volgens mij een grens besloten. Er dient grote voorzichtigheid betracht te worden met aanpassingen in het verkiezingsproces die het gemak dienen, maar de potentie hebben om uiteindelijk de democratische rechtsstaat, of het vertrouwen daarin, te ondermijnen. Een hoog opkomstpercentage moet daarom geen opzichzelfstaand doel van de wetgever worden. Wat natuurlijk niet wegneemt dat er bij de inrichting van een verkiezingsprocedure naar gestreefd kan worden om zoveel mogelijk kiesgerechtigden in staat te stellen om het stemrecht daadwerkelijk uit te oefenen. Alleen niet ten koste van elke prijs. Uit sociale ongelijkheid voortkomende verschillen in de opkomst bij verkiezingen van verschillende groepen kan in verkiezingsregelgeving niet worden weggenomen; al zou een opkomstplicht een flink stap in die richting kunnen zijn.³³ Maar om sociale ongelijkheid écht op te lossen zijn op andere vlakken maatregelen nodig, zoals op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting, werkgelegenheid en anti-discriminatie. Dat gaat de scope van dit onderzoek echter ver te buiten.

5.2 BEPERKING KRING GEVOLMACHTIGDEN

5.2.1 *De maatregel*

Door de kring van personen waarbinnen een volmachtgerechtigde een gevolmachtigde mag aanwijzen te beperken, wordt misbruik van de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen tegengegaan. Immers: personen die niet gevolmachtigd kunnen worden, kunnen hun eigen stemvoorkeur in het stemhokje niet multiplieren. De maatregel vermindert het aantal potentiële daders.

5.2.2 *Ontwikkeling van de maatregel*

De kring van personen waarbinnen een volmachtgerechtigde een gevolmachtigde mag aanwijzen is in het verleden aan de hand van drie criteria ingekaderd: stemgerechtigdheid, geografie en verwantschap.

32. Hier wordt o.a. bedoeld: de verdere inrichting van het verkiezingsproces, kenmerken van de samenleving en de historische ontwikkeling van een staat.

33. In deze zin ook: Bechtel, Hangartner & Schmid 2016; Birch 2009; Franklin 2004, p. 147; en Lijphart 1997, p. 8-10. Voor een bespreking van argumenten vóór en tégen een opkomstplicht, zie: Van Holsteyn & Irwin 2018; Den Ridder & Dekker 2018, p. 86-89; en Lijphart 1997, p. 10-11.

Stemgerechtigdheid

Er is één beperking met betrekking tot het aanwijzen van een gevolmachtigde die onveranderd lijkt, maar eigenlijk tegenwoordig weer hetzelfde is als in 1928. Volmactgerechtigden kunnen alleen een persoon als gevolmachtigde aanwijzen die zelf ook stemgerechtigd is voor de verkiezing waarop de volmacht betrekking heeft.³⁴ Een volmactgerechtigde bij de verkiezing van de leden van de gemeenteraad van gemeente A, kan dus alleen een persoon als gevolmachtigde aanwijzen die óók stemgerechtigd is voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad van de gemeente A. Niet een persoon die stemgerechtigd is voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad van een andere gemeente, of die, bijvoorbeeld vanwege minderjarigheid, zelfs in het geheel niet kiesgerechtigd is. Alleen tussen 1966 en 1989 is dit een periode anders geweest. Toen moest de gevolmachtigde wel geregistreerd staan in 'een kiezersregister', maar niet noodzakelijkerwijs in een lijst met stemgerechtigden voor de verkiezing van de leden van het orgaan waarop de volmacht betrekking had.³⁵

Geografie

De mate waarin er geografische beperkingen bestaan bij het aanwijzen van een gevolmachtigde is afhankelijk van de wijze waarop de volmacht wordt verleend.

Van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen kon in 1928 alleen gebruik worden gemaakt als volmachtgever en gevolmachtigde beide in dezelfde gemeente woonachtig waren. Deze beperking bleef tot 1966 bestaan.³⁶ Sindsdien kan degene die bij volmacht wil stemmen ook een stemgerechtigde aanwijzen die in een andere gemeente staat ingeschreven.³⁷ Om de volmacht te kunnen uitoefenen moest de gevolmachtigde aanvankelijk echter nog wel afreizen naar het stembureau waar de volmachtgever stond ingeschreven. Maar dit praktische obstakel werd in 1969 weggenomen met de introductie van de zogenoemde volmactlegitimatiekaart.³⁸ Met die kaart – die in 1989 de naam volmactbewijs heeft gekregen³⁹ – konden gevolmachtigden de aan hen verleende volmacht uitoefenen bij het stembureau waar zij zelf óók aan de stemming deelnamen. En dat is bij de op schriftelijke aanvraag verleende volmacht nog immer het geval.

34. Art. L 8 lid 2 en art. L 14 lid 1 Kieswet.

35. Artikel K 5, derde lid, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 25 november 1965 (Stb. 1965, 547). In werking getreden op 1 januari 1966 (Stb. 1965, 580). Tot de inwerkingtreding van de Wet van 28 september 1989 (Stb. 1989, 423) op 1 november 1989 (Stb. 1989, 481). Zie ook Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 68 en 135.

36. Artikel K 5, derde lid, jo. K 4, derde lid, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 25 november 1965 (Stb. 1965, 547). In werking getreden op 1 januari 1966 (Stb. 1965, 580).

37. Kamerstukken II 1964/65, 7940, nr. 3, p. 9.

38. Artikel K 15 van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 25 april 1968 (Stb. 1968, 253). In werking getreden op 1 juli 1969 (Stb. 1969, 273).

39. Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 134.

Bij de op schriftelijke aanvraag verleende volmacht bestaat er sinds de jaren '60 van de vorige eeuw dus geen geografische beperking meer voor de volmachtgever om een gevolmachtigde aan te wijzen. Mits beiden maar stemgerechtigd zijn voor de verkiezing van exact hetzelfde orgaan. Bij de onderhands verleende volmacht ligt dat genuanceerder. Tussen 1977 en 2010 moesten personen die onderhands een volmacht wilden verlenen daarbij een gevolmachtigde aanwijzen die in hetzelfde stembedict als zichzelf woonachtig was.⁴⁰ Sinds de permanente invoering van de mogelijkheid voor stemgerechtigden om hun stem bij een willekeurig,⁴¹ binnen de eigen gemeente gevestigd, stembureau uit te brengen, is die kring echter verruimd en moet de gevolmachtigde binnen dezelfde gemeente als de volmachtgever woonachtig zijn.⁴² Tenzij niet de stempas wordt omgezet in een volmachtbewijs, maar een kiezerspas. Een mogelijkheid die in 2013 in de Kieswet is opgenomen.⁴³ Want in dat geval geldt er voor de volmachtgever, net als bij de op schriftelijke aanvraag verleende volmacht, geen enkele geografische beperking meer bij het aanwijzen van een gevolmachtigde. Overigens net als in de wat hypothetische situatie dat de volmachtgever een gevolmachtigde aanwijst die zelf een kiezerspas heeft en bereid is de onderhands verkregen volmacht uit te oefenen bij een stembureau waar de volmachtgever anders in persoon met zijn stempas aan de stemming had kunnen deelnemen. In een schema ziet dit er als volgt uit:

Tabel 5.1 Waar een onderhandse volmacht kan worden uitgeoefend (sinds 1 december 2013)

		Volmachtgever heeft een ...	
		in een volmachtbewijs omgezette stempas	in een volmachtbewijs omgezette kiezerspas
Gevolmachtigde heeft een ...	stempas	Volmachtgever en gevolmachtigde moeten in dezelfde gemeente woonachtig zijn.	Gevolmachtigde moet de volmacht uitoefenen in de gemeente waar hij zelf woonachtig is.
	kiezerspas	Gevolmachtigde moet de volmacht uitoefenen in de gemeente waar de volmachtgever woonachtig is.	Gevolmachtigde kan de volmacht uitoefenen in elke willekeurige gemeente.

40. Artikel K 17, eerste lid, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 27 oktober 1976 (Stb. 1976, 573). In werking getreden op 1 maart 1977 (Stb. 1977, 79).

41. Artikel L 14, eerste lid, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 29 oktober 2009 (Stb. 2009, 452). In werking getreden op 1 januari 2010 (Stb. 2009, 483).

42. Kamerstukken II 2005/06, 30 569, nr. 3, p. 13.

43. Artikel L 14, tweede lid, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 3 juli 2013 (Stb. 2013, 289). In werking getreden op 1 december 2013 (Stb. 2013, 378).

Verwantschap

Bij de in 1952 gehouden verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben (sympathisanten van) politieke groeperingen druk uitgeoefend op zieken en vakantiegangers om hen te bewegen bij volmacht te stemmen.⁴⁴ Om hoeveel voorvallen het precies ging, is onbekend. Maar het kabinet nam de incidenten destijds hoog op. Even overwoog het zelfs om de in 1951 doorgevoerde verruiming van de groep volmachtgerechtigden ongedaan te maken en terug te keren naar de regeling voor het stemmen bij volmacht zoals deze in 1928 tot stand was gekomen.⁴⁵ Maar uiteindelijk werd besloten de regeling ongewijzigd te laten in de verwachting dat het misbruik zich niet zou herhalen.⁴⁶ Toen zich bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1953 evenwel opnieuw incidenten voordeden met de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen,⁴⁷ greep de wetgever alsnog in.⁴⁸

Vanaf 1954 konden volmachtgerechtigden alleen nog een echtgenoot (m/v), de echtgenoot van een schoonzus of zwager, een bloed- of aanverwant in de eerste tot en met de derde graad of een huisgenoot als gevolmachtigde aanwijzen.⁴⁹ Voor de groep personen voor wie de regeling voor het stemmen bij volmacht oorspronkelijk in de Kieswet was opgenomen kwamen de verwantschapseisen echter al snel – in 1956 – weer te vervallen.⁵⁰ In 1971 werden de verwantschapseisen voor alle andere volmachtgerechtigden een klein beetje versoepeld – vanaf toen konden volmachtgerechtigden ook een bloed- of aanverwant in de vierde graad als gevolmachtigde aanwijzen⁵¹ –, om in 1977 helemaal en definitief van het toneel

44. Kamerstukken II 1952/53, 2917, nr. 5, p. 2; v.d. H, 'Kiesgeheim in gevaar', het Vrije Volk, 21 juni 1952, p. 6; N.n., 'Onoirlijke practijken van KVP en PvdA. Met blanco volmachtformulieren langs woonwagen- en tentenkampen. Speculatie op afhankelijkheid en gemakzucht', De Waarheid, 23 juni 1952, p. 5.

45. Kamerstukken II 1952/53, 2917, nr. 5, p. 2.

46. Kamerstukken I 1952/53, 2917, nr. 91a.

47. N.n., 'Misbruik gemaakt van stemmen bij volmacht? Minister wil nog een proef', Leeuwarder courant, 14 maart 1953, p. 1; N.n., 'Stemmen collecteren. Beel geeft KVP en PvdA opnieuw gelegenheid, De Waarheid, 14 maart 1953 p. 2; N.n., 'Stemmen bij volmacht is niet meer te handhaven. Voorbereidingen tot andere methode bij a.s. provinciale statenverkiezingen. Misbruiken dienen te worden uitgebannen.' Nieuwe Tilburgsche courant, 31 oktober 1953, p. 3; N.n., 'Waarschuwing tegen knoeien met stembiljetten', Algemeen Dagblad, 18 maart 1953, p. 4; en N.n., 'KVP ontevreden over stemmen bij volmacht', De Waarheid, 8 april 1954 p. 2.

48. Wet van 25 februari 1954 houdende een derde wijziging van de Kieswet (Stb. 1954, 68). In werking getreden op 28 februari 1954.

49. Artikel K 5, eerste lid, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 25 februari 1954 (Stb. 1954, 68). In werking getreden op 28 februari 1954 (Stb. 1954, 68).

50. artikel K 5, tweede lid, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 9 februari 1956 (Stb. 1956, 68). In werking getreden op 10 maart 1956 (Stb. 1956, 85).

51. Artikel K 5, eerste lid, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 11 maart 1971 (Stb. 1971, 121). In werking getreden op 22 maart 1971 (Stb. 1971, 123).

te verdwijnen.⁵² Het introduceren van een mogelijkheid om onderhands een volmacht te verlenen maakte handhaving van de verwantschapseisen onuitvoerbaar en bovendien was de homogeniteit in politiek opzicht tussen stemgerechtigden en hun bloed- en aanverwanten toen al iets uit het verleden.⁵³

5.2.3 *Kanttekening(en)*

In de voorafgaande paragraaf is ingegaan op drie criteria die in het verleden gebruikt zijn – of in zekere mate nog altijd gebruikt worden – om de kring van personen waarbinnen een volmachtgerechtigde een gevolmachtigde mag aanwijzen te beperken: stemgerechtigdheid, geografie en verwantschapseisen. Mogelijk hebben laatstgenoemden bij sommige lezers de wenkbrauwen doen fronsen. Hoe kon de wetgever hierin een middel zien om te waarborgen dat de stem van de kiezer overeenkomstig diens bedoeling zou worden uitgebracht?⁵⁴ Men moet hierbij bedenken dat deze wetswijziging tot stand kwam in 1954: een tijd waarin de Nederlandse samenleving nog intens verzuild was (1917-1967). Vanuit politiek-sociaal oogpunt kon de Nederlandse bevolking destijds in drie grote bevolkingsgroepen worden ingedeeld die nauwelijks contact met elkaar hadden: een katholieke zuil, een protestants-christelijke zuil en een algemene zuil. Daarnaast liep er horizontaal nog een sociaal-economische scheilijn door de zuilen heen. Doorgaans stemden de leden van een zuil op de partij die bij hun zuil en bij hun sociaaleconomische klasse hoorde.⁵⁵ En omdat de personen die een volmachtgerechtigde als gevolmachtigde mochten aanwijzen gewoonlijk tot dezelfde zuil en dezelfde sociaaleconomische klasse behoorden als zijzelf, was het dus heel reëel om te veronderstellen dat de partijvoorkeur van beiden overeen zou komen (wat de kans op misbruik verkleinde). Maar met de ontzuiling kwam er ook een einde aan de homogeniteit in politiek opzicht van stemgerechtigden met hun bloed- en aanverwanten,⁵⁶ en was het in 1977 de hoogste tijd om de verwantschapseisen definitief te laten vervallen.

5.3 BEPERKING LOCATIE WAAR VOLMAGT KAN WORDEN VERLEEND

5.3.1 *De maatregel*

Volmachtgerechtigden kunnen zich door een derde onder druk gezet voelen om bij volmacht te stemmen, of zich niet vrij voelen bij het aanwijzen van een gevolmachtigde. Dit risico bestaat met name als er een afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen

52. Wet van 27 oktober 1976 tot wijziging van de Kieswet strekkende tot het opnieuw vaststellen van de hoofdstukken J en K en tot wijziging van enkele artikelen in de hoofdstukken I, S en X (Stb. 1976, 573). In werking getreden op 1 maart 1977 (Stb. 1977, 79).

53. Kamerstukken II 1974/75, 13 218, nrs. 1-4, p. 16.

54. Kamerstukken II 1974/75, 13 218, nrs. 1-4, p. 16.

55. Lijphart 1990, p. 27-36.

56. Kamerstukken II 1974/75, 13 218, nrs. 1-4, p. 16.

de volmachtgerechtigde en de derde.⁵⁷ Het inperken van het aantal plaatsen waar volmachtgerechtigden onderhands een volmacht kunnen verlenen kan hen helpen om hun stemvrijheid te behouden. Immers: op elke plek waar volmachtgerechtigden geen volmacht kunnen verlenen, kunnen zij hun stemvrijheid niet kwijtraken.

5.3.2 *Ontwikkeling van de maatregel*

Vanaf 1928 tot de integrale herziening van de Kieswet in 1951 werd in de Kieswet voorgeschreven dat een volmacht alleen in persoon kon worden aangevraagd in het gemeentehuis.⁵⁸ Aanvankelijk alleen in het gemeentehuis van de gemeente waar men domicilie hield; vanaf 1935 ook in elk ander gemeentehuis binnen Nederland.⁵⁹ Men kan denken dat aan die verplichting vooral een praktische reden ten grondslag lag. Zowel de volmachtgever als diens gevolmachtigde moest immers een handtekening plaatsen op het volmachtbewijs. En dat onder toezien oog van de burgemeester; die zelf ook medeondertekenaar was.⁶⁰ Maar de wetgever was zich in 1928 zeer bewust van de risico's die gepaard gaan met een regeling in het kiesrecht die het mogelijk maakt om bij volmacht te stemmen.⁶¹ En ofschoon men twijfels kan hebben bij de effectiviteit van de maatregel, kan de verplichting om in persoon naar het gemeentehuis te komen ook een middel voor verkiezingsautoriteiten zijn geweest om nog enige invloed te hebben op de locatie waar, en de omstandigheden waarin, een aanvraag tot het verlenen van een volmacht werd ingediend. Na 1951 bevatte de Kieswet enige tijd geen enkele beperking meer ten aanzien van de locatie waar volmachtgerechtigden een aanvraag tot het verlenen van een volmacht mochten ondertekenen of, vanaf 1977, zelf onderhands een volmacht mochten verlenen. Maar dat veranderde in 2013.

In 2013 is een bepaling in de Kieswet opgenomen die het volmachtgerechtigden expliciet verbiedt om een volmacht te verlenen op het moment dat zij zich in het stemlokaal bevinden.⁶² Directe aanleiding om dit verbod in te stellen vormden

57. Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 66.

58. Artikel 56a van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 21 juli 1928 (Stb. 1928, 288) en artikel K 4 van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 13 juli 1951 (Stb. 1951, 290). Respectievelijk in werking getreden op 21 augustus 1928 (Stb. 1928, 288) en 1 november 1951 (Stb. 1951, 460).

59. Artikel 56a van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 23 mei 1935 (Stb. 1935, 306). In werking getreden op 16 september 1935 (Stb. 1935, 535).

60. Artikel 56a, derde en vierde alinea, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 21 juli 1928 (Stb. 1928, 288). In werking getreden op 21 augustus 1928 (Stb. 1928, 288).

61. Kamerstukken II 1927/28, 311, nr. 3, p. 6.

62. Artikel L 15 van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 3 juli 2013 (Stb. 2013, 289). In werking getreden op 1 december 2013 (Stb. 2013, 378).

de incidenten die zich bij eerdere verkiezingen, met name in Amsterdam, hebben voorgedaan.⁶³

In 2006 had de Ombudsman van de gemeente Amsterdam in een rapport geconcludeerd dat er bij de in dat jaar in het stadsdeel Bos en Lommer gehouden gecombineerde verkiezingen van de leden van de gemeenteraad en de stadsdeelraad veel stemgerechtigden waren geweest die zich in het stemhokje hadden willen laten assisteren door een derde (een echtgenoot of familielid) bij het uitvoeren van de stemprocedure. Dat het de eerste verkiezing was waarbij in Amsterdam stemcomputers werden ingezet speelde daarbij een rol,⁶⁴ maar de voornaamste reden voor stemgerechtigden om niet individueel het stemhokje te willen betreden was een onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal.⁶⁵ Het onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal en analfabetisme was (en is vooralsnog) in Nederland echter geen grond om in het stemhokje geholpen te mogen worden bij het uitbrengen van een stem.⁶⁶ Dit ter waarborging van de stemvrijheid en het stemgeheim.⁶⁷ In het stemlokaal geconfronteerd met deze regel gingen een aantal stemgerechtigden ertoe over om ter plekke onderhands een volmacht te verlenen aan degene die hen in het stemhokje geassisteerd zou hebben.⁶⁸ Soms ook daartoe aangemoedigd door de voorzitter van het stembureau.⁶⁹ Vergelijkbare incidenten hebben zich in maart 2006 ook elders in Amsterdam voorgedaan,⁷⁰ evenals bij de tussentijdse verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in november 2006⁷¹ en de gecombineerde gemeenteraads- en stadsdeelraadsverkiezingen in 2010.⁷² Bij de verkiezingsautoriteiten bestond de vrees dat hier mogelijk sprake was van gezinshoofdstemmen. Voor de wetgever vormde dit de aanleiding om in 2013 in te grijpen en het verlenen van een volmacht in het stemlokaal te verbieden.

5.3.3 *Kanttekening(en)*

De mogelijkheid om onderhands een volmacht te verlenen wordt nauwelijks beperkt door het verbod dit in het stemlokaal te doen. Er blijven dan immers nog genoeg plekken over waar wél onderhands een volmacht verleend mag worden. Maar hoewel het zeker geen effectieve maatregel is om te voorkomen dat een rege-

63. Er hebben zich ook incidenten in Rotterdam voorgedaan. Vgl. Aanhangsel van de Handelingen TK 2009/10, nr. 2191.

64. Aanhangsel Handelingen II 2006/07, nr. 124.

65. Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam 2006, p. 3-4.

66. Art. J 28 Kieswet.

67. Brühem & De Jong 2017.

68. Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam 2006, p. 10.

69. Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam 2006, p. 6.

70. Dienst Onderzoek en Statistiek 2007, p. 15.

71. Dienst Onderzoek en Statistiek 2007, p. 20.

72. Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam 2010, p. 9-11 en 15.

ling in het kiesrecht die het mogelijk maakt om bij volmacht te stemmen onbedoeld faciliteert dat er inbreuk wordt gemaakt op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen, is het wel een beperking daarvan en dús ook een maatregel tegen oneigenlijk gebruik van die regeling.

Het argument dat de wetgever heeft gebruikt ter onderbouwing van het verbod om in het stemlokaal onderhands een volmacht te verlenen, is echter niet overtuigend. Dat argument komt er op neer dat het niet is toegestaan een volmacht te verlenen, omdat wie zich al in het stemlokaal bevindt kennelijk in staat is om in persoon aan de stemming deel te nemen.⁷³ Dat argument is ontleend aan een advies van de Kiesraad,⁷⁴ maar mijns inziens onjuist. Krachtens de Kieswet zijn stemgerechtigden volmachtgerechtigd als zij verwachten niet in staat te zullen zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen.⁷⁵ De stemgerechtigde moet verwachten *feitelijk* niet in persoon te kunnen stemmen.⁷⁶ Die verwachting kan voortkomen uit een fysieke onmogelijkheid om naar het stemlokaal te komen door ziekte of ontstentenis, maar er zijn ook andere redenen denkbaar. Eenmaal in het stemlokaal geconfronteerd met de wijze waarop de stemming verloopt, kan een analfabeet bijvoorbeeld alsnog verwachten niet in persoon aan de stemming deel te kunnen nemen. Ook dat kan een reden zijn om bij volmacht te stemmen.⁷⁷ De Kiesraad heeft deze nuance in 2010 overigens ook zelf gemaakt.⁷⁸ Niettemin is het verbod er gekomen. Er heeft bij de invoering ervan zelfs geen discussie over plaatsgevonden.

Het verbod is bedoeld om de stemvrijheid te beschermen. De stemgerechtigde die in het stemlokaal onder druk wordt gezet door een familielid om ter plekke een volmacht te verlenen als blijkt dat dit familielid de stemgerechtigde niet in het stemhokje mag vergezellen, wordt erdoor beschermd. De stemgerechtigde kan alsnog zelfstandig aan de stemming deelnemen. Erg effectief kan het verbod echter niet zijn. Een volgende keer zal het familielid de stemgerechtigde immers dan wel wat eerder proberen te bewegen om onderhands een volmacht te verlenen.

73. Kamerstukken II 2011/12, 33 268, nr. 3, p. 9.

74. Kiesraad 2007a, p. 12.

75. Artikel L 1 van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van Wet van 28 september 1989 (Stb. 1989, 423). In werking getreden op 1 november 1989 (Stb. 1989, 481).

76. Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 8, p. 70.

77. Aanhangsel Handelingen II 2006/07, nr. 124.

78. Kiesraad 2010, p. 13.

5.4 BEPERKING AANTAL VOLMACHTEN

5.4.1 *De maatregel*

Door het begrenzen van het aantal volmachten dat een stemgerechtigde mag aannemen, wordt ook een grens gesteld aan het extra gewicht dat stemgerechtigden aan hun eigen stemvoorkeur kunnen meegeven bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Immers, hoe minder volmachten iemand mag aannemen (en dus uitoefenen), hoe geringer de potentiële inbreuk op de stemgelijkwaardigheid.

5.4.2 *Ontwikkeling van de maatregel*

Bij de introductie in het Nederlandse kiesrecht van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen werd bepaald dat stemgerechtigden in beginsel slechts één aanwijzing als gevolmachtigde mochten aannemen.⁷⁹ Alleen als stemgerechtigden twee huisgenoten hadden die hen als gevolmachtigde wilden aanwijzen, mochten zij zich bereid verklaren deze beide volmachten aan te nemen. In 1957 verdween dit onderscheid.⁸⁰ Vanaf toen mocht iedere stemgerechtigde twee aanwijzingen als gevolmachtigde aannemen; ook als de volmachtgever géén huisgenoot was. De reden voor deze wetwijziging was dat de wetgever het niet langer billijk vond dat stemgerechtigden niet konden fungeren als gevolmachtigden voor hun beide ouders als deze niet bij hen inwoonden, maar wél voor twee willekeurige personen die op hetzelfde adres als zichzelf woonachtig waren.⁸¹

Er zijn twee momenten waarop een verkiezingsautoriteit kan waarborgen dat een stemgerechtigde bij de stemming niet meer dan het wettelijk toegestane aantal volmachten zal kunnen uitoefenen. Het eerste moment is het ogenblik waarop de volmacht wordt verleend. Dit moment werd van 1928 tot 2013 gebruikt. Tussen 1928 en 1951 stond in de Kieswet dat de burgemeester niet mocht meewerken aan het verlenen van een volmacht aan een stemgerechtigde die vaker dan toegestaan had verklaard een aanwijzing als gevolmachtigde aan te willen nemen.⁸² Hoe de burgemeester in een voorkomend geval dan wél moest handelen, bleef echter onduidelijk.⁸³ Tot 1951. In dat jaar werd in de Kieswet vastgelegd dat de

79. Artikel 56b, tweede alinea, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 21 juli 1928 (Stb. 1928, 288). In werking getreden op 21 augustus 1928 (Stb. 1928, 288).

80. Artikel K 6 van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 27 november 1957 (Stb. 1957, 478). In werking getreden op 4 december 1957 (Stb. 1957, 478).

81. Kamerstukken II 1957/58, 4731, nr. 4, p. 2; Kamerstukken II 1957/58, 4731, nr. 5 p. 2; en Kamerstukken II 1957/58, 4731, nr. 6.

82. Artikel 56b, derde alinea, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 21 juli 1928 (Stb. 1928, 288). In werking getreden op 21 augustus 1928 (Stb. 1928, 288). Tot de inwerkingtreding van de Wet van 13 juli 1951 (Stb. 1951, 290) op 1 november 1951 (Stb. 1951, 460).

83. Kamerstukken II 1950/51, 2090, nr. 2 p. 36.

burgemeester in een dergelijk geval de aanvrager in de gelegenheid moest stellen om iemand anders als gevolmachtigde aan te wijzen.⁸⁴ Een verplichting die in 1989 geruisloos werd vervangen door de verplichting om de aanvraag direct af te wijzen.⁸⁵

De roze olifant in de vorige alinea is, uiteraard, dat volmachtgerechtigden in 1977 een additionele manier kregen om iemand een volmacht te verlenen: onderhands. Kenmerkend voor het onderhands verlenen van een volmacht is dat daarvoor geen medewerking van een verkiezingsautoriteit nodig is. En bijgevolg kon het moment waarop de volmacht werd verleend niet langer het enige moment zijn waarop getoetst werd of een stemgerechtigde bij de stemming niet meer dan het wettelijk toegestane aantal volmachten had aangenomen. Daarom kwam er een tweede moment bij: het moment dat de gevolmachtigde de volmacht wil uitoefenen. Aanvankelijk was die controle gebrekkig. De stembureaus zagen er alleen op toe dat de gevolmachtigden de onderhands aan hen verleende volmachten uitoefenden op het moment dat zij ook hun eigen stem uitbrachten.⁸⁶ Maar de volmachten die op schriftelijke aanvraag van een volmachtgever aan de gevolmachtigden waren verleend, konden ook op een ander moment en bij een ander stembureau worden uitgeoefend.⁸⁷ Het was voor gevolmachtigden daardoor kinderlijk eenvoudig om tweemaal zoveel volmachten uit te oefenen dan de Kieswet hen toestond.⁸⁸ Die weeffout – of keuze,⁸⁹ zo men wil – werd pas in 1989 hersteld. Sindsdien is de controle door de stembureaus sluitend en kunnen volmachten, ongeacht de wijze waarop zij zijn verleend, uitsluitend nog worden uitgeoefend op het moment dat de gevolmachtigden ook zelf hun stem uitbrengen.⁹⁰ Dat heeft de verplichting van de burgemeester om een aanvraag tot het verlenen van een volmacht af te wijzen als hem bekend is dat aan de beoogde gevolmachtigde al twee volmachten zijn

84. Artikel K 7 van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 13 juli 1951 (Stb. 1951, 290). In werking getreden op 1 november 1951 (Stb. 1951, 460). Artikel K 10 van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 27 oktober 1976 (Stb. 1976, 573). In werking getreden op 1 maart 1977 (Stb. 1977, 79). Tot de inwerkingtreding van de Wet van 28 september 1989 (Stb. 1989, 423) op 1 november 1989 (Stb. 1989, 481).

85. Artikel L 10, onder c, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 28 september 1989 (Stb. 1989, 423). In werking getreden op 1 november 1989 (Stb. 1989, 481). Tot de inwerkingtreding van de Wet van 29 oktober 2009 (Stb. 2009, 452) op 1 januari 2010 (Stb. 2009, 483).

86. Artikel K 18 van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 27 oktober 1976 (Stb. 1976, 573). In werking getreden op 1 maart 1977 (Stb. 1977, 79).

87. Artikel K 16 van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 27 oktober 1976 (Stb. 1976, 573). In werking getreden op 1 maart 1977 (Stb. 1977, 79).

88. Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 68.

89. Zie ook: Kiesraad 1973, p. 3.

90. Artikel L 3 van de Kieswet zoals het luidde na inwerkingtreding van de Wet van 28 september 1989 (Stb. 1989, 423). In werking getreden op 1 november 1989 (Stb. 1989, 481).

verstrekt volledig overbodig gemaakt,⁹¹ zodat die verplichting in 2013 kon komen te vervallen.⁹²

5.4.3 *Kanttekening(en)*

In de vorige paragraaf is vastgesteld dat stemgerechtigden sinds 1957 bij elke verkiezing ten hoogste twee aanwijzingen als gevolmachtigde mochten aannemen. Maar daarop is één uitzondering geweest. In 2021 mochten stemgerechtigden bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal tijdelijk drie volmachten uitoefenen.⁹³ De Nederlandse samenleving ging op dat moment gebukt onder het coronavirus (SARS-CoV-2) dat de ziekte covid-19 kon veroorzaken. Uit vrees dat veel meer stemgerechtigden dan anders vanwege ziekte of een verblijf in quarantaine niet in persoon aan de stemming zouden kunnen deelnemen, werd het aantal volmachten dat een stemgerechtigde mocht aannemen voor die verkiezing tijdelijk verhoogd.⁹⁴ Overigens zijn bij de verkiezing uiteindelijk nauwelijks stemgerechtigden geweest die meer dan twee volmachten hebben uitgeoefend.⁹⁵ Na de verkiezing is de maatregel dan ook direct vervallen verklaard.⁹⁶

5.5 OVERLEGGEN KOPIE IDENTITEITSDOCUMENT

5.5.1 *De maatregel*

Door de voorwaarde te stellen dat personen aan wie ogenschijnlijk onderhands een volmacht is verleend deze volmacht slechts kunnen uitoefenen als zij tevens een kopie van een identiteitsdocument van de volmachtgever overleggen, wordt voorkomen dat er al te eenvoudig misbruik gemaakt kan worden van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. Immers, om de eigen stemvoorkeur sterker te kunnen laten doorklinken in de verkiezingsuitslag volstaat het dan niet langer om de hand te leggen op de stempas of kiezerspas van een ander en die, buiten medewerking van de rechthebbende om, om te zetten in een volmachtbewijs.

91. Kamerstukken II 2011/12, 33 268, nr. 3, p. 41.

92. Artikel L 10 onder c van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 3 juli 2013 (Stb. 2013, 289). In werking getreden op 1 december 2013 (Stb. 2013, 378).

93. Artikel 15 van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 (Stb. 2020, 426) zoals het luidde bij zijn inwerkingtreding op 1 januari 2021 (Stb. 2020, 428).

94. Brüheim 2021, p. 136.

95. Ipsos 2021, p. 24.

96. Artikel I, onderdeel N, van de Wet van 29 september 2021 tot wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 in verband met de afschaling van bijzondere maatregelen vanwege covid-19 bij verkiezingen (Stb. 2021, 456).

5.5.2 *Ontwikkeling van de maatregel*

Sinds 2010 staat in de Kieswet dat een onderhands verleende volmacht alleen kan worden uitgeoefend als de gevolmachtigde in het stemlokaal ook een kopie van een identiteitsdocument van de volmachtgever overlegt.⁹⁷ Daarmee wordt bedoeld: een document in de zin van artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, zoals een paspoort of Nederlandse identiteitskaart,⁹⁸ dan wel een officiële schriftelijke verklaring van vermissing van een dergelijk identiteitsdocument in combinatie met een ander document waarop de naam en foto van de volmachtgever staan.⁹⁹ In dit onderdeel zal de context worden geschetst van het samenspel van feiten en omstandigheden dat tot deze verplichting heeft geleid.

Allereerst is het belangrijk om te weten dat dit voorschrift op hetzelfde moment in de Kieswet is opgenomen als het voorschrift waarin is bepaald dat de voorzitter van het stembureau de identiteit moet vaststellen van degene die aan de stemming wil deelnemen.¹⁰⁰ Het eerste voorschrift brengt, zoals de Kiesraad het formuleerde, de regeling betreffende het stemmen bij volmacht in lijn met de invoering van de legitimatieplicht voor kiezers bij het stembureau.¹⁰¹ De invoering van de legitimatieplicht voor kiezers bemoeilijkt dat iemand aan de stemming kan deelnemen door de stempas van een ander te gebruiken en zich daarmee voor die ander uit te geven. Om te voorkomen dat iemand zich dan maar als de ‘gevolmachtigde van’ uitgeeft, is het belangrijk dat er ook een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever overgelegd moet worden om een beweerdelijk onderhands verleende volmacht te kunnen uitoefenen.

Ten tweede is het belangrijk om te weten waarom de legitimatieplicht voor kiezers in 2010 is ingevoerd. Sinds 1969 hadden de voorzitters van de stembureaus al wel de bevoegdheid om de houder van een stempas¹⁰² te vragen om zich te legitimeren opdat vastgesteld kon worden dat deze ook echt de stemgerechtigde was voor wie deze zich uitgaf.¹⁰³ Maar omdat de wetgever ervan uitging dat de voorzitters van de stembureaus het merendeel van de in hun stemdistrict woonachtige stemgerechtigden konden kennen, hoefden zij alleen bij twijfel iemand naar iemands identiteitsdocument te vragen.¹⁰⁴ In de praktijk leidde dit ertoe dat

97. Art. L 17 lid 2 Kieswet zoals het luidde na de Wet van 29 oktober 2009 (Stb. 2009, 452). In werking getreden op 1 januari 2010 (Stb. 2009, 483).

98. Art. L 17 lid 2 jo. J 24 lid 1 onder a Kieswet jo. art. 1 lid 1 onder 1° Wet op de identificatieplicht.

99. Art. L 17 lid 2 jo. J 24 lid 1 onder b Kieswet.

100. Art. J 24 lid 1 onder a Kieswet.

101. Kiesraad 2007a, p. 11.

102. Tot 1989 werd de stempas ‘oproepingskaart’ genoemd.

103. Artikel I 30, tweede lid, van de Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 25 april 1968 tot wijziging van de Kieswet strekkende tot ruimere toepassing van kiezerslegitimatie (Stb. 1968, 253). In werking getreden op 1 juli 1969 (Stb. 1969, 273).

104. Kamerstukken II 1965/66, 8651, nr. 3, p. 5.

aspirant-kiezers nauwelijks werd gevraagd om zich te legitimeren.¹⁰⁵ En zo kon het gebeuren dat zich bij de in 2006 gehouden gemeenteraadsverkiezingen en in 2007 gehouden provinciale statenverkiezingen incidenten voordeden waarbij personen aan de stemming deelnamen door zich als iemand anders voor te doen.¹⁰⁶

Het invoeren van een legitimatieplicht kan worden gezien als een ingrijpen in een tot dan toe tekortschietende controle van personen die toegang tot de stemming verkregen. Maar er speelde ook een andere ontwikkeling mee. De controle van personen die toegang tot de stemming verlangen werd belangrijker dan ooit te voren door de op handen zijnde permanente invoering van de mogelijkheid van stemgerechtigden om hun stem bij eender welk stembureau binnen de eigen gemeente uit te brengen.¹⁰⁷ Tot 2010 was in de Kieswet geregeld dat het college van burgemeester en wethouders de gemeente in een of meer stemdistricten kon indelen.¹⁰⁸ In elk stemdistrict werd één stembureau ingesteld.¹⁰⁹ En stemgerechtigden konden met hun stempas alleen stemmen bij het in hun stemdistrict gevestigde stembureau.¹¹⁰ Eén der leden van het stembureau hield op een uittreksel uit de gemeentelijke basisadministratie¹¹¹ bij wie reeds in persoon (of bij volmacht) tot de stemming was toegelaten.¹¹² Op deze manier moest worden voorkomen dat iemand meer dan eenmaal aan de stemming deelnam. Maar met de permanente invoering van het zogenoemde stemmen in een willekeurig stemlokaal (SWS) is de werkwijze van de stembureaus veranderd.¹¹³ Stembureaus hebben sinds 2010 niet langer de beschikking over lijsten met persoonsgegevens van stemgerechtigden, maar nog slechts informatie over de stempassen die ongeldig zijn verklaard.¹¹⁴ De voorzitters van de stembureaus moeten goed controleren of een stempas geldig is (en niet nagemaakt), om te voorkomen dat iemand bij verschillende stembureaus tot de stemming wordt toegelaten. Bovendien moeten zij nagaan of de overgelegde stempas daadwerkelijk de houder ervan toebehoort. Het overleggen van een iden-

105. Kamerstukken II 2008/09, 30 569, nr. 7, p. 3.

106. Kiesraad 2007b, p. 2; en Aanhangsel Handelingen II 2006/07, nr. 1193.

107. Sinds 1 juli 2014 behoudens de bij waterschapsverkiezingen bestaande mogelijkheid dat de gemeente niet in zijn geheel ligt in het gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden. Vgl. art. J 5 Kieswet.

108. In 1989: art. E 2 Kieswet.

109. In 1989: art. E 3 lid 1 Kieswet.

110. In 1989: art. J 5 Kieswet.

111. In 1989: art. J 17 lid 1 Kieswet jo. J 2 Kiesbesluit. Het uittreksel uit de gemeentelijke bevolkingsadministratie bevatte van elke stemgerechtigde: voornamen of voorletters, achternaam, geboortedatum en adres.

112. In 1989: art. J 25 lid 4 Kieswet.

113. Tussen 2004 en 2010 hebben er op basis van de Experimentenwet Kiezen op Afstand (Stb. 2003, 569), verlengd door de Wet van 6 december 2007 (Stb. 2007, 522), in samenhang met het Tijdelijk experimentenbesluit Kiezen op Afstand (Stb. 2004, 188) eerst experimenten plaatsgehad met het zogenoemde stemmen in een willekeurig stemlokaal.

114. Art. J 17 lid 1 Kieswet jo. J 2 lid 2 Kiesbesluit.

titeitsbewijs is daarvoor noodzakelijk,¹¹⁵ omdat de leden van het stembureau alleen daarmee kunnen vaststellen dat mensen zijn wie zij voorgeven te zijn.

Tot slot is er nog één omstandigheid die hier niet onvermeld mag blijven. In 1976 had minister De Gaay Fortman de introductie van een legitimatieplicht immers nog resoluut van de hand gewezen.¹¹⁶ Waarom kon het in 2010 dan wel? In 2005 is de Wet op de uitgebreide identificatieplicht in werking getreden.¹¹⁷ In die wet is bepaald dat iedereen van veertien jaar en ouder die in Nederland verblijft een geldig identiteitsbewijs moet dragen en desgevraagd kunnen tonen.¹¹⁸ Die draagplicht heeft het invoeren van een legitimatieplicht in het stemlokaal een stuk minder controversieel gemaakt.

5.5.3 *Kanttekeningen*

Met het beperken van de mogelijkheid om een onderhands verleende volmacht uit te oefenen tot situaties waarin de gevolmachtigde ook een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever overlegt, is uitvoering gegeven aan adviezen van de Kiesraad en de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces,¹¹⁹ zo is opgetekend in de nota naar aanleiding van het verslag.¹²⁰ Maar de adviescommissie zag daarbij ook voor zich dat het stembureau deze kopie samen met het ingenomen volmachtbewijs zou bewaren.¹²¹ Dat is niet geregeld. Waarom de maatregel in de Kieswet anders is uitgewerkt dan destijds door de adviescommissie is voorgesteld, blijkt niet uit de wetsgeschiedenis. Het voorstel van de adviescommissie heeft het nadeel dat volmachtgevers een fysieke kopie van hun identiteitsbewijs aan hun gevolmachtigde moeten overdragen. Dit kan een extra drempel opwerpen om onderhands een volmacht te verlenen, omdat het minder eenvoudig is. Maar het opwerpen van een drempel was, zo blijkt ook uit het aangehaalde advies van de Kiesraad, nu juist de bedoeling. Het geeft volmachtgevers de tijd om na te denken of zij echt bij volmacht willen stemmen en te reflecteren op de keuze van een gevolmachtigde. Het voorstel van de adviescommissie had ook als voordeel dat online gevonden afbeeldingen van identiteitsbewijzen niet in het verkiezingsproces misbruikt konden worden. Bovendien gaf het de officier van justitie de mogelijkheid om in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, bijvoorbeeld naar het ronselen van volmachten, niet alleen te beschikken over de volmachtbewijzen

115. Adviescommissie inrichting verkiezingsproces 2007, p. 54; Kiesraad 2007b, p. 8; Aanhangsel Handelingen II 2006/07, nr. 1193.

116. Kamerstukken II 1975/76, 13 218, nr. 7, p. 4.

117. Wet op de uitgebreide identificatieplicht (Stb. 2004, 300). In werking getreden op 1 januari 2005 (Stb. 2004, 583).

118. Kamerstukken II 2003/04, 29 218, nr. 3, p. 1.

119. Adviescommissie inrichting verkiezingsproces 2007, p. 65-66; en Kiesraad 2007a, p. 11.

120. Kamerstukken II 2008/09, 30 569, nr. 7, p. 4.

121. Adviescommissie inrichting verkiezingsproces 2007, p. 66.

maar ook over de kopieën van identiteitsbewijzen die gebruikt zijn om daarmee tot de stemming te worden toegelaten.¹²² Wat hier verder ook van zij, thans wordt er in de uitvoeringspraktijk vanuit gegaan dat gevolmachtigden de vereiste kopie van een identiteitsbewijs van hun volmachtgevers ook op hun mobiele telefoon of tablet mogen tonen. En dat in weerwil van het werkwoord *overhandigen* in de relevante wettelijke bepaling: artikel L 17, tweede lid, van de Kieswet.

5.6 DEELCONCLUSIE

In Nederland zijn er verschillende maatregelen genomen om te voorkomen dat de regeling in het kiesrecht die het mogelijk maakt om bij volmacht te stemmen, onbedoeld faciliteert dat er inbreuk wordt gemaakt op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Dit is het eerste van drie hoofdstukken in dit onderzoek die aan deze maatregelen zijn gewijd. In dit hoofdstuk is ingegaan op de beperkingen c.q. voorwaarden die in de Nederlandse verkiezingsregelgeving zijn opgenomen ten aanzien van het stemmen bij volmacht.

In de deelconclusie van het vorige hoofdstuk is de vraag opgeworpen of de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen in Nederland zo strikt gereguleerd is dat het ook de goedkeuring van de Venetië Commissie kan wegdragen.¹²³ Dat kan betwifteld worden. Aan de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen of een volmacht uit te oefenen zijn in Nederland slechts in zeer beperkte mate beperkingen verbonden. Allereerst, de restrictie dat het stemmen bij volmacht uitsluitend is bedoeld voor degenen die verwachten niet in staat te zullen zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen. Waarbij het in Nederland volledig aan de beoordeling van de stemgerechtigden zelf wordt overgelaten om te bepalen of zij volmachtgerechtigd zijn. Ten tweede, de beperking dat als gevolmachtigde alleen iemand kan worden aangewezen die zelf ook stemgerechtigd is voor verkiezing waarbij de volmacht kan worden uitgeoefend. Ten derde, de beperking dat een volmacht niet verleend mag worden in een stemlokaal, maar dus wel overal daarbuiten. Ten vierde, de begrenzing van het aantal volmachten dat een stemgerechtigde mag aannemen tot maximaal twee. En tot slot het voorschrift dat gevolmachtigden een onderhands verkregen volmacht alleen mogen uitoefenen als zij tevens een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever aan de voorzitter van het stembureau kunnen overleggen. Samengevat kan geconcludeerd worden dat er in de praktijk bij verkiezingen nauwelijks beperkingen worden gesteld aan de mogelijkheid om daarbij bij volmacht te stemmen in plaats van op de dag van de stemming in persoon in een stemlokaal bij een stembureau. Als gevolg daarvan zijn er ook nauwelijks beperkingen die het risico op misbruik, of verkeerd gebruik, van die regeling voor-

122. Art. N 13 en N 12 lid 6 onder a Kieswet. Met ingang van 1 januari 2023 artikel N 33, N 34 en Na 38 Kieswet.

123. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 21 (§ 38).

komen, met uitzondering van de beperking van het maximaantal volmachten dat een stemgerechtigde per verkiezing mag uitoefenen. Maar is dat erg? Op die vraag wordt in de conclusie van dit onderzoek teruggekomen.¹²⁴

124. Zie paragraaf 10.2 van dit onderzoek.

Dit hoofdstuk is het tweede van een drietal hoofdstukken in dit onderzoek dat gewijd is aan de maatregelen die in Nederland zijn genomen om te voorkomen dat de regeling in het kiesrecht die het mogelijk maakt om bij volmacht te stemmen, onbedoeld faciliteert dat er inbreuk wordt gemaakt op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. In het vorige hoofdstuk is al ingegaan op de voorwaarden en beperkingen die gesteld worden aan de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen of een verkregen volmacht uit te oefenen. Deze restricties beogen te voorkomen dat de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen onbedoeld eraan bijdraagt dat er inbreuk wordt gemaakt op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Om precies te zijn, op de stemgelijkwaardigheid en de stemvrijheid. Vaak is alleen normen stellen echter niet voldoende. Van evenzo groot belang is hoe in de praktijk wordt bewaakt dat deze normen door rechtssubjecten worden gerespecteerd. Daarom wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de procedurele waarborgen die de regeling om bij volmacht te stemmen bevat om mogelijke inbreuken op de stemgelijkwaardigheid (§ 6.1) en de stemvrijheid (§ 6.2) te detecteren. Kortom, dit hoofdstuk gaat over toezicht. Aan het slot volgt een korte deelconclusie (§ 6.3).

6.1 STEMGELIJKWAARDIGHEID

Door middel van toezicht kan niet worden voorkomen dat een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen onbedoeld faciliteert dat er inbreuk wordt gemaakt op de stemgelijkwaardigheid. Gevolmachtigden kunnen namelijk de aan hen verleende volmachten gebruiken om hun eigen stemvoorkeur te dupliceren. Er is geen mogelijkheid om de betrouwbaarheid van individuele gevolmachtigden na te gaan. Het stemgeheim staat ook aan de controle van hun handelen in het stemhokje in de weg. Als de gevolmachtigde tegen de instructies van de volmachtgever in handelt, is dat niet te detecteren misbruik van de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen. Voor de volmachtgevers zit er niets anders op dan erop vertrouwen dat de gevolmachtigden overeenkomstig hun instructies handelen. Ontbreekt dit vertrouwen, dan doen zij er verstandig aan de betrokkenen geen volmacht te verlenen. Gelukkig lijkt voornoemd misbruik in Nederland echter

weinig voor te komen. In een in 2012 gehouden onderzoek naar het gebruik van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen gaf 99% van de gevolmachtigden aan de aan hen verleende volmacht conform de meegegeven instructie(s) te hebben uitgeoefend.¹ Het moet gezegd, dat percentage is geen objectief vastgesteld feit. Anderzijds is er veel empirisch onderzoek gedaan naar de mate waarin mensen sociaal wenselijke antwoorden geven als zij een vragenlijst moeten invullen over hun persoonlijkheidskenmerken,² waaronder plichtsgetrouwheid.³ Uit dat onderzoek blijkt onder andere dat als er voor respondenten weinig op het spel staat bij de beantwoording van de vragen zij doorgaans ook weinig aandrang voelen om zichzelf in een extra gunstig daglicht te stellen.⁴ Zelfrapportages bieden dan een betrouwbaar beeld. Ofschoon het waarschijnlijk is dat de meeste gevolmachtigden die aan het onderzoek hebben deelgenomen zullen hebben ingezien dat het niet volgen van de steminstructie die zij van hun volmachtgever hebben gekregen een faux pas zou zijn geweest, is het daarom maar de vraag of dat hen heeft tegengehouden om de vraag daarnaar naar waarheid te beantwoorden. Immers, anoniem tegenover een onderzoeker hun misstap toegeven had voor hen geen negatieve consequenties.

Misbruik van de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen, leidt tot een schending van de stemgelijkwaardigheid. Het omgekeerde hoeft echter niet het geval te zijn, want niet elke schending van de stemgelijkwaardigheid vloeit uit misbruik voort. Er is zelfs reden om aan te nemen dat de schendingen die in Nederland plaatsvinden in de meeste gevallen niet voortkomen uit misbruik, maar uit (onbewust) verkeerd gebruik. Van volmachtgevers wordt namelijk verwacht dat zij hun gevolmachtigden instrueren. Zij dienen hun gevolmachtigden te vertellen op welke wijze zij in het verkiezingsproces namens hen moeten handelen. Volmachtgevers moeten aangeven of er namens hen een blanco stem moet worden uitgebracht of een stem op één van de kandidaten. En in het laatste geval, op welke kandidaat. Maar uit het eerder in deze paragraaf aangehaalde onderzoek blijkt ook dat slechts 57% van de volmachtgevers daadwerkelijk expliciet aan hun gevolmachtigde heeft medegedeeld op welke kandidaat deze namens hen moest stemmen.⁵

Als volmachtgevers hun gevolmachtigden geen enkele instructie meegeven, krijgen gevolmachtigden *carte blanche* om hun eigen stemvoorkeur te dupliceren. Omdat zij daarmee niet in strijd handelen met hun steminstructie, kan dergelijk handelen niet direct als misbruik worden gekwalificeerd. Maar een dergelijke han-

1. Van de Vijver & Van Veen 2012, p. 30.

2. Hornsveld 2017, p. 279; en Mills, Loza & Kroner 2003, p. 141.

3. De Raad & Doddema-Winsemius 2015, p. X en 71.

4. Hornsveld 2017, p. 279.

5. Van de Vijver & Van Veen 2012, p. 30.

delswijze levert wel een schending van de stemgelijkwaardigheid op. De opvattingen van kiezers die tevens gevolmachtigde zijn, wegen dan immers zwaarder mee bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag dan die van andere kiezers; kiezers die geen volmacht hadden om hun stemvoorkeur te dupliceren of zelfs tripliceren.⁶ In het onderzoek uit 2012 gaf 9% van de volmachtgevers aan hun gevolmachtigde geen enkele instructie te hebben gegeven over de uitoefening daarvan.⁷ Nog eens 2% van hen gaf aan alleen te hebben verteld op de kandidaten van welke politieke partijen de gevolmachtigde niet namens hen een stem mocht uitbrengen, maar de gevolmachtigde voor het overige vrij te hebben gelaten in 'zijn' of 'haar' keuze.

In het in deze paragraaf inmiddels al meermaals aangehaalde onderzoek geeft 40% van de volmachtgevers aan de gevolmachtigde wél verteld te hebben welke politieke partij hun voorkeur heeft, maar daarbij geen expliciete voorkeur voor een van de kandidaten te hebben uitgesproken.⁸ Ook dan leidt de uitoefening van de volmacht door de gevolmachtigde tot een aantasting van de stemgelijkwaardigheid; zij het van geringere ernst. Gevolmachtigden krijgen dan immers de instructie om bij de keuze voor een van de kandidaten op een lijst hun persoonlijke voorkeur te volgen in plaats van de voorkeur van de volmachtgever tot uitdrukking te brengen. Ook in die situatie krijgt de persoonlijke voorkeur van de gevolmachtigde dus meer invloed op de verkiezingsuitslag dan de persoonlijke voorkeur van andere kiezers; zij het niet op lijstniveau, dat wil zeggen: op de zetelverdeling, maar op het niveau van de toewijzing van zetels aan kandidaten.

Zoals opgemerkt is het echter onmogelijk er toezicht op te houden dat de volmachtgever de benodigde steminstructie geeft. Hetgeen overigens onverlet laat dat door middel van goede voorlichting wel geprobeerd kan worden om te voorkomen dat gevolmachtigden (onbewust) inbreuk maken op de stemgelijkwaardigheid.⁹

Met toezicht kan niet worden gewaarborgd dat de volmachtgever diens gevolmachtigde daadwerkelijk instrueert, of dat de gevolmachtigde in het stemlokaal conform de verkregen instructies handelt. De volmachtgever en gevolmachtigde zijn in dat opzicht elk voor hun eigen gedrag verantwoordelijk. Inbreuken op de stemgelijkwaardigheid die voortkomen uit het niet of onvoldoende nemen van verantwoordelijkheid zijn, zoals eerder vermeld, niet te detecteren. Het toezicht in het verkiezingsproces is daarom, voor zover het de bescherming van de stemgelijkwaardigheid betreft, niet primair gericht op het detecteren van situaties waarin iemand op het punt staat dit fundamentele beginsel voor vrije en eerlijke verkiezingen te schenden, maar veeleer op het beperken van de potentiële impact die

6. Vgl. art. L 3 en L 4 Kieswet.

7. Van de Vijver & Van Veen 2012, p. 30.

8. Van de Vijver & Van Veen 2012, p. 30.

9. Zie hierover ook hoofdstuk 9 van dit onderzoek.

een dergelijke schending door een individu op de verkiezingsuitslag kan hebben. Het toezicht wordt uitgeoefend door het stembureau. Het stembureau ziet erop toe dat iedereen de bij de inrichting van de procedure om bij volmacht te stemmen opgenomen beperkingen respecteert. Het stembureau controleert bijvoorbeeld dat kiezers bij een stemming niet meer dan twee volmachten uitoefenen,¹⁰ dat deze volmachten tegelijk met de eigen stem uitgeoefend worden,¹¹ en dat, als de volmacht onderhands is verleend, de gevolmachtigde ook een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever overlegt. Het stembureau vervult daarmee een poortwachtersfunctie.

Men zou kunnen stellen dat het toezicht van het stembureau buiten het bereik van dit hoofdstuk valt, omdat de controle niet waarborgt dat er rechtmatig gebruik wordt gemaakt van de in het kiesrecht neergelegde regeling om bij volmacht te stemmen. Formeel is dat juist. Het toezicht kan inderdaad niet voorkomen dat er inbreuk wordt gemaakt op de stemgelijkwaardigheid. Anderzijds levert het toezicht wel een bijdrage aan het rechtmatig gebruik van de regeling. Het door het stembureau uitgeoefende toezicht maakt het voor een individu namelijk onmogelijk om op grote schaal misbruik te maken van de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen. De kiezer kan immers maximaal twee volmachten uitoefenen.¹² En binnen de ruimte die de regeling daarmee nog voor misbruik laat, valt onvoldoende effect te bewerkstelligen op de verkiezingsuitslag om te veronderstellen dat van die mogelijkheid om de stemgelijkwaardigheid te schenden voor individuele stemgerechtigden veel aantrekkingskracht uitgaat.¹³ Voor rechtschappen stemgerechtigden blijft het daardoor ook zinvol om aan de stemming deel te nemen. Zij mogen zich ervan verzekerd weten dat hun invloed op de verkiezingsuitslag niet gedecimeerd zal worden door een deelnemer die, misbruik makend van de regeling om bij volmacht te stemmen, zijn eigen stemvoorkeur heeft gemultiplieerd. Het toezicht door het stembureau waarborgt de stemgelijkwaardigheid dan wellicht niet volledig, maar helpt haar wel te beschermen. De bescherming richt zich daarbij alleen niet op de individuele volmachtgever, maar op het generieke verkiezingsproces.

6.2 STEMVRIJHEID

De maatregelen die genomen zijn om erop toe te zien dat de regeling om bij volmacht te stemmen niet onbedoeld faciliteert dat er inbreuk wordt gemaakt op de stemvrijheid, zijn niet in alle gevallen dezelfde. Welke maatregelen van toepassing

10. Art. L 4 Kieswet.

11. Art. L 3 Kieswet.

12. Art. L 4 Kieswet.

13. De impact wordt groter als individuen samenspannen. Maar ook dat is een weinige kansrijke manier om de verkiezingsuitslag te beïnvloeden. Zie hierover paragraaf 4.3 van dit onderzoek.

zijn hangt samen met de wijze waarop de volmacht is verleend: onderhands óf op schriftelijke aanvraag.

6.2.1 *De onderhands verleende volmacht*

Kenmerkend voor het onderhands verlenen van een volmacht is dat daarvoor geen medewerking van een verkiezingsautoriteit nodig is. Daarom kunnen verkiezingsautoriteiten ook niet of nauwelijks toezien op de wijze waarop, en omstandigheden waaronder, volmachtbewijzen onderhands worden verstrekt. Al zijn er situaties denkbaar waarin dat tot op zekere hoogte wel kan. Bijvoorbeeld als de volmachtgever de volmacht pas in het stemlokaal verleent. Maar het verlenen van een volmacht in een stemlokaal is niet toegestaan.¹⁴ Doet een stemgerechtigde dit toch, dan staat het stembureau de gevolmachtigde niet toe de volmacht uit te oefenen.¹⁵ In plaats daarvan geeft de voorzitter van het stembureau de in een volmachtbewijs omgezette stempas of kiezerspas – die daarna overigens nog altijd als stempas c.q. kiezerspas gebruikt kan worden¹⁶ – aan de volmachtgever terug, zodat deze alsnog in persoon aan de stemming kan deelnemen.¹⁷ Heeft de volmachtgever het stemlokaal op dat moment al verlaten, dan wordt de gevolmachtigde gevraagd het document zelf aan de volmachtgever terug te geven.¹⁸ Het stembureau houdt dus in zoverre toezicht op het recht van volmachtgevers om hun eigen stemvoorkeur bij de stemming tot uitdrukking te brengen, dat gevolmachtigden de aan hen gegeven volmacht niet mogen uitoefenen als deze pas in het stemlokaal aan hen is verleend. De officiële reden daarvoor is dat een volmachtgever die al in het stemlokaal aanwezig is, onmogelijk kan verwachten niet in staat te zullen zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen.¹⁹ Dit syllogisme is echter gestoeld op de veronderstelling dat de verwachting niet in staat te zijn om aan de stemming deel te nemen moet voortvloeien uit een te verwachten fysieke afwezigheid. Maar de wetsgeschiedenis van de Kieswet dwingt daar niet toe. Laaggeletterdheid of analfabetisme zijn ook denkbare omstandigheden die kunnen maken dat iemand verwacht niet (zonder hulp) in persoon aan de stemming deel te kunnen nemen. Bovendien is de regel dat in het stemlokaal geen volmacht mag worden verleend pas ingevoerd nadat zich een aantal incidenten hadden voorgedaan waarbij de stemvrijheid van de volmachtgever mogelijk in het geding was; om herhaling daarvan te voorkomen.²⁰

14. Art. L 15 lid 1 Kieswet.

15. Art. L 15 lid 2 Kieswet.

16. Kamerstukken II 2005/06, 30 569, nr. 3, p. 6 en 13.

17. Art. L 15 lid 2 Kieswet.

18. Art. L 15 lid 2 Kieswet.

19. Art. L 1 Kieswet.

20. Zie hierover ook paragraaf 5.3.

Is het volmachtbewijs echter buiten het zicht van de leden van het stembureau aan de gevolmachtigde overgedragen, dan zal het stembureau de gevolmachtigde de volmacht moeten laten uitoefenen; ook als het de gevolmachtigde kort daarvoor nog in aanwezigheid van de volmachtgever in het stemlokaal heeft waargenomen.

Als het stembureau een gevolmachtigde niet toestaat een volmacht uit te oefenen omdat deze pas in het stemlokaal aan hem (of haar) is verleend, kan de vraag rijzen of het stembureau de gevolmachtigde desgevraagd ook diens eigen stempas mag teruggeven. Een dergelijk verzoek honoreren voorkomt dat er, boven op het chagrijn vanwege het niet mogen uitoefenen van de volmacht, nog meer ergernis ontstaat bij de gevolmachtigde. Daarnaast sluit het aan bij wat het stembureau volgens de officiële instructie voor stembureauleden in alle andere situaties moet doen als het een gevolmachtigde niet toestaat een volmacht uit te oefenen. 'Heeft een kiezer niet alles bij zich om een stem uit te brengen (bijvoorbeeld geen kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever), dan mag hij zijn eigen stem uitbrengen, maar u moet hem dan wel éerst waarschuwen dat hij dan later niet alsnog de volmachtstem kan uitbrengen.'²¹ Kortom: als stemgerechtigden fouten maken bij de verlening van een volmacht, worden zij doorgaans in staat gesteld deze fouten te corrigeren. Stemgerechtigden worden daardoor maximaal gefaciliteerd om aan de stemming deel te nemen. Maar in het geval dat het stembureau de gevolmachtigde niet heeft toegestaan een volmacht uit te oefenen omdat deze in het stemlokaal is verleend, stelt een dergelijke handelwijze de gevolmachtigde juist in staat om de volmacht alsnog bij een ander stembureau uit te oefenen. Dan beschermt het verbod om in het stemlokaal een volmacht te verlenen de stemvrijheid van de volmachtgever op geen enkele wijze meer en verwordt de bepaling tot pure symboolregelgeving. Er is dus wel wat voor te zeggen om gevolmachtigden die een volmacht niet mogen uitoefenen omdat de volmacht aan hen is verstrekt in het stemlokaal, onder geen beding hun stempas terug te geven. Daar is ook geen noodzaak toe, want niets staat er aan in de weg om aan de gevolmachtigden wel een stembiljet uit te reiken om zelf aan de stemming deel te nemen.

6.2.2 *De volmacht op schriftelijke aanvraag*

Is een volmacht verleend op basis van een schriftelijke aanvraag, dan is daarvoor in tweeërlei opzicht de medewerking van een verkiezingsautoriteit noodzakelijk geweest. Ten eerste, omdat voor het indienen van een aanvraag gebruik moet worden gemaakt van een formulier waarvan het model is vastgesteld door de minister

21. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021b, p. 19. De instructie maakt wel melding van het verbod om in het stemlokaal een volmacht te verlenen, maar vermeldt niet wat het stembureau moet doen als dit toch gebeurt. Zie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021b, p. 22.

van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.²² Dit formulier moet door de burgemeester ter beschikking worden gesteld.²³ En ten tweede, omdat de aanvraag door de burgemeester wordt beoordeeld.²⁴ De burgemeester is degene die besluit of de aanvraag in behandeling kan worden genomen. En zo ja, of de volmacht daadwerkelijk wordt verleend of dat het verzoek daartoe wordt afgewezen. Beide momenten bieden de burgemeester tot op zekere hoogte gelegenheid om erop toe te zien dat de stemvrijheid van stemgerechtigden wordt gerespecteerd. In deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Sinds 1989 staat in de Kieswet dat de burgemeester ter voorkoming van misbruik beperkingen kan stellen aan de verkrijgbaarheid van het formulier waarmee een volmacht kan worden aangevraagd.²⁵ De burgemeester kan bijvoorbeeld beslissen dat stemgerechtigden op hun verzoek per bezoek aan het gemeentehuis maximaal één formulier wordt verstrekt; al dan niet gekoppeld aan een maximumaantal formulieren dat aan één persoon mag worden meegegeven. Al vergt dat laatste wel dat in het gemeentehuis een administratie wordt bijgehouden. Bovendien kan een dergelijke maatregel uitsluitend werken als voor het indienen van een aanvraag alleen een origineel, door de burgemeester fysiek ter beschikking gesteld, formulier mag worden gebruikt. Een eis over de redelijkheid waarvan vóór 1989 omwille van de toegankelijkheid van het verkiezingsproces ook wel eens anders is gedacht.²⁶

Dat burgemeesters expliciet de bevoegdheid hebben gekregen om beperkingen te stellen aan de verkrijgbaarheid van aanvraagformulieren tot het verlenen van een volmacht, vindt zijn aanleiding in de onregelmatigheden die zich vooral begin jaren '80 in Nederland hebben voorgedaan.²⁷ Bij de herindelingsverkiezingen in Zuid-Limburg (oktober 1981) hebben vertegenwoordigers van politieke partijen bijvoorbeeld op vrij grote schaal vooraf ingevulde formulieren voor het aanvragen van een volmacht persoonlijk aan stemgerechtigden ter ondertekening aangeboden. Soortgelijke incidenten deden zich in 1982 voor bij de gemeenteraadsverkiezingen in Herwen en Aerdt²⁸ alsook in Zeist.²⁹ Tegenwoordig lijken burgemeesters er echter nog maar weinig voor te voelen om beperkingen te stellen aan de verkrijgbaarheid van aanvraagformulieren om bij volmacht te stemmen. Zo kon het formulier bij de in Nederland gehouden verkiezing van de leden van het Europees

22. Art. L 8 lid 4 Kieswet.

23. Art. L 8 lid 1 Kieswet.

24. Art. L 11 jo. L 8 lid 1 Kieswet.

25. Art. L 8 lid 1 Kieswet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 28 september 1989, houdende nieuwe bepalingen inzake het kiesrecht en de verkiezingen (Kieswet) (Stb. 1989, 430). De maatregel was eerder opgenomen in de circulaire van 12 februari 1982 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de burgemeesters van de gemeenten.

26. Aanhangsel Handelingen II 1984/85, nr. 670.

27. Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 66.

28. Tegenwoordig onderdeel van de gemeente Zevenaar.

29. Kamerstukken II 1982/83, 17 819, nr. 11, p. 1-2.

Parlement in 2019 in ten minste 20 van de 26 gemeenten die deel uitmaken van Kieskring 8 (Utrecht) onbeperkt van de gemeentelijke website worden gedownload.³⁰

De afgenomen behoefte van burgemeesters om de verkrijgbaarheid van aanvraagformulieren te beperken is verklaarbaar. Het schriftelijk aanvragen van een volmacht is immers behoorlijk in onbruik geraakt. Zolang de volmacht op schriftelijke aanvraag bij verkiezingen slechts een marginale rol blijft spelen, vinden daarmee ook geen grootschalige misstanden plaats en is er bijgevolg geen reden om beperkingen te stellen aan de verkrijgbaarheid van de daarvoor benodigde aanvraagformulieren. Bovendien is het nagaan wie aanvraagformulieren ophaalt tegenwoordig geen adequaat middel meer om het aantal in omloop zijnde aanvraagformulieren te reguleren. Dat komt door de brede beschikbaarheid van machines die niet of nauwelijks van het origineel te onderscheiden kopieën van aanvraagformulieren kunnen maken. Men kan daarom wellicht voorzichtig de conclusie trekken dat het instrument van de burgemeester om beperkingen te stellen aan de verkrijgbaarheid van formulieren waarmee een aanvraag tot het verlenen van een volmacht kan worden ingediend, door de tijd is ingehaald en niet langer effectief is.

Het tweede moment waarop de medewerking van een verkiezingsautoriteit noodzakelijk is als een volmacht wordt verleend op basis van een schriftelijke aanvraag, is het moment waarop de burgemeester op de aanvraag beslist. Omdat het iedereen 'die verwacht niet in staat te zullen zijn in persoon aan de stemming deel te nemen'³¹ is toegestaan om een andere stemgerechtigde een volmacht te verlenen om mede namens hem of haar aan de stemming deel te nemen, en er verder geen wezenlijke beperkingen zijn gesteld aan de kring van potentiële gevolmachtigden, kent de Kieswet echter maar weinig situaties waarin de burgemeester een aanvraag kan en moet afwijzen.³² In het licht van deze paragraaf is vooral de verplichting relevant een aanvraag af te wijzen als de aanvrager niet zelf de gevolmachtigde heeft aangewezen.³³ Of daarvan sprake is, zal echter niet snel uit het ingevulde aanvraagformulier blijken. Er is vrijwel altijd nader onderzoek voor nodig. Het is aan de burgemeester om te bepalen of hij aanleiding ziet om een dergelijk nader onderzoek in te stellen.³⁴ Als de burgemeester geen signalen heeft dat zich mogelijk misstanden voordoen, is het denkbaar dat deze de controle beperkt tot situaties waarin: er meerdere aanvragen in één enveloppe zitten, er meerdere aanvragen vanaf hetzelfde e-mailadres zijn ingediend óf de aanvrager niet in staat

30. Op de websites van de gemeenten Lopik, Renswoude, De Ronde Venen, Veenendaal en Vijfheerenlanden kon het formulier niet worden gedownload. Van de gemeente Zeist is geen informatie bekend.

31. Art. L 1 Kieswet.

32. Zie paragraaf 1.4.1 van dit onderzoek voor een bespreking van alle vier de afwijzingsgronden.

33. Art. L 10, aanhef en onder a, Kieswet.

34. Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 68 (MvT).

is om het aanvraagformulier te ondertekenen.³⁵ Kortom: situaties waarin het risico hoger is dat er inbreuk is gemaakt op iemands stemvrijheid. Maar ook dan blijft het de keuze van de burgemeester om al dan niet een nader onderzoek in te stellen. In de praktijk lijken burgemeesters daar zelden tot nooit voor te kiezen.

De burgemeester heeft niet alleen de bevoegdheid om te beslissen óf een aanvraag tot het verlenen van een volmacht nader wordt onderzocht, maar ook hoe dit onderzoek wordt uitgevoerd. Het onderzoek kan bijvoorbeeld bestaan uit een telefoongesprek of een huisbezoek. Daarin kan worden nagetrokken of de vermeende aanvrager daadwerkelijk een aanvraag heeft willen indienen. Als dit niet het geval is, dan kan de stemgerechtigde de mogelijkheid worden geboden de aanvraag in te trekken.³⁶ Op die manier behoudt de stemgerechtigde het recht om zich een mening te vormen over de kandidaten en die mening bij de stemming zélf tot uitdrukking te brengen. Ook kan de burgemeester nagaan of de aanvrager bekend is met de naam van degene die, als de aanvraag wordt ingewilligd, hem bij de stemming zal vertegenwoordigen. In een ontkennend of foutief antwoord kan de burgemeester aanleiding vinden om de aanvraag af te wijzen.³⁷

6.3 DEELCONCLUSIE

Een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen kan onbedoeld faciliteren dat de stemgelijkwaardigheid en stemvrijheid onder druk komen te staan. In dit hoofdstuk is ingegaan op de manier waarop toezicht eraan kan bijdragen dit te voorkomen. Dat blijkt in de praktijk slechts zeer beperkt mogelijk. Wat de stemgelijkwaardigheid betreft: de verantwoordelijkheid voor het waarborgen ervan berust in alle gevallen bijna volledig bij de individuele volmachtgever en diens gevolmachtigde. De eerste behoort een precieze steminstructie te geven over de uitoefening van de volmacht; de tweede wordt geacht deze instructie nauwgezet op te volgen, zo nodig aan te dringen op een nauwkeurigere steminstructie en bij het ontbreken van een nauwkeurige instructie mogelijk zelfs te beslissen de verkregen volmacht niet uit te oefenen. Ook de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de stemvrijheid is in Nederland vooral bij het individu belegd en niet bij een verkiezingsautoriteit. Alleen als een volmacht op schriftelijke aanvraag wordt verleend, is het mogelijk dat de burgemeester die het volmachtbewijs verstrekt voorafgaand daaraan een onderzoek verricht om te verifiëren dat er geen inbreuk wordt gemaakt op de stemvrijheid. Of een dergelijk onderzoek wordt

35. Bij personen die geen handtekening kunnen zetten, staat op hun identiteitsdocument dat zij daar niet toe in staat zijn. Zij hoeven het formulier waarmee een verzoek tot het verlenen van een volmacht wordt ingediend daarom niet te ondertekenen. Door het ontbreken van een handtekening valt een middel om de identiteit van de aanvrager te verifiëren weg.

36. Art. L 5 lid 3 Kieswet.

37. Aanhangsel Handelingen II 1981/82 nr. 86.

verricht en de wijze waarop dit wordt gedaan, is evenwel aan de burgemeester. Ogenschijnlijk zijn het vooral theoretische mogelijkheden die in de praktijk nauwelijks nog worden toegepast.

In dit onderzoek zijn drie achtereenvolgende hoofdstukken gewijd aan de maatregelen die in Nederland genomen zijn om te voorkomen dat een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen ontaardt in een middel om bij verkiezingen inbreuk te maken op de stemvrijheid of de stemgelijkwaardigheid. Voor elk van deze hoofdstukken is een andere invalshoek gekozen. In dit hoofdstuk staat de derde en laatste invalshoek centraal: strafbepalingen.

In Nederland bestaan verschillende strafbepalingen die toegesneden zijn op de bescherming van een vrij en eerlijk verkiezingsproces. De strafbepalingen die met dit doel in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen, vallen zonder uitzondering in de categorie misdrijven. Men zie de artikelen 125 tot en met 129 van het genoemde wetboek. De meesten hiervan vinden hun oorsprong in de Franse Code Pénal.¹ Maar ook in de Kieswet zijn strafbepalingen terug te vinden die eraan moeten bijdragen dat verkiezingen vrij en eerlijk verlopen. Het betreft zowel misdrijven als overtredingen.² Dat al sinds 1896 ook feiten die als misdrijf gekwalificeerd worden in de Kieswet strafbaar zijn gesteld,³ is overigens op het eerste gezicht best opvallend te noemen. Bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht (1886), had de wetgever immers nog alle in bijzondere wetten voorkomende bepalingen over misdrijven verplaatst naar het nieuwe Wetboek van Strafrecht. Er werd alleen een uitzondering gemaakt voor militaire en fiscale misdrijven.⁴ Maar al bij de integrale herziening van de Kieswet (1896) brak de wetgever met dit uitgangspunt.⁵ Het stelsel van de Kieswet bracht volgens de wetgever de noodzakelijkheid met zich mee ook in die wet enkele strafbare feiten als misdrijf te kwalificeren.⁶ Een novum, want tot dan toe was de Kieswet van dergelijke bepalingen verschoond

1. Brüheim 2015b.

2. Art. Z 11 Kieswet.

3. Brüheim 2015a, p. 12.

4. Kamerstukken II 1878/79, 110, nr. 2, p. 40.

5. Het uitgangspunt dat in andere wetten dan het Wetboek van Strafrecht alleen strafbare feiten mogen voorkomen die te kwalificeren zijn als overtreding is heden ten dage verlaten. Vervaele 2019, p. 35-36.

6. Kamerstukken II 1894/95, 200, nr. 3, p. 35.

gebleven. Waarom de wetgever ertoe overging om ook in de Kieswet enkele feiten als misdrijf te kwalificeren is in de parlementaire behandeling van het betreffende voorstel van wet niet nader aan het licht gekomen.⁷ Mogelijk speelde mee dat in de nieuwe strafbepalingen terminologie voorkwam – en overigens nog steeds voorkomt – die nauw verbonden is met de Kieswet en dat deze strafbepalingen zich daarom minder goed lenen voor opname in het Wetboek van Strafrecht; dat algemener van karakter is. En de noodzaak deze strafbepalingen juist in 1896 in de Kieswet op te nemen, kan op haar beurt (mede) zijn ingegeven door de gelijktijdige uitbreiding van de groep kiesgerechtigden in Nederland.⁸

Vervaele noemt overigens nog een andere reden waarom de wetgever soms voor het bijzonder strafrecht⁹ kiest. Namelijk dat de noodzaak kan bestaan om in de bijzondere wet, in dit geval de Kieswet, bijzondere instrumenten op te nemen om inbreuken op te sporen, te vervolgen en te berechten.¹⁰ Sinds 1993 kent ook de Kieswet daar een voorbeeld van: de bevoegdheid van de burgemeester om, nadat de verkiezingsuitslag definitief is vastgesteld, onder andere de bij de verkiezing gebruikte stempassen, kiezerspassen, volmachtbewijzen en stembiljetten over te dragen aan de officier van justitie of de rechter-commissaris ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek.¹¹ Maar deze in paragraaf 5.5.3 van dit onderzoek al even aangestipte maatregel is primair een maatregel om de opsporing van strafbare feiten te vergemakkelijken. Al is het verband met dit hoofdstuk natuurlijk snel gelegd.

Maar laat ons niet al te ver op de zaak vooruitlopen. Na een hoofdstuk over de juridische beperkingen aan de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen¹² en een hoofdstuk over het toezicht dat op het respecteren van deze beperkingen wordt

-
7. Kamerstukken II 1894/95, 200, nr. 1-3 en Kamerstukken II 1895/96, 27, nr. 1-58; Handelingen II 1895/96, nr. 56 (12 mei 1896), p. 1056-1074; Handelingen II 1895/96, nr. 57 (13 mei 1896), p. 1075-1092; Handelingen II 1895/96, nr. 58 (19 mei 1896), p. 1102-1113; Handelingen II 1895/96, nr. 60 (21 mei 1896), p. 1136-1157; Handelingen II 1895/96, nr. 61 (22 mei 1896), p. 1159-1179; Handelingen II 1895/96, nr. 62 (26 mei 1896), p. 1182-1194; Handelingen II 1895/96, nr. 64 (28 mei 1896), p. 1219-1244; Handelingen II 1895/96, nr. 65 (29 mei 1896), p. 1245-1262; Handelingen II 1895/96, nr. 68 (4 juni 1896), p. 1305-1325; Handelingen II 1895/96, nr. 69 (5 juni 1896), p. 1327-1346; Handelingen II 1895/96, nr. 70 (9 juni 1896), p. 1347-1367; Handelingen II 1895/96, nr. 71 (10 juni 1896), p. 1369-1388; Handelingen II 1895/96, nr. 72 (11 juni 1896), p. 1389-1410; Handelingen II 1895/96, nr. 73 (12 juni 1896), p. 1411-1430; Handelingen II 1895/96, nr. 74 (16 juni 1896), p. 1432-1450; Handelingen II 1895/96, nr. 75 (17 juni 1896), p. 1451-1459; Handelingen I 1895/96, nr. 27 (3 september 1896), p. 479-486; Handelingen I 1895/96, nr. 28 (4 september 1896), p. 487-501; Handelingen I 1895/96, nr. 29 (5 september 1896), p. 503-508.
8. Vgl. Andeweg 2018, p. 27.
9. Voor het onderscheid tussen algemeen en bijzonder strafrecht, zie: Vervaele 2019, p. 26.
10. Vgl. Vervaele 2019, p. 30.
11. De artikelen N 12 en N 13 zoals vastgesteld bij Wet van 30 september 1993 tot wijziging van de Kieswet (Stb. 1993, 544) en in werking getreden op 3 september 1993 (Stb. 1993, 607).
12. Zie hierover hoofdstuk 5 van dit onderzoek.

gehouden,¹³ gaat dit hoofdstuk immers vooral over de bepalingen op basis waarvan mensen gestraft kunnen worden die de beperkingen die aan het stemmen bij volmacht zijn gesteld niet respecteren. Oftewel, het draait hier om strafbepalingen. Het is een logisch sluitstuk van dit drieluik. In deze context is het belangrijk om eerst te inventariseren welke strafbepalingen te kwalificeren zijn als maatregel om te voorkomen dat een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen ertoe leidt dat er inbreuk wordt gemaakt op de stemvrijheid of de stemgelijkwaardigheid (§ 7.1). Daarna kan van elk van de als maatregel aangewezen strafbepalingen worden uitgezocht wat het strafbare feit precies inhoudt (§ 7.2-7.4). In het recente verleden heeft de Kiesraad ervoor gepleit om ook een verbod op het te koop aanbieden van stempassen en het kopen daarvan in te stellen.¹⁴ De noodzakelijkheid daarvan wordt in de voorlaatste paragraaf besproken (§ 7.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie (§ 7.6).

Meer dan bij de maatregelen die in de hoofdstukken 5 en 6 aan de orde zijn gekomen, geldt voor strafbepalingen dat hun effectiviteit niet alleen wordt bepaald door de wijze waarop de strafbare handeling in de strafbepaling is ingekaderd. Kenbaarheid van de norm,¹⁵ de pakkans en het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie zijn daarvoor óók van belang. Alspeer, Atmar en De Jong constateren dat het openbaar ministerie aangiften die betrekking hebben verkiezingsdelicten zeer serieus neemt, maar stellen tegelijkertijd vast dat om verschillende redenen een relatief groot aantal zaken wordt geseponeerd. Volgens hen wijdt het openbaar ministerie dit in een enkel geval aan een onduidelijke formulering van de strafbepaling.¹⁶ Maar ook het feit dat bij de opsporing van overtredingen geen bijzondere opsporingsmiddelen kunnen worden ingezet,¹⁷ getuigen bij overtredingen niet verplicht zijn aan strafrechtelijk onderzoek mee te werken en bij overtredingen het begin van een uitvoeringshandeling nog niet strafbaar is, speelt een grote rol.¹⁸ Dat zijn evenwel stuk voor stuk consequenties die voortvloeien uit het feit dat een aantal strafbepalingen, waaronder verkiezingsdelicten, niet gekwalificeerd zijn als misdrijf maar als overtreding. Een evaluatie van verkiezingsdelicten ten aanzien van hun kwalificatie als misdrijf of overtreding valt evenwel buiten het bestek van dit onderzoek.

13. Zie hierover hoofdstuk 6 van dit onderzoek.

14. Kiesraad 2018, p. 19.

15. Zie verder hoofdstuk 9 van dit onderzoek.

16. Het betreft artikel Z 8 van de Kieswet.

17. Vgl. art. 67 Wetboek van Strafvordering.

18. Alspeer, Atmar & De Jong 2015, p. 83-84.

7.1 SELECTIE VAN RELEVANTE STRAFBEPALINGEN

Strafbepalingen beogen normconform gedrag af te dwingen door niet-normconform gedrag met straf te bedreigen. Zij stellen straf in het vooruitzicht op het handelen, of juist het afzien daarvan, in een situatie waarin de wetgever specifiek omschreven gedrag niet alleen onrechtmatig vindt, maar ook strafwaardig.¹⁹

Niet alle denkbare onrechtmatige handelingen in het verkiezingsproces zijn ook strafbaar gesteld. Het is bijvoorbeeld niet toegestaan een stembiljet ergens anders dan in het stembokje in te vullen.²⁰ Dreigt een situatie te ontstaan waarin een kiezer dit toch doet, dan zal de voorzitter van het stembureau de kiezer hierop aanspreken.²¹ Maar als de betreffende kiezer desalniettemin persisteert en het door hem buiten het stembokje ingevulde stembiljet even later toch in de stembus deponeert, doet dit op zichzelf niet af aan de geldigheid van die stem.²² Al kan er uiteraard wel twijfel rijzen over de geldigheid van de stemming als dergelijke incidenten zich vaker voordoen.²³ Als meerdere kiezers hun stembiljet buiten het stembokje invullen, dan kan dat immers een aanwijzing zijn dat er sprake is van omkoping. Door het stembiljet buiten het stembokje in te vullen kunnen derden wellicht meekijken bij de stemuitoefening en zich daarbij ervan vergewissen dat kiezers hun stembiljet overeenkomstig de met hen gemaakte afspraken invullen. Wat hier verder ook van zij, het buiten het stembokje invullen van een stembiljet zelf, ofschoon onrechtmatig, is geen strafbaar feit.²⁴

Situaties waarin de wetgever (niet) handelen in het verkiezingsproces naast onrechtmatig ook strafwaardig vindt, betreffen zonder uitzondering situaties waarin (niet) handelen het plaatshebben van een vrije en eerlijke verkiezing belemmert of zelfs ondermijnt. Denk bijvoorbeeld aan het namaken van stempassen met het oogmerk deze als echt en onvervalst te (doen) gebruiken.²⁵ Deze handeling ondermijnt de eerlijkheid van de verkiezing, omdat de overtreders door het gebruik van valse stempassen vaker kunnen stemmen, bijgevolg hun stemvoorkeur kunnen multipliceren en daardoor meer directe invloed hebben op de verkiezingsuitslag dan andere stemgerechtigden (en dan hen op grond van de wet toekomt).²⁶ De gedraging is daarom strafbaar gesteld. Het is (het begin van)

19. Kelk 1998, p. 1-4 en 12-13.

20. Art. J 26 lid 1 Kieswet.

21. Art. J 37 Kieswet.

22. Art. N 7 Kieswet.

23. Het orgaan waarvoor de stemming plaatsvindt oordeelt over de geldigheid daarvan (art. V 4 lid 1 en 3 Kieswet).

24. Een ander voorbeeld van een onrechtmatige handeling die niet strafbaar is, betreft het huiswaarts meenemen van het stembiljet in plaats van het in de stembus deponeren ervan (art. J 26 lid 3 Kieswet).

25. Art. Z 1 Kieswet.

26. Art. 4 Grondwet.

verkiezingsfraude. Een voorbeeld van een niet-handeling die het plaatsvinden van een eerlijke verkiezing belemmert, is de situatie waarin een werkgever zijn werknemers niet in de gelegenheid stelt om aan de stemming deel te nemen.²⁷ Door zijn werknemers geen verlof te geven om aan de stemming deel te kunnen nemen, belemmert de werkgever dat ook de stemvoorkeur van zijn werknemers in de verkiezingsuitslag tot uitdrukking wordt gebracht. Ook dat is onder omstandigheden strafbaar.²⁸

Het voordeel van een regeling in het kiesrecht die het mogelijk maakt om bij volmacht te stemmen, is dat daarmee een alternatief beschikbaar komt voor volmachtgerechtigden die op de dag van de stemming niet in persoon in het stemlokaal aan de stemming kunnen deelnemen. Een nadeel van deze alternatieve stemmethode is echter, dat daarmee ook aanvullende mogelijkheden worden geschapen voor kwaadwillende personen om het plaatshebben van vrije en eerlijke verkiezingen te belemmeren of zelfs te ondermijnen. Het betreft daarbij voor een deel varianten op mogelijkheden die ook bestaan bij de reguliere stemmethode, en voor een ander deel nieuwe mogelijkheden. Mitsdien zijn de strafbepalingen waarin het bestaan van een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen in Nederland tot uitdrukking komt, ook in twee groepen in te delen.

De eerste groep bestaat uit strafbepalingen die ook bestaan zouden hebben als het Nederlandse kiesrecht geen regeling had gekend die het mogelijk maakt om bij volmacht te stemmen. Dit zijn bestaande strafbepalingen, tot stand gekomen met het oog op een risico dat ook verbonden is aan de reguliere stemmethode, die redactioneel zijn aangepast om te voorkomen dat door de introductie van een alternatieve stemmethode vorenbedoeld risico zich alsnog, maar op een andere manier, verwerkelijkt. Ter illustratie, het risico bestaat dat personen stembescheiden namaken met het doel deze als echt en onvervalst te gebruiken om zo meer directe invloed op de verkiezingsuitslag te kunnen uitoefenen. Het namaken van volmachtbewijzen is daarbij slechts een variant op de mogelijkheid om stempassen na te maken. De alternatieve stemmethode brengt in dit voorbeeld geen wezenlijk nieuwe of ernstigere bedreiging voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces met zich mee. Daarom worden de strafbepalingen die in deze categorie vallen – het betreft de artikelen Z 1, Z 2 en Z 3 in de Kieswet en artikel 126 in het Wetboek van Strafrecht – in dit hoofdstuk niet nader besproken. Zij zijn niet sec te beschouwen als maatregelen om te voorkomen dat een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen faciliteert dat er inbreuk wordt gemaakt op de fundamentele beginselen

27. Op grond van artikel J 10 van de Kieswet is iedere werkgever verplicht ervoor te zorgen dat iedere stemgerechtigde werknemer de gelegenheid krijgt om zijn stem uit te brengen, tenzij: de werknemer buiten de vastgestelde arbeidstijden aan de stemming kan deelnemen, óf de werknemer hierdoor meer dan twee uur verhinderd is om arbeid te verrichten.

28. Art. Z 9 Kieswet.

voor vrije en eerlijke verkiezingen. Zonder een dergelijke regeling hadden zij ook bestaan.

De tweede groep bestaat uit strafbepalingen die zonder een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen niet zouden hebben bestaan. Zij zijn expliciet bedoeld als maatregel om te voorkomen dat het extra risico dat een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen met zich meebrengt op schendingen van de stemvrijheid en stemgelijkwaardigheid, zich metterdaad manifesteert. In Nederland bestaat deze groep vooralsnog uit drie strafbepalingen. Het verbod op het kopen (of verkopen) van volmachten (§ 7.2), het verbod op het stemmen uit naam van volmachtgever waarvan men weet dat deze overleden is (§ 7.3) en het verbod op het ronselen van volmachten (§ 7.4). In dit hoofdstuk wordt voor elk van deze strafbepalingen aan de hand van hun bestanddelen ingegaan op de delictsomschrijving. Op deze manier wordt meer inzicht geboden in de strafbaar gestelde gedragingen of handelingen. Ook de sanctienorm wordt steeds kort genoemd. Van een diepgaande evaluatie is in dit onderzoek evenwel geen sprake. Dat zou een meer strafrechtelijk georiënteerd onderzoek vergen. In een dergelijk onderzoek zou opnieuw bekeken kunnen worden onder welke voorwaarden tot een strafbaarstelling kan worden overgegaan; zou de kwalificatie van de huidige strafbepalingen als misdrijf of overtreding opnieuw gewogen kunnen worden; zou de verhouding van de voor verkiezingsdelicten gekozen strafmaat tot die van andere (verkiezings)delicten nader bezien kunnen worden; en zou ingegaan kunnen worden op de opsporingsbevoegdheden die ingezet kunnen worden en de effectiviteit daarvan binnen de context van een verkiezingsprocedure.

7.2 ARTIKEL Z 4 KIESWET: HET VERBOD OP HET KOPEN EN VERKOPEN VAN VOLMACHTBEWIJZEN

In artikel Z 4, eerste lid, van de Kieswet is '[d]egene die bij een verkiezing door gift of belofte een kiezer omkoopt om volmacht te geven tot het uitbrengen van zijn stem' strafbaar gesteld.²⁹ Het betreft een misdrijf.³⁰ Op het omkopen van een stemgerechtigde om een volmacht te geven staat een maximum gevangenisstraf van zes maanden of geldboete van de derde categorie.³¹ Een geldboete in die categorie bedraagt sinds 1 januari 2022 maximaal € 9.000.³² Degene die zich door dergelijke giften en beloften laat paaien tot het geven van een volmacht, riskeert dezelfde straf. Niet alleen het omkopen tot het verlenen van een volmacht is dus

29. Over de historische ontwikkeling van deze strafbepaling, zie: Brüheim 2015a, p. 19-26.

30. Art. Z 11 Kieswet.

31. Art. Z 4 lid 1 Kieswet.

32. Art. 23 lid 4 Wetboek van Strafrecht.

strafbaar, maar ook het zich laten omkopen.³³ Waarmee overigens niet is gezegd dat de handeling in beide gevallen altijd even strafwaardig is.³⁴

In het vervolg van deze paragraaf worden enkele bestanddelen uit de delictsom-schrijving nader toegelicht. Daarbij ligt de focus op de strafbaarstelling van het *omkopen* en niet op de strafbaarstelling van het *laten omkopen*, omdat laten omkopen vooral de andere zijde van dezelfde medaille is. Het feit dát iemand een ander omkoopt brengt met zich mee dat in dat geval iemand anders zich (al dan niet bewust) heeft laten omkopen.

Degene

Aan de persoon die de gift of belofte aanbiedt, worden in deze strafbepaling geen bijzondere eisen gesteld. Niet vereist is dat de betrokkene kiesgerechtigd is. Evenmin is vereist dat de betrokkene beoogt zelf als gevolmachtigde te worden aangewezen.³⁵ Kortom: als persoon X persoon Y omkoopt om aan persoon Z een volmacht te verlenen, blijft persoon X strafbaar. Ook als persoon X zelf geen persoonlijk belang heeft bij de omkoping. Het hebben van een persoonlijk belang is immers geen voorwaarde voor de strafbaarheid van omkoping. Ook is niet van belang of persoon X zelf degene is die uiteindelijk de gift geeft of belofte gestand doet. In de buurt zijn op het moment dat iemand anders dat doet of ervoor zorgdragen dat iemand anders de gift gestand doet is ook voldoende.³⁶

Nog kort iets over de positie van persoon Z. Als de betrokkene in het gegeven voorbeeld niet van de omkoping op de hoogte was, dan kan persoon Z geen medeplichtigheid aan omkoping ten laste worden gelegd.³⁷ Voor medeplichtigheid is immers vereist dat persoon Z opzettelijk behulpzaam is bij het omkopen dan wel opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen heeft verschaft tot het plegen van het misdrijf.³⁸ In het gegeven voorbeeld ontbreekt bij persoon Z de opzet op het plaatsvinden van het misdrijf.³⁹ Hetgeen overigens onverlet laat dat het uitoefenen van een onderhands verleende volmacht met onduidelijke herkomst op z'n minst vragen zou moeten oproepen bij de betrokkene. Wordt persoon Z door persoon X daarenboven gevraagd om zijn eigen persoonsgegevens op de achterzijde van de stempas van persoon Y in te vullen, dan pleegt persoon Z mogelijk wel valsheid in

33. Art. Z 4 lid 3 Kieswet.

34. Vgl. voor een voorbeeld waarin het verkopen van een ondersteuningsverklaring minder strafwaardig werd geacht dan het kopen daarvan Hof Arnhem 9 juli 2007 ECLI:NL:GHARN:2007:BA9085.

35. Kamerstukken II 1974/75, 13 218, 3, p. 23.

36. Hof Arnhem 9 juli 2007 ECLI:NL:GHARN:2007:BA9085.

37. Kamerstukken II 1974/75, 13 218, 3, p. 23.

38. Art. 48 jo. 52 Wetboek van Strafrecht.

39. Ter Haar, Meijer, Seuters / Van den Brink, & Ter Haar 2018, p. 292.

geschrijft.⁴⁰ Maar dat delict valt buiten de scope van dit onderzoek. Daarom wordt daar hier niet verder op ingegaan.

Een verkiezing

De woorden ‘een verkiezing’ duiden op een verkiezing als bedoeld in de Kieswet. Oftewel, een verkiezing met het oog waarop procedurele voorschriften in de Kieswet zijn vastgelegd. Zoals een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, of van een gemeenteraad. Dit laat onverlet dat er, naast de in de Kieswet neergelegde regels, ook andere procedurele voorschriften op een dergelijke verkiezing van toepassing kunnen zijn. Een bijzondere situatie kan het wenselijk of zelfs noodzakelijk maken om bij een verkiezing tijdelijk af te wijken van de procedurele voorschriften die met het oog op die verkiezing in de Kieswet zijn opgenomen. Daarvan worden in deze paragraaf twee voorbeelden gegeven, maar er zijn er meer.⁴¹ Ook in de hier beschreven bijzondere situaties blijft de in artikel Z 4 van de Kieswet neergelegde strafbepaling op de verkiezing van toepassing.

Het eerste voorbeeld is een bijzondere situatie die het wenselijk kan maken om tijdelijk van de in de Kieswet vastgelegde procedurele voorschriften voor verkiezingen af te wijken: experimenten. Weliswaar vinden experimenten doorgaans zoveel mogelijk plaats overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de Kieswet is bepaald,⁴² maar de aard van een experiment kan met zich meebrengen dat het toch wenselijk is om van in de Kieswet neergelegde voorschriften af te wijken ten behoeve van het experiment. Zo konden stemgerechtigden die vanuit het buitenland per brief stemmen vanwege een experiment al sinds 2013 een vervangend briefstembewijs ontvangen;⁴³ iets dat op grond van de Kieswet tot 2022 nog onmogelijk was.⁴⁴

Het tweede voorbeeld is een bijzondere situatie waarin het noodzakelijk is om eenmalig van de in de Kieswet vastgelegde procedurele voorschriften voor verkiezingen af te wijken: een tussentijdse verkiezing van de leden van de gemeenteraad

40. Art. 225 Wetboek van Strafrecht.

41. In 2020 was er bij de verkiezing van de leden van de eilandsraad in Sint Eustatius sprake van een bijzondere situatie, omdat de verkiezing plaatsvond op een moment waarop er (tijdelijk) geen eilandsraad was. Zie artikel 3, eerste lid, van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius (Stb. 2018, 26) en de artikelen 3 en 18 van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius (Stb. 2020, 254). Voor meer voorbeelden zie: Brühem 2021, p. 132.

42. Art. 4 lid 1 Experimentenwet Kiezen op Afstand (Stb. 2003, 569); art. 3 lid 1 Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (Stb. 2003, 569); en art. 3 lid 1 Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten (Stb. 2022, 261).

43. Art. 10 lid 1 Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming (Stb. Stb. 2013, 368). In werking getreden op 8 oktober 2013 (Stb. 2013, 368).

44. Art. M 2, eerste lid, van de Kieswet zoals het luidde tot de Wet van 1 juni 2022 (Stb. 2022, 254). In werking getreden op 1 oktober 2022 (Stb. 2022, 342).

als een nieuwe gemeente wordt ingesteld.⁴⁵ Een zogenoemde herindelingsverkiezing vindt weliswaar plaats omdat de Wet algemene regels herindeling daartoe verplicht, maar dat laat onverlet: dat het een verkiezing van de leden van de gemeenteraad is, dat de daarop betrekking hebbende voorschriften in de Kieswet zijn vastgelegd; en dat de Kieswet daarop dus in beginsel gewoon van toepassing is.⁴⁶ Toch is er ook in dit voorbeeld sprake van een bijzondere situatie. Ingevolge de Kieswet is na een verkiezing de zittende raad belast met de controle van de geloofsbrieven van de gekozenen.⁴⁷ Maar als een herindelingsverkiezing wordt gehouden met het oog op de gemeenteraad van een nieuw in te stellen gemeente, is er op dat moment nog geen zittende raad en kan dat voorschrift uit de Kieswet dus niet zondermeer worden toegepast.⁴⁸ Daarom bevat de Wet algemene regels herindeling op dit punt een afwijkend voorschrift.⁴⁹

De woorden ‘een verkiezing’ in artikel Z 4 van de Kieswet duiden dus op een verkiezing waarvoor expliciet procedurele voorschriften in de Kieswet zijn vastgelegd. Op andere verkiezingen is deze bepaling niet van toepassing. Tenzij bij wet in formele zin anders is bepaald. Dat zit als volgt. Het in artikel Z 4 van de Kieswet strafbaar gestelde feit wordt als misdrijf beschouwd.⁵⁰ Op grond van artikel 107 van de Grondwet is uitsluitend de formele wetgever bevoegd om het strafrecht dat betrekking heeft op misdrijven te regelen.⁵¹ De regeling en strafbaarstelling van misdrijven is onttrokken aan de autonome sfeer van de decentrale openbare lichamen.⁵²

En hoewel in de grondwetbepaling een vorm van het werkwoord *regelen* voorkomt (‘De wet regelt (...)’) – doorgaans wordt daarmee in de Grondwet aangeduid dat een bevoegdheid gedelegeerd mag worden⁵³ –, wordt er in de literatuur vanuit gegaan dat delegatie van de bevoegdheid tot regeling en strafbaarstelling van

45. Art. 52 Wet algemene regels herindeling. Zie ook: Kamerstukken II 1980/81, 16 405, nr. 3, p. 11.

46. Het onderscheid dat in artikel 2, eerste lid, van Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (Stb. 2003, 569) als ook in artikel 2, eerste lid, van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten (Stb. 2022, 261) wordt gemaakt tussen enerzijds een verkiezing als bedoeld in de Kieswet en anderzijds een verkiezing als bedoeld in de Wet algemene regels herindeling houd ik voor onjuist. In artikel 1, eerste lid, van de Experimentenwet Kiezen op Afstand (Stb. 2003, 569) werd dit onderscheid nog niet gemaakt, nochtans ging de wetgever er – volgens mij terecht – vanuit dat ook op basis van die wet het houden van een experiment bij een herindelingsverkiezing mogelijk was omdat een herindelingsverkiezing óók een verkiezing als bedoeld in de Kieswet is. Vgl. Kamerstukken II 2002/03, 28 664, nr. 5, p. 2.

47. Art. 56 lid 2 Wet algemene regels herindeling.

48. Kamerstukken II 1980/81, 16 405, nr. 3, p. 11.

49. Art. 56 lid 2 Wet algemene regels herindeling.

50. Art. Z 11 Kieswet.

51. Kamerstukken II 1979/80, 15 046, nr. 9, p. 3-4; en Handelingen II 1979/80, nr. 66 (25 maart 1980), p. 4086.

52. Kamerstukken II 1979/80, 15 046, nr. 7, p. 6-7.

53. Burkens e.a. 2006, p. 77.

misdrijven aan decentrale overheden niet mogelijk is.⁵⁴ Dat zou overigens ook niet in lijn zijn met de codificatiegedachte die aan artikel 107 van de Grondwet ten grondslag ligt.⁵⁵ Al lijkt de wetsgeschiedenis zich niet te verzetten tegen de opvatting dat delegatie van de bevoegdheid tot regeling en strafbaarstelling van misdrijven binnen een en hetzelfde overheidsverband (bijvoorbeeld door de formele wetgever aan de regering) wel is toegestaan.⁵⁶ Daarbij treedt immers geen territoriale differentiatie op. Al moet ook dan het voorbehoud worden gemaakt dat delegatie slechts in zeer beperkte mate mogelijk is.⁵⁷ Maar dit alles terzijde.

Tussen 1994 en 2002 stond in de Gemeentewet dat als een gemeenteraad zoveel van zijn bevoegdheden aan een commissie had overgedragen dat deze commissie als een algemeen vertegenwoordigend orgaan beschouwd moest worden, er een verkiezing van de leden van die commissie moest worden gehouden.⁵⁸ Tussen 2002 en 2014 kende de Gemeentewet een vergelijkbare verplichting ten aanzien van de deelraad.⁵⁹ Om artikel Z 4 van de Kieswet ook op vorenbedoelde verkiezingen van overeenkomstige toepassing te kunnen laten zijn,⁶⁰ werd dit in de Gemeentewet vastgelegd.⁶¹ Voor het overige moest de op stadsdeelraadsverkiezingen van toepassing zijnde procedure bij autonome gemeentelijke verordening worden geregeld.⁶² In 2014 zijn de stadsdelen afgeschaft. Ook de stadsdeelraden hielden daarmee formeel op te bestaan. Al staat het gemeentebesturen nog wel vrij om verkiezingen te organiseren voor de leden van op grond van artikel 83 of 84 van de Gemeentewet ingestelde commissies.⁶³ Maar of het nu om de verkiezing van de leden van een stadsdeelcommissie, gebiedscommissie, dorpsraad of wijkcomité gaat, artikel 107 van de Grondwet staat eraan in de weg om in de Kieswet aangewezen misdrijven bij gemeentelijke verordening van overeenkomstige toepassing te verklaren op binnengemeentelijke verkiezingen. Dat kan alleen bij

54. Beers 2000, p. 508; Hennekens, Van Geest & Fernhout 1995, p. 99; De Poorter 2021.

55. Kamerstukken II 1977/78, 15 046, nrs. 1-5, p. 4.

56. Kortmann 2008, p. 307. Voorbeelden hiervan en een beschrijving van de hiermee verbonden nadelen worden genoemd in: Cnossen 2017, p. 173.

57. Kamerstukken II 1979/80, 15 046, nr. 7, p. 5.

58. Artikel 87, eerste lid, van de Gemeentewet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 14 februari 1992 (Stb. 1992, 96) tot de inwerkingtreding van de Wet van 28 februari 2002 (Stb. 2002, 111). In werking getreden op respectievelijk 1 januari 1994 (Stb. 1993, 610) en 7 maart 2002 (Stb. 2002, 112).

59. Artikel 87, vijfde lid, van de Gemeentewet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 28 februari 2002 (Stb. 2002, 111) tot de inwerkingtreding van Wet van 7 februari 2013 (Stb. 2013, 76). In werking getreden op respectievelijk 7 maart 2002 (Stb. 2002, 112) en 19 maart 2014 (Stb. 2013, 83).

60. Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 171.

61. Artikel 87, tweede lid, van de Gemeentewet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 14 februari 1992 (Stb. 1992, 96) en artikel 87, zesde lid, van de Gemeentewet zoals het luidde na de inwerkingtreding van de Wet van 28 februari 2002 (Stb. 2002, 111).

62. Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 171.

63. Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 3, p. 2-3.

wet in formele zin. En de Gemeentewet doet dat niet meer. De gemeenteraad kan op zijn beurt alleen overtredingen strafbaar stellen.⁶⁴ De conclusie is derhalve eenvoudig: de woorden *een verkiezing* in artikel Z 4 van de Kieswet duiden momenteel nog enkel op verkiezingen waarvoor expliciet procedurele voorschriften in de Kieswet zijn vastgelegd.⁶⁵ De strafbepaling is niet van toepassing op stadsdeelcommissieverkiezingen, gebiedscommissieverkiezingen, dorps- of wijkraadsverkiezingen enzovoorts. Hetzelfde geldt overigens voor de artikelen Z 1 tot en met Z 3 van de Kieswet. Bij een stadsdeelraadverkiezing iemand omkopen om een volmacht te verkrijgen is evenmin strafbaar als het voor handen hebben van een stapel volmachtbewijzen met het oogmerk om deze wederrechtelijk te gebruiken. Dat wil zeggen: tot de wetgever deze leemte opvult. Want het is toch moeilijk voorstelbaar dat een gedraging die bij een gemeenteraadsverkiezing strafbaar is – ja, zelfs een misdrijf oplevert – bij een stadsdeelraadverkiezing niet meer strafbaar zou zijn.⁶⁶ Anders dan de artikelen Z 1 tot en met Z 4 van de Kieswet zijn de artikelen 125 tot en met 129 van het Wetboek van Strafrecht overigens wél van toepassing op verkiezingen die worden gehouden op basis van een lokale verordening.⁶⁷ Maar dit terzijde.

Door gift op belofte

De omkoping vindt plaats *door gift of belofte*. Op de betekenis daarvan is in de parlementaire geschiedenis bij artikel Z 4 van de Kieswet niet nader ingegaan. Maar aangezien deze strafbepaling is gebaseerd op artikel 126 van het Wetboek van Strafrecht,⁶⁸ kan voor de betekenis van de woorden *gift of belofte* wel gekeken worden naar de betekenis die deze woorden in het Wetboek van Strafrecht toekomt. Onder *gift* moet dan worden verstaan wat in het burgerlijk recht een schenking wordt genoemd.⁶⁹ Ofschoon men dit ruim moet opvatten. De Hoge Raad verstaat eronder ‘elk overdragen aan een ander van iets dat voor dezen waarde heeft, mits gedaan met het in dit artikel (...) omschreven oogmerk’.⁷⁰ Dat iets hoeft niet perse iets stoffelijks te zijn.⁷¹ Men kan immers ook een seksuele dienst schenken.⁷²

Het moment waarop de belofte wordt ingelost is daarbij niet relevant. Dat de toezegging is gedaan, is voldoende. Omkoping kan dus ook bestaan uit de toezegging dat persoon X, eenmaal gekozen, persoon Y zal helpen bij het verkrijgen van een

64. Art. 139 jo. 154 lid 1 en 3 Gemeentewet.

65. Zie ook: Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 3, p. 31.

66. Vergelijkbare problematiek speelt mogelijke bij lokale referenda. Deze berusten evenwel op de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad.

67. Brüheim 2015b, p. 48-50.

68. Kamerstukken II 1974/75, 13 218, nrs. 1-4, p. 23.

69. J.W. Fokkens, in: Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht, art. 126 Sr, aant. 4.

70. Vgl. HR 23 mei 1916, NJ 1916, p. 551. Geciteerd in de conclusie van Procureur Generaal in HR 4 juni 2019 ECLI:NL:PHR:2019:590.

71. Vgl. Smid 2012, p. 224.

72. Vgl. HR 31 mei 1994 ECLI:NL:HR:1994:ZC9746, NJ 1994/673.

baan of een vergunning. Evenmin is relevant op welke wijze een volmacht wordt gegeven. Iemand omkopen om onderhands een volmacht te verlenen is dus even strafbaar als iemand omkopen om schriftelijk een aanvraag tot het verlenen van een volmacht in te dienen. Het feit dat er omkoping plaatsvindt met het uiteindelijke doel een volmacht te verkrijgen, is voldoende. Het hoe en waarom speelt voor de strafbaarheid geen rol. Net zo min als de vraag of de verkregen volmacht daadwerkelijk is uitgeoefend.

7.3 ARTIKEL Z 6 KIESWET: HET VERBOD OM VOOR OVERLEDENEN TE STEMMEN

De tweede strafbepaling die bespreking verdient in dit hoofdstuk, is tevens de oudste. Zij dateert uit 1928.⁷³ Het betreft het huidige artikel Z 6 van de Kieswet. Daarin wordt strafbaar gesteld '[d]egene die bij een verkiezing als gemachtigde stemt voor een persoon, wetende dat deze overleden is'. Voor het uitoefenen van een volmacht terwijl men weet dat de volmachtgever op dat moment al is overleden, kan men maximaal een maand in hechtenis worden genomen of een geldboete van de tweede categorie krijgen opgelegd.⁷⁴ Een geldboete in die categorie bedraagt sinds 1 januari 2022 maximaal € 4.500.⁷⁵

In het vervolg van deze paragraaf worden enkele bestanddelen uit de delictomschrijving nader toegelicht.

Degene

Zie over dit bestanddeel paragraaf 7.2 van dit onderzoek.

Een verkiezing

Deze strafbepaling is in de eerste plaats van toepassing op verkiezingen waarvoor expliciet procedurele voorschriften in de Kieswet zijn vastgelegd. Anders dan artikel Z 4 van de Kieswet betreft het echter geen misdrijf, maar een overtreding.⁷⁶ Daarom kan een gemeenteraad op grond van artikel 154, eerste lid, van de Gemeentewet bij verordening ook bepalen dat deze bepaling van overeenkomstige toepassing is op een verkiezing van de leden van een commissie in de zin van artikel 83 of 84 van de Gemeentewet.

73. Wet van 21 juli 1928, tot wijziging van de Kieswet, de Provinciale Wet en de Gemeentewet (Stb. 1928, 288).

74. Art. Z 6 Kieswet.

75. Art. 23 lid 4 Sr.

76. Art. Z 11 Kieswet.

Wetende dat deze overleden is

Strafbaar is degene die een volmacht uitoefent, terwijl de betrokkene in de wetenschap verkeert dat de volmachtgever overleden is. Wordt in een dergelijke situatie de volmacht toch uitgeoefend, dan wordt altijd inbreuk gemaakt op de stemgelijkwaardigheid. Maken gevolmachtigden gebruik van het overlijden van hun volmachtgever om hun eigen stemvoorkeur te dupliceren, dan bewerkstelligen zij dat hun eigen stemvoorkeur zwaarder doorklinkt in de verkiezingsuitslag dan die van anderen. Kiezen zij er daarentegen voor om de volmacht conform de steminstructie van de overledenen uit te oefenen, dan resulteert dit erin dat de stemvoorkeur van de overleden volmachtgever, ondanks diens overlijden, toch bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag betrokken wordt. De goede intenties die aan deze gedraging ten grondslag kunnen liggen ten spijt; ook dat resulteert in een schending van de stemgelijkwaardigheid. Niet zozeer vanwege de ongelijke behandeling tussen twee groepen (recent) overledenen – zij die voor hun dood wél een volmacht hebben verleend en zij die dit niet hebben gedaan –, maar puur omdat de stemvoorkeur van recent overleden volmachtgevers dan invloed heeft op de verkiezingsuitslag. Met de dood eindigt iemands recht op politieke grondrechten, zoals het kiesrecht. De stemvoorkeur van een overledene mag in woord en geschrift bewaard en gekend blijven; directe invloed op de verkiezingsuitslag is alleen de levenden vergund. Wie overleden is, kan zelf niet meer deelnemen aan de stemming en heeft daar ook geen recht meer op. Daarom wordt de stempas van iemand die vóór het uitbrengen van zijn stem is overleden ook ongeldig verklaard.⁷⁷ Door de volmacht toch uit te oefenen, worden andere kiezers benadeeld. Want met iedere stem die uit naam van een overledene wordt uitgebracht, wordt het gewicht verlaagd dat een individuele stem op de verkiezingsuitslag heeft. Voor zover een verlaging van het gewicht van een individuele stem voortvloeit uit een hogere verkiezingsopkomst is dat democratisch. Maar een verlaging die het gevolg is van het toelaten van overledenen en niet-stemgerechtigden tot de stemming, is dat niet. Daarmee zou afbreuk worden gedaan aan het plaatshebben van een eerlijke verkiezing.

Het is strafbaar om een volmacht uit te oefenen terwijl men *wéét* dat de volmachtgever is overleden. Die wetenschap is cruciaal voor de strafbaarheid van de gedraging. Gevolmachtigden die op het moment dat zij hun volmacht uitoefenen in onwetendheid verkeren over het overlijden van hun volmachtgevers, doen daarmee uiteraard niets strafbaars. Ook niet als zij op dat moment al wel in onzekerheid verkeerden over het welbevinden van de volmachtgever. Zogenoemd voorwaardelijke opzet is dus niet voldoende.⁷⁸ In de parlementaire geschiedenis wordt het voorbeeld gegeven van de schippersvrouw die de volmacht van haar

77. Art. J 7a lid 2 onder d Kieswet.

78. Vgl. Kronenberg & De Wilde 2022, p. 30.

echtgenoot uitoefent, terwijl zij vanwege een zware storm onbekend is met of in onzekerheid verkeert over de (eventuele) dood van haar man.⁷⁹ Zij handelt niet strafbaar. Mocht later uitkomen dat haar echtgenoot op dat moment al overleden was, dan doet dit ook geen afbreuk aan de geldigheid van de bij volmacht uitgebrachte stem. Die stem is niet nietig. Ook niet als achteraf blijkt dat die stem mogelijk van beslissende invloed is geweest op de verkiezingsuitslag.⁸⁰ Dat kan ook niet anders. Aan het stembiljet is immers niet te zien door wie het stembiljet is ingevuld. Mocht naderhand bekend worden dat er toch een stem is uitgebracht voor iemand die op dat moment al niet meer onder de levenden was, dan rest alle betrokkenen niets anders dan dit feit te accepteren.

7.4 ARTIKEL Z 8 KIESWET: HET VERBOD OP HET RONSELEN VAN VOLMACHTBEWIJZEN

In artikel Z 8 van de Kieswet wordt strafbaar gesteld '[d]egene die stelselmatig personen aanspreekt of anderszins persoonlijk benadert ten einde hen te bewegen het formulier op hun stempas, bestemd voor het stemmen bij volmacht, te ondertekenen en deze pas af te geven'. Het is de juridische beschrijving van de handeling die men in de volksmond pleegt te omschrijven met het werkwoord *ronselen*.⁸¹ Op het ronselen van onderhands verleende volmachten staat een maximumstraf van een maand hechtenis of een geldboete van de derde categorie.⁸² Een geldboete in die categorie bedraagt per 1 januari 2022 maximaal € 9.000.⁸³

In het vervolg van deze paragraaf worden enkele bestanddelen uit de delictomschrijving nader toegelicht.

Degene

Iedereen kan een ronselaar zijn. Niet vereist is dat men stemgerechtigd is, zelf als gevolmachtigde aangewezen wenst te worden of ook maar het volmachtbewijs fysiek in ontvangst neemt. Vereist is slechts dat men de intentie heeft om anderen ertoe te bewegen om het formulier op de achterzijde van hun stempas te ondertekenen en daartoe stelselmatig personen aanspreekt of op een andere wijze persoonlijk benadert.

Stelselmatig

In artikel Z 8 van de Kieswet is een zogenoemde fragmentarische normschending vastgelegd. Dat wil zeggen dat slechts een gedeelte van alle denkbare schendingen

79. Kamerstukken II 1927/28, 311, nr. 5, p. 17.

80. Kamerstukken II 1927/28, 311, nr. 5, p. 17.

81. Kamerstukken II 1992/93, 22 972, nr. 7, p. 7.

82. Art. Z 8 Kieswet.

83. Art. 23 lid 4 Sr.

van een bepaalde norm strafbaar is gesteld.⁸⁴ Het aanspreken of anderszins in persoon benaderen van iemand ten einde hem of haar ertoe te bewegen het op de achterzijde van de stempas voorkomende formulier te ondertekenen en de pas af te geven is alleen dan verboden, als dit stelselmatig geschiedt. Over de vraag wanneer incidenteel aanspreken tot stelselmatig benaderen verwordt, heeft de wetgever zich bij de totstandkoming van artikel Z 8 van de Kieswet echter niet concreet uitgelaten. In de parlementaire geschiedenis valt bij deze strafbepaling over het stelselmatigheidsvereiste slechts terug te lezen dat dit vereiste weliswaar aan een veroordeling in de weg kan staan, maar desalniettemin een wezenskenmerk is van het ronselen en 'één van de elementen waarin de onoirbaarheid van deze handelingen schuilt'.⁸⁵ En in antwoord op Kamervragen heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken wel eens geschreven dat van stelselmatig aanspreken nog geen sprake is als vier personen worden benaderd.⁸⁶ Kennelijk moet de actie wel iets om het lijf hebben. Duidelijk is wel dat het stelselmatigheidsvereiste ertoe leidt dat een incidentele, maar tot een grote(re) groep personen gerichte, oproep tot het onderhands verlenen van een volmacht niet onder de werking van deze strafbepaling valt.⁸⁷ Een vermeend voorbeeld daarvan kreeg in 2014 in korte tijd veel landelijke media-aandacht. Bij de verkiezing van de leden van de gemeenteraad van Soest zou Osman S. in een moskee zijn toehoorders hebben opgeroepen om hun van een handtekening voorziene stempas in te leveren bij het moskeebestuur.⁸⁸ Zelf ontkende hij.⁸⁹ Maar vanuit juridisch perspectief is de vraag of Osman S. deze oproep wel of niet deed eigenlijk niet relevant. Een dergelijke eenmalige oproep zou onkies zijn geweest, maar in ieder geval niet strafbaar. Tot die conclusie kwam ook het openbaar ministerie. En tot die conclusie kwam het openbaar ministerie in 2021 opnieuw toen de lijsttrekker van Forum voor Democratie via een livestream op internet opriep om volmachten 'te regelen'.⁹⁰

Persoonlijk benadert

Om tot een strafrechtelijke veroordeling voor het ronselen van volmachten te kunnen komen, moet er sprake zijn van een persoonlijke, dus op de persoon gerichte, benadering. Dat kan door gericht personen aan te spreken. Bijvoorbeeld door het stelselmatig langs de deur gaan om kiesgerechtigden te vragen onderhands een volmacht te verlenen: het zogenoemde klinkerpoetsen.⁹¹ Maar mensen kunnen ook op andere manieren persoonlijk worden benaderd. Bijvoorbeeld per post. Van een

84. Kelk 1998, p. 15.

85. Kamerstukken II 1992/93, 22 972, nr. 3, p. 10.

86. Aanhangsel Handelingen II 1989/90, nr. 639.

87. Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 70.

88. Alspeer, Atmar & De Jong 2015, p. 74-83.

89. Toine Heijmans, 'Samson gooide mij van 7 hoog naar beneden, De Volkskrant, 15 juli 2014.

90. Openbaar Ministerie, 'Geen bewijs voor ronselen na oproep Baudet om volmachten', 6 mei 2021, <https://www.om.nl/>.

91. Handelingen II 1992/93, nr. 82 (23 juni 1993), p. 5940.

anderszins persoonlijke benadering is blijkens de wetsgeschiedenis in ieder geval sprake als personen individueel, dat wil zeggen met naam en toenaam, worden benaderd.⁹² En waarschijnlijk ook als wel de naam op een enveloppe staat, maar geen (woon)adres.⁹³ Een algemene oproep in een dagblad valt dus niet onder de delictsomschrijving,⁹⁴ evenmin als een advertentie in een huis-aan-huisfoldertje of een toespraak op een verkiezingsbijeenkomst; zoals in Soest. De wetgever gaat ervanuit dat in dergelijke situaties geen druk wordt uitgeoefend op individuele stemgerechtigden om bij volmacht te stemmen, maar sprake is van voorlichting.⁹⁵

Het formulier op hun stempas, bestemd voor het stemmen bij volmacht, te ondertekenen en deze pas af te geven

Het verbod op het ronselen van volmachten ziet alleen op volmachten die onderhands worden verleend. Onder de delictsomschrijving valt niet het stelselmatig aanspreken van personen of het anderszins persoonlijk benaderen van mensen met het verzoek bij de burgemeester een schriftelijke aanvraag in te dienen tot het verlenen van een volmacht. Is dit laatste dan wel oorbaar? Nee. Maar een dergelijke werkwijze is minder goed uitvoerbaar naarmate de schaalgrootte toeneemt. Dan moet iedere ronselaar immers een uniek lijstje potentiële gevolmachtigden op zak hebben. De incidenten die zich in de jaren '80 en '90 in Nederland hebben voorgedaan hadden daarom allemaal betrekking op het ronselen van onderhands verleende volmachten. Bij het opstellen van de delictsomschrijving heeft de wetgever steeds gereageerd op incidenten die zich bij eerdere verkiezingen hebben voorgedaan.⁹⁶ Dat verklaart de enigszins beperkte scope van de strafbepaling. De praktijk heeft de wetgever vooralsnog nog geen aanleiding gegeven deze verder uit te breiden.

7.5 VERBOD OP HET TE KOOP AANBIEDEN VAN STEMPASSEN?

Het komt niet vaak voor, maar incidenteel verschijnen er in de media berichten over personen die hun stempas te koop aanbieden. Een 59-jarige man uit 's-Hertogenbosch bood in 2006 zijn stempas op verschillende websites voor 50 euro te koop aan.⁹⁷ In 2012 was er een inwoner uit Zoetermeer die zijn stempas eveneens online te koop aanbood.⁹⁸ En in 2018 heeft de bekendste Nederlandse internetsite voor vraag- en aanbod, Marktplaats.nl, een drietal advertenties offline gehaald waarin stempassen te koop werden aangeboden.⁹⁹ Het kopen van een stempas op internet

92. Kamerstukken II 1992/93, 22 972, nr. 7, p. 7.

93. Kamerstukken II 1992/93, 22 972, nr. 3, p. 10.

94. Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 8, p. 75.

95. Kamerstukken II 1992-1993, 22 972, nr. 10, p. 3.

96. Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 70; en Kamerstukken II 1992/93, 22 972, nr. 3, p. 9.

97. J. Van de Ven, "'Eens kijken wat een stem nog waard is'", *Brabants Dagblad*, 10 november 2006.

98. L. Boon, 'Psst ... stempassen kopen? Bieden vanaf honderd euro', *NRC.nl*, 11 september 2012.

99. N.n., 'Marktplaats weet van 3 stempasaanbiedingen', *Brabants Dagblad*, 17 maart 2018.

is overigens op zichzelf een nutteloze bezigheid. De koper kan immers niets met het aangekochte object. Zelfs als middel om te voorkomen dat de verkoper aan een stemming deelneemt – wat verder een volkomen irrationeel doel lijkt, omdat de verkopers juist geen enkele belangstelling zullen hebben om in persoon aan de stemming deel te nemen – is het doorgaans ongeschikt. De verkoper kan immers een vervangende stempas hebben aangevraagd. Waarom zou iemand een stempas willen kopen, als daarmee geen enkele invloed op de verkiezingsuitslag kan worden verkregen? Het antwoord moet haast wel zijn dat de verkopers niet alleen hun stempas aanbieden, maar tevens bereid zijn om die stempas om te zetten in een volmachtbewijs en een kopie van hun identiteitsbewijs aan de kopers mee te geven. Niet de stempas wordt te koop aangeboden, maar een bruikbare, in een volmachtbewijs omgezette, stempas.

Is het te koop aanbieden van een stempas strafbaar? Er is geen strafbepaling waarin letterlijk staat dat kiesgerechtigden hun stempas niet aan derden te koop mogen aanbieden. De Kiesraad lijkt daaruit af te leiden dat er twijfels kunnen rijzen over de strafbaarheid van een dergelijke handeling,¹⁰⁰ ofschoon blijkens mediaberichten het openbaar ministerie twee maanden voordat de Kiesraad zijn advies uitbracht nog een man uit Sprang-Capelle een boete heeft opgelegd omdat hij zijn stempas op Markplaats.nl te koop had aangeboden.¹⁰¹ Wat daar ook van zij: in het algemene deel van het Wetboek van Strafrecht zijn drie uitbreidingen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid opgenomen.¹⁰² Het betreft de poging tot, de voorbereiding van, en de uitlokking tot het plegen van misdrijven.¹⁰³ Dit zijn zogenoemde *accessoire uitbreiding[en] van de strafrechtelijke aansprakelijkheid*.¹⁰⁴ Dat wil zeggen: bepalingen die ervoor zorgen dat strafvervolging ook mogelijk is als een misdrijf niet (volledig) is voltooid. Zoals wanneer een stempas in een advertentie te koop wordt aangeboden.

Een advertentie waarin melding wordt gemaakt van een gelegenheid om een stempas te kopen – de verkoper wil er kennelijk vanaf – lokt daarmee uit tot het plegen van een misdrijf, namelijk: omkoping. Dat de verkoper wellicht blijer wordt van de gift dan van de mogelijkheid om het kiesrecht uit te oefenen, maakt dit niet anders. Evenals het niet relevant is of de omkoping is gericht op het verkrijgen van een volmacht (art. Z 4 Kieswet) of op het voorkomen dat de kiesgerechtigde aan de stemming deelneemt (art. 126 Sr), zoals de Kiesraad in zijn advies veronderstelt. In beide gevallen gaat het om een misdrijf en het uitlokken tot het plegen van

100. Kiesraad 2018, p. 19. Overigens had de Kiesraad eerder ook al eens de suggestie gedaan het kopen en verkopen van briefstembiljetten strafbaar te stellen. Zie: Kiesraad 1978, p. 2.

101. N.n., 'Boete voor te koop zetten stempas', Brabants Dagblad, 21 maart 2018.

102. Kamerstukken II 1990/91, 22 268, nr. 3, p. 3.

103. Art. 45, 46 en 46a Sr.

104. Kamerstukken II 1990/91, 22 268, nr. 3, p. 21.

een misdrijf is strafbaar. Overigens is niet alleen het te koop aanbieden van een stempas of volmachtbewijs strafbaar. Ook het te koop vragen daarvan is verboden. Want ook dat is uitlokking tot het plegen van een misdrijf. De kiesgerechtigde die zich laat omkopen is immers eveneens strafbaar.¹⁰⁵

De casus wordt ingewikkelder als kiesgerechtigden uit zuiver altruïstische motieven een advertentie plaatsen om een hen onbekende derde onderhands een blanco volmacht te kunnen verlenen. Een dergelijke handeling is niet te beschouwen als het uitlokken van omkoping. Daarvoor ontbreekt immers een belangrijk element. Omkoping veronderstelt een onmiddellijke of uitgestelde wederdienst in de vorm van een gift of belofte (vgl. § 7.2). Kenmerkend voor deze casus is juist dat er geen enkele tegenprestatie wordt gevraagd of, indien desalniettemin aangeboden, aanvaard. Van *laten omkopen* is dan geen sprake, want het opzet van de aanbieder is daar niet op gericht. Dat ontnemt de strafbaarheid aan de handeling. Ofschoon de handeling wel als onrechtmatig kan worden getypeerd. Het verlenen van een blanco volmacht is namelijk in strijd met het doel waarmee het kiesrecht een regeling kent om een volmacht te kunnen verlenen. Dit doel is: waarborgen dat de opvattingen van alle stemgerechtigden kunnen doorklinken in de verkiezingsuitslag. Ook van degenen die niet in staat zijn om op de dag van de stemming in persoon bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau aan de stemming deel te nemen. Door een blanco volmacht te verstrekken verkrijgt de gevolmachtigde meer directe invloed op de verkiezingsuitslag dan anderen, hetgeen in strijd is met de stemgelijkwaardigheid. En ofschoon de stemgerechtigde die uit altruïstische motieven een gevolmachtigde heeft aangewezen daar persoonlijk geen probleem mee hoeft te hebben, is dat voor alle anderen die aan de stemming deelnemen oneerlijk. De vraag dringt zich op of het maatschappelijk belang van een vrije en eerlijke verkiezing hier niet zou moeten prevaleren boven het particuliere belang. En zo ja, hoe kan dat worden bereikt? Is hier een rol voor het strafrecht weggelegd?

Het formuleren van een strafbepaling is nooit eenvoudig. Als de reikwijdte te smal is, dan blijven er strafwaardige gedragingen over die niet onder de delictomschrijving vallen. Is de reikwijdte te breed, dan vallen er ook gedragingen onder de delictomschrijving die niet strafwaardig zijn. Bovendien moeten alle elementen uit de delictomschrijving bij een eventuele strafrechtelijke vervolging bewezen kunnen worden. En vooral in dat laatste lijkt het probleem te schuilen bij de formulering van een strafbepaling die past bij de casus zoals die in de vorige alinea is geschetst. Het echte probleem in die casus is immers niet dat een stemgerechtigde op zoek gaat naar een gevolmachtigde, maar dat die gevolmachtigde een blanco volmacht wordt geschonken. En precies dat element in een delictomschrijving zal vermoedelijk in de praktijk niet of nauwelijks te bewijzen zijn. Het strafrecht

105. Art. Z 4 lid 3 Kieswet en art. 126 lid 2 Sr.

lijkt daarom niet het juiste middel om het gewenste doel te bereiken. Wie wil voorkomen dat stemgerechtigden anderen in staat stellen de stemgelijkwaardigheid te schenden door hen blanco volmachten te verstrekken, doet er vermoedelijk beter aan om een maatschappij-breed gedragen bewustzijn te creëren van democratische waarden en de fundamentele beginselen voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen. Voorlichting kan daar een rol bij spelen. Daarover meer in hoofdstuk 9 van dit onderzoek.

7.6 DEELCONCLUSIE

Het bestaan van een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen, kan mensen in de verleiding brengen om misbruik van die regeling te maken. Dat kan leiden tot inbreuken op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Om dit te voorkomen, en dus normconform gedrag te bevorderen, zijn door de wetgever in Nederland een aantal strafbepalingen tot stand gebracht. Zo is het kopen en verkopen van volmachtbewijzen strafbaar gesteld. Maar ook het ronselen van volmachten en het stemmen uit naam van een volmachtgever waarvan men bij het uitbrengen van de stem al weet dat deze is overleden. In de praktijk worden er weinig strafzaken gevoerd waarin deze strafbepalingen worden toegepast. Desondanks hebben zij minimaal een sterke symbolische waarde. Zij maken duidelijk dat het belemmeren of zelfs ondermijnen van het plaatshebben van een vrij en eerlijke verkiezingsproces zo onacceptabel is dat het strafwaardig is.



Dat in Nederland stemgerechtigden bij verkiezingen iemand anders in hun naam aan de stemming kunnen laten deelnemen, is een bijzonderheid. Er zijn in de wereld maar weinig andere landen met verkiezingsregelgeving die een regeling bevat voor stemgerechtigden om bij volmacht te stemmen. Voor zover bekend zijn dit er slechts vier: België, Frankrijk, Polen en het Verenigd Koninkrijk. Om te ontdekken welke inzichten de buitenlandse wet- en regelgeving de Nederlandse wetgever kan bieden, wordt in dit hoofdstuk de verkiezingsregelgeving van drie van deze landen nader onderzocht: België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. De Poolse verkiezingsregelgeving wordt buiten beschouwing gelaten, omdat de daarin voorkomende regeling om bij volmacht te stemmen veel jonger is – geïntroduceerd in 2010 – en alleen bruikbaar voor een relatief kleine groep stemgerechtigden.¹ Dit hoofdstuk mondt uit in een korte deelconclusie (§ 8.4).

8.1 BELGIË

In België bevat de verkiezingsregelgeving sinds 1970 een procedure om bij volmacht te stemmen.² In datzelfde jaar werd het een andere groep stemgerechtigden toegestaan om per brief te stemmen.³ Die laatste mogelijkheid verdween echter alweer in 1976.⁴ Enerzijds vanwege sterke vermoedens dat in bepaalde kringen de per post ingestuurde stembiljetten niet steeds door de stemgerechtigden zelf waren ingevuld. Anderzijds ook omdat stemgerechtigden al te gemakkelijk een verklaring kregen die hen in staat stelde om per brief aan de stemming deel te

1. Jackiewicz 2016, p. 267.

2. 147octies Kieswetboek. Ingevoegd door artikel 4 van de Wet van 8 juli 1970 tot wijziging van het Kieswetboek, van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, van de wet van 15 mei 1949 tot regeling van gelijktijdige Parlements- en provincieraadsverkiezingen en van de gecoördineerde wetten van 4 augustus 1932 betreffende de gemeenteraadsverkiezingen (Belgisch Staatsblad van 21 juli 1970 p. 7622-7630 | Numac: 1970/070804). De regeling was destijds alleen een voorziening voor stemgerechtigden die op de dag van de stemming om beroepsredenen in het buitenland verbleven.

3. Craenen 1972, p. 208 en 209. Zie ook paragraaf 8.1.1.1 van dit onderzoek.

4. Art. 147bis Kieswetboek zoals gewijzigd door artikel 4 van de Wet van 5 juli 1976 tot wijziging van de kieswetgeving (Belgisch Staatsblad van 29 juli 1976, p. 9545-9576 | Numac: 1976/070502).

nemen.⁵ Tegelijk met het vervallen van de mogelijkheid om per brief te stemmen, werd de regeling voor het stemmen bij volmacht echter aanmerkelijk verruimd. Stemgerechtigden die tot dan toe alleen per brief hadden mogen stemmen, waren vanaf dat moment volmachtgerechtigd.⁶

De in het Belgische kiesrecht prominentste regeling over het stemmen bij volmacht is te vinden in het Kieswetboek. Zij beslaat slechts één artikel: artikel 147bis. Deze bepaling is geschreven voor de verkiezing van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, maar is in andere federale wetten van overeenkomstige toepassing verklaard op de verkiezingen van de voor België zitting hebbende leden in het Europees Parlement,⁷ de verkiezingen van de leden van de gewests-⁸ en gemeenschapsparlamenten,⁹ alsook op de gemeenteraadsverkiezingen in Brussel Hoofdstedelijk Gewest.¹⁰ Op de gemeenteraadsverkiezingen in de andere twee gewesten is in België niet de federale wet van toepassing, maar verkiezingsregelgeving die op gewestelijk niveau is vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de provincieraadsverkiezingen. Dit is een uitvloeisel van de vijfde staatshervorming (2001), waarbij onder andere het gemeentelijke en provinciale niveau is gedefederaliseerd.¹¹ Het stellen van regels over de samenstelling van provinciale en gemeentelijke instellingen is daarbij een bevoegdheid van de gewesten geworden.¹² In de praktijk heeft dit niet alleen geleid tot kleine verschillen tussen ener-

5. Lambrechts 1976, p. 244-245.

6. Lambrechts 1976, p. 245. Zie ook: Putzeys & Gehlen 1976/77, p. 38.

7. Art. 30 Wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement.

8. Het Parlement van het Vlaams Gewest: art. 19 § 2 onder 2° Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale Staatsstructuur (Wetboek voor de verkiezing van het Vlaams Parlement). Let wel: de bevoegdheden van het Vlaams Gewest worden uitgeoefend door de instellingen van de Vlaamse gemeenschap. Zie: Sottiaux 2016, p. 140-141; Behrendt & Vrancken 2019, p. 66-67; en Vande Lanotte e.a. 2015, p. 1110-1112.

Het Parlement van het Waals Gewest: art. 19 § 2 sous 2° Loi ordinaire de 16 Juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat. (Code de l'élection du Parlement Wallon).

Brussels Hoofdstedelijk Parlement: art. 16 § 2 onder 2° Wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse leden van het Vlaams Parlement worden verkozen.

9. Het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap: art. 31 § 4 Wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen.

De Brusselse leden van het Vlaams Parlement: art. 16 § 2 onder 2° Wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse leden van het Vlaams Parlement worden verkozen.

Het Parlement van de Vlaamse Gemeenschap – het Vlaams Parlement – en het Parlement van de Franse Gemeenschap – in de praktijk ook het Parlement van de Federatie Wallonië-Brussel genoemd (zie hierover: Bouteca e.a. 2018, p. 166; en Vande Lanotte e.a. 2015, p. 1065) – worden (voorts) samengesteld uit voor de gewestparlamenten verkozen leden. Zie: Vande Lanotte e.a. 2015, p. 1239 en 1243-1244; en Behrendt & Vrancken 2019, p. 130-131.

10. Art. 42bis Brussels Gemeentelijk Kieswetboek.

11. Martyn 2014, p. 234.

12. Binnen de in de Grondwet en federale wet vastgelegde grenzen. Zie: Vande Lanotte e.a. 2015, p. 1317; en Veny 2006, p. 39.

zijds de federale regeling en anderzijds de gewestelijke regelingen om bij volmacht te stemmen, maar ook tot kleine verschillen tussen de regelingen om bij volmacht te stemmen bij provincie- en gemeenteraadsverkiezingen zoals die gelden in het Vlaams Gewest¹³ en het Waals Gewest.¹⁴ Voor zover deze verschillen relevant zijn voor dit onderzoek, is daar bij het schrijven van deze paragraaf rekening mee gehouden.

Anders dan in de Nederlandse Kieswet, is in de Belgische verkiezingsregelgeving slechts één type volmacht te vinden: de onderhands verleende volmacht.¹⁵ België en Nederland zijn daarmee wereldwijd de enige twee landen die deze mogelijkheid kennen; in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bestaat alleen de volmacht op schriftelijke aanvraag. Dat in Nederland vrijwel elke uitgeoefende volmacht onderhands is verleend, maakt een nadere bestudering van de Belgische verkiezingsregelgeving voor dit onderzoek dus extra relevant. In deze paragraaf wordt daartoe allereerst ingegaan op de maatregelen die in België genomen zijn om te voorkomen dat de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen onbedoeld faciliteert dat er inbreuk wordt gemaakt op de stemvrijheid en de stemgelijkwaardigheid. Zoals in hoofdstuk 5 is gesteld, kunnen deze maatregelen in drie categorieën onderverdeeld worden. Die verdeling wordt ook hier aangehouden. De eerste categorie bevat beperkingen aan de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen (§ 8.1.1). De tweede categorie bevat maatregelen om erop toe te zien dat deze beperkingen worden gerespecteerd (§ 8.1.2). De derde en laatste categorie bevat de bepalingen die het mogelijk maken dat het niet respecteren van de gestelde beperkingen strafrechtelijk gesanctioneerd wordt (§ 8.1.3). Na de bespreking van de maatregelen die in België getroffen zijn om ertegen te waken dat de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen tot onoorbare praktijken leidt, wordt tot besluit van deze paragraaf nog aandacht besteed aan het belang van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen bij verkiezingen in België (§ 8.1.4).

8.1.1 *Restricties*

Net als in Nederland, zijn ook in België voorwaarden verbonden aan zowel de mogelijkheid om een volmacht te verlenen als aan de mogelijkheid om een volmacht uit te oefenen. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de inperking van de groep personen aan wie het in België is toegestaan om bij volmacht te stemmen (§ 8.1.1.1), de beperkingen die gesteld zijn aan het aanwijzen van een gevolmachtigde (§ 8.1.1.2), de begrenzing aan de geldigheidsduur van een

13. Art. 56 het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011.

14. Art. L4132-1 Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

15. Deze uitspraak beperkt zich tot kiesgerechtigden die in België woonachtig zijn. Kiesgerechtigden die vanuit het buitenland aan verkiezingen deelnemen kunnen ook bij volmacht stemmen, maar daarvoor gelden andere regels. Zie artt. 180 en 180quater Kieswetboek.

verleende volmacht (§ 8.1.1.3) en de limitering van het aantal volmachten dat een stemgerechtigde mag aannemen (§ 8.1.1.4).

8.1.1.1 *Beperking kring volmachtgevers*

In België stemmen alle stemgerechtigden in beginsel in persoon in het stemlokaal bij een stembureau. Zij dienen zich daartoe te melden bij het stemlokaal dat op hun oproepingsbrief – de Belgische stempas – staat vermeld. Er geldt een opkomstplicht;¹⁶ behalve bij de in Vlaanderen te houden lokale verkiezingen.¹⁷ Stemmen bij volmacht is toegestaan, maar alleen in uitdrukkelijk bij wet bepaalde situaties. Deze worden hieronder opgesomd.¹⁸

1. Volmachtgerechtigd is de stemgerechtigde die ‘wegens ziekte of gebrekkigheid niet in staat is om zich naar het stembureau te begeven of er naartoe gevoerd te worden’; zo staat in het Kieswetboek.¹⁹ De federale wetgever heeft ermee de bedoeling gehad om stemgerechtigden die zélf ziek zijn of een handicap hebben volmachtgerechtigd te maken, voor zover zij vanwege hun ziekte of handicap niet in staat zijn om in persoon naar het stembureau te komen of daar naartoe gebracht te worden.²⁰ Eerder werd het deze groep om dezelfde reden²¹ al een korte periode – tussen 1970 en 1976 – toegestaan om per brief te stemmen.²² Voor lokale verkiezingen in Vlaanderen heeft het Vlaams Gewest in 2011 gekozen voor een iets andere formulering van het voorschrift. Het luidt: ‘de kiezer die om medische redenen niet in staat is om zich naar het stembureau te begeven of er naartoe gevoerd te worden’.²³ Daarmee is echter nog steeds bedoeld de federale norm over

16. Reynaert, Devos & Steyvers 2002, p. 111; en Ceuninck, De e.a. 2005, p. 197.

Zie over de geschiedenis van de opkomstplicht: Hooghe 1999, p. 591.

Er zijn ook auteurs die de term *stemplicht* verkiezen boven de term *opkomstplicht*. Zie: Elst & Van Looy 2019, p. 150.

17. Artikel 22 van het Dekreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie (BS 4 augustus 2021 | Numac: 2021/21648).

18. Bouhon & Reuchamps 2012, p. 371.

19. Art. 147bis § 1 onder 1° Kieswetboek.

20. Parl. st. Senaat: 696 (1975-1976) nr. 2, p. 9 en 23-24.

21. Parl. st. Senaat: 307 (1969-1970) nr. 1, p. 3.

22. Art. 147nonies Kieswetboek. Ingevoegd door art. 4 Wet van 8 juli 1970 tot wijziging van het Kieswetboek, van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, van de wet van 15 mei 1949 tot regeling van gelijktijdige Parlements- en provincieraadsverkiezingen en van de gecoördineerde wetten van 4 augustus 1932 betreffende de gemeenteraadsverkiezingen (Belgisch Staatsblad van 21 juli 1970 p. 7622-7630 | Numac: 1970/070804). Vervallen verklaard door artikel 51 onder 2° van de Wet van 5 juli 1976 tot wijziging van de kieswetgeving (Belgisch Staatsblad van 29 juli 1976, p. 9545-9576 | Numac: 1976/070502).

23. Artikel 56 van het Decreet van 8 juli 2011 houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn [het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011] (Belgisch Staatsblad van 25 augustus 2011, p. 54542-54636 | Numac: 2011/35664).

te nemen.²⁴ In de uitvoeringspraktijk wordt de bepaling inmiddels echter anders geïnterpreteerd dan de wetgever in 1976 heeft bedoeld. Zo betoogde de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen in 2021: 'De regelgeving sluit niet uit dat iemand die thuis moet zijn voor zorg aan een zieke een volmacht geeft. (...) Er staat niet dat die medische redenen over de kiezer zelf moeten gaan. Als een kiezer niet naar het stembureau kan omdat hij voor een ziek familielid moet zorgen, dan kan hij volmacht geven aan de hand van een medisch attest dat vermeldt dat dat familielid niet alleen mag gelaten worden.'²⁵

Ook in het Waals Gewest kunnen ziekte en gebrekkigheid een reden zijn om bij volmacht te stemmen. Ook als men zelf niet ziek of gebrekkig is. Anders dan in het Vlaams Gewest kent de verkiezingsregelgeving die in het Waals Gewest tot stand is gebracht daar echter een expliciete juridische grondslag voor.²⁶ Daarnaast is de mogelijkheid in Wallonië beperkt tot de gevallen waarin het de ziekte of gebrekkigheid van een ouder of schoonouder van de stemgerechtigde betreft. De term *schoonouder* wordt daarbij overigens wel ruim uitgelegd en is niet alleen van toepassing op getrouwen, maar ook op personen die een zogenoemd *statut de cohabitant légal*, oftewel geregistreerd partnerschap, zijn aangegaan.

2. Volmachtgerechtigd is de stemgerechtigde die om beroeps- of dienstredenen in het buitenland is opgehouden, alsook de leden van zijn gezin of van zijn gevolg die met hem aldaar verblijven.²⁷ Denk bijvoorbeeld aan het Belgische personeel op diplomatieke en consulaire posten in het buitenland en zeelieden.²⁸ Daarnaast is de stemgerechtigde die weliswaar binnen België verblijft, maar desalniettemin vanwege beroeps- of dienstredenen in de onmogelijkheid verkeert zich bij het stembureau te melden, gerechtigd om bij volmacht te stemmen.²⁹ Let wel, het betreft hier een voorziening die (bijna) uitsluitend voor militairen, (burger) ambtenaren en werknemers is bedoeld. Werkgevers en zelfstandigen kunnen doorgaans géén beroep doen op deze grond om bij volmacht te stemmen; zij worden geacht hun werkzaamheden op zodanige wijze te kunnen indelen dat zij in persoon aan de stemming kunnen deelnemen. Alleen bij de provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen in het Waals Gewest is dit anders. Bij die verkiezingen kunnen ook zelfstandigen zonder personeel bij volmacht stemmen als het hen wegens beroeps- of dienstredenen onmogelijk is om op de dag van de stemming hun stem in persoon uit te komen brengen in het stemlokaal.³⁰

24. Parl. st. Vlaams Parlement: 1084 (2010-2011), nr. 1, p. 13.

25. Parl. st. Vlaams Parlement: 790 (2020-2021), nr. 7, p. 28.

26. Art. L4132-1 Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

27. Art. 147bis § 1 onder 2° en onder a Kieswetboek.

28. 307 (1969-1970), p. 17.

29. Art. 147bis § 1 onder 2° en onder b Kieswetboek.

30. Art. L4132-1 § 1 onder 2° lid 2 Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

3. Volmachtgerechtigd is de stemgerechtigde die het beroep van schipper, marktkramer – ook wel *leurder* genoemd³¹ – of kermisreiziger uitoefent. Kustvissers worden hierbij tot de categorie schippers gerekend.³² Ook de leden van het gezin, die met de schipper, marktkramer of kermisreiziger samenwonen, zijn gerechtigd om bij volmacht te stemmen.³³

4. Volmachtgerechtigd is de stemgerechtigde die de dag van de stemming ten gevolge van een rechterlijke maatregel in een toestand van vrijheidsbeneming verkeert.³⁴

5. Volmachtgerechtigd is de stemgerechtigde die om redenen verband houdend met zijn geloofsovertuiging in de onmogelijkheid verkeert zich op het stembureau te melden.³⁵ Deze grond om bij volmacht te mogen stemmen is ingevoegd door het amendement-Geldolf.³⁶ De bedoeling ervan was om personen die vanwege hun geloofsovertuiging geen daden mogen stellen op de dag van de stemming, de mogelijkheid te bieden om bij volmacht te stemmen.³⁷ Hierbij werd in het bijzonder gedacht aan personen die de Israëlitische godsdienst belijden, want het Loofhuttenfeest valt eens in de twintig jaar samen met de dag van de stemming.³⁸

6. Volmachtgerechtigd is de stemgerechtigde die als student, om redenen verband houdend met de studie, in de onmogelijkheid bevindt zich bij het stembureau te melden.³⁹

7. En tot slot is volmachtgerechtigd de stemgerechtigde die, om andere dan de hiervoor genoemde redenen, de dag van de stemming niet in zijn woonplaats is wegens een tijdelijk verblijf in het buitenland, en zich bijgevolg in de onmogelijkheid bevindt zich bij het stembureau te melden.⁴⁰ Een vakantie in eigen land is dus géén reden om bij volmacht te stemmen.

Door in de verkiezingsregelgeving een gelimiteerde opsomming op te nemen van redenen die stemgerechtigden het recht geven om bij volmacht te stemmen,

31. Parl. st. Kamer: 235 (1981-1982) nr. 1, p. 2.

32. Parl. st. Senaat: 247 (1981-1982) nr. 2, p. 6.

33. Art. 147bis § 1 onder 3° Kieswetboek. Het beroep van marktkramer is in 1982 in deze wetsbepaling ingevoegd. Zie artikel 2 onder 1° van de Wet van 6 juli 1982 tot wijziging van de artikelen 1, 14, 115bis, 147bis en 226 van het Kieswetboek (Belgisch Staatsblad van 17 juli 1982, p. 8361-8362 | Numac 1982001073).

34. Art. 147bis § 1 onder 4° Kieswetboek.

35. Art. 147bis § 1 onder 5° Kieswetboek.

36. Par. st. Kamer: 842 (1975-1976) nr. 20.

37. Kamer van Volksvertegenwoordigers, vergadering van 9 juni 1976, nr. 126, p. 3971.

38. Kamer van Volksvertegenwoordigers, vergadering van 9 juni 1976, nr. 126, p. 3948.

39. Art. 147bis § 1 onder 6° Kieswetboek.

40. Art. 147bis § 1 onder 7° Kieswetboek.

hebben de federale wetgever en twee gewestelijke regelgevers invulling gegeven aan de aanbeveling van de Venetië Commissie om stemmen bij volmacht alleen onder 'erg strikte regulering'⁴¹ mogelijk te maken. De consequentie hiervan is dat stemgerechtigden op wie geen van de genoemde omstandigheden van toepassing is, niet volmachtgerechtigd zijn. Als dat onbillijke gevolgen blijkt te hebben, dan kunnen die alleen worden weggenomen door de verkiezingsregelgeving aan te passen. Dat is een klein maar inherent nadeel aan de gekozen systematiek. Men kan schamperen dat de in België gehanteerde opsomming van omstandigheden die tot volmachtgerechtigdheid leiden zo veelomvattend is, dat deze nauwelijks nog serieuze beperkingen inhoudt. Dat zou echter ongegrond zijn. Want die kritiek gaat voorbij aan het gegeven dat in de Belgische verkiezingsregelgeving geprobeerd is alle stemgerechtigden voor wie het op de dag van de stemming écht niet mogelijk is om in persoon aan de stemming deel te nemen daarvoor een alternatief te bieden, zonder dit alternatief aan meer personen ter beschikking te stellen dan strikt noodzakelijk. En juist in die laatste toevoeging schuilt de echte beperking. De regelgeving strekt er niet toe het aantal in omloop zijnde volmachten te beperken, maar beoogt het onnodig gebruik van volmachten in het verkiezingsproces tegen te gaan. Want op de dag van de stemming in persoon een stem uitbrengen bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau heeft de voorkeur. In dit opzicht hebben de Belgische en de Nederlandse wetgever hetzelfde doel voor ogen. Zij trachten dit doel evenwel elk op een andere manier te bereiken. In Nederland wordt daarvoor een abstract criterium gebruikt – verwachten niet in staat te zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen⁴² –, terwijl dat criterium in België nader is ingekleurd. Bijgevolg bevat de Belgische verkiezingsregelgeving concreet toepasbare handvatten op basis waarvan bepaald kan worden of het verlenen van een volmacht voor stemgerechtigden in een bepaald geval aangewezen kan zijn, terwijl stemgerechtigden in Nederland dienaangaande eigenstandig een afweging moeten zien te maken. Dit roept de vraag op hoe stemgerechtigden in Nederland op het maken van die afweging worden voorbereid. Hoe worden zij geholpen invulling te geven aan het criterium 'niet in staat zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen'? Op die vraag wordt in hoofdstuk 9 van dit onderzoek antwoord gegeven. Eén conclusie kan op deze plek echter al wel worden getrokken. Door van stemgerechtigden te vragen zelf invulling te geven aan een abstract geformuleerde norm is de Nederlandse verkiezingsregelgeving kwetsbaarder dan de Belgische voor het onnodig gebruik van volmachten in het verkiezingsproces. In dit opzicht kan de Belgische wetgeving Nederland ten voorbeeld strekken. Want door beter af te bakenen wie gerechtigd is om bij volmacht te stemmen, wordt ook duidelijker wie dat niet is. De Belgische verkiezingsregelgeving is in dit opzicht strikter dan de Nederlandse en daarom meer in overeenstemming met de uitgangspunten zoals

41. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 8 (§ 3.2 onder V).

42. Art. L 1 Kieswet.

deze door de Venetië Commissie zijn geformuleerd ten aanzien van het stemmen bij volmacht.

8.1.1.2 *Beperking kring gevolmachtigden*

In België kan een volmachtgever bij bijna alle verkiezingen eender welke stemgerechtigde als gevolmachtigde aanwijzen.⁴³ In theorie is de regeling daarmee dezelfde als in Nederland; al pakken beide regelingen in de praktijk niet hetzelfde uit. Dat zit als volgt. Sinds de zesde staats hervorming (2014)⁴⁴ vinden in België de verkiezingen van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers gelijktijdig plaats met de verkiezing van de voor België te kiezen leden van het Europees Parlement.⁴⁵ De verkiezing vindt elke vijf jaar plaats. Ter volledigheid mag niet onvermeld blijven dat er tussendoor ook nog een ontbindingsverkiezing van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers kan plaatsvinden, maar dat gegeven is op deze plek minder relevant. De verkiezing van de voor België te kiezen leden van het Europees Parlement valt daarenboven, in elk geval nu nog,⁴⁶ samen met de verkiezingen van de leden van de gewestparlementen⁴⁷ en gemeenschapsparlementen.⁴⁸ Bij *samenvallende verkiezingen*, zoals het in België wordt genoemd, krijgt een stemgerechtigde één oproepingsbrief die betrekking heeft op alle stemmingen waarvoor de betrokkene stemgerechtigd is. Dat zijn er, afhankelijk van iemands woonplaats, tot wel vier tegelijk.⁴⁹ De samenvallende verkiezingen verschillen in dit opzicht van wat in Nederland *gecombineerde verkiezingen* wordt genoemd.

In Nederland ontvangt een stemgerechtigde voor elke stemming afzonderlijk een stempas; ook bij gecombineerde verkiezingen. Volmachtgerechtigden kunnen dientengevolge ten behoeve van elk der stemmingen afzonderlijk een gevolmachtigde aanwijzen. Dat hoeft niet voor alle stemmingen dezelfde persoon te zijn. De stemgerechtigde kan er zelfs voor kiezen om aan één stemming in persoon deel te nemen en aan een andere stemming bij volmacht. In België kan dit niet. Zij die bij volmacht willen stemmen mogen slechts één gevolmachtigde aanwijzen, die dan bij alle stemmingen uit hun naam een stem moet uitbrengen. Daarom moet de gevolmachtigde voor alle stemmingen waarvoor de volmachtgever stemgerechtigd is ook zelf stemgerechtigd zijn. In de praktijk zullen sommigen daardoor dus wel degelijk beperkingen ervaren bij het aanwijzen van een gevolmachtigde.

43. Art. 147bis § 2 Kieswetboek; art. 56 § 1 het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011; en L4132-1 § 2 Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

44. Zie hierover uitgebreid: Bouteca e.a. 2018, p. 163-193.

45. Sottiaux 2016, p. 135.

46. Bouteca e.a. 2018, p. 182.

47. Meer specifiek: Parlement van het Waals Gewest & Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

48. Meer specifiek: Vlaams Parlement, Parlement van de Duitstalige Gemeenschap & De Brusselse leden van het Vlaams Parlement.

49. Voorbeeld: in gemeenten binnen de Duitstalige gemeenschap stemmen stemgerechtigden op één dag voor: het Parlement van de Duitstalige gemeenschap, het Waals Parlement, de Kamer voor Volksvertegenwoordigers en het Europees Parlement.

Ter illustratie.⁵⁰ Stel dat er een Belg is die in 2024 kan deelnemen aan de federale, regionale en Europese verkiezingen. Zijn buurman is een Nederlander en alleen stemgerechtigd voor de voor België te kiezen leden van het Europees Parlement. Omdat de verkiezing van de Belgische leden van het Europees Parlement, waarvoor de Nederlander wél stemgerechtigd is, samenvalt met de federale en regionale verkiezingen, waarvoor de Nederlander als niet-Belg niet stemgerechtigd is, kan de Nederlander ook geen volmacht uitoefenen voor zijn buurman bij de verkiezing van de Belgische leden van het Europees Parlement.

De vaststelling dat de regels voor het aanwijzen van een gevolmachtigde in Nederland en België dezelfde zijn, vraagt dus wel om enige nuance. Met name stemgerechtigden die woonachtig zijn in Oost-België – de negen gemeenten met gezamenlijk nog geen 80.000 inwoners die de Duitstalige Gemeenschap vormen – worden er bijvoorbeeld door beperkt in het aanwijzen van een gevolmachtigde. Die zal immers, naast kiesgerechtigd voor de verkiezing van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en het Parlement van het Waals Gewest óók stemgerechtigd moeten zijn voor de verkiezing van de leden van het Parlement van de Duitstalige gemeenschap.

Tot deze alinea is het in deze paragraaf vooral gegaan over de beperkingen die volmachtgerechtigden in België ervaren in het aanwijzen van een gevolmachtigde, ondanks dat bij veel verkiezingen in België formeel alleen de eis wordt gesteld dat de gevolmachtigde stemgerechtigd moet zijn voor dezelfde verkiezing. Bij provincieraad- en gemeenteraadsverkiezingen in het Waals gewest bestaan er daarenboven nog enkele formele juridische beperkingen bij het aanwijzen van een gevolmachtigde. Deze beperkingen treffen getuigen en kandidaten. Aan personen die door een of meer kandidaten als getuige⁵¹ bij het stembureau zijn aangewezen,⁵² is het geheel niet toegestaan een volmacht uit te oefenen.⁵³ Personen die kandidaat staan kunnen daarentegen wél een volmacht uitoefenen, maar alleen die van hun echtgenoot of iemand met wie zij wettelijk samenwonen, een bloed- of aanverwant die in dezelfde gemeente woonachtig is, of een bloed- of aanverwant tot in de derde graad die in een andere gemeente woonachtig is.⁵⁴

50. Voorbeeld ontleend aan informatie van de Vlaamse Gemeenschap.

<https://www.vlaanderen.be/stemmen-met-een-volmacht#q-b84a237d-8cc0-4b94-914f-9c0af6185dc3> (Laatst bezocht: 28 mei 2023).

51. De getuige is iemand die namens degene die een kandidatenlijst heeft ingediend bij het stembureau aanwezig is. De getuigen hebben het recht om hun observaties in het proces-verbaal van het stembureau te doen opnemen.

52. Art. L4134-1 § 3 alinea 1 Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

53. Art. L4134-5 § 2 Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

54. Art. L4132-1 § 2 alinea 2 en 3 Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

De laatstgenoemde maatregel is kennelijk bedoeld om het risico op misbruik te verminderen. Of de maatregel daarin ook effectief en proportioneel is, mag echter worden betwijfeld. Als slechts één kandidaat stemmen ronselt, zal dit nauwelijks effect kunnen hebben op de verkiezingsuitslag. Wil ronselen effect hebben, dan zal er dus sprake moeten zijn van een gecoördineerde actie. En aangezien er in Wallonië bij gemeenteraadsverkiezingen per lijst niet méér kandidaten gesteld kunnen worden dan er zetels te verdelen zijn,⁵⁵ zullen daarbij ook, en vooral, niet-kandidaten betrokken moeten zijn. Bijvoorbeeld de tot 100 politiek geëngageerden die bij een gemeenteraadsverkiezing ten behoeve van de geldigverklaring van de betrokken lijst een verklaring van ondersteuning hebben afgelegd.⁵⁶ Zou er echt sprake zijn van een invloedrijke ronselpraktijk, dan helpt de getroffen maatregel dus nauwelijks om deze in te dammen. De kring potentieel gevolmachtigden wordt er nauwelijks door verkleind. In die zin lijkt de maatregel niet zo effectief. Dat maakt de maatregel bovendien buitenproportioneel. Hij gaat namelijk gepaard met aanzienlijke administratieve lasten. Een kandidaat die als gevolmachtigde voor een familielid wil kunnen optreden, moet namelijk ook een verklaring over de familieband met de volmachtgever bij de burgemeester ophalen;⁵⁷ die daar – als de volmachtgever in een andere gemeente woonachtig is – ook nog eens een notariële verklaring voor benodigd.⁵⁸

8.1.1.3 *Beperking geldigheidsduur volmacht*

Als in België een volmacht wordt verleend, dan is deze geldig op één dag van de stemming. Als in Nederland een volmacht wordt verleend, dan is deze één verkiezing geldig. Het verschil in de hier gegeven beschrijvingen hangt samen met het verschil tussen het Belgische *samenvallende verkiezingen* en het Nederlandse *gecombineerde verkiezingen*, dat in de vorige paragraaf al behandeld is.

Omdat de volmacht onderhands wordt verleend, ontbeert de Belgische verkiezingsregelgeving een procedure om een verleende volmacht in te trekken. Dat is ook niet nodig. De volmachtgever kan de gevolmachtigde informeren tóch in de mogelijkheid te verkeren om in persoon aan de stemming deel te nemen. Beslist de gevolmachtigde de volmacht desondanks toch uit te oefenen, dan pleegt deze een strafbaar feit.⁵⁹

55. Art. L4142-7 § 1 onder 1° Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

56. Art. L4142-4 § 1 Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

57. Art. L4132-1 § 2 alinea 4 Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

58. Art. L4132-1 § 2 alinea 5 Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

59. Art. 201 alinea 3 onder 3° Kieswetboek.

8.1.1.4 *Beperking aantal volmachten*

In België mag een stemgerechtigde bij elke verkiezing slechts één volmacht aannemen.⁶⁰ De maatregel is ingevoerd ten einde 'te voorkomen dat propagandisten van de een of andere partij verscheidene volmachten [zouden] gaan ronselen'.⁶¹ De volmacht dient te worden uitgeoefend bij het stembureau waar de volmachtgever zelf aan de stemming zou hebben deelgenomen.⁶²

In België mogen stemgerechtigden dus één volmacht minder aannemen dan in Nederland. Zoals in paragraaf 5.4.2 van dit onderzoek is uitgelegd, is dit aantal in Nederland hoger, omdat daarmee een kind in staat wordt gesteld om desgewenst voor zijn of haar beide ouders/verzorgers een volmacht uit te oefenen.⁶³ Lang is dat ook voor de Kiesraad een argument geweest om niet te willen tornen aan het aantal volmachten dat een kiezer mag aannemen,⁶⁴ maar in 2018 is de Raad omgegaan.⁶⁵ Sindsdien heeft de Kiesraad meer dan eens geadviseerd om in de Kieswet te bepalen dat een stemgerechtigde maximaal één volmacht mag aannemen.⁶⁶ Een concrete aanleiding voor die standpuntwijziging lijkt er niet te zijn geweest, maar vermoedelijk heeft de aanhoudende kritiek van OVSE/ODIHR op de Nederlandse regeling om bij volmacht te stemmen hierbij een rol gespeeld. Op de onderbouwing van het huidige advies van de Kiesraad is overigens wel kritiek mogelijk. Volgens de Raad zal de voorgestelde maatregel namelijk het ronselen van volmachten bemoeilijken. Strikt genomen is dat onjuist. De maatregel kan er alleen aan bijdragen dat het moeilijker wordt de verkiezingsuitslag te beïnvloeden door volmachten te ronselen; daar zijn dan immers meer gevolmachtigden voor nodig. Maar zolang noch de in de regeling om bij volmacht te stemmen opgenomen beperkingen noch het toezicht op de naleving daarvan wordt aangescherpt, wordt het ronselen van volmachten zelf er niet door bemoeilijkt.⁶⁷ Of in meer juridische termen: niet de mogelijkheid om inbreuk te maken op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen wordt erdoor ingeperkt, maar de potentiële impact die een individuele inbreuk kan hebben. Dat kan zinnig zijn. Een nadeel is echter dat hier bonafide volmachtgerechtigden door benadeeld kunnen worden – een kind kan dan bijvoorbeeld niet langer een volmacht uitoefenen voor beide ouders en wordt dus gedwongen tussen beide ouders te kiezen –,⁶⁸ terwijl in hoofdstuk 4 van dit onderzoek juist is geconstateerd dat er geen reden is om te

60. Art. 147bis § 2 lid 2 Kieswetboek.

61. Parl. st. Senaat: 307 (1969-1970), p. 12.

62. Art. 147bis § 4 Kieswetboek.

63. Kamerstukken II 1957/58, 4731, nr. 4, p. 2; Kamerstukken II 1957/58, 4731, nr. 5, p. 2 en Kamerstukken II 1957/58, 4731, nr. 6; en Handelingen I, nr. 1 (26 september 1989), p. 15.

64. Kiesraad 1986, p. 3-4; en Kiesraad 2007a, p. 10.

65. Kiesraad 2018, p. 12.

66. Advies herhaald in: Kiesraad 2019, p. 9; en Kiesraad 2021, p. 10.

67. Ook: Kamerstukken II 1992/93, 22 972, nr. 3, p. 8.

68. Vgl. Kamerstukken II 1992/93, 22 972, nr. 3, p. 8.

veronderstellen dat het ronselen van volmachten in Nederland gemeengoed is.⁶⁹ Dreigen de goeden hier dan niet onnodig te lijden onder de kwaden? Bovendien is twijfelachtig of deze maatregel wel nodig is om tegemoet te komen aan de fundamentele kritiek die internationale verkiezingswaarnemers hebben op de regeling om bij volmacht te stemmen zoals die in de Nederlandse verkiezingsregelgeving is neergelegd. De geste komt in elk geval niet ver aan die kritiek tegemoet. Alles afwegende is een verdere beperking van het aantal volmachten dat een stemrechtige mag aannemen, zoals in België, niet zondermeer navolgenswaard.

8.1.2 Toezicht

Zonder het stemgeheim te offeren laat het respect voor de stemgelijkwaardigheid zich bij het uitoefenen van een volmacht niet door toezicht afdwingen. Volmachtgevers kunnen er niet op toezien dat hun stemvoorkeur daadwerkelijk bij de stemming tot uitdrukking wordt gebracht door de personen aan wie zij een volmacht hebben verleend. Het stemgeheim staat daaraan in de weg. Volmachtgevers zullen er daarom op moeten vertrouwen dat de personen aan wie zij een volmacht hebben verleend, niet de mogelijkheid te baat nemen om hun eigen stemvoorkeur meer invloed te geven op de verkiezingsuitslag dan die van andere kiezers. Dat is een intrinsiek nadeel van deze stemmethode. Dus ook in België kan bij verkiezingen niet door middel van toezicht worden gewaarborgd dat de stemgelijkwaardigheid wordt geëerbiedigd als een volmacht wordt uitgeoefend. Hetzelfde geldt overigens voor de Franse en Britse regelingen, die verderop in dit hoofdstuk nog aan de orde komen.

Als er in België een volmacht wordt verleend, dan geschiedt dit onderhands. Kenmerkend voor het onderhands verlenen van een volmacht is dat daarvoor geen medewerking van een verkiezingsautoriteit vereist is. Dit brengt met zich mee dat het waarborgen van de stemvrijheid van het individu, aan het individu wordt overgelaten. Toch is er in België wel sprake van toezicht. Dit toezicht is alleen niet gericht op de bescherming van het individu. Doel van het toezicht is het behoud van het vertrouwen in het algehele verkiezingsproces. In het licht van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen is het toezicht gericht op het waarborgen dat de beperkingen die aan het stemmen bij volmacht zijn gesteld worden gerespecteerd. Daartoe zijn in België in hoofdzaak twee maatregelen getroffen. Op de eerste plaats de verplichting van volmachtgevers om, naast hun volmachtbewijs, ook een bewijsstuk betreffende hun volmachtgerechtigdheid aan hun gevolmachtigde mee te geven (§ 8.1.2.1). En voorts, de verplichting van het stembureau om, als het een gevolmachtigde een volmacht laat uitoefenen, hiervan aantekening te maken op

69. Zie hierover paragraaf 4.3 van dit onderzoek.

diens oproepingsbrief (§ 8.1.2.2). Op beide maatregelen wordt in deze paragraaf nader ingegaan.

8.1.2.1 *Attest bij het volmachtbewijs*

Om hun volmacht te kunnen uitoefenen moeten gevolmachtigden niet alleen het onderhands verkregen volmachtbewijs overleggen, maar ook een bewijsstuk waaruit de volmachtgerechtigdheid van hun volmachtgever blijkt.⁷⁰ Het is de verantwoordelijkheid van de volmachtgevers om, naast hun volmachtbewijs, ook het hier bedoelde attest aan hun gevolmachtigden te verstrekken. Met deze maatregel is beoogd te waarborgen dat metterdaad alleen volmachtgerechtigden bij volmacht stemmen. Bij elke erkende reden om bij volmacht te mogen stemmen, staat in de verkiezingsregelgeving vermeld wie het daarvoor benodigde attest mag afgeven. Daarvan wordt in deze paragraaf een opsomming gegeven. Omdat de erkende redenen om bij volmacht te stemmen al in detail in paragraaf 8.1.1.1 zijn beschreven, worden die hier nog slechts versimpeld aangehaald.

Indien het betreft:

1. Een ziekte of gebrekkigheid. Dat de stemgerechtigde door ziekte of gebrekkigheid niet in staat is zichzelf naar het stemlokaal te begeven of er naartoe gevoerd te worden, moet blijken uit een medisch attest. Geneesheren die zelf kandidaat zijn voor de verkiezing mogen een dergelijk medisch attest niet afgeven.⁷¹ Die beperking werd in 1976 toegevoegd, vanwege de misstanden die zich bij de drie tussen 1970 en 1976 gehouden verkiezingen hebben voorgedaan met het stemmen per brief. Er waren zieken- en verzorgingshuizen waar de geneesheer-directeur ten onrechte medische getuigschriften uitreikte en waar alle zieken, zonder onderscheid, vervolgens hebben gestemd op deze geneesheer-directeur, die zelf kandidaat was.⁷² Anders dan in het verleden in Nederland het geval was, zijn artsen in België overigens voor zover bekend wél bereid een dergelijk attest af te geven. Ook als het attest een naast familielid betreft.⁷³
2. Beroeps- of dienstredenen. Dat de stemgerechtigde vanwege beroeps- of dienstredenen in de onmogelijkheid verkeert om zich in persoon bij een stembureau te melden, moet blijken uit een verklaring van de militaire overheid, de burgerlijke overheid, dan wel de werkgever onder wie de betrokkene ressorteert.⁷⁴ Uit de parlementaire geschiedenis van deze bepaling blijkt dat het

70. Art. 147bis § 4 Kieswetboek. Bij provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen in het Vlaams Gewest: art. 135 het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011. Bij provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen in het Waals Gewest: art. L4132-1 § 4 Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

71. Art. 147bis § 1 onder 1° Kieswetboek.

72. Parl. st. Senaat: 696 (1975-1976) nr. 2, p. 9.

73. E-mail van de Service public de Wallonie van 26 november 2021.

74. Art. 147bis § 1 onder 2° Kieswetboek.

woord *werkgever* daarbij niet dezelfde betekenis heeft als in de sociale wetgeving. Het woord moet in 'een ruimere zin worden opgevat'.⁷⁵ Als voorbeeld is gegeven dat een advocaat het attest voor zijn of haar stagiair(e) mag ondertekenen.⁷⁶

Zoals in paragraaf 8.1.1.1 is opgemerkt is het bij provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen in het Waals Gewest aan zelfstandigen zonder personeel ook toegestaan om vanwege beroeps- of dienstredenen bij volmacht stemmen. Zij dienen daartoe voorafgaand aan de dag van de stemming in het gemeentehuis een verklaring op erewoord af te leggen om van gemeentewege het benodigde attest te kunnen ontvangen.⁷⁷

3. Uitoefening van het beroep van schipper, marktkramer of kermisreiziger. Dat de stemgerechtigde schipper, marktkramer of kermisreiziger is, moet blijken uit een attest, opgesteld door de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene in het bevolkingsregister staat ingeschreven.⁷⁸
4. Gevangenschap. Dat de stemgerechtigde ten gevolge van een rechterlijke maatregel in een toestand van vrijheidsbeneming verkeert, wordt desgevraagd in een attest bevestigd door de directie van de inrichting waar de betrokkene wordt vastgehouden.⁷⁹
5. Een geloofsovertuiging. Dat stemgerechtigden vanwege hun geloofsovertuiging niet in persoon aan de stemming kunnen deelnemen, moet worden bewezen middels een door de religieuze overheid afgegeven attest.⁸⁰
6. Studie. De directie van de instelling waar een stemgerechtigde studeert kan een verklaring afgeven waaruit blijkt dat het voor deze om studieredenen onmogelijk is om in persoon aan de stemming deel te nemen.⁸¹
7. Vakantie in het buitenland. Niet alleen de stemgerechtigden die van beroep schipper, marktkramer of kermisreiziger zijn kunnen de burgemeester van de gemeente waar zij in het bevolkingsregister staan ingeschreven verzoeken om een attest af te geven. Ook stemgerechtigden die wegens een tijdelijk verblijf in het buitenland verhinderd zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen, kunnen dat.⁸² In het verleden moesten zij bij de aanvraag van hun attest altijd bewijsstukken overleggen waaruit hun afwezigheid op de dag van de stemming bleek. Denk aan vliegtickets of huurcontracten.⁸³ Maar sinds 2009 mogen burgemeesters het attest in bijna alle gevallen ook afgeven aan stemge-

75. Parl. st. Senaat: 307 (1969-1970), p. 17.

76. Parl. st. Senaat: 163 (1969-1970), p. 3.

77. Art. L4132-1 § 1 onder 2° lid 2 Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

78. Art. 147bis § 1 onder 3° Kieswetboek.

79. Art. 147bis § 1 onder 4° Kieswetboek.

80. Art. 147bis § 1 onder 5° Kieswetboek.

81. Art. 147bis § 1 onder 6° Kieswetboek.

82. Art. 147bis § 1 onder 7° Kieswetboek; en art. 42bis § 1 onder 7° Brussels Gemeentelijk Kieswetboek.

83. Kamer van Volksvertegenwoordigers 52^e zittingsperiode, 3^e zitting, 2008/09, 1799/001 p. 14.

rechtigden die op erewoord verklaren op de dag van de stemming tijdelijk in het buitenland te zullen verblijven.⁸⁴ Aanvankelijk bestond deze mogelijkheid ook bij lokale verkiezingen in het Vlaams Gewest. Als maatregel om het ron-selen van volmachten te bemoeilijken, werd die mogelijkheid in 2021 echter afgeschaft.⁸⁵ Sindsdien moeten er weer bewijsstukken worden overgelegd bij het aanvragen van een attest om bij volmacht te kunnen stemmen wegens een tijdelijk verblijf in het buitenland bij provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen in het Vlaams Gewest.

Daarentegen is het sinds 2006 in het Waals Gewest juist eenvoudiger gemaakt om bij provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen bij volmacht te stemmen. Daar hoeft geen vliegticket, huurcontract of hotelreservering meer overgelegd te worden aan de burgemeester om een attest te kunnen ontvangen; de reispapieren zelf zijn, mits de naam van de stemgerechtigde daarop voorkomt, het attest.⁸⁶ Stemgerechtigden hoeven in Wallonië dus minder vaak langs het gemeentehuis om het bewijs op te halen dat zij volmachtgerechtigd zijn. Dat hoeft alleen nog als zij niet beschikken over reispapieren waaruit blijkt dat zij op de dag van de stemming in het buitenland verblijven. Bijvoorbeeld omdat zij voornemens zijn om met de auto naar hun eigen vakantiewoning in Nederland te rijden. In dat geval kunnen zij een attest aanvragen bij de burgemeester van de gemeente waar zij in het bevolkingsregister staan ingeschreven. De aanvraag moet vergezeld gaan van een document, anders dan een reisdocument, waaruit het tijdelijk verblijf in het buitenland blijkt, of een verklaring op erewoord. Dit kan, net als bij andere verkiezingen in België, tot een dag voor de stemming. Eerder kon het attest ten laatste op de vijfde dag voor de dag van de stemming worden afgegeven, maar die termijn stond aan het boeken van een last minute vakantie in de weg. Daarom is de termijn om een attest op te halen in het gemeentehuis in 2006 verlengd tot

84. Art. 147bis § 1 onder 7° Kieswetboek zoals gewijzigd door artikel 31 van de Wet van 14 april 2009 houdende verscheidene wijzigingen inzake verkiezingen (Belgisch Staatsblad van 15 april 2009 | Numac: 2009/00258).

85. Art. 56 § 2 onder 7° het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 zoals gewijzigd door artikel 4 van het Decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie (Belgisch Staatsblad van 4 augustus 2021 | Numac: 2021/21648).

86. Art. L4132-1 § 1 onder 7° lid 2 Code de la démocratie locale et de la décentralisation zoals vastgesteld bij het Décret modifiant le Livre I^{er} de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Belgisch Staatsblad van 9 juni 2006 | Numac: 2006201884). Zie ook het daarbij met algemene stemmen aangenomen amendement-Pary-Mille et Consorts (Parl. st. Wallonië: 357 (2005-2006) nr. 20 en 357 (2005-2006) nr. 45 p. 54).

uiterlijk de dag voor de dag van de stemming.⁸⁷ Een termijn die niet veel later door de federale wetgever voor andere verkiezingen is overgenomen.⁸⁸

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de procedures in het Belgisch kiesrecht om bij volmacht te stemmen niet alleen invulling geven aan de aanbeveling van de Venetië Commissie om stemmen bij volmacht alleen onder 'erg strikte regulering'⁸⁹ mogelijk te maken door concrete handvatten te geven om te bepalen of een stemgerechtigde bij volmacht mag stemmen, maar ook (en vooral) door voorzieningen te treffen die bedoeld zijn om te waarborgen dat deze handvatten in de praktijk ook worden toegepast: de attesten. Op deze manier wordt gewaarborgd dat alleen volmachtgerechtigden bij volmacht stemmen. Bovendien draagt dit eraan bij dat er in België niet meer kiezers bij volmacht stemmen dan strikt noodzakelijk. In Nederland is dit alles niet gewaarborgd. Niet alleen bevat de Nederlandse Kieswet alleen een abstract geformuleerd criterium om te bepalen óf iemand gerechtigd is om bij volmacht te stemmen,⁹⁰ het oordeel of aan dit criterium is voldaan wordt ook nog eens uitsluitend gelaten aan degene die bij volmacht wil stemmen. Er is niemand die toeziet op de afweging die de betrokkene hierin maakt.

Er wordt wel eens gesteld dat in Nederland iedereen die dat wil bij volmacht mag stemmen.⁹¹ Formeel juridisch is dit onjuist. Maar het totaal gebrek aan toezicht op de vraag of is voldaan aan het criterium om volmachtgerechtigd te zijn, maakt dit wel mogelijk; zo niet de praktische realiteit.⁹² In het Nederlandse verkiezingsproces staat niets aan het onnodig bij volmacht stemmen in de weg. Het is daardoor niet ondenkbaar dat het percentage kiezers dat bij volmacht stemt in Nederland hoger is dan noodzakelijk. Wat dit betreft kan de Belgische verkiezingsregelgeving ook op dit punt de Nederlandse wetgever misschien tot voorbeeld dienen. Door de striktere regulering wordt in België gewaarborgd dat alleen wie volmachtgerechtigd is bij volmacht stemt en wordt tegelijkertijd het onnodig gebruik van volmachten in het verkiezingsproces afgeremd. Geen veelvuldig gebruik van volmachten als dat niet nodig is. En dat laatste, het veelvuldig stemmen bij volmacht, is één

87. Art. L4132-1 § 1 onder 7° lid 2 Code de la démocratie locale et de la décentralisation zoals vastgesteld bij het Décret modifiant le Livre I^{er} de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Belgisch Staatsblad van 9 juni 2006 | Numac: 2006201884). Zie ook het daarbij aangenomen amendement-Bayenet et consorts (Parl. st. Wallonië: 357 (2005-2006) nr. 46 en C.R.I. nr. 21 (2005-2006), 24 mei 2006, p. 123).

88. Art. 21 Wet van 13 februari 2007 houdende verscheidene wijzigingen inzake verkiezingen (Belgisch Staatsblad van 7 maart 2007 | Numac: 2007000207).

89. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 8 (§ 3.2 onder V).

90. Zie hierover paragraaf 8.1.1.1 van dit onderzoek.

91. Trapman 2021, p. 360.

92. Zie hierover paragraaf 9.3.1 van dit onderzoek.

van de kritische kanttekeningen die internationale verkiezingswaarnemers blijven maken bij hun observaties van verkiezingen in Nederland.⁹³

Concluderend: vanuit juridisch perspectief zou het misschien beter zijn volmachtgevers in Nederland te verplichten om te bewijzen dat zij volmachtgerechtigd zijn. Alleen op die manier kan erop worden toegezien dat uitsluitend stemgerechtigden bij volmacht stemmen die daar ook toe gerechtigd zijn. De idee om volmachtgevers te vragen bewijs voor hun volmachtgerechtigdheid aan te dragen is overigens niet nieuw. Het werd laatstelijk in 2007 nog door de Kiesraad verworpen.⁹⁴ Maar de twee argumenten die de Kiesraad daarbij gebruikte, overtuigen niet zondermeer. Op de eerste plaats vond de Kiesraad een dergelijke verplichting een te sterke inperking van de mogelijkheid tot volmachtverlening. Tegen dat argument kan worden ingebracht dat de bewijsplicht geen invloed heeft op de door de wet geboden mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. Er wordt alleen mee bewerkstelligd dat de daarvoor in de Kieswet vastgelegde criteria worden gerespecteerd. Het tweede argument van de Kiesraad was dat een dergelijke verplichting extra controles zou vergen. De impact van dergelijke controles hangt echter af van verdere inrichting van de procedure en kan in de praktijk derhalve ook zeer gering zijn. In België is bijvoorbeeld het overleggen van een attest verplicht, maar het stembureau checkt alleen of een dergelijk bewijsstuk wordt overgelegd. Het is een formaliteit. Alleen de rechter kan achteraf, als er klachten zijn ingediend, de volmachten en bijbehorende attesten aan een nader (strafrechtelijk) onderzoek onderwerpen. De stembureaus beoordelen de inhoud ervan niet.

Toch lijkt de kans gering dat er op korte termijn in de Nederlandse politiek draagvlak te vinden zal zijn voor vorenvermeld voorstel. Op de eerste plaats, omdat politieke groeperingen zullen vrezen dat een rem op het gebruik van volmachten zal leiden tot een daling van de opkomst bij verkiezingen. In de tweede plaats, omdat de verplichting te bewijzen dat men daadwerkelijk volmachtgerechtigd is, niet goed past bij de Nederlandse (rechts)cultuur, waarin formaliteit en bureaucratie tegenwoordig alleen nog een negatieve connotatie oproepen. En op de derde plaats, omdat er in Nederland een gevoel van urgentie ontbreekt om echte maatregelen te nemen tegen het onnodig bij volmacht stemmen. Dat is ook niet onbegrijpelijk. Er zijn immers ook geen concrete aanwijzingen dat de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen thans tot grootschalig misbruik leidt, terwijl de voorgestelde maatregelen mogelijk wel een negatief effect hebben op de verkiezingsopkomst.

93. Zie hierover paragraaf 4.3 van dit onderzoek.

94. Kiesraad 2007a, p. 11.

Na de constatering dat de vanuit juridisch perspectief meest wenselijke oplossing waarschijnlijk in Nederland (nog) niet haalbaar is, is wel de vraag of er minder vergaande alternatieven zijn te bedenken waarmee de Nederlandse wetgever toch een stap kan zetten om aan de kritiek van OVSE/ODIHR tegemoet te komen. Een alternatief dat in Nederland al eens is overwogen, is het invoeren van de verplichting voor volmachtgevers om bij het onderhands verlenen van een volmacht op het volmachtbewijs gewag te maken van de reden dat zij bij volmacht stemmen. Daarmee wordt niet zozeer gewaarborgd dat alleen bij volmacht stemt wie echt volmachtgerechtigd is – zoals de voorgestelde maatregel beoogt te doen –, maar worden mensen die overwegen om bij volmacht te stemmen mogelijk wel aan het denken gezet. Een vorm van zelftoezicht dus. Het zou stemgerechtigden er bewuster van kunnen maken dat stemmen bij volmacht niet ‘gewoon’ is; stemmen bij volmacht doe je alleen als je verwacht op geen andere wijze – ook niet met een kiezerspas – aan de stemming te kunnen deelnemen. Destijds heeft de Kiesraad overigens niet tot invoering van deze maatregel willen adviseren. De Raad vreesde dat stembureaus er dan toe zouden overgaan de rechtmatigheid van de aangedragen redenen te beoordelen; zelfs als de Kieswet hen niet de bevoegdheid daartoe zou geven.⁹⁵

Een ander alternatief zou nog kunnen zijn om in heel Nederland de mogelijkheid onderhands een volmacht te verlenen af te schaffen, zonder het moeilijker te maken om een volmacht op aanvraag te verlenen. Mogelijk werkt het moeten indienen van een aanvraag bij een verkiezingsautoriteit immers al remmend op de (gevoelde) ‘behoefte’ om bij volmacht te stemmen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een paar jaar geleden al een wijziging van de Kieswet in deze richting aangekondigd, maar dan alleen voor het Caribische deel van Nederland.⁹⁶ Over de inhoud van dat voorstel is nu – januari 2023 – nog niets bekend. In navolging van de Kiesraad⁹⁷ heeft de minister het schrappen van de mogelijkheid om onderhands een volmacht te verlenen echter vooral gepositioneerd als maatregel tegen het ronselen van volmachten. Dat is het echter niet zondermeer. Bedacht moet worden dat in het begin van de jaren ‘80 het ronselen van volmachten in het Europese deel van Nederland juist voornamelijk plaatsvond door middel van volmachten die op schriftelijke aanvraag werden verleend.⁹⁸

8.1.2.2 *Aantekening op de oproepingsbrief*

De tweede maatregel die tot doel heeft te verzekeren dat de beperkingen die aan het stemmen bij volmacht zijn gesteld in België worden nageleefd, strekt ertoe te bewaken dat iedere stemgerechtigde ten hoogste één volmacht kan uitoefenen.

95. Kiesraad 1986, p. 3.

96. Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 9, p. 7.

97. Kiesraad 2019, p. 9.

98. Kamerstukken II 1982/83, 17 819, nr. 11, p. 1-2; en Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 66.

Daartoe wordt door de voorzitter van het stembureau een aantekening gemaakt op de oproepingsbrief van de gevolmachtigde als deze een volmacht uitoefent. Op die manier is verzekerd dat met die oproepingsbrief niet bij een ander stembureau nog een volmacht uitgeoefend kan worden. Anders dan in Nederland hoeft een volmacht in België door gevolmachtigden namelijk niet uitgeoefend te worden op het moment dat zij ook hun eigen stem uitbrengen. Dat zal ook niet altijd gaan. De volmacht moet namelijk worden uitgeoefend bij het stembureau waar de volmachtgever anders zelf in persoon aan de stemming zou hebben deelgenomen. Dat is niet noodzakelijkerwijs hetzelfde stembureau als waar de gevolmachtigde zelf wordt geacht aan de stemming deel te nemen. Het komt dus voor dat gevolmachtigden op de dag van de stemming twee stemlokalen moeten bezoeken: één om de volmacht te kunnen uitoefenen en één om de eigen stem uit te brengen. Om de volmacht te kunnen uitoefenen overhandigt de gevolmachtigde het volmachtbewijs, het attest, zijn identiteitsbewijs en zijn oproepingsbrief aan de voorzitter van het stembureau.⁹⁹ Bij provincieraad- en gemeenteraadsverkiezingen in het Vlaams Gewest dient de gemachtigde daarenboven de oproepingsbrief van de volmachtgever van de voorzitter te overhandigen.¹⁰⁰ Door op de oproepingsbrief van de gevolmachtigde de tekst 'Heeft bij volmacht gestemd' te vermelden, ziet de voorzitter van het stembureau erop toe dat de gevolmachtigde bij een ander stembureau niet opnieuw een volmacht zal kunnen uitoefenen.¹⁰¹

8.1.3 *Strafbepalingen*

Anders dan het Nederlandse Wetboek van Strafrecht kent het Belgische Strafwetboek geen enkel verkiezingsdelict. Waarmee overigens geenszins gezegd wil zijn dat het Strafwetboek irrelevant is voor delicten die bij verkiezingen gepleegd kunnen worden. Als een geneesheer valselijk een attest afgeeft opdat iemand bij volmacht kan stemmen, maakt die zich nog altijd schuldig aan valsheid in getuigschriften; art. 204 Strafwetboek. Maar om strafbepalingen te vinden die specifiek zijn geschreven met het oog op de bescherming van het verkiezingsproces, moet in de verschillende regelingen worden gekeken waarin de Belgische verkiezingsreggeving haar neerslag heeft gekregen. De belangrijkste strafbepalingen zijn te vinden in Titel V van het Kieswetboek.¹⁰² De daarin opgenomen strafbepalingen zijn van overeenkomstige toepassing verklaard op de verkiezing van de voor België gekozen leden van het Europees Parlement,¹⁰³ de verkiezing van de leden van

99. Art. 147bis § 4 Kieswetboek; en art. L4143-20 Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

100. Art. 135 § 2 Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011.

101. Parl. st. Senaat: 696 (1975-1976) nr. 1, p. 9.

102. Titel V van het Kieswetboek bevat de artikelen 181-197, 197bis, 198-206.

103. Art. 40 Wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement.

de gewests-¹⁰⁴ en gemeenschapsparlamenten,¹⁰⁵ alsook de verkiezing van de leden van de gemeenteraden in Brussel Hoofdstedelijk Gewest.¹⁰⁶ Ofschoon de wetten waarin de regels voor die verkiezingen zijn opgenomen zelf ook aanvullende strafbepalingen bevatten. De in het Kieswetboek opgenomen strafbepalingen zijn niet van toepassing op de provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen in de andere twee gewesten. Alle strafbepalingen die van toepassing zijn op de provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen in het Vlaams Gewest zijn opgenomen in Titel 1 van Deel 5 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011. Het betreft hoofdzakelijk bepalingen die zijn overgenomen uit het Kieswetboek,¹⁰⁷ maar er zijn ook kleine verschillen. Hetzelfde geldt voor de strafbepalingen die op de provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen in het Waals Gewest van toepassing zijn.¹⁰⁸

In deze paragraaf komen alleen strafbepalingen aan de orde die te beschouwen zijn als een maatregel om te voorkomen dat de in het kiesrecht opgenomen regeling om bij volmacht te stemmen ertoe leidt dat er inbreuk wordt gemaakt op de stemvrijheid of stemgelijkwaardigheid. In dat licht is de meest in het oog springende bepaling: artikel 201 van het Kieswetboek.

8.1.3.1 *Art. 201 Kieswetboek*

Art. 201 Kieswetboek

Met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met geldboete van zesentwintig frank tot duizend frank wordt gestraft hij die, buiten de gevallen bepaald in artikel 147bis, stemt of zich ter stemming aanmeldt onder naam van een andere kiezer.

Met dezelfde straffen wordt gestraft hij die, op enigerlei wijze, een of meer officiële stembiljetten wegneemt of achterhoudt.

Met geldboete van zesentwintig frank tot duizend frank wordt gestraft:

-
104. Het Parlement van het Vlaams Gewest: art. 27 § 1 Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur. (Wetboek voor de verkiezing van het Vlaams Parlement).
Het Parlement van het Waals Gewest: art. 27 § 1 Loi ordinaire de 16 Juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat. (Code de l'élection du Parlement Wallon).
Brussels Hoofdstedelijk Parlement: art. 21 § 1 Wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse leden van het Vlaams Parlement worden verkozen.
105. Het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap: art. 49 § 1 Wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen.
De Brusselse leden van het Vlaams Parlement: art. 21 § 1 Wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse leden van het Vlaams Parlement worden verkozen.
106. Art. 64 lid 1 Brussels Gemeentelijk Kieswetboek.
107. Parl. St. Vlaanderen: 1084 (2010-2011) nr. 1, p. 17.
108. Partie quatrième, livre premier, chapitre V, section 4 van de Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Artt. L4145-22 e.v.

1. hij die, op grond van artikel 147bis, volmacht heeft gegeven terwijl hij de desbetreffende voorwaarden niet vervulde;
2. hij die volmacht heeft gegeven en zijn gemachtigde heeft laten stemmen, terwijl hij zijn stemrecht zelf kon uitoefenen;
3. hij die wetens in naam van zijn lastgever heeft gestemd terwijl deze overleden was of zijn stemrecht zelf kon uitoefenen;
4. hij die meer dan één volmacht heeft aangenomen of gegeven op grond van artikel 147bis.

Datum tekst: 1 augustus 2022.

Artikel 201 van het Kieswetboek bevat verschillende delictsomschrijvingen, waaronder vier die zien op het stemmen bij volmacht. Ten eerste, de strafbaarstelling van het verstrekken van een volmacht terwijl men niet aan de voorwaarden daarvoor voldoet.¹⁰⁹ Ten tweede, bij volmacht stemmen terwijl men eigenlijk best in persoon aan de stemming had kunnen deelnemen.¹¹⁰ Ten derde, een volmacht uitoefenen terwijl men weet dat de volmachtgever is overleden dan wel in persoon aan de stemming had kunnen deelnemen.¹¹¹ En tot slot, het aannemen of verstrekken van meer dan één volmacht.¹¹² Op alle vier de delicten staat dezelfde straf: een geldboete van €182,- tot €7.000,-.¹¹³

Vergelijkt men artikel 201 van het Kieswetboek met de strafbepalingen die in de Nederlandse Kieswet voorkomen, dan valt vooral op dat de Belgische wetgever zich de inspanning heeft getroost om te waarborgen dat de beperkingen die in het Kieswetboek zijn gesteld aan het stemmen bij volmacht ook metterdaad worden gerespecteerd. Bijvoorbeeld: om straffeloos bij volmacht te kunnen stemmen, moet men volmachtgerechtigd zijn.¹¹⁴ Dat is in Nederland niet het geval. Wie in Nederland bij volmacht stemt terwijl hij wel in staat is om in persoon aan de stemming deel te nemen, handelt weliswaar in strijd met artikel L 1 van de Kieswet maar is niet strafbaar. Er kan geen enkele consequentie aan worden verbonden. De in België bestaande strafbaarstelling van het onnodig bij volmacht stemmen, ook al is men volmachtgerechtigd,¹¹⁵ gaat dan misschien weer wat ver. Maar beide

109. Art. 202 lid 3 onder 1° Kieswetboek.

110. Art. 202 lid 3 onder 2° Kieswetboek.

111. Art. 202 lid 3 onder 3° Kieswetboek.

112. Art. 202 lid 3 onder 4° Kieswetboek.

113. Dit delict wordt in artikel 201 van het Strafwetboek bedreigd met een geldboete van 26 tot 1.000 Belgische frank. Op grond van artikel 2 van de Wet betreffende de invoering van de euro in de wetgeving die betrekking heeft op aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet worden deze bedragen geacht te zijn uitgedrukt in euro, zonder omrekening. Op grond artikel 1 van de Wet betreffende de opdécimes op de strafrechtelijke geldboeten moet dit bedrag met 7 worden vermenigvuldigd. Oftewel: 26 Bef == €26,- en 7 * €26,- = €182,-.

114. Art. 202 lid 3 onder 1° Kieswetboek.

115. Art. 202 lid 3 onder 2° Kieswetboek.

strafbepalingen uit het Kieswetboek illustreren wel dat stemmen bij volmacht in België een uiterst redmiddel is; alleen bedoeld in situaties dat een stemgerechtigde anders op geen andere wijze aan de stemming zou hebben kunnen deelnemen. Die notie is in de parlementaire geschiedenis van de Kieswet ook terug te vinden,¹¹⁶ maar klinkt nauwelijks nog door in de vigerende tekst van die wet. Het illustreert opnieuw dat de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen in België veel strikter gereguleerd is dan in Nederland, en daarmee beter aansluit bij de aanbevelingen van de Venetië Commissie.¹¹⁷ In dit opzicht kan de Belgische wetgeving de Nederlandse wetgever mogelijk tot voorbeeld dienen. Niet met het doel om in de toekomst stringent strafrechtelijk te gaan handhaven. Dat wordt in België ook niet gedaan. Wel met het doel om door opneming van een strafbepaling het belang te onderstrepen van het verantwoord en terughoudend omgaan met de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen.

In zowel België als Nederland is gewaarborgd dat een stemgerechtigde in de praktijk niet meer volmachten kan uitoefenen dan het toegestane maximumaantal. Daartoe is in beide landen ook een grens gesteld aan het aantal volmachten dat een gevolmachtigde mag aannemen.¹¹⁸ Die is gelijk aan het aantal volmachten dat een gevolmachtigde zelf mag uitoefenen. De vraag wat de juridische consequentie is van het aannemen van méér volmachten dan men zelf kan uitoefenen, wordt echter in beide landen anders beantwoord. Opnieuw is het antwoord van de wetgever in België het helderst. Het aannemen van meer volmachtbewijzen dan men zelf mag uitoefenen is strafbaar.¹¹⁹ Onder dit verbod valt ook het aannemen van (blanco) volmachtbewijzen met als doel die te verspreiden onder politiek gelijkgezinden.¹²⁰ Oftewel, het ronselen van volmachten. De Nederlandse wetgeving is minder eenduidig. Het voorhanden hebben van meer volmachten dan men zelf kan uitoefenen in Nederland alléén strafbaar, als ook wettig en overtuigend bewezen kan worden dat dit voorhanden hebben plaatsvindt met het oogmerk de volmachtbewijzen wederrechtelijk te gebruiken of door anderen te doen gebruiken.¹²¹ In de bekende casus *Jos van R.* is het Openbaar Ministerie daarin geslaagd. Zijn veroordeling hield stand tot en met de Hoge Raad.¹²² Maar het is natuurlijk ook ontegenzeggelijk waar dat de extra bestanddelen het moeilijker maken voor de officier van justitie om het bewijs rond te krijgen.

116. Kamerstukken II 1927/28, 311, nr. 5, p. 15; en Kamerstukken II 1950/51, 2090, nr. 3, p. 31.

117. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 8 (§ 3.2 onder V).

118. Art. 147bis § 2 Kieswetboek en art. L 4 Kieswet.

119. Art. 202 lid 3 onder 4° Kieswetboek.

120. Parl. st. Senaat: (1969-1970) nr. 307, p. 13.

121. Vgl. art. Z 3 Kieswet.

122. HR 9 juli 2019 ECLI:NL:HR:2019:1135, NJ 2019/417 m.nt. N. Jörg.

8.1.3.2 *Strafbepalingen in het Vlaams Gewest*

In de inleiding van paragraaf 8.1 is al geschreven dat de defederalisering van het gemeentelijke en provinciale niveau in 2001 deel uitmaakte van de vijfde Staatshervorming van België.¹²³ Toch zou het nog tot 2005 respectievelijk 2011 duren vooraleer in het Waals Gewest en het Vlaams Gewest gewestelijke verkiezingsregelgeving tot stand kwam. Wat de strafbepalingen betreft zijn deze in het Vlaams Gewest letterlijk overgenomen uit het Kieswetboek.¹²⁴ Dat geldt ook voor het hierboven besproken artikel 201, dat terug te vinden is als artikel 243 in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011.¹²⁵

Art. 243 Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011

Met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met geldboete van zesentwintig euro tot duizend euro wordt gestraft hij die, buiten de gevallen, vermeld in titel 11 van deel 2, stemt of zich ter stemming aanmeldt onder naam van een andere kiezer.

Met dezelfde straffen wordt gestraft hij die, op enigerlei wijze, een of meer officiële stembiljetten wegneemt of achterhoudt.

Met geldboete van zesentwintig euro tot duizend euro wordt gestraft:

1° hij die, op grond van titel 11 van deel 2, volmacht heeft gegeven terwijl hij de desbetreffende voorwaarden niet vervulde;

2° hij die volmacht heeft gegeven en zijn gemachtigde heeft laten stemmen, terwijl hij zijn stemrecht zelf kon uitoefenen;

3° hij die bewust in naam van zijn lastgever heeft gestemd, terwijl die overleden was of zijn stemrecht zelf kon uitoefenen;

4° hij die meer dan één volmacht heeft aangenomen of gegeven op grond van titel 11 van deel 2.

Datum tekst: 1 augustus 2022.

Met ingang van 14 augustus 2021 bevat het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 nog een tweede strafbepaling die bedoeld is als maatregel om te voorkomen dat het extra risico dat een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen met zich meebrengt op schendingen van de stemvrijheid en stemgelijkwaardigheid, zich manifesteert. Aan het bestaande artikel 221 is daartoe een nieuw, derde lid, toegevoegd.¹²⁶ Daarin is het ronselen van volmachten strafbaar gesteld. De delictsomschrijving luidt als volgt: 'Iedereen die stelselmatig personen aanspreekt of op een andere manier persoonlijk benadert om hen ertoe te bewegen het formulier voor de volmacht, vermeld in artikel 56, § 3, te ondertekenen

123. Martyn 2014, p. 234.

124. Parl. st. Vlaams Gewest: 1084 (2010-2011) nr. 1, p. 17.

125. Parl. st. Vlaams Gewest: 1084 (2010-2011) nr. 1, p. 68.

126. Art. 21 van het Decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie (BS 4 augustus 2021 / Numac: 202121648).

en af te geven (...)'. Dat deze delictsomschrijving sterk lijkt op de omschrijving die voor hetzelfde delict in de Nederlandse Kieswet is gekozen, berust niet op toeval. Artikel Z 8 van de Kieswet heeft namelijk als voorbeeld gediend voor de Vlaamse wetgever.¹²⁷ Met het *stelselmatig* aanspreken van personen wordt volgens de artikelsgewijze toelichting bedoeld 'dat de betrokken persoon meerdere malen probeert een volmacht te bekomen van andere kiezers.'¹²⁸ Het telkenmale benaderen van dezelfde kiezer met dit doel is klaarblijkelijk niet strafbaar. Desgevraagd¹²⁹ heeft de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen daarbij nog verduidelijkt dat met het 'stelselmatig opvragen van volmachten wordt bedoeld dat een persoon volmachten van meerdere kiezers tracht te verkrijgen'.¹³⁰ Kennelijk is de Vlaamse regering de in Nederland al jaren voortdurende discussie over de tekortkomingen van artikel Z 8 van de Kieswet ontgaan.¹³¹ Niet alleen beschermt de bepaling stemgerechtigden niet tegen personen die tot vervelens toe blijven aandringen op het verlenen van een volmacht, de bepaling beschermt evenmin tegen personen die met een enkele handeling, zoals een toespraak of het plaatsen van een bericht op een mediaplatform, een groep personen benadert om hen ertoe te bewegen bij volmacht te stemmen. Het roept de vraag op of deze bepaling niet meer van symbolische dan van praktische waarde is. Al is ook de vraag of als de uitvoeringshandeling van het ronselen zelf al strafbaar is – het onder zich hebben van meer (blanco) volmachtbewijzen dan men kan uitoefenen – de strafbaarstelling van handelingen die erop gericht zijn die status te bereiken nog veel kan toevoegen. Een moeilijkheid daarbij is nog dat het geven van algemene informatie over het stemmen bij volmacht mogelijk moet blijven. Ook voor politieke groeperingen. De problematiek bij het ronselen is echter niet dat stemgerechtigden worden geïnformeerd over de mogelijkheid om en de voorwaarden waaronder, zij bij volmacht kunnen stemmen. Ook niet dat volmachtgerechtigden misschien vrijblijvend in contact worden gebracht met personen aan wie zij een volmacht zouden kunnen verlenen. De problematiek van het ronselen is dat in sommige gevallen de aangeboden hulp onttaardt in een poging een stem zeker te stellen voor een kandidaat of een politieke partij, meer dan in een poging om iemand te helpen het stemrecht uit te oefenen. Of anders geformuleerd: bij het ronselen van volmachten draait het meer om het coördineren van stemmen – in de vorm van volmachtbewijzen – dan om het coördineren van vrijwillig contact tussen mensen. Daarin schuilt het probleem. In het eerste geval heeft de coördinator overigens meer volmachtbewijzen onder zich (gehad) dan deze kan uitoefenen en is op die grond al strafbaar.¹³² Zo bezien heeft de

127. Parl. st. Vlaams Gewest: 790 (2020-2021) nr. 1, p. 21.

128. Parl. st. Vlaams Gewest: 790 (2020-2021) nr. 1, p. 21.

129. Parl. st. Vlaams Gewest: 790 (2020-2021) nr. 7, p. 10. (Vraag van Yves Buysse (Vlaams Belang)).

130. Parl. st. Vlaams Gewest: 790 (2020-2021) nr. 7, p. 28.

131. Kiesraad 2015, p. 5; Kamerstukken II 2015/16, 31 142, nr. 54, p. 3; Kamerstukken II 2017/18, 31 142, nr. 84, p. 24; en Kamerstukken II 2021/22, 35 165, nr. 44, p. 18.

132. Art. 201 Kieswetboek; en art. 243 Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011.

afzonderlijke strafbaarstelling van het ronselen van volmachten inderdaad vooral symbolische waarde. Veel onwenselijke handelingen vallen immers niet onder de delictomschrijving. En zodra het met het ronselen beoogde effect wordt bereikt, is een andere strafbepaling van toepassing.

Tot slot nog een enkel woord over de sanctie op het ronselen van volmachten. Het ronselen van volmachten wordt in het Vlaams Gewest bedreigd met een gevangenisstraf van acht dagen tot één maand, een geldboete van vijftig euro tot vijfhonderd euro, dan wel een combinatie van beide. De maximale hoogte van de geldboete is daarmee in België beduidend lager dan in Nederland, waar deze maximaal negenduizend euro is.¹³³ De maximale duur van de gevangenisstraf is in beide landen gelijk.

8.1.3.3 *Strafbepalingen in het Waals Gewest*

Op de provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen in het Waals Gewest is sinds 2005 niet langer de federale verkiezingsregelgeving van toepassing, maar de regels die hiervoor door het Waals Gewest zijn vastgesteld. Daarin is één strafbepaling te vinden die aangewezen kan worden als maatregel om te voorkomen dat de in het kiesrecht opgenomen regeling om bij volmacht te stemmen ertoe leidt dat er inbreuk wordt gemaakt op de stemvrijheid of stemgelijkwaardigheid: artikel L4145-35.¹³⁴

Art. L4145-35 Code de la démocratie locale et de la décentralisation

§1er. Relèvent également de la captation des suffrages les faits suivants, commis par un électeur:

1° donner procuration en application de l'article L4132-1, §1er, en l'absence des conditions requises à cet effet;

2° ayant donné procuration, laisser voter son mandataire malgré l'absence, au moment du vote, des conditions prévues à l'article L4132-1, §1er;

3° voter sciemment au nom de son mandant alors que celui-ci était décédé, ou alors qu'il était possible au mandant d'exercer lui-même son droit de vote;

4° accepter ou donner plusieurs mandats en application de l'article L4132-1, §1er.

§2. Toute personne coupable de ces délits sera punie d'une amende de 26 à 1.000 euros.

Datum tekst: 1 augustus 2022.

Artikel L4145-35 van het Waals Wetboek van lokale democratie en decentralisatie vertoont heel veel gelijkenis met de derde alinea van artikel 201 van het Strafwet-

133. Art. Z 8 Kieswet jo. 23 lid 4 Sr.

134. Art. L4145-35 Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

boek, maar er is ook een belangrijk verschil. De delicten die artikel L4145-35 zijn beschreven kunnen alleen door een stemgerechtigde worden gepleegd; niet door eenieder. Het ronselen van volmachten door een niet-stemgerechtigde is daardoor niet strafbaar bij provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen in Wallonië.

8.1.4 *Belang van de regeling*

In de vorige drie paragrafen is ingegaan op de maatregelen die in België zijn genomen om te voorkomen dat de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen onbedoeld faciliteert dat er inbreuk wordt gemaakt op fundamentele beginselen voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen. Die mogelijkheid is in België strikter gereguleerd dan in Nederland. Leidt dit ook tot een minder veelvuldig gebruik van de regeling? Dat kan men vermoeden, maar is niet met zekerheid te zeggen. Hoe groot het percentage Belgische stemgerechtigden is dat bij volmacht stemt is namelijk onbekend. Weliswaar houdt het stembureau bij wie het tot de stemming heeft toegelaten,¹³⁵ en wie er bij volmacht stemt, maar deze administratie dient vooral het toezicht op de naleving van de opkomstplicht.¹³⁶ Naar aanleiding van een klacht kan de vrederechter nog strafrechtelijk onderzoek doen naar de rechtmatigheid van de verlening van een of meer volmachten, maar daar houdt het ook wel op. Het door elk stembureau vastgesteld aantal kiezers dat bij volmacht heeft gestemd, wordt niet gebruikt bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag en gaan mitsdien verloren op het moment dat de processen-verbaal van de stembureaus worden vernietigd.

8.2 FRANKRIJK

In Frankrijk laat de geschiedenis van de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen eenzelfde ontwikkeling zien als in België. Om de opkomst te bevorderen werden er kort na elkaar het stemmen per brief (1946)¹³⁷ en het stemmen bij volmacht (1948)¹³⁸ geïntroduceerd.¹³⁹ Om het risico op verkiezingsfraude te verminderen¹⁴⁰ werd de mogelijkheid om per brief te stemmen in 1976 echter alweer geschrapt.¹⁴¹ De regeling om bij volmacht te stemmen bleef gehandhaafd.

135. O.a. art. 142 lid 3 Kieswetboek.

136. O.a. art. 146 jo. 147bis § 5 Kieswetboek.

137. Wet nr. 46-667 van 12 april 1946.

138. Wet nr. 48-1471 van 23 september 1948.

139. Camby 2017, p. 146.

140. Owen 2007, p. 135; en Desrameaux 2017, p. 79.

Zie voor een beschrijving van de wijze waarop verkiezingsfraude werd gepleegd: Masclat 1992, p. 91.

141. Wet nr. 75-1329 van 31 december 1975. Op grond van artikel 87 van Wet nr. 2019-222 van 23 maart 2019 (Journal Officiel de la République Française (JORF), 24 mars 2019 nr. 0071 | NOR: JUST1806695L) is het gedetineerden bij de verkiezing van de namens Frankrijk te kiezen leden van het Europees Parlement eenmalig wel toegestaan om per brief te stemmen. Een voorziening

In Frankrijk bestaat alleen de volmacht op schriftelijke aanvraag. Die bestaat in Nederland weliswaar ook, maar eerder in dit onderzoek is geconcludeerd dat deze in Nederland nauwelijks nog een rol van betekenis speelt.¹⁴² In Nederland worden bijna alle volmachten onderhands verleend. Desondanks is het goed mogelijk om de beperkingen die in beide landen zijn gesteld aan het stemmen bij volmacht met elkaar te vergelijken. Andere maatregelen die genomen zijn om te voorkomen dat de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen wordt misbruikt, zijn dat in mindere mate. Die maatregelen moeten immers worden gezien binnen de context van de procedure die gevolgd moet worden om een volmacht tot stand te brengen. Bij een volmacht op schriftelijke aanvraag wordt een verkiezingsautoriteit in een positie gebracht om toezicht te houden en is dus een ander toezichtregime denkbaar dan wanneer volmachten onderhands worden verleend. Daarom is een gedetailleerde bespreking van de maatregelen die in Frankrijk zijn genomen om misbruik van de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen te voorkomen voor dit onderzoek minder relevant.

Deze paragraaf is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt een beknopte beschrijving gegeven van de regeling om bij volmacht te stemmen, zoals die in het Franse kiesrecht bestaat (§ 8.2.1). Daarna wordt ingezoomd op de beperkingen die daarin worden gesteld aan de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen (§ 8.2.2). En tot slot wordt aandacht besteedt aan het belang van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen bij verkiezingen in Frankrijk (§ 8.2.3).

8.2.1 *De regeling*

In Frankrijk bestaat alleen de volmacht op schriftelijke aanvraag. De aanvraag tot het verlenen van een volmacht kan op twee manieren worden ingediend: met een papieren aanvraagformulier of online.¹⁴³ In beide gevallen moet de aanvrager zich in persoon melden bij een van de daartoe aangewezen, voornamelijk gerechtelijke en politieke, autoriteiten.¹⁴⁴ Aanvragers die daar vanwege hun ziekte of handicap niet toe in staat zijn, kunnen de gerechtelijke politiefunctaris of politieagent schriftelijk verzoeken naar hen toe te komen.¹⁴⁵ De functionaris stelt de identiteit van de aanvrager vast,¹⁴⁶ vult het aanvraagformulier verder in en maakt het volmachtbewijs aan.¹⁴⁷ De aanvrager – die vanaf dan volmachtgever is – ontvangt

die met art. 112 van Wet nr. 2019-1461 van 27 december 2019 (Journal Officiel de la République Française (JORF), 28 december 2019 | NOR: TERX1917292L) per 1 januari 2022 een permanente plek in de Code électoral heeft gekregen.

142. Zie hoofdstuk 4 van dit onderzoek.

143. Art. R72 § 1 Code électoral.

144. Art. R72 onderdeel I en II Code électoral.

145. Art. R72 onderdeel IV en R73 § 4 Code électoral.

146. Art. R73 § 2 Code électoral.

147. Art. R75 onderdeel I § 3 Code électoral.

daarvan een bewijsstuk. Vervolgens wordt het bestaan van de volmacht in een databank geregistreerd en het volmachtbewijs toegezonden aan de burgemeester van de gemeente waar de volmachtgever op de kiezerslijst staat.¹⁴⁸ Het stembureau waarbij de volmachtgever is opgeroepen om te komen stemmen ontvangt van de burgemeester een kiezerslijst waarop naast de naam van de volmachtgever aantekening is gemaakt van de naam van diens gevolmachtigde.¹⁴⁹ Op de dag van de stemming kan de gevolmachtigde de volmacht komen uitoefenen in het stemlokaal waar de volmachtgever anders in persoon aan de stemming zou hebben deelgenomen. De gevolmachtigde ontvangt daar overigens geen uitnodiging toe. Volmachtgevers moeten dus zelf hun gevolmachtigden op de hoogte stellen van het bestaan van de volmacht. Al heeft de Franse minister van Binnenlandse Zaken inmiddels wel een internetportal geïntroduceerd – www.elections.interieur.gouv.fr – waarop Franse stemgerechtigden niet alleen kunnen zien of zij als stemgerechtigde staan ingeschreven en bij welk stembureau zij hun stem kunnen uitbrengen, maar ook of zij als gevolmachtigde zijn aangewezen (en door wie).

De in Frankrijk geldende regeling om bij volmacht te stemmen is laatstelijk op 1 januari 2022 gewijzigd.¹⁵⁰ Deze wijziging van de Code électoral stond niet op zichzelf. Zij is bij nota van wijziging¹⁵¹ ingevoegd in een voorstel van wet dat een breed pakket aan maatregelen bevatte en tot doel had de lokale besturen te versterken; in het bijzonder de lokale besturen van kleine plattelandsgemeenten (<1.000 inwoners).¹⁵² Om stemgerechtigden aan te moedigen aan verkiezingen deel te nemen,¹⁵³ is met deze wet zowel de kring van volmachtgerechtigden (§ 8.2.2.1) als de kring van personen aan wie volmachtgerechtigden een volmacht kunnen verlenen, verruimd (§ 8.2.2.2).

8.2.2 *Restricties*

In deze paragraaf komen de beperkingen aan de orde die in de Franse verkiezingsregelgeving zijn gesteld aan de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen.¹⁵⁴ Achtereenvolgens wordt ingegaan op: de inperking van de groep personen aan

148. Art. R75 onderdeel I § 4 en 5 Code électoral.

149. Art. R76 § 1 Code électoral.

150. Art. 112 van Wet nr. 2019-1461 van 27 december 2019 (Journal Officiel de la République Française (JORF), 28 december 2019 | NOR: TERX1917292L).

151. 11 september 2019 Sénat N° 719 (2018-2019), p. 16.

152. 17 juli 2019 Sénat N° 677 (2018-2019), p. 4.

153. 11 september 2019 S N° 719 (2018-2019), p. 16.

154. Bij het schrijven van deze paragraaf is gekeken naar de regeling voor het stemmen bij volmacht zoals deze van toepassing is op de verkiezing van de leden van de Assemblée Nationale; het Franse equivalent van de Tweede Kamer. Ingevolge artikel 3 van Wet nr. 19262-1292 van 6 november 1962 en artikel 1 van Decreet nr. 1979-160 van 28 februari 1970 is deze regeling ook van toepassing bij respectievelijk de verkiezing van de president van Frankrijk en de voor Frankrijk gekozen leden van het Europees Parlement.

wie het is toegestaan om bij volmacht te stemmen (§ 8.2.2.1), de beperking van de personen die in Frankrijk als gevolmachtigde aangewezen kunnen worden (§ 8.2.2.2), de geldigheidsduur van een volmacht (§ 8.2.2.3) en de begrenzing aan het aantal volmachten dat een stemgerechtigde mag uitoefenen (§ 8.2.2.4).

8.2.2.1 *Beperking kring volmachtgevers*

Aanvankelijk was in Frankrijk slechts een kleine groep stemgerechtigden gerechtigd om bij volmacht te stemmen. Maar in de loop der tijd zijn de voorwaarden om bij volmacht te mogen stemmen er steeds verder versoepeld.¹⁵⁵ Meest recentelijk op 1 januari 2022.¹⁵⁶

Sindsdien geldt in Frankrijk dat wie stemgerechtigd is, ook volmachtgerechtigd is.¹⁵⁷ Anders dan in Nederland is die mogelijkheid ongeclausuleerd. Om volmachtgerechtigd te zijn hoeft een stemgerechtigde dus niet – zoals in Nederland¹⁵⁸ – te verwachten niet in staat te zullen zijn in persoon aan de stemming deel te nemen of iets dergelijks. Daarmee is het stemmen bij volmacht in de Franse verkiezingsregelgeving neergelegd als ware het een volwaardig alternatief voor het in persoon uitbrengen van een stem bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau.

Twee ogenschijnlijke details van de Franse verkiezingsregelgeving zijn nog vermeldenswaard. Allereerst het feit dat daarin expliciet is vastgelegd dat personen ten aanzien van wie een civielrechtelijke beschermingsmaatregel is getroffen – denk aan mentorschap¹⁵⁹ of ondercuratelestelling¹⁶⁰ – in persoon aan de stemming deelnemen.¹⁶¹ Degene die hun belangen voor hen waarneemt kan dus niet namens hen aan de stemming deelnemen. In Nederland is dit niet expliciet geregeld. Overwogen zou kunnen worden om in dit opzicht het Franse voorbeeld te volgen, want hieromtrent rijzen ook in Nederland soms vragen.¹⁶² Sommige mentoren veronderstellen kennelijk dat het niet uitoefenen van het stemrecht door de betrokkene een uiting is van het niet behoorlijk waarnemen van diens eigenbelang. Daaraan verbinden zij dan de conclusie dat de machtiging die zij van de burgerlijke rechter hebben gekregen om de belangen van niet-vermogensrechtelijke aard voor de

155. B. Coulmont, A. Charpentier, J. Gombin, 'Un homme, deux voix. Le vote par procuration', *La Vie des Idées*, 2014, halshs-00945233, p. 1-2. Voor een beschrijving van beperkingen die er eerder waren, zie: Masclet 1992, p. 91-92; en Couvert-Castéra 2017, p. 264.

156. Art. 112 van Wet nr. 2019-1461 van 27 december 2019 (*Journal Officiel de la République Française* (JORF) 28 december 2019 | NOR: TERX1917292L).

157. Art. L71 Code électoral.

158. Art. L 1 Kieswet.

159. Titel 20 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

160. Titel 16 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

161. Art. L72-1 Code électoral.

162. Informatiepunt Verkiezingen 2014, p. 13-14. Ook als probleem benoemd in: Kiesraad 2012, p. 2; en Kiesraad 2005, p. 4.

betrokkene waar te nemen,¹⁶³ ook inhoudt dat zij het stemrecht namens diegene mogen uitoefenen. Zonder dat de betrokkene hen nog expliciet een volmacht daartoe verleent. Dat is echter een misvatting.¹⁶⁴ Mentorschap is primair gericht op het vertegenwoordigen van de betrokkene in aangelegenheden betreffende zijn verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding.¹⁶⁵ De uitoefening van het stemrecht valt daar zeker niet onder.¹⁶⁶ Het stemrecht is een onderdeel van iemands politieke grondrechten.¹⁶⁷ En de uitoefening van grondrechten wordt noch door mentorschap noch door ondercuratelestelling aan een derde overgedragen. Wel heeft ondercuratelestelling wegens een geestelijke stoornis in Nederland lange tijd als consequentie gehad dat de curandus van het kiesrecht was uitgesloten.¹⁶⁸ Daaraan is in 2008 echter een einde gekomen. Al duurde het door administratieve nalatigheid in enkele gemeenten nog tot 2016 voordat daadwerkelijk alle curandi in Nederland hun stemrecht konden uitoefenen.¹⁶⁹

Wat voorts opvalt aan de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen zoals deze in Frankrijk bestaat, is dat daarin expliciet is voorgeschreven dat het initiatief om bij volmacht te stemmen van de volmachtgever uit moet gaan. Een stemgerechtigde wordt alleen 'op zijn verzoek' toegestaan het stemrecht bij volmacht uit te oefenen.¹⁷⁰ Het is een uit één van de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen – de stemvrijheid – voortvloeiende rechtsregel, die in Nederland wel verondersteld wordt te bestaan,¹⁷¹ maar die als zodanig niet erg helder in de Kieswet tot uitdrukking is gebracht.¹⁷² Sterker, in de regels voor het onderhands verlenen van een volmacht ontbreekt iedere referentie eraan. Maar dat het bestaan van zo'n regel in Nederland wel wordt aangenomen, blijkt – naast uit de parlementaire geschiedenis – wel uit de collectieve verontwaardiging die in Nederland de kop opsteekt bij de idee dat er volmachten geronseld zouden worden.

163. Art. 1:450 lid 1 BW.

164. Kamerstukken II 2005/06, 30 471, nr. 5, p. 6.

165. Art. 1:453 lid 1 BW.

166. Kiesraad 2005, p. 4; en Kiesraad 2012, p. 2.

167. Elzinga, Kummeling, & Schipper-Spanninga 2012, p. 17.

168. Art. 54 lid 2 onder b Grondwet tot de inwerkingtreding van de Wet van 27 juni 2008 tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling over het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht (Stb. 2008, 272). In werking getreden op 15 juli 2008 (Stb. 2008, 272).

169. Bakker 2015, p. 117-118. Zie ook: Kamerstukken II 2014/15, 27 859, nr. 75; Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 51; en Kamerstukken II 2015/16, 27 859, nr. 90.

170. Art. L71 Code électoral.

171. Kamerstukken II 2005/06, 30 471, nr. 3, p. 6. Vgl. ook Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 8, p. 70.

172. Het is tot uitdrukking gebracht met het werkwoord 'wensen' in artikel L 8 lid 1 van de Kieswet. Die bepaling heeft echter alleen betrekking op de schriftelijke aanvraag tot het verlenen van een volmacht.

8.2.2.2 *Beperking kring gevolmachtigden*

Lang was het in Frankrijk zo dat de volmachtgever en diens gevolmachtigde allebei in dezelfde gemeente als stemgerechtigde geregistreerd moesten staan. Sinds 1 januari 2022 is dat echter niet meer noodzakelijk.¹⁷³ Net zoals in Nederland, kunnen volmachtgerechtigden nu ook in Frankrijk in beginsel iedere stemgerechtigde als gevolmachtigde aanwijzen.¹⁷⁴ Hoewel de wetswijziging het generiek eenvoudiger heeft gemaakt om een gevolmachtigde aan te wijzen en breder in de samenleving gedragen werd, is de wetswijziging met name ingegeven door de wens de mogelijkheid van gedetineerden om aan de stemming deel te nemen te vergroten.¹⁷⁵ Voor velen onder hen vormde de verplichting om binnen de gemeente waar zij gedetineerd zaten, en waar zij soms familie noch vrienden hadden, een gevolmachtigde aan te wijzen, een onoverkomelijk obstakel om aan de stemming deel te kunnen nemen.¹⁷⁶

Op voornoemd uitgangspunt bestaan in Frankrijk wel twee uitzonderingen, die in Nederland niet bestaan. De eerste uitzondering is dat als er twee stemmingen op één dag plaatsvinden, de volmachtgever slechts één gevolmachtigde mag aanwijzen die dan voor beide stemmingen stemgerechtigd moet zijn.¹⁷⁷ Een regel die ook in België gekend is.¹⁷⁸ De tweede uitzondering is dat volmachtgevers die onder een burgerlijk beschermingsbewind staan niet hun wettelijk vertegenwoordiger mogen aanwijzen als gevolmachtigde.¹⁷⁹ Curandi kunnen niet hun curator machtigen om ook namens hen aan de stemming deel te nemen. Ook de eigenaar, zaakvoerder, bestuurder, werknemer of vrijwilliger van, of werkzaam voor, de instelling waar zij verblijven, kan door personen die onder burgerlijk beschermingsbewind zijn gesteld niet als gevolmachtigde worden aangewezen. Dit om misbruik te voorkomen.¹⁸⁰ Aan deze maatregel zijn maar weinig woorden vuilgemaakt in de Franse parlementaire geschiedenis. Kennelijk is deze bedoeld om de stemvrijheid te waarborgen van personen die onder burgerlijk beschermingsbewind staan en in het dagelijks leven van anderen afhankelijk zijn. En ja, het voordeel van deze maatregel is inderdaad dat degene die in een machtspositie zit, deze machtspositie niet kan gebruiken om zelf als gevolmachtigde aangewezen te worden. Maar een volmacht voor een vriend(in) regelen blijft natuurlijk mogelijk. Bovendien veronderstelt het verlenen van een volmacht een vertrouwensbasis tussen de

173. Art. 112 van Wet nr. 2019-1461 van 27 december 2019 (Journal Officiel de la République Française (JORF) 28 december 2019 | NOR: TERX1917292L).

174. Art. L72 Code électoral.

175. 11 september 2019 Sénat N° 719 (2018-2019), p. 261-262.

176. Planque 2017.

177. Art. R74 § 3 Code électoral.

178. Zie paragraaf 8.1.1.3 van dit onderzoek.

179. Art. L72-1 § 2 Code électoral.

180. Rapport n° 1396, tome I de Mme Laetitia AVIA et M. Didier PARIS, fait au nom de la commission des lois, déposé le 9 novembre 2018, p. 103-104.

volmachtgever en gevolmachtigde.¹⁸¹ Volmachtgever en gevolmachtigde moeten elkaar dus persoonlijk kennen; dat blijkt ook uit de Franse jurisprudentie.¹⁸² Het is echter denkbaar dat personen die onder burgerlijk beschermingsbewind staan en in een instelling verblijven in de praktijk die vertrouwensband vooral voelen met personen die zij tot hun naasten rekenen maar niet als gevolmachtigde mogen aanwijzen. In dat geval zou de regel die bedoeld is om hun stemvrijheid te beschermen voor hen juist een extra barrière opwerpen om hun stemrecht uit te oefenen.

8.2.2.3 *Beperking geldigheidsduur volmacht*

In Frankrijk wordt een volmacht in beginsel, net als in België, verleend ten behoeve van één dag van de stemming. Maar op verzoek van degene die de volmacht heeft aangevraagd, kan een volmacht in Frankrijk ook een langere geldigheidsduur hebben. Die geldigheidsduur kan oplopen tot maximaal één jaar vanaf het moment dat de volmacht wordt verleend.¹⁸³

Anders dan in Nederland¹⁸⁴ kan in Frankrijk de op schriftelijke aanvraag verleende volmacht wél worden ingetrokken.¹⁸⁵ Bovendien behoudt de volmachtgever in Frankrijk altijd nog de mogelijkheid om, in weerwil van de verleende volmacht, toch in persoon aan de stemming deel te nemen.¹⁸⁶ Dit kan omdat in Frankrijk, net als in België, geen stemmen in een willekeurig stemlokaal bestaat. Stemgerechtigden worden er opgeroepen om hun stem bij het hen aangewezen stembureau uit te komen brengen en gevolmachtigden kunnen een volmacht alleen uitoefenen bij het stembureau waar de volmachtgever anders in persoon aan de stemming had deelgenomen. Dit maakt het voor een stembureau mogelijk om na te gaan wie er eerder komt: de stemgerechtigde of diens gevolmachtigde.

8.2.2.4 *Beperking aantal volmachten*

In Frankrijk mag een stemgerechtigde ten hoogste twee volmachten uitoefenen. Een voorwaarde daarbij is wel dat minimaal één van diens volmachtgevers in het buitenland moet verblijven.¹⁸⁷ Dit betekent dat het maximumaantal volmachten dat een stemgerechtigde mag uitoefenen doorgaans één is.

8.2.3 *Belang van de regeling*

Hoewel de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen beslist geen nouveauté is binnen het Franse kiesrecht, werd er lange tijd nauwelijks gebruik van gemaakt.

181. Desrameaux 2017, p. 79.

182. Kernéis 2013.

183. Art. R74 § 1 Code électoral.

184. Art. L 5 lid 1 Kieswet.

185. Art. L75 Code électoral.

186. Art. L76 Code électoral.

187. Art. L 73 Code électoral.

Het percentage kiezers dat bij verkiezingen een stem bij volmacht uitbracht was doorgaans minder dan 1%.¹⁸⁸ Tegenwoordig ligt dat percentage veel hoger. Officiële cijfers over het percentage kiezers dat bij volmacht aan de stemming deelneemt ontbreken echter.¹⁸⁹ De processen-verbaal van de stembureaus – die ten grondslag liggen aan de officiële verkiezingsuitslag – hebben de charme van de eenvoud. Bij de vaststelling van de officiële verkiezingsuitslag wordt dan ook alleen publiekelijk bekendgemaakt hoeveel stemgerechtigden er waren en hoe de stemmen zijn uitgebracht.¹⁹⁰ Het aantal kiezers dat tot de stemming is toegelaten wordt niet bijgehouden. Net als in België. Bijgevolg wordt dus ook niet bijgehouden hoeveel volmachten er zijn uitgeoefend. Anders dan in Nederland is een fenomeen als *telverschillen* – dat wil zeggen: verschillen tussen het aantal tot de stemming toegelaten kiezers en het aantal getelde stembiljetten – beide landen daarom ook vreemd.¹⁹¹

Dat er in Frankrijk geen officiële cijfers zijn over het aantal kiezers dat bij volmacht aan de stemming deelneemt, laat onverlet dat er wel onderzoek naar is gedaan. Dergelijke onderzoeken vinden plaats op basis van steekproeven. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat in 2012 iets meer dan 5% van de kiezers bij de tweede ronde van de verkiezing van de president van Frankrijk bij volmacht heeft gestemd,¹⁹² in 2017 was dit bij dezelfde verkiezing bijna 7%¹⁹³ en in 2022 6,7%.¹⁹⁴ Bij deze percentages

188. Coulmont 2020, p. 469.

189. Coulmont, Charpentier & Gombin 2014, p. 3.

190. Enkele voorbeelden:

– Uitslag van de Eerste Ronde van de Franse presidentsverkiezing: Décision n° 2022-195 PDR van de Conseil Constitutionnel op 13 april 2022 (Journal officiel de la République française (JORF) n° 0088 du 14 april 2022).

– Uitslag van de Tweede Ronde van de Franse Presidentsverkiezing: Décision n° 2022-197 PDR van de Conseil Constitutionnel op 27 april 2022 (Journal officiel de la République française (JORF) n° 0099 van 28 april 2022).

191. Hoewel in Nederland zeker al sinds 1989 (Supplement-Strct. 1989, 210) uit het proces-verbaal van stembureau is te achterhalen hoeveel kiezers tot de stemming zijn toegelaten, wordt dit aantal daarin pas sinds 11 maart 2009 expliciet als zodanig vermeld (Model N 10-1 bijlage bij Modellen Kieswet en Kiesbesluit; Strct. 2009, 46). Sinds 1 januari 2010 geeft elk stembureau in zijn proces-verbaal ook aan of het een telverschil heeft geconstateerd (Model N 10-1 bijlage bij Modellen Kieswet en Kiesbesluit; Strct. 2009, 18807). Daarbij werd aanvankelijk niet ook (altijd) aangegeven hoe groot dit telverschil was en wat mogelijke verklaringen daarvoor waren. Dat gebeurt wél sinds 1 december 2013 (Model N 10-1 bijlage bij Kiesregeling; Strct. 2013, 31450). Sindsdien wordt niet alleen het geconstateerde telverschil expliciet in het proces-verbaal vermeld, maar wordt dit proces-verbaal bovendien ook op internet gepubliceerd (art. N 12 lid 2 Kieswet; Stb. 2013, 289). Daarmee zijn telverschillen in Nederland zichtbaar geworden, maar ook een potentiële bron voor zorgen over de kwaliteit van de stemopneming, resulterende in o.a. Kamervragen (Aanhangsel Handeling II 2013/14, nr. 1715 en Aanhangsel Handeling II 2013/14, nr. 1716), opmerkingen daarover van de Kiesraad (Kiesraad 2018, p. 7, Kiesraad 2017b, p. 5 en Kiesraad 2014, p. 10) en recentelijk de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen.

192. Coulmon 2017, p. 1.

193. Coulmon e.a. 2019, p. 1.

194. Stéphan 2022.

moet echter een tweetal kanttekeningen worden geplaatst. De eerste kanttekening is dat de tweede ronde van de verkiezing van de president van Frankrijk altijd in een vakantieperiode plaatsheeft. Daarom wordt bij die verkiezing normaliter bijna twee keer zo vaak bij volmacht gestemd als bij andere verkiezingen.¹⁹⁵ De tweede kanttekening is dat het percentage stemmen dat bij volmacht wordt uitgebracht waarschijnlijk ook gestegen is doordat steeds meer Fransen volmachtgerechtigd zijn en het daarenboven steeds makkelijker is gemaakt om iemand een volmacht te verlenen.¹⁹⁶

8.3 VERENIGD KONINKRIJK

Van de in dit hoofdstuk behandelde regelingen om bij volmacht te stemmen, is die van het Verenigd Koninkrijk de oudste. Zij werd in 1918 geïntroduceerd.¹⁹⁷ Bovendien heeft zij als voorbeeld gediend bij de introductie van de regeling om bij volmacht te stemmen in het Nederlandse kiesrecht.¹⁹⁸ Waarmee overigens niet bedoeld is de suggestie te wekken dat beide regelingen ook heden ten dage nog op elkaar zouden lijken. Dat is niet het geval. In Nederland is de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen sinds 1928 duidelijk anders geëvolueerd dan in het Verenigd Koninkrijk. Zo bestaat in het Verenigd Koninkrijk nog steeds alleen de volmacht op schriftelijke aanvraag, terwijl in Nederland tegenwoordig bijna alle volmachten onderhands worden verleend. Vanwege dit verschil blijft ook hier, net als in de vorige paragraaf, een gedetailleerde bespreking achterwege van de maatregelen die genomen zijn om misbruik te voorkomen van de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen.

8.3.1 De regeling

De regels betreffende de verkiezingen van het Britse Lagerhuis, de *House of Commons*, zijn voornamelijk vastgelegd in de *Representation of the People Act 1983 (RPA 1983)*.¹⁹⁹ De procedure voor het stemmen bij volmacht is daarentegen in hoofdzaak in twee andere wetten vastgelegd. Voor zover het betreft stemgerechtigden uit Engeland, Wales en Schotland is dit *Schedule 4* bij de *Representation of the People Act 2000 (RPA 2000)*. Betreft het evenwel stemgerechtigden uit Noord-Ierland, dan zijn de belangrijkste regels over het stemmen bij volmacht te vinden in sectie 5 tot en met 9 van de *Representation of the People Act 1985 (RPA 1985)*.²⁰⁰ Meer

195. Buisson & Penant 2007, p. 3.

196. Zie hierover: Dutrieux 2014.

197. Section 23 Representation of the People Act 1918 (1918 c. 64) en de Third Schedule bij section 23 sub-section 4 onder d Representation of the People Act 1918.

198. Kamerstukken II 1927/28, 311, nr. 3, p. 1.

199. Explanatory notes, Elections Act 2022, Chapter 37, Legal background § 88, p. 19.

200. Section 12 subsection (2) Representation of the People Act 2000. Ook: Explanatory notes, Elections Act 2022, Chapter 37, Legal background § 87, p. 18.

gedetailleerde voorschriften zijn opgenomen in lagere regelgeving.²⁰¹ Overigens zijn de regels betreffende het stemmen bij volmacht doorgaans dezelfde in Wales, Engeland, Schotland en Noord-Ierland. Waar er tussen deze constituerende landen van het Verenigd Koninkrijk voor dit onderzoek relevante verschillen bestaan, wordt daar in deze paragraaf op ingegaan.

In het Verenigd Koninkrijk bestaat alleen de volmacht op schriftelijke aanvraag. De aanvraag daarvan kan worden ingediend bij een daartoe aangewezen ambtenaar; de zogenoemde *registration officer*.²⁰² Deze beslist op de aanvraag.²⁰³ Het voert te ver om hier in detail in te gaan op alle eisen die aan een aanvraag worden gesteld. Te meer omdat deze eisen verschillen naar gelang: de aanvraag betrekking heeft op een specifieke verkiezing of een serie verkiezingen; de grond om een volmacht aan te vragen; en het constituerend land waar de aanvraag wordt behandeld. Vermeldenswaardig is nog wel dat volmachten in het Verenigd Koninkrijk, anders dan in de andere bij dit onderzoek betrokken landen, niet uitsluitend in persoon in het stemlokaal worden uitgeoefend. In Engeland, Wales en Schotland kan de gevolmachtigde een aanvraag indienen om de volmacht per briefstem te mogen uitoefenen.²⁰⁴ In Noord-Ierland kan dit ook, maar alleen onder voorwaarden.²⁰⁵ In een enkel geval kan de volmacht in Noord-Ierland uitsluitend door middel van een briefstem worden uitgeoefend, namelijk als de volmachtgever geanonimiseerd is geregistreerd in het kiezersregister.²⁰⁶

8.3.2 *Restricties*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de beperkingen die in het Verenigd Koninkrijk zijn gesteld aan de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op: de inperking van de groep personen aan wie het is toegestaan om bij volmacht te stemmen (§ 8.3.2.1), de restricties die in het Verenigd Koninkrijk zijn gesteld ten aanzien van personen die als gevolmachtigden aangewezen kunnen worden (§ 8.3.2.2), de geldigheidsduur van verleende volmachten (§ 8.3.2.3) en de begrenzing van het aantal volmachten dat een stemgerechtigde bij één stemming mag uitoefenen (§ 8.3.2.4).

201. Deel IV van The Representation of the People (England and Wales) Regulations 2001; deel IV van Representation of the People (Scotland) Regulations 2001; en deel IV van The Representation of the People (Northern Ireland) Regulations 2001.

202. Schedule 4 paragraaf 3(2) Representation of the People Act 2000.

203. Schedule 4 paragraaf 6(7) Representation of the People Act 2000; bepaling 57(2) The Representation of the People (England and Wales) Regulations 2001; bepaling 57(2) Representation of the People (Scotland) Regulations 2001; sectie 8(6) Representation of the People Act 1985 en bepaling 58(2) The Representation of the People (Northern Ireland) Regulations 2001.

204. Schedule 4 paragraaf 7(4) Representation of the People Act 2000.

205. Sectie 9(7) Representation of the People Act 1985.

206. Sectie 9(2) Representation of the People Act 1985.

8.3.2.1 *Beperking kring volmachtgevers*

Aanvankelijk waren in het Verenigd Koninkrijk voornamelijk militairen, handelsreizigers en zeevissers volmachtgerechtigd. Met het verstrijken der tijd is echter ook in het Verenigd Koninkrijk de groep stemgerechtigden aan wie het is toegestaan bij volmacht te stemmen stapsgewijs uitgebreid.²⁰⁷ Anders dan in België en Frankrijk is de mogelijkheid om per brief te stemmen – die gelijktijdig met de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen was geïntroduceerd – in het Verenigd Koninkrijk echter nooit afgeschaft. Sterker, sinds de eeuwwisseling wordt het in het Verenigd Koninkrijk aan iedere stemgerechtigde die hierom verzoekt toegestaan om per brief te stemmen;²⁰⁸ alleen niet in Noord-Ierland.²⁰⁹ Omdat de aandacht in dit onderzoek uitgaat naar een andere alternatieve stemmethode, zal de regeling daarvan hier niet verder worden besproken, maar het onderwerp komt wel terug in paragraaf 8.3.3, waarin wordt ingegaan op het belang van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen bij verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk.

De afbakening van de groep stemgerechtigden aan wie het is toegestaan om bij volmacht te stemmen is niet in alle gevallen dezelfde. Wie volmachtgerechtigd is, hangt namelijk (mede) af van de geldigheidsduur van de volmacht. De aanvraag tot het verlenen van een volmacht kan betrekking hebben op één specifieke verkiezing.²¹⁰ In dit geval zijn de stemgerechtigden die op de dag van de stemming in zodanige omstandigheden verkeren, of waarschijnlijk zullen verkeren, dat van hen redelijkerwijs niet verwacht kan worden om hun stem in persoon uit te brengen in het stemlokaal volmachtgerechtigd.²¹¹ Inhoudelijk is dit hetzelfde criterium als in de Nederlandse Kieswet is neergelegd.²¹² Er is evenwel een belangrijk verschil. In Nederland bepalen stemgerechtigden zelf of zij naar verwachting niet in staat zijn in persoon aan de stemming deel te nemen. In het Verenigd Koninkrijk velt de ambtenaar die op de aanvraag beslist daarover een oordeel.²¹³ Daartoe moeten volmachtgerechtigden bij hun aanvraag beschrijven welke omstandigheden hen tot

207. Watt 2006, p. 66.

208. Watt 200, p. 67.

209. Vgl. sectie 6(2) en sectie 7(1) Representation of the People Act 1985.

210. Schedule 4 paragraaf 4(2) Representation of the People Act 2000 en sectie 7(1) Representation of the People Act 1985.

211. Schedule 4 paragraaf 4(4) onder b Representation of the People Act 2000 en sectie 7(1) onder a Representation of the People Act 1985.

212. Art. L 1 Kieswet. Zie ook paragraaf 1 van hoofdstuk 5 in dit onderzoek.

213. Schedule 4 paragraaf 4(4) onder b Representation of the People Act 2000 en sectie 7(3) Representation of the People Act 1985.

het doen van die aanvraag hebben gebracht.²¹⁴ Daarover liegen levert een strafbaar feit op.²¹⁵

De aanvraag tot het verlenen van een volmacht kan echter ook betrekking hebben op meer dan één verkiezing van de leden van eenzelfde type vertegenwoordigend orgaan. In dat geval wordt de volmacht aangevraagd voor een onbegrensde periode,²¹⁶ of voor een in de aanvraag nader aangeduide periode.²¹⁷ Al kan dit laatste alleen in Wales, Engeland en Schotland; niet in Noord-Ierland. Voor deze situatie zijn in de verkiezingsregelgeving zes groepen stemgerechtigden als volmachtgerechtigd aangewezen. Het betreft de volgende groepen:

1. Stemgerechtigden die als zogenoemde *service voter* staan geregistreerd.²¹⁸ Met de term *service voters* worden stemgerechtigden aangeduid die óf in militaire dienst zijn, óf buiten het Verenigd Koninkrijk werkzaam zijn in dienst van hetzij de Kroon dan wel de Britse Raad.²¹⁹ De faciliteiten die hen toekomen, staan ook open voor hun echtgenoten en geregistreerd partners.
2. Stemgerechtigden die anoniem in het kiezersregister zijn geregistreerd.²²⁰ Om aan verkiezingen (en referenda) te kunnen deelnemen moeten kiesgerechtigden in het Verenigd Koninkrijk zich laten inschrijven in het kiezersregister.²²¹ Alleen wie is ingeschreven, is naast kiesgerechtigd ook stemgerechtigd. Het kiezersregister is openbaar.²²² Kiesgerechtigden die vrezen dat hun eigen veiligheid of de veiligheid van een of meer van hun huisgenoten gevaar loopt als hun adres in het openbare kiezersregister wordt opgenomen, kunnen sinds 1 januari 2007 een aanvraag indienen om anoniem in het kiezersregister te worden geregistreerd.²²³ Wie daarin slaagt, is ook volmachtgerechtigd. Behalve voor lokale verkiezingen in Schotland.²²⁴
3. Stemgerechtigden van wie vanwege hun blindheid of een andere handicap redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat zij in persoon naar het stemlokaal

214. Regel 55(1) The Representation of the People (Northern Ireland) Regulations 2001.

Regel 55(1) The Representation of the People (England and Wales) Regulations 2001.

Regel 55 Representation of the People (Scotland) Regulations 2001.

215. Schedule 4 paragraaf 8 Representation of the People Act 2000 en sectie 12(3) Representation of the People Act 1985.

216. Schedule 4 paragraaf 3(2) Representation of the People Act 2000 en sectie 6(1) Representation of the People Act 1985).

217. Schedule 4 paragraaf 3(2) Representation of the People Act 2000.

218. Schedule 4 paragraaf 3(3) onder a Representation of the People Act 2000 en section 6(2) onder a Representation of the People Act 1985.

219. Sectie 14(1) Representation of the People Act 1983.

220. Schedule 4 paragraaf 3(3) onder aa Representation of the People Act 2000 en section 6(2) onder za Representation of the People Act 1985.

221. Sectie 8 Representation of the People Act 1983.

222. Sectie 13 Representation of the People Act 1983.

223. Sectie 9b Representation of the People Act 1983 ingevoegd door sectie 10(1) van de Electoral Administration Act 2006.

224. Schedule 4 paragraaf 3(4) Representation of the People Act 2000.

komen of daar zonder hulp hun stem uitbrengen.²²⁵ Tot 2007 vielen alleen mensen met een fysieke beperking binnen deze groep.²²⁶ En bij lokale verkiezingen in Schotland is dat nog steeds zo. Maar bij andere verkiezingen wordt onder *handicap* niet langer alleen een fysieke beperking verstaan. Daarbij komt nog dat het woord *handicap* in de Britse verkiezingsregelgeving zo breed is gedefinieerd dat ook een gebroken arm onder die definitie valt.²²⁷

4. Stemgerechtigden van wie redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat zij in persoon naar het stemlokaal komen, vanwege hun gewoonlijke bezigheden, dienst, werkbetrekking of opleiding, dan wel die van hun echtgenoot of geregistreerd partner.²²⁸
5. Stemgerechtigden die vanaf het adres waarop zij als stemgerechtigden staan ingeschreven niet het stemlokaal kunnen bereiken zonder daarvoor een boot- of vliegreis te maken.²²⁹
6. Bij lokale verkiezingen in Schotland, tot slot, zijn ook stemgerechtigden die in een penitentiaire inrichting worden vastgehouden en daar ten hoogste een gevangenisstraf van één jaar uitzitten volmachtgerechtigd.²³⁰

8.3.2.2 *Beperking kring gevolmachtigden*

In het Verenigd Koninkrijk kunnen volmachtgerechtigden voor iedere verkiezing van de leden van een vertegenwoordigend orgaan één gevolmachtigde aanwijzen; net als in Nederland. Het is dus mogelijk om ten behoeve van parlementsverkiezingen iemand anders als gevolmachtigde aan te wijzen dan voor lokale verkiezingen. Een voorwaarde daarbij is wel dat de gevolmachtigde zich ook heeft laten registreren in het kiezersregister voor de betreffende verkiezing. Anders gezegd: de gevolmachtigde moet stemgerechtigd zijn. De gevolmachtigde hoeft niet in hetzelfde stemdistrict als de volmachtgever te wonen.²³¹

225. Schedule 4 paragraaf 3(3) onder b Representation of the People Act 2000 en section 6(2) onder b Representation of the People Act 1985.

226. Schedule 1 paragraaf 137(4) Electoral Administration Act 2006.

227. Sectie 202 Representation of the People Act 1983. Zie ook: Explanatory notes bij Electoral Administration Act 2006, Chapter 22, Schedule 1 ('Amendments'), Part 5 ('Conduct of elections'), 'Assistance for persons with disabilities', § 444, p. 55.

228. Schedule 4 paragraaf 3(3) onder c Representation of the People Act 2000 en sectie 6(2) onder c Representation of the People Act 1985.

229. Schedule 4 paragraaf 3(3) onder d Representation of the People Act 2000 en sectie 6(2) onder d Representation of the People Act 1985.

230. Schedule 4 paragraaf 3(3) onder e Representation of the People Act 2000.

231. Schedule 4 paragraaf 6(1) en 6(2) onder a Representation of the People Act 2000 en sectie 8(1) en (3) onder a Representation of the People Act 1985.

8.3.2.3 *Beperking geldigheidsduur volmacht*

In het Verenigd Koninkrijk kan een volmacht worden verleend met het oog op één specifieke verkiezing.²³² De geldigheidsduur van de volmacht beperkt zich dan tot één keer. Net als in Frankrijk kunnen volmachtgerechtigden in het Verenigd Koninkrijk echter ook een aanvraag tot het verlenen van een volmacht indienen die (veel) langer geldig is. In het Verenigd Koninkrijk kan een volmacht daarbij zelfs helemaal geen vervaldatum hebben.²³³ Uiteraard kan een volmachtgever tussentijds een andere gevolmachtigde aanwijzen²³⁴ of de volmacht geheel intrekken.²³⁵ Ook kan de ambtenaar die de volmacht heeft verleend deze ambtshalve weer intrekken als hij redenen heeft om aan te nemen dat iemand niet langer volmachtgerechtigd is.²³⁶ Op deze manier blijft volmachtgerechtigden de administratieve last bespaard om elke verkiezing opnieuw een aanvraag tot het verlenen van een volmacht in te dienen. Dat is een praktisch voordeel. Maar nadelen zijn er ook. Stel dat er volmachtgevers zijn die door misleiding, dwang of drang zijn bewogen een volmacht aan te vragen. De mogelijkheid om weer zelf het stemrecht uit te oefenen valt na een verkiezing dan niet automatisch aan hen terug. Zullen zij tijdig in actie (durven) komen om hun stemrecht terug te nemen? Stel dat de volmachtgever en diens gevolmachtigde uit elkaar groeien en de volmachtgever vergeet de volmacht in te trekken. Dan krijgt de gevolmachtigde wel heel gemakkelijk de mogelijkheid om inbreuk te maken op de stemgelijkwaardigheid en zijn eigen stemvoorkeur sterker dan de stemvoorkeur van anderen te laten doorklinken in de verkiezingsuitslag. En stel dat de volmachtgever niet langer in staat is om zijn stemvoorkeur te bepalen; bijvoorbeeld door dementie. Beslist de gevolmachtigde dan de volmacht niet langer uit te oefenen of zwicht deze voor de verleiding om de volmacht toch uit te oefenen in de geest van wat de volmachtgever vermoedelijk gewild zou hebben? In het laatste geval wordt de stemgelijkwaardigheid aangetast. De stemvoorkeur van anderen die hun wil ook niet (langer) kunnen bepalen en daarom niet aan de stemming deelnemen, heeft immers ook geen invloed op de verkiezingsuitslag.

8.3.2.4 *Beperking aantal volmachten*

In het Verenigd Koninkrijk mogen stemgerechtigden in beginsel voor ten hoogste twee personen een volmacht uitoefenen.²³⁷ Tot voor kort was het hen echter

232. Schedule 4 paragraaf 4(2) Representation of the People Act 2000 en sectie 7(1) Representation of the People Act 1985.

233. Schedule 4 paragraaf 3(2) Representation of the People Act 2000 en sectie 6(1) Representation of the People Act 1985.

234. Schedule 4 paragraaf 6(10) Representation of the People Act 2000 en sectie 8(9) Representation of the People Act 2000 en sectie 6(4) onder a Representation of the People Act 1985.

235. Schedule 4 paragraaf 3(5) onder a Representation of the People Act 2000 en sectie 6(4) onder a Representation of the People Act 1985.

236. Schedule 4 paragraaf 3(5) onder c Representation of the People Act 2000 en sectie 6(4) onder c Representation of the People Act 1985.

237. Tabori 2020, p. 76.

ook toegestaan om daarenboven een onbeperkt aantal volmachten uit te oefenen voor hun echtgeno(o)t(e), geregistreerd partner, ouders, grootouders, broers en zussen, kinderen en kleinkinderen.²³⁸ Het daadwerkelijk aantal volmachten dat een stemgerechtigde kon uitoefenen, lag daardoor veel hoger dan het genoemde maximaal aantal van twee. Na de inwerkingtreding van de Elections Act 2022 zal deze regeling anders luiden. Nog steeds mogen stemgerechtigden dan in beginsel voor ten hoogste twee personen een volmacht uitoefenen. Vanaf dan mogen stemgerechtigden echter alleen meer volmachten uitoefenen, als deze volmachten zijn verleend op verzoek van personen die permanent buiten het Verenigd Koninkrijk woonachtig zijn óf geregistreerd staan als zogenoemde *service voters*.²³⁹ Anders dan in Nederland is het aannemen van meer volmachten dan men kan uitoefenen strafbaar gesteld.²⁴⁰

8.3.3 *Belang van de regeling*

Net als in België en Frankrijk wordt ook in het Verenigd Koninkrijk door de stembureaus niet bijgehouden hoeveel kiezers zij tot de stemming toelaten. Wel maakt de *Electoral Commission* bekend hoeveel volmachten er bij een nationale parlementsverkiezing op schriftelijke aanvraag zijn verleend.²⁴¹ Dat waren er in 2017 en 2019 respectievelijk 283.928²⁴² en 274.684.²⁴³ Dat is als alle verleende volmachten zijn uitgeoefend nog steeds niet meer dan 0,88% (2017)²⁴⁴ en 0,85% (2019)²⁴⁵ van het aantal stemmen dat bij die verkiezingen is uitgebracht. Zelfs in absolute aantallen is het aantal volmachten dat in het Verenigd Koninkrijk wordt uitgeoefend dus veel kleiner dan in Nederland.²⁴⁶ De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen, speelt dan ook nauwelijks een rol van betekenis in het Verenigd Koninkrijk. Daar is echter een eenvoudige verklaring voor.

Zoals in paragraaf 8.3.2.1 van dit onderzoek al is opgemerkt, is in het Verenigd Koninkrijk stemmen bij volmacht niet de enige manier voor stemgerechtigden om

238. Schedule 4 paragraaf 6(6) onder b Representation of the People Act 2000 en sectie 8(5) Representation of the People Act 1985.

239. Schedule 4 paragraaf 6(5C) Representation of the People Act 2000 en sectie 8(5) Representation of the People Act 1985.

240. Sectie 61(3B) Representation of the People Act 1983 zoals dit zal luiden na de inwerkingtreding van de Elections Act 2022.

241. Aangeduid als 'Total number of proxies appointed' (2019) of 'How many proxies were appointed for these elections?' (2017).

242. The Electoral Commission, Results and turnout at the 2017 UK general election, <https://www.electoralcommission.org.uk>.

243. The Electoral Commission, Results and turnout at the 2019 UK general election, <https://www.electoralcommission.org.uk>.

244. $283.928 / 32.294.928 = 0,88\%$.

245. $274.684 / 32.131.211 = 0,85\%$.

246. Zie ook paragraaf 4.1 van dit onderzoek.

hun stemvoorkeur toch invloed te laten hebben op de verkiezingsuitslag als zij verwachten niet in persoon naar het stemlokaal te kunnen komen. Zij kunnen ook per brief stemmen. In veel gevallen is de aanvraagprocedure daarvoor ook eenvoudiger dan voor de verlening van een volmacht. Stemgerechtigden in Engeland, Wales en Schotland kunnen er namelijk voor kiezen om zonder verdere opgave van reden per brief te stemmen bij één parlamentsverkiezing,²⁴⁷ gedurende een langere periode of bij alle toekomstige parlamentsverkiezingen.²⁴⁸ Voor stemgerechtigden in Noord-Ierland ligt dit anders. In Noord-Ierland gelden voor het stemmen per brief namelijk dezelfde voorwaarden en beperkingen als voor het stemmen bij volmacht.²⁴⁹ Leidt dit bij stemgerechtigden tot ander gedrag? Causaliteit vaststellen tussen verschillende rechtsregels en cijfers is niet iets waar een jurist voor wordt opgeleid. Maar de feiten zijn de volgende. Ten eerste is te zien dat bij de nationale parlamentsverkiezing in 2019 stemgerechtigden uit Noord-Ierland veel minder vaak een aanvraag hebben ingediend om per brief te mogen stemmen dan stemgerechtigden in de andere landen van het Verenigd Koninkrijk (1,31% versus 17,20%). De hypothese dat dit (ook) te maken heeft met de striktere regels voor het stemmen per brief in Noord-Ierland ligt voor de hand.

Tabel 8.1 Gebruik van volmachten in het Verenigd Koninkrijk

	Aantal kiesgerechtigden	Aantal briefstemmen (aangevraagd)		Aantal volmachten (verleend)	
VK (totaal)	47.567.752	8.183.542	17,20%	274.684	0,58%
Engeland	39.901.035	7.012.983	17,58%	231.636	0,58%
Wales	2.319.690	732.718	18,08%	10.938	0,47%
Schotland	4.053.056	420.848	18,14%	23.290	0,57%
Noord-Ierland	1.293.971	16.993	1,31%	8.820	0,68%

Ten tweede is te zien dat de verkiezingsopkomst bij de nationale parlamentsverkiezing in 2019 in Noord-Ierland iets lager is dan gemiddeld in het Verenigd Koninkrijk (62,08% versus 67,5%). Maar ook is te zien dat stemgerechtigden er veel vaker voor kiezen om hun stem toch in persoon in het stemlokaal uit te brengen (61,03% versus 53,43%). Al moet bij dit cijfer wel een kanttekening worden geplaatst, want eigenlijk is niet bekend hoeveel stemgerechtigden in het Verenigd Koninkrijk in persoon aan de stemming deelnemen. In het Verenigd Koninkrijk wordt namelijk wél geadmistreerd hoeveel volmachten er zijn verleend, maar niet hoeveel er daarvan zijn uitgeoefend. Bovendien kunnen volmachten zowel in

247. Schedule 4 paragraaf 4(1) Representation of the People Act 2000.

248. Schedule 4 paragraaf 3(1) Representation of the People Act 2000.

249. Sectie 6(1) Representation of the People Act 1985 en Sectie 7(1) Representation of the People Act 1985.

persoon in het stemlokaal worden uitgeoefend, als per brief. In de onderstaande tabel wordt daarom onder het aantal stemmen dat in persoon is uitgebracht mede verstaan het aantal volmachten dat in persoon bij het stembureau is uitgeoefend. Omdat dit laatste aantal zeer klein is, is de afwijking van het werkelijke percentage ook gering.

Tabel 8.2 Deelname aan verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk

	Aantal stemgerechtigden	Totaal aantal uitgebrachte stemmen		Waarvan in persoon uitgebracht	
VK (totaal)	47.567.752	32.131.211	67,5%	25.413.541	53,43%
Engeland	39.901.035	27.012.513	67,7%	21.251.583	53,26%
Wales	2.319.690	1.549.400	66,79%	1.205.872	51,98%
Schotland	4.053.056	2.766.005	68,24%	2.166.359	53,45%
Noord-Ierland	1.293.971	803.293	62,08%	789.727	61,03%

8.4 DEELCONCLUSIE

Er zijn in de wereld maar zeer weinig landen met een (permanente) regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen. Voor zover bekend zijn dit, naast Nederland, alleen België, Frankrijk, Polen en het Verenigd Koninkrijk. Dit hoofdstuk is gewijd aan de beantwoording van de vraag wat de Nederlandse wetgever kan leren van de wijze waarop de regeling om bij volmacht te stemmen in die landen in de verkiezingsregelgeving is neergelegd. Dat is in de eerste plaats, op meta-niveau, het inzicht dat het hebben van een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen op zichzelf al heel bijzonder is. En het feit dat volmachtgerechtigden in Nederland naar keuze onderhands een volmacht kunnen verlenen of schriftelijk een aanvraag daartoe kunnen indienen, zelfs uniek genoemd mag worden. Met de kanttekening dat Nederland zich daarmee nog verder apart heeft gezet van wat in andere landen gebruikelijk is. Dit laatste is overigens geen kritiek, maar een constatering. Al zou het geen kwaad kunnen als de Nederlandse wetgever zich wat meer bewust werd van de uitzonderlijke positie die hij heeft ingenomen.

Kijkend naar de manier waarop het stemmen bij volmacht in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is ingericht, zijn in dit hoofdstuk ook een aantal suggesties voor de Nederlandse wetgever opgetekend. Suggesties waarmee beter invulling kan worden gegeven aan de, ook volgens de Venetië Commissie, wenselijke 'strikte regulering'²⁵⁰ van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen opdat deze eraan bijdraagt dat de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen

250. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 8 (§ 3.2 onder V).

wel zoveel mogelijk gewaarborgd blijven. De suggesties worden hier nogmaals herhaald.

Veel suggesties hebben betrekking op de kring van volmachtgerechtigden. Om te beginnen zou in de Kieswet, net als in Frankrijk, nadrukkelijker vastgelegd kunnen worden dat het initiatief om bij volmacht te stemmen van de stemgerechtigde zelf moet uitgaan. Bovendien zou overwogen moeten worden om in navolging van België en Groot-Brittannië in de Kieswet concrete criteria vast te leggen aan de hand waarvan stemgerechtigden zelf kunnen bepalen of zij gerechtigd zijn om bij volmacht te stemmen. En tot slot zou nog overwogen kunnen worden om expliciet in de Kieswet vast te leggen dat ook personen die onder burgerlijk beschermingsbewind staan, in beginsel in persoon aan de stemming deelnemen.

Daarnaast zijn in dit hoofdstuk suggesties gedaan met het oogmerk te waarborgen dat de beperkingen die aan de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen zijn gesteld worden gerespecteerd. In dit kader zou overwogen kunnen worden het stemmen bij volmacht zonder volmachtgerechtigd te zijn strafbaar te stellen. Daarnaast zou de vervolging voor het ronselen van volmachten aanzienlijk versoepeld worden als naar Belgisch voorbeeld het aannemen van meer volmachten dan men kan uitoefenen strafbaar gesteld zou zijn. En tot slot kan, mocht de verduidelijking van het criterium om bij volmacht te stemmen niet leiden tot een verminderd gebruik van die mogelijkheid, worden ingezet op toezicht op het valide gebruik daarvan.



In aan dit hoofdstuk voorafgaande hoofdstukken is onder andere ingegaan op de risico's die verbonden zijn aan een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen.¹ Ook is aandacht besteedt aan de maatregelen die in Nederland genomen zijn om te voorkomen dat de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen er metterdaad toe leidt dat er bij verkiezingen vaker, en dieper dan strikt noodzakelijk,² inbreuk wordt gemaakt op de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen.³ Daarbij zijn details niet geschuwd. Bezieet men het samenspel van maatregelen evenwel met iets meer distantie, dan vallen twee dingen in het bijzonder op.

Allereerst valt op dat aan de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen een aantal veronderstellingen ten grondslag ligt over de toepassing van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. Of preciezer geformuleerd: uit fundamentele beginselen voortvloeiende regels die verondersteld worden in acht te worden genomen; zelfs al zijn zij niet expliciet in de Kieswet verankerd. Bijvoorbeeld de veronderstelling dat het initiatief tot het verlenen van een volmacht altijd uitgaat van de volmachtgever;⁴ en de veronderstelling dat een volmachtgever diens gevolmachtigde altijd een steminstructie meegeeft.⁵ Daarmee worden de stemvrijheid respectievelijk de stemgelijkwaardigheid gewaarborgd. Kennelijk verwacht de wetgever eenvoudigweg bekendheid met dergelijke uitgangspunten van de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen bij allen die daarbij betrokken zijn.

Daarenboven valt op hoeveel verantwoordelijkheid voor het verantwoord en correct gebruik van de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen er in de Kieswet bij de stemgerechtigden is neergelegd. Zo is het bijvoorbeeld uitsluitend

-
1. Vgl. hoofdstuk 2 van dit onderzoek.
 2. Een inbreuk op het stemgeheim is inherent aan het stemmen bij volmacht en derhalve noodzakelijk als bij volmacht wordt gestemd.
 3. Zie de hoofdstukken 5, 6 en 7 van dit onderzoek.
 4. Zie hierover paragraaf 8.2.2.1 van dit onderzoek.
 5. Zie hierover paragraaf 6.1 en paragraaf 7.4 van dit onderzoek.

aan stemgerechtigden zelf om te beoordelen of zij gerechtigd zijn om bij volmacht te stemmen.⁶ Zelfs als stemgerechtigden schriftelijk een aanvraag indienen tot het verlenen van een volmacht, mag de burgemeester niet toetsen of zij volmachtgerechtigd zijn.⁷ Stemgerechtigden kunnen deze aan hen gegeven verantwoordelijkheid alleen nemen als zij goed op de hoogte zijn van de regels over het stemmen bij volmacht en de onderliggende fundamentele beginselen. Gedegen voorlichting is daarvoor onontbeerlijk.

Het voorgaande roept de vraag op of mensen in Nederland op een gedegen manier worden geïnformeerd over de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. Op die vraag wordt verderop in dit hoofdstuk een antwoord gezocht (§ 9.2). Maar alvorens dat te doen, wordt eerst verder uitgediept waarom het belangrijk is dat mensen op een gedegen manier worden geïnformeerd over het kiesrecht in het algemeen en over de regels om bij volmacht te stemmen in het bijzonder (§ 9.1).

9.1 HET BELANG VAN VOORLICHTING

Geen jurist zal het belang van voorlichting ontkennen. Want als een juridische norm of procedure onbekend is bij normadressanten, kan die norm niet effectief zijn in het bewerkstelligen van normconform gedrag. Pas als de normadressant bekend is met een juridische norm, kan deze zich bewust aan die norm confirmeren. Tot die tijd kan de normadressant zich hooguit onbewust in overeenstemming met de juridische norm gedragen. Daar is overigens niets mis mee. Omgeving, geschiedenis en belangen indiceren ons gedrag.⁸ Kennis van het recht is slechts één van de factoren die ons gedrag beïnvloedt.⁹ Maar al leidt het hebben van kennis niet als vanzelf tot rechtmatig gedrag, het is wel een noodzakelijke voorwaarde om daar bewust voor te kunnen kiezen.

Voorlichting over rechtsregels is dus belangrijk. Toch kan beargumenteerd worden dat dit eens te meer opgeld doet waar het constitutionele rechten betreft. Of in dit geval meer in het bijzonder: verkiezingsregelgeving. Verkiezingsregelgeving dicteert immers de voorwaarden waaronder een gooi naar macht kan worden gedaan, en de procedurele regels die daarbij gerespecteerd moeten worden.¹⁰ Het geeft daarmee vorm aan een fundamentele bouwsteen van de democratische rechts-

6. Zie hierover paragraaf 8.1.1 van dit onderzoek.

7. Vgl. art. L 10 Kieswet.

8. Veerman 2004, p. 24-25.

9. Westerman 2013, p. 57.

10. Het verdelen van macht is niet de enige functie van democratische verkiezingen. Zie over de functies van verkiezingen: Behnke, Grotz & Hartmann 2017, p. 13-17.

staat:¹¹ het democratische verkiezingsproces.¹² Dat democratische verkiezingsproces is kwetsbaar. Kwetsbaar, omdat er weliswaar met zekere regelmaat verkiezingen plaatsvinden, maar het organiseren daarvan voor geen van de betrokkenen routinewerk is. Dat de verkiezingsregelgeving in Nederland voortdurend aan verandering onderhevig is, is daarbij geen voordeel.¹³ Kwetsbaar, omdat de verkiezingsperiode kort is, er tienduizenden mensen betrokken zijn bij de verwerking ervan en er slechts beperkt tijd en mogelijkheden zijn om gemaakte fouten op te sporen en te herstellen.¹⁴ Maar de democratie is bovenal kwetsbaar, omdat zij alleen kan functioneren als de verkiezingsuitslag uiteindelijk geaccepteerd wordt. Zij die naar macht streven – kandidaten – en zij die aan die macht onderworpen zullen zijn – de inwoners – moeten daarvoor het vertrouwen hebben dat een verkiezing vrij en eerlijk verlopen is. Alleen dan zullen zij de uitslag ervan kunnen accepteren. Vertrouwen is essentieel. De Kiesraad heeft in dit verband wel eens de term *vertrouwbaarheid* gebezigd.¹⁵ Dat is een passende term. Het is een combinatie van de woorden *vertrouwen* en *betrouwbaarheid*. Met de term *vertrouwbaarheid* wordt tot uitdrukking gebracht dat een verkiezingsuitslag niet alleen betrouwbaar moet zijn (omdat de verkiezing objectief gezien vrij en eerlijk is verlopen), maar dat daarenboven ook alle bij de verkiezing betrokkenen het vertrouwen moeten hebben dat de verkiezing daadwerkelijk vrij en eerlijk verlopen is.¹⁶ Goed doen is niet voldoende. Anderen moeten er ook vertrouwen in hebben dat er goed wordt gedaan. Gelukkig staat Nederland stevast in de top 10 van landen met de meest integere verkiezingen.¹⁷

Omdat het democratische verkiezingsproces kwetsbaar is, moet daar voorzichtig mee worden omgesprongen. Er moet aan ten minste drie randvoorwaarden zijn voldaan wil een samenleving erkennen en erop vertrouwen dat er vrije en eerlijke verkiezingen plaatsvinden.¹⁸ Allereerst moet de verkiezingsregelgeving zélf als redelijk worden ervaren. Als de procedure niet redelijk wordt gevonden, is

11. Burkens e.a. 2017, p. 23-25.

12. Kiesstelsels worden tegenwoordig gezien als een van de meest invloedrijke van alle politieke instellingen en van cruciaal belang voor bredere bestuurskwesties. Zie: Reynolds, Reilly & Ellis 2008, p. 2-3.

13. Een hoge frequentie van (wettelijke) interventies en regelingen is een indicator voor magere wetgevingskwaliteit. Zie: Veerman 2001, p. 40.

14. Op ingang van 1 januari 2023 kent de Kieswet wel een procedure voor het onderzoek van fouten die vermeend bij de stemopneming of de vaststelling van de uitkomst zijn gemaakt. Er blijven echter fouten denkbaar die niet of moeilijk hersteld kunnen worden. Bijvoorbeeld: leveringsproblemen met verkiezingsbescheiden; het te laat openen van een stemlokaal; of het niet toestaan van bijstand bij het stemmen waar een stemgerechtigde daar wel recht op heeft.

15. Kiesraad 2017c, p. 5. Vgl. Blokdijk 2022.

16. Kelly 2012, p. 132; en Reynolds, Reilly & Ellis 2008, p. 10 (§ 32) en 161 (§ 230).

17. Sipma e.a. 2021, p. 38.

18. Zie over de criteria voor het beoordelen van de kwaliteit van een verkiezingsproces: Behnke, Grotz & Hartmann 2017, p. 43-50.

het moeilijk de uitkomsten daarvan te accepteren.¹⁹ Ten tweede moeten de verkiezingen rechtmatig verlopen. De in verkiezingsregelgeving neergelegde regels en procedures moeten worden gevolgd.²⁰ En tot slot moeten ook de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen in de verkiezingsprocedure zijn gerespecteerd.

Het waarborgen van vertrouwen in het democratische verkiezingsproces is niet alleen een opdracht aan de wetgever en verkiezingsautoriteiten. De wetgever en verkiezingsautoriteiten kunnen slechts de randvoorwaarden scheppen waarbinnen vrije en eerlijke verkiezingen kunnen plaatsvinden. Het is een opdracht aan iedereen die betrokken is bij het verkiezingsproces. Kortom, een opdracht aan ons allemaal. Eenieder die op enige manier betrokken is bij het verkiezingsproces – om het even als kandidaat, kiezer, journalist, campagnevoerder, verkiezingswaarnemer of anderszins – heeft invloed op het verloop van het verkiezingsproces en bepaalt daardoor mede of er sprake is van een vrije en eerlijke verkiezing. Wie zich rechtmatig gedraagt én de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen eerbiedigt, draagt bij aan het vertrouwen dat noodzakelijk is om de democratie te laten functioneren. Want wat mensen om hen heen zien gebeuren, heeft grote impact in hoe zijn overheidsop treden – zoals het organiseren van een verkiezing – beoordelen.²¹ Om daar bewust voor te kunnen kiezen, is het belangrijk dat iedereen weet wat in een verkiezingsprocedure is toegestaan; en wat niet. In het constitutionele recht doet het ertoe hoe mensen de regels die voortvloeien uit het recht internaliseren.²² En kennis van de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen kan ons helpen om tot een verantwoorde toepassing van de in het kiesrecht neergelegde regels te komen. Daarom is voorlichting over het verkiezingsproces zo belangrijk. Meer nog dan bij andere juridische normen. Want een gebrek aan kennis kan uiteindelijk leiden dat een afbreuk in het vertrouwen in een van de fundamenten van de democratische rechtsstaat: democratische verkiezingen. Gedegen voorlichting over het verkiezingsproces is dus van niet te overschatten importantie. Het levert een bijdrage aan het voorkomen dat de democratische rechtsstaat erodeert.

Hoewel gedegen voorlichting over het verkiezingsproces in den brede belangrijk is, is dat belang misschien nog wel groter waar het de regeling voor het stemmen bij volmacht betreft. Vooral omdat het een kwetsbaar onderdeel daarvan is. De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen kan er immers ook toe leiden dat er

19. Reynolds, Reilly & Ellis 2008, p. 6 (§ 18) en 10 (§ 30).

20. Als mensen vertrouwen hebben in de autoriteiten die het recht uitvoeren en handhaven zijn zij meer geneigd vrijwillig het recht en juridische autoriteiten te gehoorzamen. Het is dus denkbaar dat wie erop vertrouwt dat het verkiezingsproces vrij en eerlijk verloopt de verkiezingsregelgeving ook zelf eerder zal respecteren. Vgl. Hulst 2019, p. 411.

21. Van den Bos & Brenninkmeijer 2012.

22. Leijten e.a. 2022, p. 1374.

inbreuk wordt gemaakt op de stemvrijheid en/of de stemgelijkwaardigheid, zoals in hoofdstuk 2 van dit onderzoek is vastgesteld. Maar wat ook meespeelt, is dat het een regeling betreft die hoofdzakelijk door stemgerechtigden onderling tot uitvoering wordt gebracht. Door verkiezingsautoriteiten wordt nauwelijks toegezien op de manier waarop de regeling in de praktijk wordt toegepast. Stemgerechtigden moeten bijgevolg hoofdzakelijk zelf verantwoordelijkheid nemen voor de correcte toepassing ervan. Niet zozeer omdat de Nederlandse wetgever hen in deze een grote verantwoordelijkheid heeft toebedeeld – de wetgever had daarin ook een andere keuze kunnen maken –, maar bovenal omdat het niet op een verantwoorde wijze omgaan met de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen uiteindelijk ertoe kán leiden dat er afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwen dat er in Nederland vrije en eerlijke verkiezingen worden plaatshebben. En het behoudt van dat vertrouwen is ons aller verantwoordelijkheid. Het gaat hier niet om het individu; het gaat hier om het collectief belang. Wij zijn allemaal medeverantwoordelijk voor het behoud van de betrouwbaarheid van verkiezingen.

Laat mij de consequentie van het voorgaande illustreren. Aan de regeling om bij volmacht te stemmen ligt de veronderstelling ten grondslag dat het initiatief tot het verlenen van een volmacht bij de volmachtgever ligt. Ook als de volmachtgever uw oude omaatje is. Daaruit volgt dat een stemgerechtigde niet (indirect) mag vragen om gevormachtigd te worden. Bezien vanuit het individu zou u hier tegenin kunnen brengen dat u uw oude omaatje toch alleen hebt willen helpen Stemmen bij volmacht is toch veel gemakkelijker voor dat oude mensje U had haar ook geholpen als zij de volmacht aan iemand anders had willen verlenen Hoe goed bedoelt ook, uw oude omaatje zou zich toch een beetje onder druk gezet kunnen voelen. Haar stemvrijheid kan in het gedrang zijn gekomen. Maar laat ons veronderstellen dat dit niet het geval was. U weet immers wat u doet en kent uw oude omaatje beter dan ik haar ken. Stel nu dat alle stemgerechtigden hun oude omaatjes (indirect) hadden gevraagd om gevormachtigd te worden. Dan nog hoeft in de praktijk, kijkend vanuit het individu, niemands stemvrijheid gecompromitteerd te zijn. Dus, wat is welbeschouwd het probleem? Welnu, stel voorts dat voor één politieke groepering de verkiezingsuitslag erg tegenvalt. Die groepering kan, wijzend op het groot aantal stemmen dat bij volmacht is uitgebracht, twijfels hebben over het vrij en eerlijk verloop van de verkiezing.²³ Zijn die volmachten niet gewoon geronseld?²⁴ Zijn de volmachten wel uitgeoefend overeenkomstig de

-
23. Het vertrouwen in de eerlijkheid van een verkiezing is niet gelijk verdeeld onder kiesgerechtigden. Bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2021 dacht 79% van de kiesgerechtigden dat deze eerlijk is verlopen; onder de kiezers van Forum voor Democratie (FvD) was dit slechts 30%. 55% van de kiezers voor FvD gaf desgevraagd aan zelfs te denken dat de verkiezing niet eerlijk is verlopen. Zie: Sipma e.a. 2021, p. 38 en 48.
24. In 2022 heeft de burgemeester van Bergen op Zoom aangifte gedaan, omdat in twee stembureaus opvallend vaak bij volmacht is gestemd en twee kandidaten daarbij veel voorkeurstemmen hebben gekregen. Van der Berg 2022.

wensen van de volmachtgevers? Op die vragen kan geen bevredigend antwoord worden gegeven, maar zij kunnen wel twijfel doen rijzen over het vrije en eerlijk verloop van de stemming, de rechtmatigheid van de verkiezingsuitslag en daarmee de legitimiteit van de nieuwgekozen volksvertegenwoordiging. En dát voorkomen is in ons collectieve belang, want het zou een zeer fundamenteel aspect van het democratisch systeem in gevaar brengen.²⁵ Dáárom is het belangrijk dat alleen bij volmacht stemt wie écht niet in staat is om op de dag van de stemming in persoon naar het stembureau te komen. Dáárom is het van belang dat stemgerechtigden aan niemand direct of indirect vragen om hen een volmacht te verlenen. En dáárom is het van belang om, in situaties waarin men wél gevraagd is om een volmacht uit te oefenen, erop toe te zien precieze instructies mee te krijgen over de wijze waarop die stem dan moet worden uitgebracht. Omdat het in niet alleen om u en uw gedrag draait. Het draait om het behoud van vertrouwen in het democratische gehalte van het verkiezingsproces. En om daarvoor verantwoordelijkheid te kunnen nemen, is voorlichting noodzakelijk. Hetgeen uiteraard de vraag doet rijzen naar de manier waarop mensen erop worden voorbereid om deze verantwoordelijkheid te nemen. Gebeurt dit op een gedegen manier? Op die vraag wordt in het vervolg van dit hoofdstuk ingegaan.

9.2 GEDEGEN VOORLICHTING

Gedegen voorlichting geven over het kiesrecht en de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen die daaraan ten grondslag liggen is belangrijk, omdat deze kennis mensen in staat stelt er bewust voor te kiezen bij te dragen aan het behoud van het vertrouwen dat verkiezingen in Nederland vrij en eerlijk verlopen. Heel beknopt is dat de kernboodschap van de vorige paragraaf. En al bestaat er geen één-op-één relatie tussen de manier waarop mensen worden geïnformeerd over de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen en de manier waarop mensen met deze mogelijkheid omgaan, de manier waarop informatie over het stemmen bij volmacht wordt gecommuniceerd heeft daar wel invloed op. Het is immers soms ook de toon die de muziek maakt. Daarom is het interessant (en relevant) om ook te onderzoeken hoe mensen over de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen worden geïnformeerd. Is er sprake van gedegen voorlichting? (§ 9.2.2 en § 9.2.3) En de vraag die daaraan voorafgaat: wat is *gedegen voorlichting* eigenlijk precies? (§ 9.2.1) Op deze twee vragen wordt in deze paragraaf ingegaan.

25. Van der Meer, Van der Kolk & Rekker 2017, p. 23.

9.2.1 *Kenmerken van gedegen voorlichting*

Voordat wordt ingegaan op de vraag wat de kenmerken van gedegen voorlichting zijn, wordt hier eerst een enkel woord gewijd aan de vraag wat voorlichting is. In dit onderzoek wordt onder voorlichting verstaan: het geheel van voorlichtingsboodschappen over een onderwerp – i.c. het verkiezingsproces – dat via eender welk informatiekanaal tot mensen komt. Die voorlichtingsboodschappen kunnen van verschillende bronnen afkomstig zijn en niet elke bron heeft daarbij hetzelfde zendbereik. Als verkiezingsautoriteit heeft een boodschap van de burgemeester bijvoorbeeld een groot zendbereik. Dat komt omdat hij aan alle in zijn gemeente woonachtige stemgerechtigden een stempas verstuurt.²⁶ Op de achterzijde van die stempas staat informatie over het stemmen bij volmacht. Ook zou de burgemeester een brief met aanvullende informatie kunnen bijvoegen.²⁷ Het is vervolgens aan de geadresseerde om het schrijven te lezen en aldus de boodschap daadwerkelijk te ontvangen.

Maar het verstrekken van informatie over verkiezingsregelgeving is niet voorbehouden aan verkiezingsautoriteiten. Ook anderen kunnen informatie verstrekken over de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen en daarmee als bron fungeren. Stemgerechtigden kunnen elkaar bijvoorbeeld ook onderling in een gesprek wijzen op, en informeren over, de regeling. Het zendbereik van die boodschappen is doorgaans veel beperkter. In het bijzonder als een gesprek plaatsvindt in de privésfeer. Anderzijds is de kans dat de boodschap daadwerkelijk wordt ontvangen vermoedelijk juist groter. Kortom: voorlichting bestaat uit een conglomeraat aan informatieboodschappen van verschillende bronnen, waarbij niet op voorhand te voorspellen is welke daarvan een individuele stemgerechtigde zullen bereiken. Wie iets wil zeggen over de gedegenheid van de voorlichting, zou dus eigenlijk naar alle individuele voorlichtingsboodschappen moeten kijken, maar dat is praktisch onmogelijk, zoals ook in paragraaf 9.2.2 zal worden toegelicht.

Niet alle informatie die over een onderwerp wordt verspreid is kwalitatief even goed. Vanuit juridisch perspectief moet informatie over de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen drie kenmerken hebben om een gedegen voorlichtingsboodschap te zijn. Ten eerste moet die boodschap inhoudelijk correct zijn. Er mogen geen onwaarheden in voorkomen. Ten tweede moet de informatie die in de boodschap wordt gegeven volledig zijn. De bron van de boodschap mag er niet op vertrouwen dat een informatiehiat door een andere boodschap al is, of nog zal

26. Art. J 7 Kieswet.

27. Burgemeesters nodigen personen die voor het eerst stemrecht hebben soms expliciet uit om van dit recht gebruik te maken. Nijkamp e.a. 2015, p. 14-15. Dit wordt ook vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gestimuleerd. Zie: Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VII, nr. 8, p. 92.

worden ingevuld. Men kan immers niet weten welke voorlichtingsboodschappen de ontvanger nog meer zullen bereiken. Buitendien kan een informatiehiat leiden tot vervelende misvattingen. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijke gevolgen als een gevolmachtigde pas in het stemlokaal ontdekt een verkregen volmacht helemaal niet te kunnen uitoefenen.

Het derde kenmerk van een gedegen voorlichtingsboodschap over de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen, is dat daarin niet uit het oog mag zijn verloren dat die regeling op rechtsstatelijke waarden is gebaseerd. Anders geformuleerd: de boodschap moet op een manier zijn verwoord die er rekenschap van geeft dat er per definitie spanning bestaat tussen het gebruik van deze stemmethode en de fundamentele beginselen voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen.²⁸ Of in één woord: beginselsensitiviteit. Die spanning maakt dat het stemmen bij volmacht geen volwaardig alternatief is voor het in persoon stemmen in een stemlokaal. Dus mag die mogelijkheid ook niet als zodanig gepresenteerd worden. Stemmen bij volmacht is alleen bedoeld als alternatief voor stemgerechtigden die verwachten 'niet in staat te zullen zijn in persoon aan de stemming deel te nemen';²⁹ niet als tegemoetkoming aan gemakzuchtige mensen. Laatstgenoemden wordt in de uitvoeringspraktijk weliswaar geen strobreed in de weg gelegd; hun handelswijze blijft onwenselijk.³⁰ Samengevat: een gedegen voorlichtingsboodschap heeft niet alleen aandacht voor de techniek van het verlenen van een volmacht, maar ook aandacht voor de omstandigheden waarin, en condities waaronder, het aangewezen kan zijn om van deze stemmethode gebruik te maken. Kennis daarover stelt stemgerechtigden in staat om op een verantwoorde wijze om te gaan met de mogelijkheid tot het verlenen van een volmacht in het verkiezingsproces, en zo bij te dragen aan het behoud van het vertrouwen in het vrije en eerlijke verloop van verkiezingen in Nederland.

9.2.2 *Opzet van een steekproef*

De vraag of stemgerechtigden in Nederland gedegen worden voorgelicht over de mogelijkheid in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen is niet eenvoudig te beantwoorden. De kwaliteit van die voorlichting wordt immers bepaald door de kwaliteit van de individuele voorlichtingsboodschappen; en het is onmogelijk om al deze boodschappen te analyseren. Sommige informatiekanalen zijn per definitie vluchtig, zodat de voorlichting die daarlangs is gegeven niet in een analyse betrokken kan worden. Denk bijvoorbeeld aan (telefoon)gesprekken. Daarnaast is het aantal mogelijke bronnen ontelbaar. Ieder mens is immers een potentiële bron van informatie over de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen. Daarom

28. Zie hierover hoofdstuk 2 van dit onderzoek.

29. Art. L 1 lid 1 Kieswet.

30. Zie hierover paragraaf 9.1 van dit onderzoek.

is het, om toch een indruk te krijgen van de gedegenheid van de voorlichting, noodzakelijk om een selectie te maken uit beschikbare voorlichtingsboodschappen en die te beoordelen: een steekproef. In het vervolg van deze paragraaf wordt beschreven hoe de in dit onderzoek gebruikte selectie tot stand is gebracht. De indrukken die op basis daarvan zijn vergaard, worden in de volgende paragraaf beschreven.

Bij de selectie van in de steekproef te betrekken voorlichtingsboodschappen is allereerst een onderscheid gemaakt tussen boodschappen uit primaire bron en boodschappen uit secundaire bron. Verkiezingsautoriteiten zoals de Kiesraad, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en burgemeesters, worden als primaire bron beschouwd. Secundaire bronnen, zoals campagne teams van politieke groeperingen, journalisten en burgers, zullen zich doorgaans baseren op informatie die primaire bronnen verstrekken. Daarom zijn voorlichtingsboodschappen van secundaire bronnen buiten beschouwing gelaten. Er is overigens nog een tweede reden om alleen voorlichtingsboodschappen van primaire bronnen in de steekproef te betrekken. Van primaire bronnen mag, meer nog dan van secundaire bronnen, een gedegen voorlichtingsboodschap worden verwacht vanwege de distantie die zij plegen te bewaren tot de verkiezingsstrijd.³¹ Of iets minder diplomatiek correct uitgedrukt: secundaire bronnen zullen doorgaans een eigen belang hebben bij het uitdragen van voorlichtingsboodschappen en dat belang kan de gedegenheid daarvan negatief beïnvloeden. Aangenomen mag worden dat mensen zulks onderkennen en meer gedegenheid verwachten van primaire bronnen.

Om het aantal te onderzoeken voorlichtingsboodschappen verder omlaag te brengen, is bij de selectie van voorlichtingsboodschappen alleen gekeken naar boodschappen die afkomstig zijn van burgemeesters. Deze keuze is ingegeven door het feit dat de burgemeester voor stemgerechtigden letterlijk de dichtstbijzijnde verkiezingsautoriteit is en in het verkiezingsproces meestal het eerste aanspreekpunt.³² Daarenboven is het voor stemgerechtigden merkbaar dat de feitelijke organisatie van een verkiezing in Nederland decentraal plaatsvindt,³³ zodat het voorstelbaar is dat zij zich voor informatie over het verkiezingsproces ook allereerst tot een lokale verkiezingsautoriteit wenden.³⁴

31. Dit is een element van de stemvrijheid. Zie ook paragraaf 2.1.2 van dit onderzoek.

32. Vanuit juridisch perspectief is de burgemeester het eerste aanspreekpunt voor bijvoorbeeld: de aanvraag van een vervangende stempas (art. J 8 lid 1 Kieswet), de aanvraag van een kiezerspas (art. K 3 lid 1 Kieswet) of voor het indienen van een schriftelijk verzoek tot het verlenen van een volmacht (art. L 8 lid 1 Kieswet).

33. De burgemeester stuurt aan alle in zijn gemeente woonachtige stemgerechtigden een stempas (art. 7 Kieswet) en informeert hen over de personen die verkiesbaar zijn (art. J 9 Kieswet) als ook over de locaties en zittingstijden van de stembureaus (art. J 4 lid 1 Kieswet).

34. Het betreft hier een persoonlijke indruk van de auteur, opgedaan in de periode dat hij als senior juridisch adviseur werkzaam was voor de Kiesraad (september 2012-december 2018). Er is voor zover bekend evenwel geen empirisch bewijs voor deze aanname.

Naast de twee al genoemde selectiecriteria voor bronnen waarvan de voorlichtingsboodschappen in de steekproef betrokken worden – primaire bron én burgemeester – is er nog een derde criterium gehanteerd. De voorlichtingsboodschap moet afkomstig zijn van een burgemeester van een gemeente die gelegen is in kieskring 8 (‘Utrecht’). Met dit derde en laatste criterium voor de selectie van bronnen is aansluiting gezocht bij de in hoofdstuk 4 van dit onderzoek beschreven steekproef.

De burgemeesters van in kieskring 8 gelegen gemeenten staan verschillende informatiekanaalen ter beschikking om de inwoners van hun gemeente te informeren over de in het Nederlandse kiesrecht bestaande mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. Omdat het onmogelijk is om alle bij een verkiezing via deze kanalen verspreide voorlichtingsboodschappen te onderzoeken, is ook hierin een selectie gemaakt. Een boodschap moet bijvoorbeeld nog wel reproduceerbaar zijn. Inlichtingen die telefonisch of aan de balie van het gemeentehuis zijn verstrekt, vallen om die reden af. Om gemeenten enigszins met elkaar te vergelijken, moet de boodschap daarnaast zijn verspreid via een informatiekanaal dat in alle onderzochte gemeenten door de burgemeester is ingezet. Er blijven dan twee informatiekanaalen over: de stempas en de gemeentelijke website. Iedere burgemeester is van rechtswege verplicht om de stemgerechtigde inwoners van zijn gemeente een stempas te verstrekken.³⁵ Deze stempas kan worden omgezet in een volmachtbewijs.³⁶ Hoe dit in zijn werk gaat, staat op de achterzijde van de stempas beschreven. Omdat de tekst van deze voorlichtingsboodschap is voorgeschreven door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bijgevolg in alle gemeenten gelijk is, is ook die buiten de steekproef gehouden. Wat overblijft is de voorlichting die de burgemeesters van de in kieskring 8 gelegen gemeenten via hun website aan de inwoners van hun gemeente hebben aangeboden. Daarvoor zijn de burgemeesters zelf verantwoordelijk en de informatie die burgemeesters aanbieden verschilt mitsdien van gemeente tot gemeente. Dat zijn dan ook de voorlichtingsboodschappen waar deze steekproef betrekking op heeft. De beoordeelde teksten zijn de teksten zoals dezen tussen 18 mei 2019 en 21 mei 2019 op de gemeentelijke websites beschikbaar waren. De steekproef had dus betrekking op de teksten zoals die ten behoeve van de verkiezing van de voor Nederland te kiezen leden van het Europees Parlement op de gemeentelijke websites hebben gestaan.

9.2.3 *Resultaat van de steekproef*

Om ook iets te kunnen zeggen over de kwaliteit van de voorlichting over de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen aan kiesgerechtigden, zijn

35. Art. J 1 Kieswet.

36. Art. L 14 lid 1 en 3 Kieswet.

in het kader van dit onderzoek een aantal voorlichtingsboodschappen bestudeerd. Daarbij is telkens gekeken naar de voorlichtingsboodschap (hierna: informatie) die door de burgemeesters van de in kieskring 8 ('Utrecht') gelegen gemeenten op de gemeentelijke website is gepubliceerd over deze stemmethode. Niet door de daar aangetroffen informatie te spiegelen aan het ideaalbeeld van een voorlichtingsboodschap en van een puntenscore te voorzien. Die puntenscore zou alleen maar afleiden. Het zou interesse opwekken in de relatieve score van een gemeentelijke website ten opzichte van andere gemeentelijke websites en daarna een discussie uitlokken over de mate waarin fouten, het ontbreken van detailinformatie of juist de manier waarop de informatie is gepresenteerd in de gegeven puntenscore tot uitdrukking is gebracht. Terwijl het hier nochtans alleen de bedoeling is om een impressie te geven van de kwaliteit van de voorlichting. Daarvoor is het niet nodig dat ieder stukje informatie op een gemeentelijke website tot op detailniveau wordt beoordeeld en gescoord ten opzichte van vergelijkbare informatie op andere gemeentelijke websites. Op deze plaats kan worden volstaan met een beschrijving van de verkregen indruk van de kwaliteit van de bekeken informatie. Dat wordt gedaan aan de hand van de eerder geformuleerde drie kenmerken van gedegen voorlichting: correctheid, volledigheid en beginselsensitiviteit.

9.2.3.1 *Correctheid*

Het eerste kenmerk van gedegen informatie is dat deze inhoudelijk juist is. De informatie die op gemeentelijke websites werd aangeboden over de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen bleek doorgaans te kloppen. Al was de informatie niet altijd foutloos. In dit onderdeel worden twee geconstateerde fouten geïllustreerd.

Illustratie 1

Voor het indienen van een schriftelijke aanvraag om een volmachtbewijs te verlenen moeten stemgerechtigden gebruikmaken van een door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgesteld aanvraagformulier.³⁷ Dit formulier was laatstelijk in december 2018 door de minister opnieuw vastgesteld.³⁸ Op negen van de zesentwintig onderzochte gemeentelijke websites werd kiesgerechtigden in mei 2019 echter nog een oudere, niet langer geldige, versie van het aanvraagformulier ter beschikking gesteld.³⁹ Dat is een fout, maar geen fout waardoor stemgerechtigden zijn benadeeld. Er mag immers op worden vertrouwd dat in de betreffende gemeenten aanvragen die met behulp van deze oude aanvraag-

37. Art. L 8 lid 4 Kieswet.

38. Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 december 2018, nr. 2018-0000048968, houdende wijziging van de Kies- en referendumregeling en enige andere regelingen onder meer in verband met de intrekking van de Wet raadgevend referendum (Stcrt. 2018, 70372).

39. Het betreft de websites van de volgende gemeenten: Amersfoort, Eemnes, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Oudewater, Soest, Veenendaal en Woudenberg.

formulieren zijn ingediend, niet buiten behandeling gelaten zullen zijn wegens het in strijd handelen met een wettelijk voorschrift.⁴⁰ Maar opvallend is de fout wel. De te gebruiken aanvraagformulieren worden elke verkiezing door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan gemeenten ter beschikking gesteld op een website; de zogenoemde *Toolkit verkiezingen*.⁴¹

Illustratie 2

Het tweede voorbeeld van een geconstateerde fout heeft betrekking op de termijn waarbinnen een schriftelijke aanvraag tot het verlenen van een volmacht moet zijn ontvangen. De Kieswet schrijft voor dat een dergelijke aanvraag uiterlijk vijf dagen voor de dag van de stemming moet zijn ontvangen.⁴² Valt die dag evenwel in het weekend – zoals bij de verkiezing van de voor Nederland te kiezen leden in het Europees Parlement altijd het geval is, omdat de stemming daarvoor op een donderdag plaatsvindt⁴³ – dan schuift die termijn op naar de eerstvolgende werkdag.⁴⁴ De correcte sluitingstermijn was dus maandag 20 mei 2020. Op drie gemeentelijke websites stond echter een andere, eerdere, sluitingsdatum vermeld.⁴⁵ Stemgerechtigden die van het indienen van een schriftelijke aanvraag hebben afgezien omdat zij meenden daarvoor te laat te zijn, zijn daardoor mogelijk benadeeld.

9.2.3.2 Volledigheid

Het tweede kenmerk van gedegen informatie is dat deze niet alleen juist is, maar ook volledig. Met name waar het de regeling voor het onderhands verlenen van een volmacht betrof, bleken de tekstschrijvers voor gemeentelijke websites steken te hebben laten vallen en stemgerechtigden niet altijd volledig te informeren. In dit onderdeel worden een tweetal praktijkvoorbeelden gegeven.

Illustratie 1

Door hun stempas om te zetten in een volmachtbewijs kunnen stemgerechtigden iemand volmachtigen die aan twee cumulatieve voorwaarden voldoet: stemgerechtigd zijn voor exact hetzelfde orgaan én stemmen in de gemeente van de volmachtgever.⁴⁶ Het eerste criterium is bij Europees Parlementsverkiezingen niet erg relevant. Er is immers maar één Europees Parlement.⁴⁷ Het tweede criterium werd op bijna alle gemeentelijke websites gepresenteerd in termen van *woonach-*

40. Art. 4:5 lid 1 onder a Awb.

41. <http://www.verkiezingentoolkit.nl>.

42. Art. L 7 lid 1 Kieswet.

43. Art. Y 8 lid 1 Kieswet.

44. Art. Z 12 lid 1 Kieswet.

45. Het betrof de websites van de gemeenten: Vijfheerenlanden (vermeld werd: zaterdag 18 mei 2019), De Bilt (vermeld werd: vrijdag 17 mei 2019) en Soest (vermeld werd: donderdag 16 mei 2019).

46. Art. L 14 lid 1 Kieswet.

47. Het belang van het eerste criterium is vooral zichtbaar bij waterschapsverkiezingen. Een gemeente kan op het grondgebied van twee of meer waterschappen liggen. Inwoners van deze

tigheid. Die keuze is te billijken. In vrijwel alle gevallen waarin onderhands een volmacht wordt verleend, zal de gevolmachtigde een stempas hebben ontvangen en inderdaad in dezelfde gemeente woonachtig zijn. Het is echter geen noodzakelijke voorwaarde, want de gevolmachtigden kunnen ook in een andere gemeente woonachtig zijn, op verzoek een kiezerspas hebben verkregen en daarmee hun stem uitbrengen in de gemeente waar hun volmachtgevers woonachtig zijn. Slechts één gemeentelijke website bevatte een tekst die deze finesse onderkende.⁴⁸ Daarop stond de zin: 'Een onderhandse volmacht kan alleen worden gegeven aan een kiezer die in dezelfde gemeente stemt.'

Op drie andere gemeentelijke websites werden stemgerechtigden juist niet geïnformeerd over de beperking in de kring van personen die als gevolmachtigde aangewezen konden worden.⁴⁹ Op deze pagina's stond slechts dat de gevolmachtigde de stem van de volmachtgever tegelijk met zijn eigen stem moest uitbrengen.

Illustratie 2

Om een onderhands verleende volmacht te kunnen uitoefenen, moeten gevolmachtigden aan de voorzitter van het stembureau niet alleen een volmachtbewijs van hun volmachtgevers overhandigen, maar ook een kopie van hun identiteitsdocument als bedoeld in artikel J 24 van de Kieswet.⁵⁰ Dat de volmachtgevers hiertoe de gevolmachtigden een kopie van hun identiteitsbewijs moeten verstrekken, stond op alle onderzochte gemeentelijke websites duidelijk vermeld. Op drie gemeentelijke websites stond daarbij echter dat het een kopie van een 'geldig identiteitsdocument' moet zijn.⁵¹ Dat is onvolledig. Slechts op zes gemeentelijke websites⁵² werden stemgerechtigden volledig geïnformeerd en stond expliciet vermeld dat het identiteitsdocument op de dag van de stemming niet meer dan vijf jaar verlopen mocht zijn.⁵³ Stemgerechtigden wier identiteitsdocument (bijna) verlopen was kunnen hierdoor benadeeld zijn, als zij abusievelijk dachten dat het voor hen niet meer mogelijk was om onderhands een volmacht te verlenen.

9.2.3.3 *Beginselsensitiviteit*

De informatie die in de aanloop van de voor Nederland te kiezen leden van het Europees Parlement op gemeentelijke websites beschikbaar was over de techniek

gemeenten kunnen slechts stemgerechtigd zijn voor één van deze waterschappen en bijgevolg alleen als gevolmachtigde optreden voor iemand die stemgerechtigd is voor datzelfde orgaan.

48. Het betrof de website van de gemeente Soest.

49. Het betrof de websites van de gemeenten: IJsselstein, Montfoort en Rheden.

50. Art. L 17 lid 2 Kieswet.

51. Het betrof de websites van de gemeenten: Lopik, Renswoude en De Ronde Venen.

52. Het betrof de websites van de gemeenten: Baarn, Eemnes, Leusden, Soest, Wijk bij Duurstede en Woudenberg.

53. Art. L 17 lid 2 jo. art. J 24 lid 1 onder a jo. art. 1 Regeling aanwijzing aanvullende documenten identificatieplicht Kieswet.

van het verlenen van een volmacht, was door de band genomen correct en volledig. Dat is geen verrassende constatering. Als er veel onjuiste of onvolledige informatie zou zijn geweest, dan zouden zich in het verkiezingsproces meer problemen voordoen. Natuurlijk zijn er incidenten voorgevallen, maar buitenlandse verkiezingswaarnemers hebben in Nederland vooralsnog nog nooit op grote schaal misstanden geconstateerd. Daarnaast signaleren zij óók dat de huidige regeling in het kiesrecht om bij volmacht te kunnen stemmen hier te lande nog altijd op breed draagvlak kan rekenen. Het is daarom dat hun voornaamste kritiek van meer principiële, meer fundamentele, aard is.⁵⁴ Tegelijkertijd plaatste OVSE/ODIHR in haar evaluatierapport over de in 2017 gehouden Tweede Kamerverkiezing ook vraagtekens bij de schaal waarop die stemmethode in Nederland wordt gebruikt.⁵⁵ Dat maakt het interessant om ook vanuit die optiek te kijken naar de informatie die stemgerechtigden op gemeentelijke websites wordt aangeboden over de regeling in de Kieswet om bij volmacht te stemmen. En dan blijkt het de tekstschrijvers van dergelijke websites dikwijls te mankeren aan voldoende beginselsensitiviteit. Op de gemeentelijke websites is vooral aandacht voor de techniek van het verlenen van een volmacht. Veel minder oog is er voor de omstandigheden waarin, en condities waaronder, het aangewezen kan zijn om van deze stemmethode gebruik te maken.

Illustratie 1

In persoon in het stemlokaal een stem uitbrengen is de preferente stemmethode; stemmen bij volmacht is het alternatief voor wie verwacht daar écht niet toe in staat te zijn.⁵⁶ Het is geen gelijkwaardig alternatief.⁵⁷ Het alternatief levert immers extra risico's op ten aanzien van de mate waarin de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen in het verkiezingsproces gewaarborgd zijn. Dat het stemmen bij volmacht geen gelijkwaardig alternatief is, wordt uit de informatie die mensen op de website van hun gemeente terugvinden evenwel vaak onvoldoende tot uitdrukking gebracht. Op de meeste onderzochte gemeentelijke websites werd alleen het 'niet in de gelegenheid zijn' genoemd als reden om een volmacht te verlenen. Zonder nadere toelichting spreekt daaruit weinig stimulans om in beginsel zelf naar het stemlokaal te komen. Het risico bestaat dan dat stemgerechtigden er vooral voor kiezen om bij volmacht stemmen, omdat het gerieflijk of praktisch voor hen is. Dat is begrijpelijk en naar de letter van de wet staat er ook weinig aan in de weg om op die gronden een volmacht te verlenen, maar het is niet waar de regeling om bij volmacht te stemmen voor is bedoeld. Wie te lichtvaardig over dát argument heenstapt, gaat eraan voorbij dat de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen niet volledig gewaarborgd kunnen worden door

54. Zie hierover hoofdstuk 2 van dit onderzoek.

55. OSCE/ODIHR 2017a, p. 19.

56. Art. L 1 Kieswet.

57. Zie paragraaf 3.1 van dit onderzoek.

verkiezingsautoriteiten als stemgerechtigden gebruikmaken van een alternatieve stemmethode. Bovendien kan er twijfel rijzen over de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag als het percentage kiezers dat bij volmacht stemt (te) hoog is.⁵⁸ Het is daarom belangrijk dat stemgerechtigden terughoudend gebruikmaken van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. Gedegen voorlichting kan daar een bijdrage aan leveren. Maar slechts op drie van de vijftwintig onderzochte websites stond niet alleen dat de regeling bedoeld is voor stemgerechtigden die verwachten niet in persoon aan de stemming deel te kunnen nemen, maar werden ook voorbeelden gegeven die illustreerden dat daarbij aan zwaarwegende redenen moet worden gedacht, zoals ziekte of een kortdurend verblijf in het buitenland.⁵⁹ Op acht andere gemeentelijke websites werd stemgerechtigden daarentegen geen enkel richtsnoer gegeven en werd stemmen bij volmacht, ten onrechte, als volwaardig alternatief voor het in persoon stemmen in een stemlokaal gepresenteerd.⁶⁰

Illustratie 2

De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen is in Nederland niet erg strikt gereguleerd. Dat geldt voor beide wijzen waarop een volmacht kan worden verleend; al kent de procedure om schriftelijk een volmacht aan te vragen net iets meer mogelijkheden om erop toe te zien dat er geen inbreuk wordt gemaakt op de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. In positieve zin: de burgemeester kan nagaan of de persoon die als gevolmachtigde is aangewezen de volmacht wel kan uitoefenen.⁶¹ Als dat niet het geval is, en de volmacht bijgevolg niet uitgeoefend kan worden, dan kan de stemvoorkeur van de volmachtgever geen invloed hebben op de verkiezingsuitslag en dat zou een inbreuk op het beginsel van algemeen kiesrecht opleveren. Maar ook in negatieve zin: de burgemeester kan nagaan of de volmachtgever wel zelf diens gevolmachtigde heeft aangewezen.⁶² Is dat niet het geval, dan is de stemvrijheid van de volmachtgever in het geding. Welk gewicht men ook aan deze voordelen toekent, duidelijk is dat de mogelijkheid om schriftelijk de verlening van een volmacht aan te vragen zeker niet minder geschikt is om te bewerkstelligen dat de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen bij een stemming zijn gewaarborgd. Men kan zelfs stellen dat de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen (iets) beter gewaarborgd kunnen worden, als een volmacht op schriftelijke aanvraag wordt verleend in plaats van onderhands. Toch werd die mogelijkheid op de websites van drie gemeenten zelfs niet eens genoemd.⁶³ Op de websites van acht

58. Die twijfel ontstond bijvoorbeeld bij de verkiezing van de gemeenteraad in Den Haag in 2020. Rengers & Dohmen 2020; en De Jonge & Navis 2020.

59. Het betrof de websites van de gemeenten: Baarn, Nieuwegein en Soest.

60. Het betrof de websites van de gemeenten: Houten, Lopik, Oudewater, Renswoude, De Ronde Venen, Stichtse Vecht, Veenendaal en Woerden.

61. Art. L 10 onder d Kieswet.

62. Art. L 10 onder a Kieswet.

63. Het betrof de websites van de gemeenten: Veenendaal en Woudenberg.

andere gemeenten werd de mogelijkheid wel genoemd, maar werd de stemgerechtigde die bij volmacht wil stemmen wel aangezet om die volmacht dan onderhands te verlenen.⁶⁴ Zo stond op de website van de gemeente Amersfoort: 'Kunt u de stempas niet persoonlijk overdragen aan iemand anders, bijvoorbeeld omdat u in het buitenland verblijft? Dan kunt u ook schriftelijk iemand machtigen.' Alsof het indienen van een schriftelijke aanvraag tot het verlenen van een volmacht alleen openstaat voor wie de stempas niet persoonlijk aan iemand anders kan overdragen. Dat is niet zo. De Kieswet laat de volmachtgerechtigde vrij in die keuze.⁶⁵ Ook als volmachtgever en gevolmachtigde in dezelfde gemeente woonachtig zijn. Natuurlijk is het voor de gemeentelijke organisatie minder bewerkelijk (en dus goedkoper) als volmachten onderhands worden verleend, maar daarop sturen miskent dat de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen (iets) beter te waarborgen zijn als een volmachtgerechtigde schriftelijk een aanvraag tot het verlenen van een volmacht indient.

9.3 HET GEBRUIK VAN VOLMACHTEN IN DE PRAKTIJK

In de vorige paragraaf is gekeken naar de manier waarop mensen worden geïnformeerd over de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen. In deze paragraaf wordt de focus verlegd naar het menselijk gedrag. Helaas wordt er weinig empirisch onderzoek gedaan naar het praktisch functioneren van de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen. Dat is overigens niet alleen in Nederland zo. In België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is de spoeling net zo dun (zo niet nog dunner).⁶⁶ Bovendien zijn de uitkomsten van wel beschikbare onderzoeken vaak moeilijk met elkaar te vergelijken. Dat komt deels doordat de onderzoeksvragen niet steeds dezelfde zijn, maar ook omdat er verschillen bestaan in de manier waarop over de antwoorden op die vragen wordt gerapporteerd. Bijgevolg is het lastig trends te zien en verbanden te leggen. Dat is ontzettend jammer, want daardoor is ook nauwelijks bekend of de risico's die in theorie bestaan zich in de praktijk ook structureel verwerklijken en, zo ja, waar dat dan aan ligt.⁶⁷ Kennis die zou kunnen helpen bij het maken van gerichte(re) beleidskeuzes.

Kortom: er is iets af te dingen op het beschikbare empirische materiaal. Niettemin kan de vraag of een in theorie denkbaar risico zich in de praktijk wel eens heeft gemanifesteerd, soms best op basis daarvan beantwoord worden. En die antwoorden kunnen een indicatie geven voor de urgentie waarmee beleidsmatige aandacht

64. Het betrof de websites van de gemeenten: Amersfoort, De Bilt, Houten, Lopik, Oudewater, Rhenen, Wijk bij Duurstede en Woerden.

65. Art. L 2 lid 1 Kieswet. In deze zin ook: Kiesraad 2007a, p. 9.

66. In Frankrijk wordt er (relatief) veel onderzoek gedaan door Baptiste Coulmont.

67. Het gebrek aan empirische kennis wordt ook al aan de orde gesteld in een uit 2007 daterend advies van de Kiesraad. Zie: Kiesraad 2007a, p. 2-3.

moet uitgaan naar bepaalde risico's die de huidige regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen met zich meebrengt. In deze paragraaf wordt voor drie thema's bekeken wat wij daarover weten op basis van empirisch onderzoek. Het betreft de thema's volmachtgerechtigdheid (§ 9.3.1), stemgelijkwaardigheid (§ 9.3.2) en het maximumaantal volmachten dat iemand mag aannemen (§ 9.3.3).

9.3.1 *Volmachtgerechtigdheid*

In paragraaf 4.3 van dit onderzoek zijn enkele kanttekeningen geplaatst bij de conclusie van OVSE/ODIHR dat de schaal waarop stemgerechtigden in Nederland bij volmacht stemmen disproportioneel is. Maar dat er kanttekeningen bij die kritiek zijn te plaatsen, neemt niet weg dat die kritiek nog steeds valide kan zijn. Misschien klopt het wel dat stemgerechtigden in Nederland er al te gemakkelijk toe overgaan om bij volmacht te stemmen. In elk geval is in paragraaf 9.2.3.3 van dit onderzoek op basis van een steekproef al geconstateerd dat de informatie op gemeentelijke websites er meestal niet aan bijdraagt om dat te voorkomen. En ook al is in paragraaf 9.1 van dit onderzoek beargumenteerd dat er geen één-op-één relatie bestaat tussen de informatie die op gemeentelijke websites wordt aangeboden en het gedrag van mensen, het is toch interessant te kijken naar wat empirisch onderzoek ons kan leren over de beweegredenen van kiezers om bij volmacht te stemmen.

Er is in Nederland relatief veel onderzoek gedaan naar de vraag hoe vaak er bij volmacht wordt gestemd en of er daarbij verschillen bestaan tussen de seksen alsmede tussen mensen met verschillende culturele achtergronden.⁶⁸ Ook het vertrouwen dat mensen in de stemmethode hebben, is vaker gemeten.⁶⁹ Onderzoek naar de beweegredenen om bij volmacht te stemmen, is schaarser. Het meest bekend is een uitgebreid onderzoek dat in 2012 werd uitgevoerd bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Daaraan zijn de gegevens in Tabel 9.1 ontleend.⁷⁰

Tabel 9.1 Reden om bij volmacht te stemmen

Reden	Percentage
Vakantie	24%
Werk / Studie	21%
Gebrek aan tijd (algemeen)	18%
Ziekte	15%
Andere reden	11%

68. Zie o.a.: Tillie & Van Heelsum 1998, p. 6; Van Heelsum & Tillie 2006, p. 9; en Kranendon e.a. 2014, p. 10.

69. Zie: CBS 2010, p. 73; en Sipma e.a. 2021, p. 48.

70. Van de Vijver & Van Veen 2012, p. 8.

Reden	Percentage
Geen zin/interesse	9%
Fysiek gebrek	8%

Op grond van de Kieswet is eigenlijk alleen de stemgerechtigde die verwacht niet in staat te zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen gerechtigd om bij volmacht te stemmen,⁷¹ maar uit de tabel blijkt zonneklaar dat deze beperking niet door alle volmachtgevers is nageleefd. Niet minder dan 9% van hen gaf zelfs volmondig toe een volmacht te hebben verleend, omdat zij geen zin of interesse hadden om zelf hun stem uit te brengen. Nog eens 18% gaf desgevraagd aan daar, anders dan om redenen verband houdend met werk of studie, 'geen tijd' voor te hebben. Gelet op de ruime openingstijden van stembureaus (tussen 7.30 uur en 21.00 uur), de mogelijkheid om in een andere gemeente te stemmen (met een kiezerspas) en het grote aantal stembureaus dat in Nederland wordt ingesteld, ligt de hypothese voor de hand dat zich binnen deze groep ook een (grote) groep bevindt die een sociaal wenselijk antwoord heeft gegeven. 'Geen tijd' hebben is immers een rekkelijk begrip en klinkt veel meer maatschappelijk betrokken dan 'geen zin' hebben. Ook redenen die verband houden met werk en studie zijn overigens betrekkelijk, zo blijkt wel uit het volgende opgetekende open antwoord van een respondent: 'Druk met werk en onnodig om te gaan als partner ook gaat.'⁷²

Bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2021 is het onderzoek nog een keer herhaald. Zoals te verwachten was, is bij die verkiezing in een groot aantal gevallen een volmacht verleend om een reden die verband hield met de toen heersende coronapandemie, zoals niet het risico willen nemen om besmet te raken met corona (17%) en het willen voorkomen van drukte bij het stembureau (15%). Maar opnieuw gaf 10% van de volmachtgevers aan bij volmacht te stemmen vanwege het gemak ervan. Nog eens 10% gaf aan bij volmacht te stemmen uit gewoonte; men had de volmachtgever bij een eerdere verkiezing ook al eens een volmacht verleend.⁷³

Beide hier aangehaalde onderzoeken laten eenzelfde beeld zien: een aanzienlijk deel van de kiezers die bij volmacht stemmen is eigenlijk niet volmachtgerechtigd. De kritiek van OVSE/ODIHR op de mate waarin stemgerechtigden in Nederland gebruikmaken van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen is dus steekhoudend. Dat blijkt overigens ook uit de antwoorden die respondenten gaven op de vraag of zij wél in persoon aan de stemming zouden hebben deelgenomen als het niet mogelijk was geweest om bij volmacht te stemmen. In veel gevallen

71. Art. L 1 Kieswet.

72. Ipsos 2021, p. 44.

73. Ipsos 2021, p. 43.

werd die vraag bevestigend beantwoord. Een conclusie die overigens in lijn is met de uitkomsten van eerder internationaal onderzoek naar de gevolgen van het vergemakkelijken van de deelname aan de stemming.⁷⁴ In staat zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen is voor velen kennelijk ook gewoon een kwestie van willen. Opvallend daarbij is nog dat de cijfers suggereren dat de animo om dan toch zelf te gaan stemmen tussen 2012 en 2021 is toegenomen. Die toename kan niet worden verklaard door de coronapandemie. Die heeft er namelijk niet toe geleid dat er incidenteel veel meer volmachten zijn uitgeoefend dan gebruikelijk (8,77% tegen gemiddeld 9,93%). Een mogelijke verklaring kan zijn dat de voorgegeven antwoordmogelijkheden in beide onderzoeken niet dezelfde waren. Het illustreert het probleem waaraan in het begin van paragraaf 9.3 van dit onderzoek al even gerefereerd is.

Tabel 9.2 **Verwachte gevolgen als niet (meer) bij volmacht kan worden gestemd**

Zou u zelf zijn gaan stemmen als het niet mogelijk was geweest om iemand een volmacht te verlenen?			
TK 2012 (*1)		TK 2021 (*2)	
Zeer groot	13%	Ja, zeker	44%
Groot	21%	Ja, waarschijnlijk wel	30%
Niet klein / Niet groot	15%	Nee	20%
Klein	13%	Weet ik niet	6%
Zeer klein	38%		

*1. Van de Vijver & Van Veen 2012, p. 21.

*2. Ipsos 2021, p. 46. De onderzoekers concluderen dat het wel of niet vanwege corona een volmacht verleend hebben geen invloed had op het antwoord van de respondenten.

9.3.2 *Stemgelijkwaardigheid*

Naar aanleiding van de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in 2018 is een lokaal kiezersonderzoek gehouden.⁷⁵ Op verzoek van de Kiesraad zijn bij de voorbereiding daarvan een aantal vragen in de enquête opgenomen die betrekking hadden op de manier waarop stemgerechtigden invulling hebben gegeven aan de mogelijkheid in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen. Van de respondenten die een volmacht hadden verstrekt, gaf slechts 20% aan de gevolmachtigde te hebben gemeld op welke kandidaat deze moest stemmen. Van de gevolmachtigden gaf 24% aan een dergelijke instructie te hebben ontvangen.⁷⁶ Dat leidt tot de conclusie dat in tussen de 76% en 80% van de gevallen waarin bij volmacht is gestemd,

74. Rojas & Muller 2014.

75. Jansen & Denter 2019.

76. De Jong & Bakker 2019.

er inbreuk is gemaakt op de stemgelijkwaardigheid. Dat is een opvallend hoog percentage.

Bij het uitvoeren van de in paragraaf 9.2 beschreven steekproef is gebleken dat op geen enkele gemeentelijke website werd uitgelegd dat volmachtgevers hun stemkeuze aan hun gevolmachtigden kenbaar moeten maken.⁷⁷ Die kennis werd bekend verondersteld. Ten onrechte, zo lijkt het.

Tabel 9.3 Instructie van volmachtgevers aan hun gevolmachtigden

	Volmachtgevers	Gevolmachtigden
Gevraagd op een bepaalde partij te stemmen	53%	42%
Gevraagd op een bepaald persoon te stemmen	20%	24%
Vrijgelaten zelf een keuze te maken	27%	34%

Bij de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in 2018 heeft 9,58% van de kiezers bij volmacht gestemd.⁷⁸ Uitgaande van de in Tabel 9.3 genoemde percentages kan dan worden uitgerekend dat tussen de 2,86% en 3,60% van de kiezers die in persoon tot de stemming zijn toegelaten, toestemming had van een volmachtgever om de eigen stemvoorkeur te dupliceren.⁷⁹ Daarenboven heeft nog eens 4,45% tot 5,61% van de kiezers die in persoon tot de stemming zijn toegelaten meer invloed op de zeteltoewijzing gekregen dan anderen, omdat zij zelf mochten bepalen op welke kandidaat, op een door de volmachtgever aangegeven lijst, zij diens stem zouden uitbrengen.⁸⁰ Oftewel, tussen de 7,91% en 9,21% van de kiezers die in persoon hebben gestemd hebben zonder schuldgevoel inbreuk gemaakt op de stemgelijkwaardigheid. Naar de reden dat de onderzoekers deze uitkomst niet vermeldenswaardig vonden voor in het uiteindelijke rapport van de Stichting KiezersOnderzoek Nederland (SKON) kan alleen maar worden gegist. Overigens moet bij deze cijfers wel een kleine kanttekening worden gemaakt: bij de in deze paragraaf gepresenteerde berekeningen is ervan uitgegaan dat een kiezer die in persoon stemt hooguit één volmacht uitoefent. Dat hoeft niet het geval te zijn. In Nederland kan een kiezer immers tot twee volmachten uitoefenen.

77. In 2012 heeft de Kiesraad geadviseerd dit wél te doen. Zie: Kiesraad 2012, p. 2.

78. Er zijn 6.851.617 kiezers tot de stemming toegelaten. 6.195.514 van hen hebben in persoon gestemd; 656.103 anderen bij volmacht.

79. Er zijn 6.195.514 kiezers in persoon tot de stemming toegelaten (6.851.617-656.103). 27% van 656.103 is 177.148. En 177.148 is 2,86% van 6.195.514. 34% van 656.103 is 223.075. En 223.075 is 3,60% van 6.195.514.

80. Er zijn 6.195.514 kiezers in persoon tot de stemming toegelaten (6.851.617-656.103). 42% van 656.103 is 275.563. En 275.563 is 4,45% van 6.195.514. 53% van 656.103 is 347.735. En 347.735 is 5,61% van 6.195.514.

9.3.3 *Het maximaantal aan te nemen volmachten*

In verband met de coronapandemie golden bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2021 enkele van de Kieswet afwijkende regels.⁸¹ Stemgerechtigden konden bijvoorbeeld hun stem niet alleen in het stemlokaal uitbrengen op de dag van stemming (17 maart), maar desgewenst ook één dag of twee dagen eerder.⁸² Daarnaast was het stemgerechtigden eenmalig toegestaan om niet maximaal twee, maar tot drie volmachten aan te nemen.⁸³ Laatstgenoemde maatregel gaf de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanleiding om ten behoeve van de evaluatie van die verkiezing ook uit te laten zoeken hoeveel volmachten gevolmachtigden in de praktijk uitoefenen. Voor zover bekend was het de eerste keer dat daar in Nederland onderzoek naar is gedaan. De resultaten van het onderzoek zijn in de navolgende tabel overgenomen.⁸⁴

Tabel 9.4 Aantal uitgeoefende volmachten per gevolmachtigde bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021

Aantal volmachten dat een gevolmachtigde heeft uitgeoefend	Stemming op 15 of 16 maart	Stemming op 17 maart
1 volmacht	88%	89%
2 volmachten	12%	9%
3 volmachten	0%	3%

Tabel 9.4 laat zien dat bijna 90% van de kiezers die gevolmachtigd zijn, hooguit één volmacht uitoefent. Het is opnieuw een indicatie dat de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen in Nederland niet op grote schaal wordt misbruikt om volmachten te ronselen.⁸⁵ Daarnaast laat het zien dat het in hoofdstuk 8 van dit onderzoek aangehaalde advies van de Kiesraad om het aantal volmachten dat een stemgerechtigde mag aannemen terug te brengen tot maximaal één,⁸⁶ weinig zal bijdragen aan een vermindering van het gebruik van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. Het onderzoek legt bovendien een ander potentieel nadeel daarvan bloot. Kiezers in weinig stedelijke gebieden blijken vaker door twee personen gevolmachtigd te worden dan kiezers in meer stedelijke gebieden (19% versus 6-14%).⁸⁷ Waarom dat zo is, is onbekend. Daar zou nader onderzoek naar gedaan

81. Zie hierover: Brüheim 2021.

82. Art. 2g Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 (Stb. 2020, 426).

83. Art. 15 Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 (Stb. 2020, 426).

84. Ipsos 2021, p. 24.

85. Zie hierover ook paragraaf 4.3 van dit onderzoek.

86. Zie paragraaf 8.1.1.4 van dit onderzoek.

87. Ipsos 2021, p. 24.

kunnen worden.⁸⁸ Het zou namelijk te maken kunnen hebben met de afstand die mensen tot het stemlokaal moeten afleggen. Verlaging van het aantal volmachten dat een stemgerechtigde mag aannemen zou dan, *ceteris paribus*, (onbedoeld) tot gevolg kunnen hebben dat het voor in weinig stedelijke gebieden woonachtige stemgerechtigden moeilijker wordt om aan de stemming deel te nemen. Zij zullen in elk geval relatief vaker door die maatregel worden geraakt dan anderen.

Op zichzelf staat het kabinet overigens niet onsympathiek tegenover het aangehaalde voorstel van de Kiesraad. Het voorstel heeft ook een plaats gekregen in de Verkiezingsagenda 2030;⁸⁹ een overzicht van maatregelen die de komende jaren nodig wordt geacht voor de verdere ontwikkeling en vernieuwing van het verkiezingsproces. Net als de Staatscommissie Parlementair Stelsel in zijn tussenrapport,⁹⁰ wil de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die suggestie echter betrekken bij een voorstel om te komen tot experimenten met vroegtijdig stemmen in het stemlokaal.⁹¹ Tot het indienen van een concreet daartoe strekkend voorstel van wet is de regering echter nog niet gekomen. Experimenten met vroegtijdig stemmen in een stemlokaal kosten namelijk veel geld en in de begroting van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn daarvoor nog geen middelen gevonden.⁹² Omdat de mogelijkheid vroegtijdig een stem uit te brengen een van de in verband met de coronapandemie genomen maatregelen was, is daar inmiddels echter al wel wat ervaring mee opgedaan. Die ervaring heeft de Tweede Kamerleden Sneller (D66) en Kathmann (PvdA) ertoe gebracht een initiatiefwetsvoorstel in te dienen om te komen tot een permanente regeling daarvan, onder gelijktijdige verlaging van het aantal volmachten dat een stemgerechtigde mag aannemen tot één.⁹³

9.4 DEELCONCLUSIE

Er vloeien regels voort uit de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen over welk gedrag wel en niet past in het verkiezingsproces. Die regels zijn lang niet allemaal expliciet in de Kieswet vastgelegd. Toch is het belangrijk dat iedereen met die regels bekend is, omdat kennis over het verkiezingsproces en de daaraan ten grondslag liggende fundamentele beginselen mensen in staat stelt om er bewust voor te kiezen zich in overeenstemming met die regels te gedragen.

88. Zie over het verklaren van verschillen tussen gemeenten in het aantal kiezers dat bij volmacht stemt: Van der Kolk 2014.

89. Verkiezingsagenda 2030 2021, p. 8.

90. Staatscommissie Parlementair Stelsel 2021, p. 47. De aanbeveling hangt samen met het voorstel van de commissie om vroegtijdig stemmen in het stemlokaal mogelijk te maken.

91. Kamerstukken II 2017/18, 31 142, nr. 83, p. 5; Kamerstukken II 2017/18, 31 142, nr. 84, p. 13; en Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, p. 4.

92. Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VII, nr. 124, p. 30.

93. Kamerstukken II 2021/22, 36 047, nrs. 1-3.

Aldus doende kunnen mensen actief bijdragen aan de betrouwbaarheid van het verkiezingsproces; één van de pijlers onder de democratische rechtsstaat. Terwijl zij, als zij dat niet doen, juist onbedoeld het wantrouwen in het verkiezingsproces en de verkiezingsuitslag kunnen voeden. In Nederland is het daarenboven nog eens extra belangrijk dat burgers kennis hebben over de normen die voortvloeien uit de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen, omdat de regeling in de Kieswet om bij volmacht te stemmen gekenmerkt wordt door de grote mate van verantwoordelijkheid die is neergelegd bij individuen: volmachtgevers en gevolmachtigden. Dit maakt het belangrijk dat burgers die verantwoordelijkheid ook kunnen nemen. In dat kader is in dit onderzoek gekeken naar de gedegenheid waarmee mensen op gemeentelijke websites worden geïnformeerd over de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. De informatie die op gemeentelijke websites te vinden is, blijkt doorgaans correct en volledig. De informatie heeft echter ook in hoofdzaak betrekking op de techniek van het verlenen van een volmacht. Veel minder aandacht is er voor het gewaarborgd blijven van de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Kortom: er is een te kort aan beginselsensitiviteit. Dat is een verbeterpunt.

In het tweede deel van dit hoofdstuk is ingegaan op empirisch onderzoek naar de wijze waarop de regels om bij volmacht te stemmen in de praktijk door kiezers worden toegepast. Daarmee is antwoord gezocht op de vraag of het denkbaar is dat theoretische risico's zich ook in de praktijk manifesteren. Een aanzienlijk deel van de kiezers die bij volmacht stemmen, blijkt dan eigenlijk niet volmachtgerechtigd te zijn. En doordat gevolmachtigden onvoldoende nauwkeurige steminstructies meekrijgen, blijkt de stemgelijkwaardigheid in Nederland inderdaad veelal in meer of mindere mate geschonden te worden als er bij volmacht wordt gestemd. Het aantal volmachten dat een gevolmachtigde doorgaans uitoefent is evenwel één, wat (opnieuw) een indicatie is dat de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen in Nederland niet misbruikt worden om de verkiezingsuitslag te beïnvloeden.



Is de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen zoals deze thans in Nederland is vormgegeven, in het licht van de noodzaak te verzekeren dat het stemgeheim, de stemvrijheid en de stemgelijkwaardigheid bij verkiezingen gewaarborgd zijn, nog wel de juiste maatregel om te waarborgen dat wie op de dag van de stemming niet in persoon zijn stem kan uitbrengen in het stemlokaal toch gebruik kan maken van zijn stemrecht? Dat is de centrale vraag die aan dit onderzoek ten grondslag ligt. Op basis van de kennis en inzichten die in de aan dit hoofdstuk voorafgaande hoofdstukken is opgedaan, wordt die vraag in dit hoofdstuk beantwoord. Ondanks het fundamentele karakter van de kritiek van buitenlandse verkiezingswaarnemers op de in Nederland bestaande procedure om bij volmacht te stemmen, kan ten principale worden geconcludeerd dat deze stemmethode gehandhaafd kan blijven (§ 10.1). Wel biedt de regeling in zijn huidige vorm te weinig waarborgen voor de bescherming van de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. In dat opzicht is zij niet de juiste maatregel en verdient zij het te worden aangescherpt (§ 10.2). Daar worden in dit hoofdstuk een aantal concrete voorstellen voor gedaan. De belangrijkste daarvan worden aan het slot van dit hoofdstuk nog gerecapituleerd (§ 10.3). Maar misschien nog wel belangrijker dan het aanbrengen van enkele noodzakelijke veranderingen in de Kieswet, is het bewerkstelligen van een verandering in de in Nederland heersende attitude ten opzichte van het stemmen bij volmacht.

10.1

HOUDBAARHEID VAN EEN REGELING OM BIJ VOLMACHT TE STEMMEN

Met het aanbieden van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen, heeft de wetgever zich er actief voor ingespannen een van de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen te waarborgen: de stemgelijkwaardigheid. Kort gezegd houdt dit beginsel in dat de stemvoorkeur van elke stemgerechtigde het evenveel verdient om bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag betrokken te worden. Uit dit beginsel vloeien verschillende verplichtingen voort, waaronder de plicht van de staat om zich er actief voor in te spannen dat stemgerechtigden hun stemrecht kunnen uitoefenen. De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen

is een instrument daartoe.¹ Bij het stemmen bij volmacht krijgt de gevolmachtigde de bevoegdheid om namens de volmachtgever aan de stemming deel te nemen. De bedoeling daarvan is dat de gevolmachtigde daarbij de stemvoorkeur van de volmachtgever in diens plaats tot uitdrukking brengt. Op die manier kan de stemvoorkeur van diegenen die op de dag van de stemming niet in staat zijn om hun stem in persoon in het stemlokaal uit te brengen – bijvoorbeeld vanwege een ziekte, meerdaagse werkzaamheden op volle zee of een lichamelijke beperking – toch bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag worden betrokken.²

Stemmen bij volmacht kent echter ook nadelen, zo is in hoofdstuk 2 van dit onderzoek geconcludeerd. Paradoxaal genoeg draagt de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen niet alleen actief bij aan de verwerkelijking van de stemgelijkwaardigheid; het heeft ook de potentie daar een bedreiging voor te vormen.³ Gevolmachtigden kunnen de aan hen verstrekte volmachten immers ook gebruiken om hun eigen stemvoorkeur sterker te laten doorklinken in de verkiezingsuitslag dan die van andere kiezers. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als zij de steminstructie van hun volmachtgever negeren en de gekregen volmacht misbruiken om bij de stemming andermaal hun eigen stemvoorkeur te uiten. Ook als volmachtgevers een blanco volmacht afgeven – oftewel verzuimen een concrete steminstructie aan hun gevolmachtigde mee te geven – of in hun steminstructie de gevolmachtigde enige vrijheid laten om zelf nog een (nadere) keuze te maken bij het uitbrengen van hun stem, wordt de stemgelijkwaardigheid door de uitoefening van de volmacht geschonden. Al is er dan geen sprake van misbruik, maar van verkeerd gebruik.

Er is nog een tweede risico. De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen kan onverkwikkelijke praktijken faciliteren zoals omkoping als ook groeps- of gezins-hoofdstemmen. Stemgerechtigden die daarvan het slachtoffer worden zijn niet langer vrij om zowel hun eigen stemvoorkeur te vormen als om die stemvoorkeur bij de stemming tot uitdrukking te brengen. En ook dan wordt een fundamenteel beginsel voor vrije en eerlijke verkiezingen geschonden: de stemvrijheid.⁴

De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen schept niet alleen het risico dat er inbreuk wordt gemaakt op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen; het gebruik ervan leidt onverbiddeijk ook tot een inbreuk op een van deze beginselen: het stemgeheim.⁵ Inherent aan het feit dat de gevolmachtigde namens diens volmachtgever een stem uitbrengt is immers dat die gevolmachtigde

-
1. Zie hierover paragraaf 1.1 van dit onderzoek.
 2. Zie hierover paragraaf 1.4 van dit onderzoek.
 3. Zie hierover paragraaf 2.3 van dit onderzoek.
 4. Zie hierover paragraaf 2.1 van dit onderzoek.
 5. Zie hierover paragraaf 2.2 van dit onderzoek.

met zekerheid weet of de volmachtgever heeft gestemd en welke stemkeuze deze daarbij heeft gemaakt.

Eenzijds draagt de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen dus bij aan het waarborgen van de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Anderzijds maakt het gebruik van die mogelijkheid juist ook inbreuk daarop en scheidt het toestaan van deze alternatieve stemmethode risico's voor de mate waarin fundamentele beginselen in Nederland bij verkiezingen zijn gewaarborgd. Deze voor- en nadelen kunnen niet eenvoudig tegen elkaar worden weggestreept. Ook bestaat er geen hiërarchische relatie tussen de verschillende fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen op basis waarvan bepaald kan worden welk belang voorrang heeft in geval twee of meer door deze beginselen gewaarborgde belangen met elkaar botsen.⁶ Bij het beantwoorden van een kiesrechtvraagstuk als het onderhavige moet daarom een afweging gemaakt worden tussen de verschillende beginselen, de belangen die zij beschermen en de risico's die met het bieden van een mogelijkheid om bij volmacht te stemmen gepaard gaan. Daarbinnen mag ook rekening worden gehouden met het land, de geschiedenis, de cultuur, kortom: met de context, waarbinnen de verkiezing plaatsvindt.

De ernst van de geconstateerde schending van het stemgeheim als bij volmacht wordt gestemd is betrekkelijk. Ten eerste, omdat het primaire belang van het stemgeheim de bescherming van de stemvrijheid is, en de stemvrijheid niet in het geding is als de volmachtgever uit vrije wil en op eigen initiatief heeft besloten tot het verlenen van een volmacht aan de gevolmachtigde. En ten tweede omdat het een zeer geringe inbreuk op het stemgeheim betreft; alleen de gevolmachtigde weet met zekerheid op welke wijze de volmachtgever van diens stemrecht heeft gebruikgemaakt. Voor het overige is het stemgeheim niet minder gewaarborgd dan als iemand in persoon stemt. Daar komt nog bij dat volmachtgevers vrijelijk iemand die zij vertrouwen als hun gevolmachtigde kunnen aanwijzen. Wat het risico betreft dat de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen leidt tot inbreuken op de stemvrijheid: in hoofdstuk 4 en in paragraaf 9.3.3 van dit onderzoek is vastgesteld dat de cijfers over het gebruik van volmachten in het verkiezingsproces geen aanleiding geven om te veronderstellen dat het risico op misbruik zich in Nederland metterdaad regelmatig manifesteert.⁷ Alles afwegende lijken de genoemde bezwaren minder zwaarwegend te zijn dan de argumenten die juist vóór het behoud van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen pleiten. Het belangrijkste argument daarvoor is dat stemmen bij volmacht stemgerechtigden die anders niet aan de stemming zouden hebben kunnen deelnemen, toch een mogelijkheid biedt om hun stemrecht uit te oefenen. Bijkomend kan daar nog aan

6. Zie hierover de inleiding van hoofdstuk 2 van dit onderzoek.

7. Zie hierover paragraaf 4.3 van dit onderzoek.

worden toegevoegd dat ook de Venetië Commissie in de Code of Good Practice in Electoral Matters tot het oordeel komt dat in gevestigde westerse democratieën de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen niet onverenigbaar is met het waarborgen van de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen, mits de mogelijkheid daartoe maar strikt wordt gereguleerd.⁸

Natuurlijk had de wetgever ervoor kunnen kiezen om stemgerechtigden een ander alternatief aan te bieden als zij niet in staat zijn om zelf op de dag van de stemming in een stemlokaal bij een stembureau aan de stemming deel te nemen. Bijvoorbeeld briefstemmen, vervroegd stemmen in een stemlokaal of de inzet van mobiele stembureaus. In hoofdstuk 3 van dit onderzoek is voor deze drie alternatieven nagegaan hoe de uit de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen voortvloeiende rechten gewaarborgd zouden zijn voor individuele stemgerechtigden als voor een van deze instrumenten zou zijn gekozen. Vooral het mobiele stembureau scoort dan goed. Dat is verklaarbaar, want bij de inzet van mobiele stembureaus brengt het stembureau de stembus op de dag van de stemming naar de stemgerechtigde toe. De stem wordt dan weliswaar buiten het stemlokaal uitgebracht, maar het stembureau draagt er zorg voor dat alle waarborgen die in het stemlokaal bestaan zouden hebben ook op die plek verzekerd zijn. Desondanks kan dat hier niet tot de aanbeveling leiden de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen af te schaffen ten faveure van de inzet van mobiele stembureaus. De in hoofdstuk 3 beantwoorde onderzoeksvraag is te beperkt om een dergelijke verstrekkende gevolgtrekking te kunnen dragen. Op de eerste plaats lag de nadruk in dat hoofdstuk op de bescherming van het individu bij het toestaan van andere alternatieve stemmethoden tegen inbreuken op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Een vrij en eerlijk verkiezingsproces vergt echter meer dan alleen de bescherming van de rechten van het individu. Dat het noodzakelijke transport van de stembus bij de inzet van mobiele stembureaus het verkiezingsproces ook kwetsbaarder maakt voor stembusfraude – een inbreuk op de stemgelijkwaardigheid – is bijvoorbeeld een risico dat buiten de reikwijdte van de in hoofdstuk 3 gekozen vraagstelling valt. Bovendien, en dat is de tweede reden dat hier geen alternatief voor het stemmen bij volmacht naar voren wordt geschoven, spelen bij de keuze van een alternatieve stemmethode ook andere aspecten een rol. Zo is in hoofdstuk 3 niet gekeken naar de mate waarin de stemmethode stemgerechtigden baat en evenmin naar de kosten en uitvoeringslasten. De keuze voor een geschikt alternatief vergt derhalve nadere studie en valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

8. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 21-22.

10.2 HOUDBAARHEID VAN DE HUIDIGE REGELING OM BIJ VOLMACHT TE
STEMMEN

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen op zichzelf verenigbaar is met de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Maar de Venetië Commissie heeft daarbij wel een kanttekening gemaakt. '[V]ery strict rules must apply to voting by proxy'.⁹ Oftewel, de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen moet dan wel strikt gereguleerd zijn. En daar wringt hem de schoen. In hoofdstuk 5 van dit onderzoek is namelijk vastgesteld dat in Nederland aan de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen en de mogelijkheid om een volmacht uit te oefenen nauwelijks beperkingen zijn gesteld. Integendeel, ter bevordering van een hoog opkomstpercentage is er in de loop der jaren juist veel aan gedaan om het de stemgerechtigden zo eenvoudig mogelijk te maken. Daarnaast is de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de stemgelijkwaardigheid en de stemvrijheid daarbij bijna volledig bij de stemgerechtigden neergelegd.¹⁰ Maar die worden onvoldoende voorbereid om die verantwoordelijkheid te kunnen nemen.¹¹

De in de vorige alinea aangehaalde aanbeveling van de Venetië Commissie om, als de verkiezingsregelgeving een regeling bevat om bij volmacht te stemmen deze mogelijkheid strikt te reguleren, is gebaseerd op fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. En deze beginselen vloeien weer voort uit internationale verdragen; verdragen waarbij ook Nederland partij is. Ook in de evaluatierapporten van OVSE/ODIHR is meermaals geadviseerd om de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen strikter te reguleren.¹² Toch heeft dit niet tot aanpassing van de Kieswet geleid. De argumenten die in Nederland worden aangevoerd om dat niet te doen zijn daarbij vooral pragmatisch van aard.

Tegen de aanbeveling om de mogelijkheid te stemmen bij volmacht strikter te reguleren wordt bijvoorbeeld ingebracht dat de regeling in een grote behoefte voorziet,¹³ want bij verkiezingen in Nederland wordt gemiddeld 9,93% van de stemmen bij volmacht uitgebracht.¹⁴ Maar die relatie is niet één-op-één te leggen. Want wat wordt in dit verband onder *behoefte hebben* verstaan? De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen heeft een vangnetfunctie;¹⁵ de mogelijkheid is alleen bedoeld voor stemgerechtigden die niet in staat zijn om op de dag van

9. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 8.

10. Zie hierover hoofdstuk 6 van dit onderzoek.

11. Zie hierover paragraaf 9.2 van dit onderzoek.

12. OSCE/ODIHR 2012a, p. 7; OSCE/ODIHR 2010a, p. 9; en OSCE/ODIHR 2006, p. 10.

13. Bijvoorbeeld in: Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 48, p. 2; en Kamerstukken II 2007/08, 31 200-VII, nr. 26, p. 6.

14. Zie hierover paragraaf 4.1 van dit onderzoek.

15. Kamerstukken II 2010/11, 31 142, nr. 25, p. 5.

de stemming zelf hun stem uit te brengen bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau.¹⁶ Dat is de groep stemgerechtigden die écht behoefte heeft aan een alternatieve stemmethode: in casu de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. Het feit dat gemiddeld 9,93% van de kiezers dit vangnet gebruikt, wil niet zeggen dat dit vangnet ook voor al deze kiezers noodzakelijk is om aan de stemming te kunnen deelnemen. Dat is namelijk niet zo. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Kamer al eens geïnformeerd dat aan het bij volmacht uitbrengen van een stem in de praktijk vooral praktische overwegingen ten grondslag liggen.¹⁷ Een aanzienlijk deel van de volmachtgevers stemt niet uit noodzaak bij volmacht, maar omdat het comfortabel is.¹⁸ Al is de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen daar formeel niet voor bedoeld.¹⁹

Uit de vorige alinea kan de conclusie getrokken worden dat de eigenlijke functie van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen in Nederland in de praktijk uit het oog is verloren. Van een alternatief voor stemgerechtigden wier stem anders geen invloed zou kunnen hebben op de verkiezingsuitslag is zij de facto verworpen tot een middel om de verkiezingsopkomst te bevorderen. Maar is dat erg? Een hoge verkiezingsopkomst is doorgaans iets nastrevenswaardigs. Bovendien laat het Nationaal Kiezeronderzoek keer op keer zien dat het vertrouwen van Nederlanders in het verkiezingsproces zeer groot is.²⁰ Internationale verkiezingswaarnemers bevestigen dat ook in hun evaluatierapporten.²¹ Nederland staat ook stevast in een door experts opgestelde Top 10 van landen met de meest integere verkiezingen wereldwijd.²² Dus op het eerste gezicht is er niet direct een noodzaak om strikter te gaan reguleren. Al is de Top-10-notering in 2021 minder glansrijk dan in eerdere jaren.²³ Desondanks is het vanuit staatsrechtelijk oogpunt belangrijk dat Nederland de aanbeveling van OVSE/ODIHR opvolgt om de regeling in het kiesrecht over het stemmen bij volmacht nog eens kritisch tegen het licht te houden.²⁴

16. Zie hierover paragraaf 5.1 van dit onderzoek.

17. Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 48, p. 2.

18. Zie hierover paragraaf 9.3.1 van dit onderzoek.

19. Zie hierover paragraaf 5.1 van dit onderzoek.

20. Sipma e.a. 2021, p. 38; Van der Meer, Van der Kolk & Rekker 2017, p. 23; en Schmeets 2015, p. 120.

21. OSCE/ODIHR 2017a, p. 3; en OSCE/ODIHR 2012a, p. 12.

22. In 2016 stonden Nederland en Estland gedeeld 7^e met 79 van de 100 punten en moesten zij 6 landen boven zich dulden. Zie:

The Electoral Integrity Project 2016, p. 4.

In 2017 stonden Nederland, Duitsland en Zweden gedeeld 5^e met 80 van de 100 punten en moesten zij 5 landen boven zich dulden. Zie: The Electoral Integrity Project 2017, p. 6.

23. In 2021 stond Nederland 9^e met 78 van de 100 punten en moest het 16 landen boven zich dulden. Zie: The Electoral Integrity Project 2021, p. 6.

24. OSCE/ODIHR 2012a, p. 7; OSCE/ODIHR 2010a, p. 9; en OSCE/ODIHR 2006, p. 10.

Het probleem zit hem in Nederland nog niet eens zozeer in het gevaar dat de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen wordt misbruikt voor afpersing, omkoping of zelfs het ronselen van volmachten. Vooralsnog lijken dat vooral theoretische risico's. In hoofdstuk 4 van dit onderzoek is immers vastgesteld dat er geen aanwijzingen zijn dat deze risico's zich metterdaad regelmatig verwerkelijken. Tot op heden is dat in Nederland ook steeds hét argument geweest om de regeling om bij volmacht te stemmen in de kern ongemoeid te laten.²⁵ Dat, plus de wens dat zoveel mogelijk personen aan de stemming deelnemen.²⁶ Maar dit laat onverlet dat er in Nederland wél een probleem is. Het verkeerd gebruik van de regeling leidt ertoe dat de uitoefening van volmachten in Nederland in de praktijk vaak gepaard gaat met een schending van de stemgelijkwaardigheid.²⁷ Te vaak laten volmachtgevers in hun steminstructie ruimte aan hun gevolmachtigden om nog zélf een keuze te maken. De stemvoorkeur van gevolmachtigden krijgt dan meer invloed op de verkiezingsuitslag dan de stemvoorkeur van andere kiezers. Daarnaast vormt ook het ogenschijnlijke gemak waarmee stemgerechtigden in Nederland ervoor kiezen om bij volmacht te stemmen een probleem. Niet in de eerste plaats vanwege de afweging die individuele mensen daarbij maken, maar wel vanwege het risico dat de resultante van al die individuele afwegingen een situatie creëert die de potentie heeft om het vertrouwen te ondermijnen dat er in Nederland vrije en eerlijke verkiezingen plaatsvinden.²⁸ Op individueel niveau zijn de praktische overwegingen die stemgerechtigden hebben om bij volmacht te stemmen namelijk vaak best navolgbaar. Waarom zelf naar het stembureau gaan als uw partner daar al heengaat en middels een volmacht ook namens u kan stemmen? Op individueel niveau is dat een begrijpelijke vraag. Stemmen bij volmacht is immers wel zo efficiënt. Net zoals uw partner vragen bij een volgend supermarktbezoek dat ene product even voor u mee te nemen dat ook is. Maar de uitoefening van het stemrecht is natuurlijk wel van een andere orde. Dit gaat over het invulling geven aan een strikt persoonlijk grondwettelijk recht: het kiesrecht.

Maar met rechten komen ook verantwoordelijkheden. Het is in ieders belang dat die verkiezing niet alleen vrij en eerlijk verloopt, maar dat alle betrokkenen er naderhand ook op durven vertrouwen dat de verkiezing eerlijk verlopen is. Want op het moment dat dit vertrouwen wegvalt, ontstaat er een probleem. Dan wordt de verkiezingsuitslag niet meer vertrouwd²⁹ en ontbeert het gekozen orgaan legitimiteit. Want de publieke perceptie van de integriteit van verkiezingen beïnvloedt

25. Bijvoorbeeld in Kamerstukken II 2015/16, 31 142, nr. 54, p. 2.

26. Kummeling 2016, p. 226.

27. Zie hierover paragraaf 9.3.2 van dit onderzoek.

28. Zie hierover paragraaf 9.1 van dit onderzoek.

29. Noyon heeft recent kritiek geuit op de wenselijkheid van vertrouwen (dat evengoed een uiting van apathie kan zijn) en pleit voor gezonde scepsis over het functioneren van de overheid. Zie: Noyon 2022, p. 78-79. Mijns inziens staat gezonde scepsis over de absolute betrouwbaarheid van verkiezingsuitslag niet in de weg aan het vertrouwen dat de verkiezing vrij en eerlijk is verlopen.

de legitimiteit van de politiek.³⁰ Eigenlijk valt dan de basis onder de democratische rechtsstaat weg. Want zonder vrije en eerlijke verkiezingen kan er geen democratische rechtsstaat zijn. De fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen zijn bedoeld om dat vertrouwen, en daarmee het voortbestaan van de democratische rechtsstaat, te waarborgen.³¹

De fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen kunnen het best gewaarborgd worden als stemgerechtigden op de dag van de stemming naar het stemlokaal komen om dáár in persoon hun stemrecht uit te oefenen.³² Stemmen bij volmacht gaat gepaard met een inbreuk op het stemgeheim. De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen brengt bovendien risico's mee voor het gewaarborgd zijn van twee andere fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen: de stemvrijheid en de stemgelijkwaardigheid.³³ Juist om te vermijden dat deze risico's worden aangegrepen om een gerucht over de verwezenlijking daarvan in de ronde te doen gaan is het belangrijk dat alleen bij volmacht stemt wie echt niet anders kan en dat de procedure daarvoor strikt is gereguleerd. Want als er onnodig veel mensen bij volmacht stemmen, neemt het risico toe dat er met succes geruchten worden verspreid over mogelijke verkiezingsfraude of misbruik van de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen. Dankzij sociale media kunnen dergelijke geruchten tegenwoordig in een korte tijd veel meer personen informeren, activeren en mobiliseren.³⁴ Zelfs als naderhand wordt bewezen dat een dergelijk gerucht onjuist is, blijft het gerucht die kracht nog enige tijd behouden.³⁵ Desinformatie kan het vertrouwen in een vrij en eerlijk verkiezingsproces – en daarmee in de democratische rechtsstaat – ondermijnen.³⁶ En dat moet worden voorkomen. Het is onze collectieve verantwoordelijkheid om bij te dragen aan het behoud van vertrouwen in de democratische rechtsstaat. Daarom is het belangrijk dat kiezers niet uit gemakzucht bij volmacht te stemmen, maar daar alleen toe overgaan als zij anders niet in staat zouden zijn om aan de stemming deel te nemen. Of zoals het in paragraaf 5.1.3 van dit onderzoek is geformuleerd: 'Het streven naar gemak en eenvoud in het verkiezingsproces teneinde de opkomst te bevorderen, moet zijn grens vinden in de noodzaak ook de andere fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen voldoende te waarborgen.' De kritiek van OVSE/ODIHR komt er feitelijk op neer dat Nederland daar onvoldoende in slaagt.

Men kan accepteren dat er onbewust en onbedoeld (veelal kleine) telfouten worden gemaakt die evenwel geen wezenlijke invloed hebben op de verkiezingsuitslag.

30. Norris 2014, p. 167.

31. Zie hierover ook paragraaf 5.1.3 van dit onderzoek.

32. Zie hierover paragraaf 3.1 van dit onderzoek.

33. Zie hierover paragraaf 2.1 en paragraaf 2.3 van dit onderzoek.

34. Van Duin, Wijkhuijs & Eberg 2016, p. 44.

35. Stinesen, Sneijder & Klarenbeek 2016, p. 331.

36. Mackor 2023, p. 197. Zie ook: Milner 2013, p. 110-111.

Aan het begin van deze paragraaf is gememoreerd dat de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen volgens de Venetië Commissie op zichzelf verenigbaar is met de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen, mits die mogelijkheid strikt is gereguleerd.³⁷ Maar wat houdt dat *strikt gereguleerd* zijn in? Daarin kan een door Michael Krennerich voor de Venetië Commissie uitgebrachte studie meer inzicht bieden. Krennerich schrijft daarin over alternatieve stemmethoden: 'Furthermore, (...) a variety of absentee voting procedures, designed to ensure that those voters who cannot cast their vote(s) on election day at the polling station, in their constituency or state territory, are able to vote. This should be viewed positively in principle. However, it should be accompanied by measures to ensure the integrity of the elections.'³⁸ Uit deze beschrijving zijn twee elementen voor de gewenste strikte regels te destilleren. Ten eerste wordt weliswaar in beginsel positief geoordeeld over het aanbieden van een alternatieve stemmethode, maar dan wel binnen het kader dat dit alternatief wordt aangeboden aan stemgerechtigden die anders niet in staat zouden zijn geweest om hun stemrecht uit te oefenen. Het is niet generiek een goed idee. En ten tweede moeten bij het gebruik van deze alternatieve stemmethode de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen zoveel mogelijk zijn gewaarborgd. Daar moet bij de juridische vormgeving van de procedure dus rekening mee worden gehouden. Het is niet toevallig dat beide elementen ook te herkennen zijn in de aanbevelingen die OVSE/ODIHR aan Nederland doet over het stemmen bij volmacht. Ten eerste, het terugdringen van het aantal stemgerechtigden dat bij volmacht stemt (§ 10.2.1).³⁹ En ten tweede, meer werk maken van de bescherming van fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen (§ 10.2.2).⁴⁰ Al wordt in de adviezen niet altijd even zichtbaar onderscheid gemaakt tussen beide elementen. Dat is verklaarbaar, want het zijn feitelijk twee kanten van dezelfde medaille. De reden dat OVSE/ODIHR ervoor pleit het gebruik van volmachten terug te dringen, houdt immers óók verband met de noodzaak te komen tot robuustere waarborgen van de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Maar het onderscheid is hier bruikbaar. Daarom wordt in het vervolg van deze paragraaf ingegaan op de manier waarop aan beide elementen afzonderlijk inhoud gegeven kan worden.

10.2.1 *Terugdringen gebruik volmachten*

Er zijn verschillende mogelijkheden denkbaar om het percentage kiezers dat in Nederland bij verkiezingen bij volmacht stemt terug te dringen. Er kan bijvoorbeeld aanvullend van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen nog een tweede alternatieve stemmethode worden aangeboden voor stemgerechtigden die

37. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002, p. 8.

38. Krennerich 2020, p. 45.

39. OSCE/ODIHR 2010a, p. 8-9; OSCE/ODIHR 2012a, p. 7; en OSCE/ODIHR 2017a, p. 17.

40. OSCE/ODIHR 2006, p. 10; OSCE/ODIHR 2010a, p. 8-9; en OSCE/ODIHR 2021, p. 6.

op de dag van de stemming niet in staat zijn om hun stem in persoon bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau uit te brengen (§ 10.2.1.1). Een tweede mogelijkheid is het nog eens extra expliciteren van de bestaande regels over het stemmen bij volmacht (§ 10.2.1.2). In hoofdstuk 9 is immers de conclusie getrokken dat zich in Nederland onder de kiezers die bij volmacht stemmen ook nogal wat personen bevinden die eigenlijk niet volmachtgerechtigd zijn.⁴¹ Als het onnodig bij volmacht stemmen daardoor afneemt, kan het doel worden bereikt zonder wezenlijke veranderingen in het kiesrecht. Maar vermoedelijk is het opwerpen van een administratieve drempel toch de meest effectieve manier om het aantal kiezers dat bij volmacht stemt terug te dringen (§ 10.2.1.3).

10.2.1.1 *Aanvullend nog een alternatieve stemmethode aanbieden*

Een van de mogelijkheden om het percentage kiezers dat bij volmacht stemt terug te dringen is het aanbieden van een andere alternatieve stemmethode naast de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen, zoals de mogelijkheid vervroegd een stem uit te komen brengen bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau. Zoals in paragraaf 9.3.3 van dit onderzoek is geschreven, is dit de denkrichting van het kabinet⁴² en is er inmiddels ook een hiertoe strekkend initiatiefvoorstel ingediend door de Tweede Kamerleden Sneller (D66) en Kathmann (PvdA).⁴³ De mogelijkheid om vervroegd een stem uit te brengen bij een stembureau kan een oplossing zijn voor stemgerechtigden die nu bij volmacht stemmen omdat de dag van de stemming hen niet schikt. Voor anderen, bijvoorbeeld mensen die wegens ziekte, een handicap of mobiliteitsproblemen bij volmacht stemmen, biedt het geen soelaas. De bestaande mogelijkheid om bij volmacht te stemmen niet aanvullen maar vervangen door de mogelijkheid om vervroegd te stemmen, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) in het verleden wel eens hebben bepleit,⁴⁴ is daarom geen goed idee.

Aanbeveling 1

Zie voorlopig af van de invoering van vervroegd stemmen in een stemlokaal. De invoering daarvan is niet nodig om het aantal kiezers dat bij volmacht stemt terug te dringen.

41. Zie hierover paragraaf 9.3.1 van dit onderzoek.

42. Kamerstukken II 2017/18, 31 142, nr. 83, p. 5; Kamerstukken II 2017/18, 31 142, nr. 84, p. 13; en Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, p. 4.

43. Kamerstukken II 2021/22, 36 047, nrs. 1-3.

44. Verkiezingsagenda 2021 2018, p. 4.

Nederland is een dichtbevolkt land. Er worden veel stembureaus ingesteld⁴⁵ en de afstand tussen de plek waar men verblijft en het dichtstbijzijnde stemlokaal is daardoor doorgaans gering. Anders dan bijvoorbeeld in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn stemgerechtigden in Nederland niet gehouden hun stem uit te brengen in het stemlokaal dat het dichtst bij hun woonhuis ligt. Zij kunnen hun stem normaliter uitbrengen bij alle binnen hun gemeente gevestigde stembureaus⁴⁶ en – met een kiezerspas – zelfs bij alle stembureaus binnen het gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden. Bij Tweede Kamerverkiezingen dus bij een willekeurig in Nederland gevestigd stembureau. De openingstijden van de stembureaus zijn daarenboven zeer ruim. Gelet op dit alles kan men de vraag stellen of er wel veel stemgerechtigden zullen zijn voor wie de dag van de stemming daadwerkelijk de doorslaggevende reden is om bij volmacht te stemmen. En of voor deze mensen het aanbieden van twee aan de stemming voorafgaande werkdagen dan veel verschil zal maken.⁴⁷ Terwijl het verder verruimen van de periode waarbinnen vervroegd bij een stembureau gestemd kan worden ceteris paribus om uitvoeringstechnische redenen onmogelijk is.⁴⁸ Deze alternatieve stemmethode lijkt al bij al meer bij te dragen aan het faciliteren van comfort voor stemgerechtigden, dan dat zij eraan bijdraagt dat de stem van stemgerechtigden die niet in staat zijn om op de dag van de stemming zelf hun stem uit te brengen bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau toch betrokken kan worden bij de vaststelling van verkiezingsuitslag.

Voor de gedachte dat de mogelijkheid om vervroegd te stemmen wel het comfort voor stemgerechtigden vergroot, maar weinig extra bijdraagt aan het faciliteren van stemgerechtigden die niet in staat zijn om hun stem bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau uit te brengen, kan bevestiging worden gevonden in onderzoeken die bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021⁴⁹ en de gemeentelijke herindelingsverkiezingen in 2022 zijn gedaan.⁵⁰ In verband met de coronapandemie hadden stemgerechtigden bij die twee verkiezingen de keuze om hun stem al een dag of twee dagen voorafgaand aan de dag van de stemming uit te brengen bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau.⁵¹ In een evaluatie van de herindelingsver-

45. Bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2021 waren voor de dag van de stemming 9.000 stembureaus ingesteld. Zie: Kamerstukken II 2021/22, 35 165, nr. 43, p. 5.

46. Alleen als de grens van twee of meer waterschappen door een gemeente loopt, is dit bij waterschapsverkiezingen in de betreffende gemeenten niet altijd het geval.

47. Het genoemde initiatiefwetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om één of twee dagen voor de dag van de stemming een stem uit te brengen bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau. Vgl. artikel I, onderdeel G, van het initiatiefwetsvoorstel (Kamerstukken II 2021/22, 36 047, nr. 2, p. 2-3).

48. Kamerstukken II 2020/21, 35 590, nr. 22, p. 3.

49. Ipsos 2021, p. 18.

50. Van Miltenburg, Gutter & Van Bebber 2022, p. 5.

51. Art. 2g Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 zoals ingevoegd door de Wet van 29 september 2021 (Stb. 2021, 456).

kiezingen gaf 26% van de kiezers aan vervroegd gestemd te hebben omdat zij op de dag van de stemming geen of weinig tijd hadden. Een meerderheid (61%) gaf daarentegen aan geen speciale reden te hebben of gewoon zo snel mogelijk te willen hebben gestemd.⁵² Uiteraard werd er wel een 'behoefte' aan vervroegd stemmen gemeten: vier op de tien kiezers vonden dat vervroegd stemmen bij iedere verkiezing mogelijk zou moeten zijn.⁵³

Het mogelijk maken dat stemgerechtigden al voor de dag van de stemming hun stem kunnen uitbrengen bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau, levert een zeer bescheiden risico op voor de stemvrijheid van de stemgerechtigden die van deze mogelijkheid gebruikmaken.⁵⁴ Voor zover de mogelijkheid vervroegd te stemmen ertoe zou leiden dat stemgerechtigden die nu onnodig bij volmacht stemmen er dan voor kiezen om toch in persoon te gaan stemmen, zou dat een te verwelkomen verbetering zijn ten opzichte van de huidige situatie. Of dit verband ook bestaat, is evenwel onbekend. Het weinige onderzoek dat is gedaan naar de redenen die kiezers hebben om bij volmacht te stemmen, lijkt er in elk geval niet direct op te wijzen.⁵⁵

Als de mogelijkheid om vervroegd te stemmen ertoe zou leiden dat de kiezers die nu op de dag van de stemming in persoon stemmen zich over drie dagen gaan verspreiden, dan kan dit op termijn ertoe leiden dat colleges van burgemeester en wethouders het aantal stembureaus dat in hun gemeente gevestigd is terugbrengen in verband met de gedaalde vraag. Gelet op de kosten en de moeite die iedere keer opnieuw opgebracht moet worden om voldoende stembureauleden te werven, zou een dergelijke actie ook te begrijpen zijn. Maar het gevolg daarvan zou wel zijn dat de gemiddelde afstand die stemgerechtigden moeten afleggen om een stemlokaal te bereiken toeneemt, hetgeen nadelig uitpakt voor stemgerechtigden met een beperkte mobiliteit. Dat het permanent mogelijk maken dat stemgerechtigden vervroegd kunnen stemmen bijdraagt aan de toegankelijkheid van het verkiezingsproces, zoals de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt,⁵⁶ is dan ook een stelling waarvan de juistheid op termijn nog maar moet blijken. Alles afwegende denk ik dat het permanent mogelijk maken vervroegd te stemmen bij een stembureau maar weinig volmachtgerechtigden een mogelijkheid biedt om alsnog in persoon aan de stemming deel te nemen en dus geen geschikt instrument is om aan de kritiek van OVSE/ODIHR tegemoet te komen. Als het percentage kiezers dat bij volmacht stemt er al door afneemt, betreft het vermoedelijk hoofdzakelijk personen die op grond van de huidige regels eigenlijk al niet bij volmacht

52. Van Miltenburg, Gutter & Van Bebber 2022, p. 5.

53. Van Miltenburg, Gutter & Van Bebber 2022, p. 5.

54. Zie hierover paragraaf 3.2.1 van dit onderzoek.

55. Zie hierover paragraaf 9.3.1 van dit onderzoek.

56. Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, p. 3.

zouden hebben mogen stemmen (en dat desondanks toch doen). Dat kan men als winst presenteren, maar de vraag is of de baten in dat geval opwegen tegen de kosten en de risico's op de lange(re) termijn. Al bij al lijkt het willen terugdringen van het percentage kiezers dat bij volmacht stemt geen goed argument om vervroegd stemmen bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau in te voeren.

10.2.1.2 *Meer aandacht voor bestaande regels*

Aan het slot van de vorige paragraaf werd er al even aan gerefereerd: er zijn bij verkiezingen in Nederland stemgerechtigden die bij volmacht stemmen, terwijl zij eigenlijk daartoe niet gerechtigd zijn. In hoofdstuk 9 van dit onderzoek is geconcludeerd dat dit een aanzienlijk deel van de kiezers die bij volmacht stemmen betreft.⁵⁷ Als alleen stemgerechtigden die écht niet in staat zijn om in persoon aan de stemming deel te nemen bij volmacht zouden stemmen – zoals de Kieswet voorschrijft – en alle anderen gewoon in persoon, dan zou het percentage kiezers dat bij volmacht stemt óók afnemen. Want de jure mag de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen in Nederland dan beperkt zijn; de facto is het beeld heel anders. Iedereen die om willekeurig welke reden bij volmacht wil stemmen, kan dat⁵⁸ en doet dat in de praktijk ook.⁵⁹ De kritiek van OVSE/ODIHR op Nederland is daarom niet zozeer gericht op de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen, maar spitst zich toe op de manier waarop die regeling in Nederland wordt toegepast. OVSE/ODIHR vraagt nog eens naar de 'practice of proxy voting'⁶⁰ te kijken en bekritiseert de 'scale and disproportionality of its use'.⁶¹

In Nederland bepalen stemgerechtigden zelf of zij volmachtgerechtigd zijn. Dat is het geval als een volmacht onderhands wordt verleend, en ook als een volmacht wordt verleend op schriftelijke aanvraag.⁶² Maar stemgerechtigden worden onvoldoende voorbereid om die verantwoordelijkheid te kunnen nemen.⁶³ De voorlichting moet dus verbeteren. Daarnaast zou in de bestaande rechtsregels verduidelijkt kunnen worden onder welke omstandigheden iemand volmachtgerechtigd is; hetgeen de communicatie daarover weer vergemakkelijkt.

Aanbeveling 2

Leg in de verkiezingsregelgeving concreet vast onder welke omstandigheden een stemgerechtigde het recht heeft om bij volmacht te stemmen. Bijvoorbeeld: stemmen bij volmacht is toegestaan in geval van:

57. Zie hierover paragraaf 9.3.1 van dit onderzoek.

58. Zie hierover paragraaf 5.1.2 van dit onderzoek.

59. Zie hierover paragraaf 9.3.1 van dit onderzoek.

60. OSCE/ODIHR 2021, p. 6.

61. OSCE/ODIHR 2017a, p. 17.

62. Zie hierover paragraaf 6.2.2 van dit onderzoek.

63. Zie hierover paragraaf 9.2 van dit onderzoek.

- 1°. ziekte;
- 2°. tijdelijk verblijf in het buitenland; of
- 3°. een handicap die de stemgerechtigde belet om zonder bijstand aan de stemming deel te nemen.

Door degenen die bij volmacht willen stemmen zelf te laten bepalen of zij dit mogen; hen voor de beoordeling van dat vraagstuk een abstract geformuleerd criterium mee te geven; en door geen enkele verkiezingsautoriteit er toezicht op te laten houden hoe stemgerechtigden met die verantwoordelijkheid omgaan, heeft de Nederlandse wetgever spreekwoordelijk de kat op het spek gebonden. Het invoeren van een plicht om te bewijzen dat men inderdaad voldoet aan de vereisten om bij volmacht te stemmen is nu in Nederland vermoedelijk niet haalbaar.⁶⁴ Maar in de Kieswet zouden wel concreet toepasbare handvatten opgenomen kunnen worden om stemgerechtigden te helpen bepalen of stemmen bij volmacht in hun situatie aangewezen kan zijn. In hoofdstuk 8 is vastgesteld dat de regelingen om bij volmacht te stemmen zoals deze in België en het Verenigd Koninkrijk in het kiesrecht zijn vormgegeven, dergelijke handvatten wél bieden.⁶⁵ Als er geen toezicht wordt gehouden op het naleven van deze criteria, kan daarmee natuurlijk nog steeds niet worden voorkomen dat er kiezers bij volmacht stemmen die daartoe eigenlijk niet het recht hebben. Maar het aanbieden van concrete handvatten om te bepalen of bij volmacht stemmen aangewezen kan zijn, heeft wel twee voordelen. In de eerste plaats wordt daarmee scherper afgebakend in welke situatie het stemmen bij volmacht zeker niet is aangewezen. En in de tweede plaats doet het een moreel appel op de stemgerechtigden; het laat zien dat stemmen bij volmacht iets is waartoe niet lichtvaardig mag worden besloten. Wie door zijn dagelijkse routine aan te passen in persoon kan stemmen – bijvoorbeeld door een half uur vroeger op te staan, iets later op zijn werk aan te komen, iets eerder van zijn werk naar huis te vertrekken of een kiezerspas aan te vragen en bij een stembureau buiten zijn gemeente aan de stemming deel te nemen –, doet er goed aan niet bij volmacht te stemmen. Zie in dit verband ook artikel J 10 van de Kieswet. Daarin is geregeld dat als stemgerechtigden niet buiten de vastgestelde arbeidstijd aan de stemming kunnen deelnemen, hun werkgever verplicht is hen gelegenheid te bieden om tóch naar het stembureau te gaan (mits dit niet meer dan twee arbeidsuren kost).

10.2.1.3 Een administratieve drempel

Een derde mogelijkheid om het gebruik van volmachten terug te dringen, is het opwerpen van een administratieve drempel daarvoor. Ook dit is een mogelijkheid

64. Zie hierover paragraaf 8.1.2.1 van dit onderzoek.

65. Zie hierover respectievelijk paragraaf 8.1.1.1 en 8.3.2.1 van dit onderzoek.

die OVSE/ODIHR eerder heeft geadviseerd.⁶⁶ Daarbij werd Nederland de suggestie aan de hand gedaan om stemgerechtigden die bij volmacht willen stemmen te verplichten een daartoe strekkende aanvraag in persoon bij het gemeentehuis in te dienen. Het overnemen van die suggestie zou de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen echter ernstig kunnen belemmeren voor een groep stemgerechtigden voor wie deze mogelijkheid soms juist de aangewezen manier is om toch aan de stemming te kunnen deelnemen. Bijvoorbeeld stemgerechtigden met een beperkte mobiliteit of een ziekte die hen bedlegerig maakt. In de geest van deze aanbeveling zou wel gedacht kunnen worden aan het in heel Nederland schrappen van de mogelijkheid om onderhands een volmacht te verlenen en alleen de volmacht op schriftelijke aanvraag te behouden.

Aanbeveling 3

Schaf de mogelijkheid tot het onderhands verlenen van een volmacht af.

Het schrappen van de mogelijkheid om onderhands een volmacht te verlenen zou drie voordelen hebben. Ten eerste zou dit het gebruik van de kiezerspas stimuleren. Met een kiezerspas kunnen stemgerechtigden hun stem bij eender welk stembureau binnen het gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden uitbrengen.⁶⁷ Daarmee zou de kiezerspas voor veel werkenden en studerende die nu bij volmacht stemmen een oplossing kunnen zijn om wél in persoon aan de stemming deel te nemen. Zeker in combinatie met initiatieven als www.waarismijnstemlokaal.nl.⁶⁸ Op dit moment is het aanvragen van een kiezerspas echter minder aantrekkelijk dan het stemmen bij volmacht, omdat de eerste schriftelijk moet worden aangevraagd terwijl de laatste eenvoudig onderhands kan worden verleend. Het feit dat in de praktijk ook digitale kopieën van identiteitsbewijzen gebruikt kunnen worden bij het uitoefenen van een onderhands verleende volmacht draagt daar alleen nog maar verder toe bij.⁶⁹ Kortom: stemmen bij volmacht is op dit moment veel comfortabeler dan stemmen met een kiezerspas. Als stemgerechtigden om bij volmacht te kunnen stemmen echter schriftelijk een aanvraag daartoe zouden moeten indienen, dan wordt de disbalans hersteld. In persoon stemmen met een kiezerspas is dan net zo eenvoudig te realiseren als stemmen bij volmacht en wordt daarmee relatief aantrekkelijker. Te meer omdat kiezers die

66. OSCE/ODIHR 2010a, p. 9.

67. Art. K 1 lid 1 Kieswet.

68. Deze website is een initiatief van de Open State Foundation met subsidie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De website streeft ernaar een overzicht van alle stemlokalen in alle gemeenten te bieden, zodat stemgerechtigden eenvoudig het dichtstbijzijnde stemlokaal kunnen vinden (ook in een hun verder onbekende omgeving). Vgl. Kamerstukken II 2021/22, 35 165, nr. 47, p. 4.

69. Zie hierover paragraaf 5.5.3 van dit onderzoek.

in persoon stemmen niet hoeven te dulden dat er inbreuk wordt gemaakt op hun stemgeheim.

Een tweede voordeel van het afschaffen van de mogelijkheid om onderhands een volmacht te verlenen zou kunnen zijn, dat dit een remmend effect heeft op de keuze van stemgerechtigden om bij volmacht te stemmen. Als daarvoor een schriftelijke aanvraag moet worden ingediend, wordt duidelijk onderstreept dat stemmen bij volmacht niet 'gewoon' is, maar iets dat men alleen doet als men verwacht op geen andere wijze – ook niet met een kiezerspas – aan de stemming te kunnen deelnemen.⁷⁰ Dat stimuleert stemgerechtigden mogelijk om, meer dan in de huidige situatie, stil te staan bij de vraag of zij wel volmachtgerechtigd zijn. Bovendien vergt het schriftelijk indienen van een aanvraag meer tijd. Niet alleen aan de zijde van de stemgerechtigde, die de aanvraag moet voorbereiden, maar ook aan de zijde van het bestuursorgaan dat op de aanvraag moet beslissen. Het risico dat in een opwelling wordt besloten om bij volmacht te stemmen, neemt daardoor af.

Daarnaast, en dat is het derde voordeel, biedt de betrokkenheid van een verkiezingsautoriteit bij de verlening van een volmacht mogelijkheden om actief erop toe te zien dat de stemvrijheid van stemgerechtigden niet onder druk staat.⁷¹

Maar er zijn natuurlijk ook nadelen. Een belangrijk nadeel is dat de op schriftelijke aanvraag verleende volmacht in Nederland niet kan worden vervangen of ingetrokken.⁷² Waar volmachtgevers in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk wel een mogelijkheid daartoe hebben⁷³ – in die landen kan de volmachtgever zelfs nog in persoon aan de stemming deelnemen⁷⁴ – staat de in Nederland bestaande mogelijkheid om te stemmen in een willekeurig stemlokaal aan een introductie van die mogelijkheid in de weg. Anders dan in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is in Nederland immers onbekend bij welk stembureau de gevolmachtigde de volmacht zal uitoefenen. Het is een mooie illustratie van hoe in het kiesrecht alles met alles samenhangt en men dus voorzichtig moet zijn met het kopiëren van zogenaamde *best practices* uit het buitenland. Het venijn zit hem vaak in de details.

70. Zie hierover paragraaf 8.1.2.1 van dit onderzoek.

71. Zie hierover paragraaf 6.2.2 van dit onderzoek.

72. Zie hierover paragraaf 1.4.3 van dit onderzoek.

73. Frankrijk: art. L75 Code électoral; en Verenigd Koninkrijk: Schedule 4 paragraaf 6(10) onder a en b Representation of the People Act 2000 en sectie 8(9) Representation of the People Act 1985.

74. Dit kan zolang de gevolmachtigde de volmacht nog niet heeft uitgeoefend (vgl. art. L76 Code électoral) en de gevolmachtigde daarenboven, althans wat het Verenigd Koninkrijk betreft, niet heeft aangegeven de volmacht per post te willen uitoefenen (vgl. Schedule 4 paragraaf 7(2) Representation of the People Act 2000 en sectie 9(2) Representation of the People Act 1985).

Een tweede nadeel van het afschaffen van de mogelijkheid om onderhands een volmacht te verlenen, is dat stemmen bij volmacht in een acute overmachtssituatie niet meer mogelijk zal zijn. De schriftelijke aanvraag tot het verlenen van een volmacht moet immers uiterlijk de vijfde dag voor de dag van de stemming bij de burgemeester worden ingediend.⁷⁵ Als de dag van de stemming op een woensdag valt, is dat dus uiterlijk de vrijdag ervoor. Die termijn kan nauwelijks worden verkort, want de minimumbesluittermijn voor de burgemeester is nu al één werkdag. Op dinsdagmiddag wordt het uittreksel van ongeldige stempassen vastgesteld⁷⁶ en het nummer van de stempas van de stemgerechtigde die bij volmacht stemt moet in dit register worden opgenomen.⁷⁷

Voor mij wegen de voordelen van het afschaffen van de mogelijkheid om onderhands een volmacht te verlenen zwaarder dan de daaraan verbonden nadelen. Al ben ik mij ervan bewust dat het afschaffen van de mogelijkheid daartoe vermoedelijk door velen in Nederland als een cultuurshock zou worden ervaren. Het zou daarom mooi zijn als een dergelijke rigoureuze stap toch niet nodig blijkt te zijn, omdat een intensivering en verbetering van de communicatie over het stemmen bij volmacht ertoe leidt dat het percentage stemmen dat bij volmacht wordt uitgebracht drastisch daalt. Maar als dat niet gebeurt, dan zou het afschaffen van de mogelijkheid om onderhands een volmacht te verlenen echt in beeld moeten komen om eraan bij te dragen dat de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen in Nederland gewaarborgd zijn.

10.2.2 *Robuuster waarborgen van fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen*

In de vorige paragraaf is ingegaan op maatregelen die in Nederland genomen kunnen worden om het percentage kiezers dat bij volmacht stemt terug te dringen. Dat is een eerste noodzakelijke stap om tegemoet te komen aan de kritiek die in de afgelopen jaren door internationale verkiezingswaarnemers op Nederland is geuit. Maar het is niet de enige stap. Nederland moet ook meer werk maken van het waarborgen van fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. In het bijzonder de stemvrijheid (§ 10.2.2.1), het stemgeheim (§ 10.2.2.2) en de stemgelijkwaardigheid (§ 10.2.2.3). In deze paragraaf wordt daarvoor een aantal voorstellen gedaan.

10.2.2.1 *Stemvrijheid*

In paragraaf 2.1.2 van dit onderzoek is stemvrijheid omschreven als een situatie waarin stemgerechtigden zich vrij voelen om bij het uitbrengen van hun stem

75. Art. L 7 lid 1 Kieswet.

76. Art. J 7a lid 1 Kieswet. Zie ook art. J 8 lid 3 Kieswet.

77. Art. J 7a lid 2 onder a Kieswet.

hun eigen geweten te volgen. Een situatie waarin stemgerechtigden zich niet laten leiden door de belangen of wensen van derden. Natuurlijk is voor stemvrijheid vereist dat stemgerechtigden niet onder druk worden gezet. Maar het vereist ook dat stemgerechtigden zich niet fysiek, emotioneel of moreel onder druk gezet voelen. Om de verwerkelijking van dit doel te stimuleren, kunnen in Nederland nog twee maatregelen genomen worden.

Aanbeveling 4

Leg expliciet vast dat het initiatief om bij volmacht te stemmen van de volmachtgerechtigde zélf moet uitgaan.

De eerste maatregel die in Nederland genomen kan worden om de stemvrijheid beter te waarborgen, is het in de Kieswet codificeren van de eis dat de volmachtgever zélf het initiatief tot het aanvragen c.q. verlenen van een volmacht moet nemen. Zoals in paragraaf 8.2.2.1 van dit onderzoek is opgemerkt, is dit in de Franse verkiezingsregelgeving wél gedaan. Dit vereiste is op twee plekken in de Franse Code électorale terug te vinden: in artikel L71 en in artikel L72-1.⁷⁸

In artikel L71 van de Code électorale staat dat het een stemgerechtigde alleen *op zijn verzoek* wordt toegestaan om bij volmacht te stemmen.⁷⁹ Die gedachte ligt ook ten grondslag aan de in Nederland geldende regeling om bij volmacht te stemmen. Dat blijkt klip-en-klaar uit de parlementaire geschiedenis van de Kieswet.⁸⁰ Maar in Nederland heeft de wetgever nagelaten deze eis expliciet in de Kieswet vast te leggen. Dit zou alsnog moeten gebeuren, want dat schept duidelijkheid. Als het vereiste dat het initiatief om bij volmacht te stemmen van de volmachtgever moet uitgaan in de wet zou zijn vastgelegd, was die eis steviger verankerd in de Nederlandse rechtsgemeenschap. Dan zou onomstotelijk vaststaan dat deze eis nog steeds in Nederland wordt gesteld. Nu blijkt wel uit de parlementaire geschiedenis van de Kieswet dat deze eis ten grondslag ligt aan de in Nederland geldende regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen, maar is die eis niet expliciet in de Kieswet terug te vinden. Daardoor bestaat het risico dat de eis op termijn verwordt tot een algemeen uitgangspunt – ofwel, een hoofdregel waarop uitzonderingen mogelijk zijn – of helemaal in de vergetelheid geraakt. Het codificeren van deze eis heeft bovendien als voordeel dat betrokkenen elkaar zo nodig aan het bestaan van de eis kunnen herinneren door elkaar op relevante wetsbepaling(en) te wijzen.

78. Art. L72-1 Code électorale.

79. Art. L71 Code électorale.

80. Bijvoorbeeld in: Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 67; Kamerstukken II 1992/93, 22 972, nr. 3, p. 6; en Kamerstukken II 2015/16, 31 142, nr. 54, p. 2-3.

Ten aanzien van de op schriftelijke aanvraag verleende volmacht is in de Kieswet wél voorgeschreven dat als blijkt dat de aanvrager niet zelf diens gevolmachtigde heeft aangewezen,⁸¹ de burgemeester moet weigeren in de aanvraag te bewilligen.⁸² Dat is een belangrijke waarborg. Maar dat aspirant volmachtgevers zelf de door hen gewenste gevolmachtigden hebben aangewezen, bewijst niet dat het initiatief om bij volmacht te stemmen ook van henzelf is uitgegaan. Zij kunnen daartoe ook onder druk zijn gezet, of zich daartoe onder druk gezet gevoeld hebben. Naast het in de Kieswet vastleggen van de eis dat het initiatief om bij volmacht te stemmen van de volmachtgever moet uitgaan, zouden daarom de gronden om het verlenen van een volmacht te weigeren in de Kieswet aangevuld moeten worden. Burgemeesters zouden ook verplicht moeten zijn om een aanvraag tot het verlenen van een volmacht af te wijzen als blijkt dat die aanvraag niet is ingediend door degene die (beweerdelijk) bij volmacht wil stemmen. Ook in die situatie ligt het initiatief tot de uiteindelijke indiening van de aanvraag immers niet meer bij de volmachtgever. Bovendien is het in strijd met de Kieswet.⁸³ In de Kieswet staat immers dat het verzoekschrift wordt ingediend door de aspirant volmachtgever.

Dat de aanvraag tot het verlenen van een volmacht in de praktijk niet altijd door degene wordt ingediend op wie de aanvraag betrekking heeft is weliswaar in strijd met de Kieswet, maar niet onbegrijpelijk. Doordat in de Kiesregeling geen afzonderlijke modellen zijn vastgesteld voor de schriftelijke aanvraag tot het verlenen van een volmacht en de (bijbehorende) verklaring van de gevolmachtigde dat deze bereid is als zodanig op te treden, wordt zulk gedrag door de regelgever ook uitgelokt. Op dit moment zijn beide documenten in één model vervat.⁸⁴ Dat is geen logische keuze, omdat de volmacht op schriftelijke aanvraag juist (ook) een oplossing beoogt te bieden voor situaties waarin de volmachtgever en diens gevolmachtigde niet gemakkelijk fysiek bijeen kunnen komen om samen de aanvraag te voltooien. En voor degene die bij volmacht wil stemmen zal het overdreven gecompliceerd aanvoelen om het aanvraagformulier: in te vullen (maar niet te ondertekenen!); toe te sturen aan de beoogde gevolmachtigde (zodat die diens verklaring kan invullen én ondertekenen); na ommekomst pas zelf te ondertekenen; en daarna zélf in te dienen. Dat kost naast postzegels ook kostbare tijd. Veel logischer zou het zijn als de beoogde gevolmachtigde diens ingevulde verklaring zou kunnen toesturen aan degene die bij volmacht wil stemmen. Laatstgenoemde zou de verklaring dan bij diens aanvraag kunnen voegen.

In lijn met het voorgaande is er overigens nog een maatregel denkbaar om de stemvrijheid te waarborgen. Op het indienen van een aanvraag tot het verlenen

81. Zoals voorgeschreven in art. L 8 lid 2 Kieswet.

82. Art. L 10 aanhef en onder a Kieswet.

83. Art. L 8 lid 1 Kieswet.

84. Model L 8 Kiesregeling.

van een volmacht zou artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing verklaard moeten worden. Op grond van die bepaling kan immers iedereen zich in de interactie met een bestuursorgaan laten vervangen door een derde: de gemachtigde. Alle communicatie loopt dan via de gemachtigde: ook communicatie die ontstaat door twijfel over het bestaan van een machtiging.⁸⁵ Maar als een gemachtigde een aanvraag tot het verlenen van een volmacht indient, dan is voor de burgemeester helemaal niet meer na te gaan van wie het initiatief uitging en hoe vrij de aspirant volmachtgever daadwerkelijk was om zelf een beoogd gevolmachtigde aan te wijzen. Terwijl zelfs niet is uit te sluiten dat de gemachtigde een aanvraag indient om zichzelf als gevolmachtigde aangewezen te krijgen. De buiten toepassing verklaring van artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht ligt overigens ook in de rede bij het indienen van een verzoek om een vervangende stempas,⁸⁶ het verzoek om een kiezerspas⁸⁷ en de aanvraag om (vanuit het buitenland) per brief te mogen stemmen.⁸⁸ In alle vier de gevallen gaat het immers uiteindelijk om iemands mogelijkheid om het kiesrecht te kunnen uitoefenen: een strikt persoonlijk recht.

Over artikel L72-1 van de Code électorale is vooral in paragraaf 8.2.2.1 van dit onderzoek al het een en ander geschreven.⁸⁹ In die bepaling is expliciet vastgelegd dat het enkele feit dat iemand onder een civielrechtelijk beschermingsbewind staat geen afbreuk doet aan iemands recht om zelf – in persoon – aan de stemming deel te nemen.⁹⁰ Het kiesrecht is immers een strikt persoonlijk recht.⁹¹ Dat hierover in Nederland soms vragen rijzen,⁹² geeft aan dat de stemvrijheid van personen die onder beschermingsbewind staan in Nederland soms onder druk staat. Dat kan worden voorkomen door in de wet expliciet vast te leggen dat óók voor personen die onder beschermingsbewind staan geldt dat het initiatief om bij volmacht te stemmen van henzelf moet uitgaan.

Aanbeveling 5

Stel het vragen om een volmacht strafbaar.

85. Art. 2:1 lid 2 Awb.

86. Art. J 8 lid 1 Kieswet.

87. Art. K 3 lid 1 Kieswet.

88. Art. M 1 lid 2 Kieswet.

89. Zie daarnaast ook paragraaf 8.2.2.2 van dit onderzoek.

90. Vgl.: Kamerstukken II 2005/06, 30 471, nr. 3, p. 6.

91. Kamerstukken I 2006/07, 30 471, B, p. 3.

92. Informatiepunt Verkiezingen 2014, p. 13-14. Ook als probleem benoemd in: Kiesraad 2012, p. 2; en Kiesraad 2005, p. 4.

In het verlengde van de eis dat een volmachtgerechtigde zélf het initiatief moet nemen om bij volmacht te stemmen, ligt het in de rede niet langer toe te staan anderen te vragen of zij bij volmacht (willen) stemmen. Daarnaast zou het ook verboden moeten zijn voor derden om zichzelf als gevolmachtigde aan te bieden, omdat daarmee indirect dezelfde vraag wordt gesteld. Met deze twee verboden worden twee doelen gediend. Het eerste doel is het beschermen van de stemvrijheid van individuele volmachtgerechtigden.⁹³ Zij kunnen zich door de vraag of het aanbod immers emotioneel of moreel onder druk gezet voelen om bij volmacht te stemmen of de vragende derde als gevolmachtigde aan te wijzen.⁹⁴ Dit risico bestaat zelfs als er op zichzelf goede intenties achter de vraag c.q. het aanbod schuilgaan. Het tweede doel is abstracter van aard, maar minstens zo belangrijk. Het respecteren van de voorgestelde verboden draagt namelijk ook bij aan het behoud van het collectieve vertrouwen in de samenleving dat bij een verkiezing de stemming vrij en eerlijk verloopt. Dit vertrouwen is essentieel voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat.⁹⁵ En dit vertrouwen komt onder druk te staan als in de samenleving de indruk postvat dat alternatieve stemmethoden, zoals het stemmen bij volmacht, voor een ander doel worden gebruikt dan waarvoor zij zijn bedoeld. Alternatieve stemmethoden zijn bedoeld om stemgerechtigden die niet in staat zijn om hun stem op de dag van de stemming bij een in een stemlokaal gevestigd stembureau uit te brengen daarvoor een alternatief aan te bieden, opdat hun stemvoorkeur wél betrokken kan worden bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag.⁹⁶ Alternatieve stemmethoden zijn niet bedoeld om kandidaten of politieke groeperingen een middel te geven om stemmen veilig te stellen. Democratie gaat idealiter over wie op basis van idealen en ideeën de meeste stemmen krijgt,⁹⁷ niet om wie de meeste stemmen heeft. Het doet ertoe op welke wijze een gunstig verkiezingsresultaat wordt bereikt. Zoals een hoge opkomst alléén ook geen garantie is voor een levende democratie. In de DDR was de verkiezingsopkomst immers ook altijd hoog, terwijl daar zeker geen sprake was van een democratie.⁹⁸

Het hier bepleitte verbod op het direct vragen of iemand bij volmacht wil stemmen gaat verder dan het thans in artikel Z 8 van de Kieswet neergelegde verbod op het ronselen van volmachten, maar sluit goed aan bij eerdere adviezen van de Kiesraad.⁹⁹ De reikwijdte van het huidige verbod op het ronselen van volmachten is al besproken in paragraaf 7.4 van dit onderzoek. Daarbij zijn ook enkele tekortkomingen van die strafbepaling aangekaart. Maar de olifant in de kamer is daarbij nog

93. Zie ook paragraaf 2.1.2 van dit onderzoek.

94. Kamerstukken II 1987/88, 20 264, 3, p. 66-67.

95. Zie hierover paragraaf 9.1 van dit onderzoek.

96. Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 67.

97. De realiteit lijkt anders. Zie: Peters 2008, p. 186.

98. Weber 2013, p. 3-4.

99. M.n. Kiesraad 1986; ook: Kiesraad 2015, p. 5.

niet benoemd. En dat is dat de wetgever met die strafbepaling de kool en de geit heeft willen sparen.¹⁰⁰ De wetgever heeft geen principieel standpunt willen innemen. In plaats daarvan heeft de wetgever de reikwijdte van de strafbepaling steeds laten afhangen van misstanden die zich in het verleden hebben voorgedaan.¹⁰¹ Het doel van de strafbepaling bleef beperkt tot het bestrijden van de excessen.¹⁰² Alsof er omstandigheden zijn waarin het in een democratie wél wenselijk is om iemand te vragen om een volmacht te verlenen. Zoals in paragraaf 9.1 van dit onderzoek is uitgelegd zijn die er niet. Het incidenteel vragen of iemand bij volmacht wil stemmen moet om principiële redenen categorisch worden afgewezen.¹⁰³

Een strafbepaling betreffende het vragen of iemand bij volmacht wil stemmen zou er als volgt kunnen uitzien: 'Hij die mondeling of bij geschrift of afbeelding een persoon ertoe beweegt of tracht te bewegen om bij volmacht te stemmen, wordt gestraft met ...'. Mogelijk zien strafrecht deskundigen nog ruimte voor verbetering van deze strafbepaling, maar dit is de idee. Vergelijkt men de hier voorgestelde delictsomschrijving met die in het huidige artikel Z 8 van de Kieswet, dan vallen twee veranderingen in het bijzonder op. Ten eerste is er niet langer sprake van een gewoontedelict. Het proberen iemand ertoe te bewegen om bij volmacht te stemmen is strafbaar; ook als er sprake is van een enkel incident. De discussie wanneer een handelswijze een gewoonte is, behoort daarmee tot het verleden. En ten tweede wordt niet langer de eis gesteld dat de geadresseerde persoonlijk wordt benaderd. De oproep tot een niet nader gespecificeerde groep mensen is óók strafbaar. Deze veranderingen leiden ertoe dat voor de strafbaarheid niet langer de gekozen vorm belangrijk is – het persoonlijk benaderen met als doel et cetera – maar de gekozen aard en context van de boodschap. Het geven van neutrale feitelijke informatie over de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen blijft vanzelfsprekend mogelijk. Die informatie is immers niet bedoeld om mensen ertoe aan te zetten om bij volmacht te stemmen. Maar als de informatie wordt verstrekt in een vorm die kennelijk wel bedoeld is om mensen ertoe aan te zetten om bij volmacht te stemmen, dan is er sprake van een strafbare gedraging en zou strafvervolging tot de mogelijkheden moeten horen.

Sommigen zullen twijfels hebben bij het lezen van het voorstel om artikel Z 8 van de Kieswet te vervangen door de hier voorgestelde bepaling. Gaat dit niet wat ver? Hoe verhoudt de voorgestelde strafbepaling zich tot de ultimatum remedium-gedachte in het strafrecht?¹⁰⁴ Ik vind echter dat men het vragen of iemand bij

100. Alspeer, Atmar & De Jong 2015, p. 84.

101. Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 66 en 70; en Kamerstukken II 1992/93, 22 972, nr. 3, p. 9.

102. Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 70; en Kamerstukken II 1992/93, 22 972, nr. 3, p. 10.

103. In deze richting ging ook de bijdrage van senator Van Veldhuizen (PvdA). Zie: Handelingen I 1989/90, nr. 1 (26 september 1989), p. 7.

104. Kelk & De Jong 2019, p. 9.

volmacht wil stemmen en het uit eigen initiatief aanbieden om als gevolmachtigde op te treden om principiële redenen zou moeten afwijzen. Dergelijke handelingen kunnen niet alleen de fundamentele beginselen onder druk zetten, maar ook het collectief vertrouwen ondermijnen in het vrij en eerlijk verloop van verkiezingen. Zij vormen een risico voor onze democratie en voor de rechtsstaat. Eigenlijk dezelfde reden(en) als die (onuitgesproken) aan het verbod op het ronselen van volmachten ten grondslag liggen.¹⁰⁵ Vooropgesteld: als het even kan zou men zijn heil niet moeten zoeken in het strafrecht.¹⁰⁶ Ik zie hier ook een belangrijke rol voor het opportuniteitsbeginsel.¹⁰⁷ Niet elke overtreding hoeft tot een strafvervolgning te leiden. Bovendien verwacht ik dat bij incidentele normovertredingen waarbij eigenlijk niet veel meer aan de hand is, het slachtoffer geen aangifte zal doen en het strafrecht sowieso buiten beeld blijft.¹⁰⁸ Zelfs als het tot een schuldigverklaring komt, hoeft er geen straf te worden opgelegd.¹⁰⁹ Maar de strafbaarstelling illustreert wel de verwerpelijkheid van het strafbaar gestelde gedrag. Daarenboven komt dit voorstel volledig tegemoet aan de ook vanuit de strafrechtpraktijk gehoorde klacht dat uit artikel Z 8 van de Kieswet onvoldoende blijkt dat het initiatief om bij volmacht te stemmen van de volmachtgerechtigde moet uitgaan.¹¹⁰

10.2.2.2 *Stemgeheim*

In paragraaf 2.2.2 van dit onderzoek is het stemgeheim beschreven als het recht van kiezers om ervan verzekert te zijn dat derden niet kunnen achterhalen wat zij gestemd hebben en de plicht van kiezers om hun daadwerkelijke stemkeuze zelf ook actief voor derden geheim te houden. In hetzelfde hoofdstuk is ook vastgesteld dat een schending van het stemgeheim onvermijdelijk is als er bij volmacht wordt gestemd. Daarbij wordt immers een derde – de gevolmachtigde – belast om namens de volmachtgever diens stemrecht uit te oefenen. De derde weet dan per definitie met zekerheid op welke wijze het stemrecht van de volmachtgever is uitgeoefend. Dit nadeel kan niet worden weggenomen, want het is inherent verboden aan het stemmen bij volmacht. En al betreft het een beperkte schending van het stemgeheim,¹¹¹ het blijft een schending van een fundamenteel beginsel voor vrije en eerlijke verkiezingen. Niettegenstaande het voorgaande zou er in Nederland echter wel meer werk gemaakt kunnen worden van de bescherming van het stemgeheim.

105. Aan de strafbaarstelling van omkoping bij verkiezingen ligt óók ten grondslag dat omkoping in strijd is met het belang van de staat bij de vrijheid van verkiezingen. Vgl. Kamerstukken II 1878/79, 110, nr. 3, p. 82.

106. Crijns 2012, p. 12.

107. Het opportuniteitsbeginsel wordt soms, zoals hier, een corrigerende rol toebedacht. Vgl. De Hullu 2021, p. 34; en Geelhoed 2013, p. 291-292 en 296.

108. Zonder aangifte gebeurt er in strafrechtelijke zin doorgaans niet zoveel. Zie: De Hullu 2021, p. 80.

109. Art. 9a Wetboek van Strafrecht.

110. Alspeer, Atmar & De Jong 2015, p. 74.

111. Zie hierover paragraaf 4.3 van dit onderzoek.

Aanbeveling 6

Leg de plicht het stemgeheim te respecteren in de Kieswet vast.

Niet dat het stemgeheim in Nederland nu niet gewaarborgd is. Er zijn wel dege-lijk regels die bedoeld zijn om het stemgeheim te waarborgen. Bijvoorbeeld het voorschrift dat een stemhokje een achterwand en twee zijwanden moet hebben,¹¹² omdat daarmee wordt voorkomen dat anderen kunnen zien hoe stemgerechtigden hun stembiljet invullen. En het voorschrift dat stemgerechtigden het stembiljet moeten dichtvouwen alvorens het in de stembus te deponeren,¹¹³ omdat daarmee wordt voorkomen dat derden alsnog kunnen weten hoe (her)kenbare kiezers hun stem hebben uitgebracht. Maar het stemgeheim is niet expliciet als zodanig in de Kieswet vastgelegd. Dat is in België¹¹⁴ en Frankrijk¹¹⁵ anders. En omdat gevolmachtigden namens hun volmachtgever aan de stemming deelnemen, geldt de verplichting het stemgeheim te respecteren in die landen automatisch ook voor hen. In de Franse verkiezingsregelgeving is dat nog het sterkst tot uitdrukking gebracht.¹¹⁶ Zou er in Nederland veel veranderen als het stemgeheim explicieter in de Kieswet was vastgelegd? Vermoedelijk niet, want het stemgeheim wordt in Nederland doorgaans wel erkend en gerespecteerd. Bovendien bevat de Kieswet al voorschriften waarmee het stemgeheim effectief wordt gewaarborgd. Toch zou het vertrouwen van de volmachtgever in de gevolmachtigde versterkt kunnen worden als het stemgeheim nog wat explicieter in de Kieswet was vastgelegd. De gevolmachtigde heeft dan immers naast een morele ook een wettelijke plicht het stemgeheim van de volmachtgever te respecteren. Zoals dat bijvoorbeeld in Duitsland, anders dan in Nederland, ook expliciet is geregeld voor degene die een kiezer in het stemhokje assisteert bij het uitbrengen van zijn stem.¹¹⁷

10.2.2.3 *Stemgelijkwaardigheid*

In paragraaf 2.3.2 van dit onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen actieve en passieve stemgelijkwaardigheid. Op deze plek is alleen de laatstbedoelde van belang. De passieve stemgelijkwaardigheid vereist niet dat alle kiezers evenveel invloed hebben op de verkiezingsuitslag; wel dat die invloed gelijkwaardig is. Ieders stemvoorkeur is even belangrijk. Daarom mag iedere stemgerechtigde evenveel stemmen uitbrengen en hebben kenmerken als iemands afkomst, sekse of leeftijd geen invloed op het gewicht dat bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag aan iemands stem wordt toegekend.

112. Art. J 5 lid 1 Kiesbesluit.

113. Art. J 26 lid 2 Kieswet.

114. Art. 114 en 143 lid 2 Kieswetboek.

115. Art. L59 Code électoral.

116. Art. L74 § 1 Code électoral.

117. § 33 lid 2 Bundeswahlgesetz.

Aanbeveling 7

Leg in de Kieswet vast dat de volmachtgever diens gevolmachtigde een volledige steminstructie moet geven.

Maar dit blijkt theorie. Bij de in 2018 gehouden gemeenteraadsverkiezingen werd de stemgelijkwaardigheid door ongeveer drie van de vier stemgerechtigden die een volmacht uitoefenden geschonden, zo is in paragraaf 9.3.2 van dit onderzoek vastgesteld. Niet door grootschalig misbruik van de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen, maar door verkeerd gebruik. Ongeveer een kwart van de kiezers die een volmacht uitoefenden had te horen gekregen zelf te mogen beslissen hoe zij de stem van de volmachtgever zouden uitbrengen. Dat is een probleem, want deze groep kreeg daarmee de mogelijkheid om zonder gewetensnood meer dan één stem uit te brengen. En in ongeveer de helft van de gevallen waarin kiezers een volmacht uitoefenden, hadden zij meer invloed op de zeteltoewijzing dan andere kiezers. Ook dat is in strijd met de stemgelijkwaardigheid. En tóch lijkt in Nederland niet breed het gevoel te leven dat er iets structureel misgaat. Er is duidelijk sprake van een gebrek aan beginselsensitiviteit; en niet alleen in de voorlichtingsteksten op gemeentelijke websites.¹¹⁸ Beginselsensitiviteit is het bewustzijn dat gebruikmaken van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen per definitie spanning oplevert met de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen en dat dus prudent met die mogelijkheid moet worden omgesprongen. Om die beginselsensitiviteit terug te krijgen zal primair moeten worden ingezet op voorlichting. Maar ook een wetbepaling in de Kieswet waarin staat dat volmachtgevers hun gevolmachtigden moeten instrueren over de wijze waarop zij willen dat hun stemrecht namens hen wordt uitgeoefend kan eraan bijdragen dat stemgerechtigden zich meer bewust worden van de noodzaak op gepaste wijze van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen om te gaan.

10.3 **SLOT**

Met het schrijven van de vorige paragraaf is dit onderzoek afgerond. De vraag of de vigerende regeling in het Nederlandse kiesrecht om bij volmacht te stemmen, in het licht van de kritiek die daarop wordt geuit, nog de juiste maatregel is om te waarborgen dat wie op de dag van de stemming niet in persoon zijn stem kan uitbrengen toch zijn stemrecht kan uitoefenen, wordt in dit onderzoek voorzichtig bevestigend beantwoord. Ten principale is er niets mis met die mogelijkheid. Maar dit laat onverlet dat er wel dringend een verandering nodig is van de in Nederland heersende attitude ten opzichte van het stemmen bij volmacht. Aan de twee voorwaarden waaronder een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen

118. Zie hierover paragraaf 9.2.3.3 van dit onderzoek.

verenigbaar is met de plicht om de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen te waarborgen, wordt nu namelijk niet voldaan.

De eerste voorwaarde is dat de alternatieve stemmethode alleen moet worden aangeboden aan stemgerechtigden die anders niet in staat zouden zijn geweest om hun stemrecht uit te oefenen. Met andere woorden: het percentage kiezers dat bij verkiezingen in Nederland niet uit noodzaak bij volmacht stemt, maar omdat het comfortabel is, dient te worden teruggedrongen. Daartoe moeten stemgerechtigden zich er allereerst meer bewust van worden dat er prudent moet worden omgesprongen met de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen, omdat deze mogelijkheid per definitie spanning oplevert met de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Dit bewustzijn is in dit onderzoek aangeduid met de term *beginselsensitiviteit*. Om deze beginselsensitiviteit te vergroten is het belangrijk om de voorlichting over de voorwaarden waaronder het aangewezen kan zijn om bij volmacht te stemmen te verbeteren en intensiveren. Het zou daarbij helpen als in de Kieswet nadrukkelijker zou worden vastgelegd onder welke omstandigheden iemand volmachtgerechtigd is. Daarnaast kan het percentage kiezers dat bij volmacht stemt ook worden teruggedrongen door de mogelijkheid te schrappen om onderhands een volmacht te verlenen.

De tweede voorwaarde is dat regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen er zoveel mogelijk aan moet bijdragen dat de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen gewaarborgd zijn. In het bijzonder de beginselen die door de regeling onder druk komen te staan: de stemvrijheid, het stemgeheim en de stemgelijkwaardigheid. In dit hoofdstuk zijn daartoe tal van concrete maatregelen voorgesteld.

Om de stemvrijheid te waarborgen, zou in de Kieswet expliciet vastgelegd moeten worden dat het initiatief om bij volmacht te stemmen van de volmachtgerechtigde zelf dient uit te gaan. Ook als diegene onder beschermingsbewind staat. In aanvulling daarop zou de burgemeester de bevoegdheid moeten krijgen het verlenen van een volmacht te weigeren als de aanvraag niet is ingediend door degene die (beweerdelijk) bij volmacht wil stemmen. In lijn met het voorgaande zou voorts artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing verklaard moeten worden op het indienen van een aanvraag tot het verlenen van een volmacht. Die bepaling maakt het immers mogelijk dat de aanvraag niet door de aspirant volmachtgerechtigde zelf wordt ingediend, maar door een derde die daartoe beweert gemachtigd te zijn. Om niet langer uit te lokken dat de aanvraag tot het verlenen van een volmacht door de beoogde gevolmachtigde in plaats van door de volmachtgever wordt ingediend, zou bovendien het in de Kiesregeling opgenomen model voor het schriftelijk aanvragen van een volmachtbewijs weer gesplitst moeten worden in twee afzonderlijke modellen: één uitsluitend voor de aanvraag

tot het verlenen van een volmacht en één voor de (bijbehorende) verklaring van de beoogde gevolmachtigde dat deze bereid is als zodanig op te treden. En tot slot zou het strafbaar moeten zijn om derden te vragen of zij bij volmacht willen stemmen alsook om aan te bieden als gevolmachtigde voor een derde op te treden. Het is immers aan de volmachtgerechtigde om te bepalen of deze bij volmacht wil stemmen en, zo ja, zelf iemand te vragen om als gevolmachtigde op te treden.

Het nadeel dat er inbreuk wordt gemaakt op het stemgeheim is inherent verbonden aan het stemmen bij volmacht. Desalniettemin zou het vertrouwen van volmachtgevers in hun gevolmachtigde wellicht extra versterkt kunnen worden door in navolging van de verkiezingsregelgeving in België en Frankrijk ook in de Nederlandse Kieswet vast te leggen dat kiezers het stemgeheim moeten respecteren. De consequentie daarvan zou zijn dat ook kiezers die een volmacht uitoefenen het stemgeheim van hun volmachtgever moeten bewaren.

Tot slot is in dit hoofdstuk nog een maatregel voorgesteld om de stemgelijkwaardigheid beter te waarborgen. In de Kieswet zou vastgelegd moeten worden dat volmachtgevers hun gevolmachtigden een volledige steminstructie dienen te geven. Hoewel de maatregel afdwingbaar noch controleerbaar zal zijn, kan het vastleggen van die rechtsregel volmachtgevers wel aan het belang van een steminstructie herinneren. Door precies te vertellen hoe de gevolmachtigde de volmacht moet uitoefenen en de betrokkene daarin geen keuzevrijheid te geven, wordt voorkomen dat de stemvoorkeur van een kleine groep kiezers meer invloed heeft op de verkiezingsuitslag dan de stemvoorkeur van anderen. Alleen om wie zij kennen. Zo kan de stemgelijkwaardigheid beter worden gewaarborgd.

Er is een rode draad die alle in dit hoofdstuk gegeven aanbevelingen met elkaar verbindt. Alle aanbevelingen zijn erop gericht de in Nederland heersende attitude ten opzichte van het stemmen bij volmacht te veranderen. Want dat laatste is nodig om écht tegemoet te komen aan de kritiek van OSCE/ODIHR. In beginsel is er niets mis met een regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen; mits die regeling maar gebruikt wordt door stemgerechtigden die anders niet aan de stemming zouden kunnen deelnemen en de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen daarbij zo goed mogelijk gewaarborgd worden. Dat vraagt eerst en vooral een gedragsverandering. De aangedragen wetswijzigingen kunnen die gedragsverandering misschien niet afdwingen, maar zij kunnen die wel ondersteunen.



SUMMARY

In 1928 the option to vote by proxy in elections was introduced in the Netherlands. Voting by proxy was (and still is) meant to give those who have the right to vote, but in practice cannot exercise this right in person on election day in the presence of a polling committee at a polling station, a way to make their vote count in the election nevertheless. In this way, this alternative voting method supports the realisation of universal suffrage and equal voting rights.

Currently two methods to vote by proxy exist. The first and oldest method requires principals-to-be, and their intended authorised representatives, to sign a written application. Provided the application is accepted, an official certificate of authorisation (a *volmachtbewijs*) is issued allowing the nominated representative to vote on behalf of the principal in that election. The second method is arguably easier and more informal. Voters and their intended representatives can transform the voter's voting pass (a *stempas*) into a certificate of authorisation by simply providing their details on the back of this document and signing it. In conjunction with a copy of the identity papers of the principal, this document then enables the principal's representative to enforce the proxy. Besides this, the difference between these two methods that is most apparent is that if the proxy is privately lent, the principal and the authorised representative must normally both live in the same municipality.

Since 2007, international election observers have expressed their concerns about this particular feature of the Dutch electoral process. According to the OSCE/ODIHR, the current Dutch regulation with regard to voting by proxy is at odds with, or even in violation of, three fundamental principles for free and fair elections, namely: free suffrage, secret suffrage and equal suffrage. In addition to this, the scale of the use of proxies in Dutch elections is also a concern for them. This criticism has been the impetus for this research. The question that it seeks to answer is whether enabling voters to vote by proxy – the way that it is currently implemented in the Dutch Electoral Act, and in light of the need to ensure that voting secrecy, voting freedom and voting equality are guaranteed in elections – is still a valid way to safeguard the right to vote for those who are unable to go to the polling station. In order to answer this question, this thesis combines

scientific knowledge about the fundamental principles for free and fair elections with in-depth knowledge about the Dutch electoral process in general and the procedure to vote by proxy.

PART I: THE SCOPE OF THE ALLEGED PROBLEMS

Chapters 2 to 4 focus on the scope of the alleged problems. Chapter 2 is dedicated to the issues that the Dutch regulation to vote by proxy raise when it comes to the aforementioned principles of free, secret and equal suffrage. It finds that proxy voting could undermine the principle of free suffrage, because it can facilitate fraud and family voting. The principle of equal suffrage could be under stress, too. This is the case if authorised representatives do not get precise enough instructions from their principals as to how to cast their vote, or simply decide to neglect these instructions and cast their principal's vote according to their own preferences. But the fact that these risks do exist, does not necessarily have to result in their materialisation. In chapter 5 to 7 of this research, the measures taken in the Netherlands to prevent these risks from becoming real problems is further investigated. The principle of secret suffrage, on the other hand, is always compromised if somebody votes by proxy. This is inevitable, because authorised representatives vote on behalf of their principals. Therefore, they know with certainty how their principal's right to vote is exercised.

It goes without saying that an alternative solution for those who are unable to exercise their right to vote in person on election day in the presence of a polling committee at a polling station could have been implemented in the Dutch Electoral Act. In chapter 3, a broad inventory is made of alternatives to voting by proxy. For three of these alternatives, the chapter also investigates whether they contribute more to guaranteeing the fundamental principles of free, secret and equal suffrage for individual voters than voting by proxy does. It appears that two of them do.

The use of mobile polling committees does increase the risk of electoral fraud, since the ballot box is brought outside the safe space of the polling station. But unlike voting by proxy, it safeguards all the rights for individuals deriving from fundamental principles for free and fair elections. To a lesser extent, the same is true for the possibility of voting early in a polling station in the presence of a polling committee. However, this infringes the principle of free suffrage somewhat, because once voters have cast their vote, information that they gather during the remainder of the election campaign cannot have any impact on their vote.

The same disadvantage also exists for postal voting. Furthermore, postal voting puts the preservation of the principle of free suffrage at risk because it could facilitate election fraud and family voting. Moreover, it puts the equality of the

vote under pressure. Voters' ballot papers could end up in the hands of a third person and so give that person a bigger say in the election result than others. Last but not least, when using mail ballots, voters are solely responsible for upholding the secrecy of their vote, whereas there is no guarantee that they actually do, or are capable of doing so. Because of this, the secrecy of the vote is not guaranteed with postal voting either.

The simple conclusion is that, although postal voting is globally far more common than proxy voting, it is most certainly not less problematic if one seeks to secure the rights deriving from the fundamental principles for free and fair elections. But before jumping to conclusions, it should nonetheless be noted that the choice of an alternative voting method is not only dictated by the degree to which it warrants the fundamental principles for free and fair elections to individual voters. In practice, the legislature must take further aspects into consideration when choosing an alternative voting method, such as costs, feasibility, electoral heritage and other additional risks.

As mentioned earlier, having regulation that enables enfranchised citizens to vote by proxy is not without disadvantages or risks. But if exercising this right is extremely rare, those disadvantages and risks are easier to overlook. However, a second point of concern that OSCE's election observers have raised is the disproportionate use of proxies in Dutch elections. Chapter 4 is devoted to this concern. In this chapter it is determined that, in any given election in the Netherlands, about 10% of the votes are cast by proxy. This number includes both categories of proxies: proxies issued based on a written application, as well as privately lent proxies. Unfortunately, there are no sound statistics on the ratio between the two of them. Because of this, a sample survey was carried out during the provincial council elections in 2019 as part of this study. The survey found that at most 0.48% of the executed proxies were issued based on a written application.

Finally, the thesis examines if one could rightfully say that voters in the Netherlands decide to vote by proxy too readily, as OSCE's election observers have suggested in the past. Four annotations are made against this remark. First of all, voting by proxy irrevocably violates the secrecy of the vote but it is a very modest violation, and that violation is made by somebody who has the principal's trust. Secondly, granting the possibility to vote by proxy can also have a positive influence: it gives those who have the right to vote, but in practice cannot exercise this right in person at a polling station, a way to make their vote count in the election regardless. Thirdly, there are very few real signs that, in practice, the Dutch regulation to vote by proxy results in misuse, such as recruiting proxies. The known numbers actually appear to support the reverse. And last but not least, Dutch voters vote far less by proxy than voters in other countries vote by mail.

Meanwhile, the disadvantages and risks involved in voting by mail are broadly comparable with those of voting by proxy.

But in spite of the critical annotations that can be made to the international election observers' opinions, their criticism might nonetheless contain some (inconvenient) truth. For, in an ideal world, in any election process, one would always prefer voters to vote on election day in person, overseen by an election committee at a polling station, in order to guarantee, as fully as possible, the preservation of the fundamental principles for free and fair elections. Offering any alternative voting method, opens the door to fundamental criticism. Yet in order to judge a voting method in an actual real life situation, one has to take into account the context in which the election takes place. The fact that as much as 10% of the votes in Dutch elections are cast by proxy might still not be of concern per se, but it is striking nonetheless if one takes into consideration the fact that the country has a high density of polling stations (9.500+), polling stations have long opening hours (7h30-21h00), and the ease by which voters can cast their vote in a different polling station. This raises the question if in the Netherlands those entitled to vote decide to vote by proxy too readily. The findings in this chapter clearly make a case for investigating in chapter 9 how Dutch voters are informed about the possibility of voting by proxy.

PART II: MEASURES TO PREVENT INFRINGEMENTS TO FUNDAMENTAL PRINCIPLES

The second part of this research is dedicated to measures to prevent regulation to vote by proxy resulting in the infringement of fundamental principles for free and fair elections. This research distinguishes three approaches for this: limitations, surveillances and penal provisions. Chapters 5 to 7 are each devoted to one of these approaches. The last chapter of Part II, chapter 8, explores what the Dutch legislator could learn from measures taken in other countries where a procedure to vote by proxy is incorporated into their electoral law.

Chapter 5 enumerates the limitations included in the Dutch regulation to vote by proxy and to exercise a proxy. Those limitations are few. Firstly, voting by proxy is only meant for those who do not expect to be able to vote in person. Meanwhile, Dutch legislation leaves it entirely up to those entitled to vote to judge whether or not they are entitled to vote by proxy. Secondly, the principals and their authorised representatives must both be enfranchised for the same election. Thirdly, the proxy may not be privately lent at a polling station (but it may everywhere else). Fourthly, the maximum number of proxies one representative can exercise is limited to two. And finally, if the proxy is privately lent, it can only be exercised when accompanied by a copy of the principal's identity paper.

A procedure to vote by proxy in electoral law can unintentionally facilitate pressures on free suffrage and equal suffrage. Chapter 6 focuses on how surveillance helps prevent this risk from happening, even if, in reality, this is almost impossible. As for equal suffrage, the responsibility to safeguard rests, in almost every case, entirely with the principals and their representatives. The principal needs to give a precise instruction regarding the exercise of the proxy. And the representative is required to follow this instruction conscientiously, to request a more precise vote instruction where necessary, and to decide not to exercise the proxy if the instruction is insufficiently clear.

In the Netherlands, the responsibility to protect free suffrage is primarily vested in the individuals and not in the hands of an electoral authority when proxies are deployed. Only if a proxy is issued based on a written application, might the mayor issuing the proxy verify that free suffrage is still guaranteed. Whether such a verification procedure is started and how such a procedure is performed is however up to the mayor. So at first sight these seem to be mainly theoretical possibilities that in practice are barely applied, given the fact that, in practice, almost all proxies are privately lent.

Penal provisions can stimulate people to behave in conformity with the regulation to vote by proxy and help to preserve the fundamental principles for free and fair elections. In chapter 7 the penal provisions are discussed that would not have existed in the Netherlands if the Electoral Act did not include a procedure to vote by proxy. The chapter reviews articles of law such as the criminalisation of buying and selling proxies, of recruiting proxies and of voting in the name of a principal while fully aware that that person has passed away. However, in practise these penal provisions are rarely used. Nonetheless, they do have a very important symbolic function and value: they make it perfectly clear that interfering with, or undermining, a free and fair electoral process is so unacceptable that it is worthy of punishment.

Globally, there are few countries that permit those entitled to vote under certain circumstances to vote by proxy. Chapter 8 focuses on Belgium, France and the United Kingdom and what the Dutch legislator could learn from the regulation of proxy voting in these countries. At a meta level, the Dutch legislator could gain insight into how exceptional it really is to have the option of voting by proxy in its electoral law, and that having two procedures to vote by proxy is even more uncommon; setting the Netherlands even further apart from what is usual in other countries worldwide. It would benefit the Dutch if they were more conscious of the uniqueness of the position that they have taken in their election law regarding the option to vote by proxy.

PART III: COMMUNICATION

There are norms arising from the fundamental principles for free and fair elections about what behaviour fits the electoral process and what behaviour does not. These norms are by no means all explicitly laid down in the Dutch electoral law. However, it is important that everybody is familiar with them, since knowledge about the electoral process and the fundamental principles that it is founded on enables people to make a conscious choice to behave in accordance with these norms. By doing so, they can actively contribute to the trustworthiness of the electoral process, which is one of the pillars of the democratic constitutional state. Whereas, if they do not, they might accidentally contribute to mistrust in the electoral process and the election result that it produces.

In the Netherlands, ensuring citizens have knowledge of the norms arising from the fundamental principles for free and fair elections is even more important, because the Dutch regulation on proxy voting places a lot of responsibility on individuals: both principals and their authorised representatives. For these reasons, chapter 9 investigates how thoroughly informed those entitled to vote are about the possibility to vote by proxy. Once again, this study is based on a sample. The information found on public municipal websites appears, in general, to be correct and complete. However, the public information on these websites also mainly focuses on the technique of voting by proxy. Much less attention is paid to preserving the fundamental principles for free and fair elections. So there is room for improvement. And although there is no direct link between public information found on public websites and voters' behaviour, empirical studies have shown that the actual behaviour of Dutch voters is not always in line with the regulation. A considerable number of principals do not appear to be officially entitled to vote by proxy. And since authorised representatives often receive insufficiently accurate voting instructions, the principle of equality of the vote also appears to be commonly violated to some extent in the Netherlands. However, these empirical studies also show that about 90% of the authorised representatives only execute one proxy, which is another indication that the feature to vote by proxy in the Netherlands is unlikely to be abused to rig an election result.

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

Is enabling enfranchised citizens to vote by proxy – the way that it is currently implemented in the Dutch Electoral Act, and in light of the criticism of it – still a valid way to safeguard the right to vote for those who are unable to go to the polling station? On the main issue, there is nothing wrong with a country having a feature to vote by proxy in the electoral law. However, that doesn't alter the fact that there is an urgent need for a change in attitude in the Netherlands

towards voting by proxy. In order for an alternative voting method, such as voting by proxy, to be consistent with the obligation to ensure that the fundamental principles for free and fair elections are preserved, two conditions must be met.

First of all, the alternative voting method should only be offered to those who otherwise would not be able to exercise their voting right. In other words: the percentage of voters voting by proxy out of convenience rather than out of necessity must be reduced. For this to happen, Dutch voters must become aware of the importance of dealing with the possibility to vote by proxy more discreetly, because that feature, by definition, puts the safeguard of fundamental principles for free and fair elections in an election procedure under pressure. In order to raise this awareness, it is important that the public information about the circumstances under which one can rightfully consider voting by proxy is improved and increased. It would also be helpful if the Electoral Act prescribed more precisely what these circumstances are. Additionally, the percentage of voters that vote by proxy could also be reduced by removing the possibility to privately lend a proxy.

The second condition to meet is that the regulation to vote by proxy in the electoral law must contribute as much as possible to the safeguarding of the fundamental principles for free and fair elections. This is particularly the case for those principles that are put under pressure because of that feature: free suffrage, secret suffrage and equal suffrage.

In order to preserve the principle of free suffrage, it should be explicitly laid down in the Electoral Act that the initiative to vote by proxy has to come from those who are entitled to vote by proxy themselves, even if they are under guardianship. In addition to this, mayors should be entitled to refuse issuing a proxy if the application thereof was not personally submitted by the principal-to-be. Furthermore, the application form to request a proxy should be split, as it was before, into two forms: one exclusively for the principal-to-be's requests and one for the intended authorised representatives in order to confirm their willingness to execute these proxies. This way the electoral law would no longer provoke authorised representatives-to-be to submit the application form instead of their principals-to-be. Lastly, a penalty should be introduced for asking anybody if he or she wants to vote by proxy or offering to be an authorised representative for somebody. After all, it is up to those entitled to vote by proxy to decide if they want to invoke this right and, if so, to decide who they want to ask to be their authorised representative.

With regard to the principle of secret suffrage, one must accept that a limited breach is inevitable when somebody votes by proxy. Nevertheless, the trust of

principals in their representatives might get an extra boost if it was written in the Electoral Act that voters must respect the secrecy of the vote, as in Belgium and France. The consequence of such a rule would be that voters who execute a proxy also have to respect (and protect) the secrecy of their principal's vote.

Finally, this research also contains a recommendation to strengthen the preservation of the principle of equal suffrage. The Electoral Act should prescribe that principals have to give their authorised representatives accurate instructions with regard to how to exercise their proxies. Although this measure will be neither enforceable nor verifiable, laying down this legal rule might help principals to remember the importance of providing detailed voting instructions. In doing so, principals can avoid their representatives from needlessly having more influence on the election result than other voters.

SOMMAIRE

En 1928 la possibilité de voter par procuration lors d'élections a été introduite aux Pays-Bas. Le vote par procuration était (et est toujours) censé donner une façon pour les personnes qui ont le droit de vote, mais en pratique n'ont pas la possibilité d'exercer ce droit en personne le jour de l'élection en présence d'un comité électoral dans un bureau de vote, de faire compter leur vote dans l'élection malgré tout. De cette manière, cette méthode de vote alternative soutient la réalisation du suffrage universel et des droits de vote équitables.

Actuellement, deux méthodes de vote par procuration existent. La première et plus ancienne méthode requiert que le futur mandant et leurs mandataires signent une requête écrite. Si la requête est acceptée, un certificat officiel d'autorisation (un *vollmachtbewijs*) est issu, permettant au mandataire de voter à la place du mandant à cette élection. La deuxième méthode est sans doute plus facile et plus informelle. Les électeurs et leurs mandataires peuvent transformer le permis de vote de l'électeur (un *stempas*) en certificat d'autorisation en indiquant simplement leurs données à l'arrière de ce document et en le signant. En conjonction avec une copie des papiers d'identité du mandant, ce document permet alors au mandataire de mettre en œuvre la procuration. Au-delà de cela, la différence la plus apparente entre ces deux méthodes est le fait que si la procuration est donnée de manière privée, le mandant et son mandataire doivent normalement tous les deux vivre dans la même municipalité.

Depuis 2007, les observateurs électoraux internationaux ont exprimé leurs inquiétudes sur cet élément du processus électoral néerlandais. Selon l'OSCE/ODIHR, la réglementation néerlandaise actuelle en ce qui concerne le vote par procuration est contraire à, voire même en violation, des trois principes fondamentaux des élections libres et équitables, notamment : le suffrage libre, le suffrage secret, et le suffrage équitable. De plus, l'ampleur de l'utilisation des procurations dans les élections néerlandaises est aussi un souci pour eux. Cette critique a été la motivation de ce travail de recherche. La question à laquelle elle cherche à répondre est de savoir si le fait de donner la possibilité aux électeurs de voter par procuration – de la manière dont elle est mise en œuvre dans l'acte électoral néerlandais, et à la lumière du besoin de s'assurer que le secret du vote, la liberté de vote et l'équité

du vote sont garantis lors des élections – est toujours une manière valide de sauvegarder le droit de vote pour ceux qui n'ont pas la possibilité de se rendre au bureau de vote. Afin de répondre à cette question, cette thèse combine des connaissances scientifiques sur les principes fondamentaux pour des élections libres et équitables avec une connaissance profonde du processus électoral néerlandais en général et la procédure de vote par procuration.

PARTIE I : L'ÉTENDUE DES PROBLÈMES ALLÉGUÉS

Les chapitres 2 et 4 se concentrent sur l'étendue des problèmes allégués. Le Chapitre 2 est dédié aux problèmes soulevés par la réglementation néerlandaise du vote par procuration en ce qui concerne les principes de suffrage libre, secret et équitable mentionnés ci-dessus. Il en ressort que le vote par procuration pourrait ébranler le principe du vote libre, en facilitant la fraude et le vote familial. Le principe de l'équité du suffrage pourrait également être sous pression. C'est le cas si les mandataires ne reçoivent pas d'instructions assez précises de la part de leurs mandants sur la manière dont le vote doit être exprimé, ou décident simplement de négliger ces instructions et exprimer leur vote principal selon leurs propres préférences. Mais le fait que ces risques existent ne résulte pas nécessairement dans leur matérialisation. Dans les chapitres 5 à 7 de cette recherche, les mesures prises par les Pays-Bas afin de prévenir le fait que ces risques deviennent de réels problèmes sont explorées. Le principe du suffrage secret, d'un autre côté, est toujours compromis lorsque quelqu'un vote par procuration. Cela est inévitable, car les mandataires votent de la part de leurs mandants. Ils savent donc avec certitude comment le vote de leur mandant sera exercé.

Il va sans dire qu'une solution alternative pour ceux qui sont dans l'incapacité d'exercer leur droit de vote en personne le jour de l'élection en présence d'un comité électoral à un bureau de vote aurait pu être mise en œuvre selon l'Acte électoral néerlandais. Dans le chapitre 3, un large inventaire est fait des alternatives au vote par procuration. Pour trois de ces alternatives, ce chapitre examine également si elles contribuent d'avantage à garantir les principes fondamentaux d'un suffrage libre, secret et équitable pour les électeurs individuels que le vote par procuration. Il semble que c'est le cas pour deux d'entre elles.

L'utilisation de comités électoraux mobiles augmente le risque de fraude électorale, puisque l'urne est transportée en dehors de l'espace sécurisé du bureau de vote. Mais contrairement au vote par procuration, elle garantit tous les droits individuels dérivés des principes fondamentaux d'élections libres et équitables. Dans une moindre mesure, il en est de même pour la possibilité de voter en avance dans un bureau de vote en présence d'un comité électoral. Toutefois, cela enfreint quelque peu le principe du suffrage libre, car une fois que les électeurs ont voté,

l'information qu'ils obtiennent durant le restant de la campagne électorale n'aura pas d'impact sur leur vote.

Le même inconvénient existe également pour le vote par voie postale. De plus, le vote par voie postale met la préservation du principe du suffrage libre à risque car il pourrait faciliter la fraude électorale et le vote familial. Cela met en outre le caractère équitable du vote sous pression. Le bulletin de vote de l'électeur pourrait finir entre les mains d'une personne tierce et ainsi donner à cette personne une plus grande voix dans les résultats de l'élection par rapport à d'autres. Enfin, en utilisant des bulletins de vote par voie postale, les électeurs sont les seuls responsables de la préservation du secret de leur vote, alors qu'il n'y a aucune garantie qu'ils le font ou qu'ils soient capables de le faire. Pour ces raisons, le secret du vote n'est pas garanti par voie postale non plus.

La conclusion simple est que, bien que le vote par voie postale soit globalement de loin bien plus commun que le vote par procuration, il n'est certainement pas moins problématique si l'on cherche à sécuriser les droits dérivant des principes fondamentaux d'élections libres et équitables. Mais avant de faire des conclusions hâtives, il convient de noter que le choix d'une méthode de vote alternative n'est pas seulement dicté par le degré auquel il garantit les principes fondamentaux d'élections libres et équitables des électeurs individuels. En pratique, la législation doit prendre en compte d'autres aspects dans le choix d'une méthode de vote alternative, tels que les coûts, la faisabilité, l'héritage électoral, et d'autres risques supplémentaires.

Comme il été mentionné plus haut, le fait d'avoir une réglementation qui permette aux citoyens affranchis pour le vote par procuration n'est pas sans inconvénients ou sans risques. Mais si le fait d'exercer ce droit est extrêmement rare, ces inconvénients et risques sont plus faciles à négliger. Toutefois, un deuxième point d'inquiétude que les observateurs d'élections de l'OSCE ont soulevé est l'usage disproportionné des procurations dans les élections néerlandaises. Le chapitre 4 est dédié à cette préoccupation. Il est déterminé dans ce chapitre que, dans une élection donnée aux Pays-Bas, environ 10% des votes sont exprimés par procuration. Ce chiffre inclut les deux catégories de procurations : les procurations données sur la base d'une demande écrite, ainsi que les procurations données sous seing privé. Malheureusement, il n'existe pas de statistiques fiables sur le ratio entre les deux. De ce fait, une enquête par sondage a été réalisée lors des élections du conseil provincial de 2019 dans le cadre de cette étude. Le sondage a montré qu'au plus 0,48% des procurations étaient issues sur la base d'une demande écrite.

Enfin, cette thèse examine s'il conviendrait de dire que les électeurs aux Pays-Bas décident de voter par procuration trop hâtivement, comme les observateurs électo-

raux de l'OSCE l'ont suggéré par le passé. Quatre annotations sont faites contre cette remarque. Tout d'abord, le vote par procuration enfreint de manière irrévocable le secret du vote mais c'est une violation modeste, et cette violation est réalisée par quelqu'un qui a la confiance du mandant. Deuxièmement, donner la possibilité de voter par procuration peut également avoir une influence positive : cela donne une possibilité à ceux qui ont le droit de vote, mais en pratique ne peuvent pas l'exercer en personne dans un bureau de vote, de faire compter leur vote dans l'élection malgré tout. Troisièmement, il y a très peu de signes tangibles, en pratique, selon lesquels de mauvaises utilisations résultent de la réglementation néerlandaise de vote par procuration, comme le recrutement de procurations. Les chiffres connus semblent en fait soutenir la thèse inverse. Et enfin, les électeurs néerlandais votent beaucoup moins par procuration que les électeurs dans d'autres pays votent par voie postale. En attendant, les inconvénients et risques impliqués dans le vote par voie postale sont largement comparables à ceux du vote par procuration.

Mais malgré les annotations critiques qui peuvent être faites par les observateurs électoraux internationaux, leurs critiques peuvent malgré tout contenir quelques vérités (incommodes). Car, dans un monde idéal, dans un processus électoral donné, on préférerait toujours que les électeurs votent le jour de l'élection en personne, supervisés par un comité électoral dans un bureau de vote, afin de garantir, autant que possible, la préservation des principes fondamentaux d'élections libres et équitables. Offrir une méthode de vote alternative quelle qu'elle soit ouvre la porte à des critiques fondamentales. Pourtant, afin de juger d'une méthode de vote dans une situation de vie réelle, il faut prendre en compte le contexte dans lequel l'élection a lieu. Le fait que jusqu'à 10% des votes dans les élections néerlandaises sont émis par procuration pourrait ne pas être cause d'inquiétude per se, mais c'est tout de même étonnant si on prend en considération le fait que le pays a une forte densité de bureaux de vote (9500 +), les bureaux de vote sont ouverts longtemps (7h30-21h00), et la facilité avec laquelle les électeurs peuvent voter dans un bureau de vote différent. Ceci soulève la question de savoir si aux Pays-Bas, ceux qui ont le droit de vote décident de voter par procuration trop facilement. Les conclusions de ce chapitre plaident clairement en faveur d'une investigation au chapitre 9 sur la manière dont les électeurs néerlandais sont informés de la possibilité de vote par procuration.

PARTIE II : LES MESURES PRÉVENTIVES DE VIOLATION DES PRINCIPES FONDAMENTAUX

La deuxième partie de cette recherche est dédiée aux mesures préventives de réglementation du vote par procuration qui résultent dans la violation de principes fondamentaux pour des élections libres et équitables. Cette recherche distingue trois approches pour cela : limitations, surveillances et provisions pénales. Les

chapitres 5 à 7 sont chacun dédiés à une de ces approches. Le dernier chapitre de la partie II, le chapitre 8, explore ce que le législateur néerlandais pourrait apprendre des mesures prises dans d'autres pays dans lesquels une procédure de vote par procuration est incorporée dans leur droit électoral.

Le chapitre 5 énumère les limitations incluses dans la réglementation néerlandaise de vote par procuration et pour exercer une procuration. Il y a peu de limitations en tant que telle. Premièrement, le vote par procuration est seulement prévu pour ceux qui ne s'attendent pas à pouvoir voter en personne. En parallèle, la législation néerlandaise laisse libre cours à ceux qui ont le droit de vote, de juger si oui ou non ils sont autorisés à voter par procuration. Deuxièmement, les mandants et leurs mandataires doivent tous les deux être affranchis pour la même élection. Troisièmement, la procuration ne doit pas être sous seing privé à un bureau de vote (mais il peut l'être partout ailleurs). Quatrièmement, le nombre maximum de procurations qu'un mandataire peut exercer est limité à deux. Et enfin, si la procuration est sous seing privé, il ne peut être exercé qu'accompagné d'une copie des papiers d'identité du mandant.

Une procédure de vote par procuration en droit électoral peut faciliter de manière non-intentionnelle des pressions sur le suffrage libre et équitable. Le chapitre 6 est centré sur la manière dont la surveillance aide à prévenir l'occurrence de ce risque, même si, en réalité, ceci est quasiment impossible. Quant au suffrage équitable, la responsabilité de garantie incombe, dans presque tous les cas, entièrement aux mandants et à leurs mandataires. Le mandant doit donner une instruction précise concernant l'exercice de la procuration. Et le mandataire se doit de suivre cette instruction consciencieusement, d'exiger une instruction de vote plus précise si nécessaire, et de décider de ne pas exercer la procuration si l'instruction n'est pas suffisamment claire.

Aux Pays-Bas, la responsabilité de protéger la liberté du suffrage est essentiellement dévolue aux individus et pas entre les mains d'une autorité électorale quand les procurations sont déployées. Seulement si une procuration est issue sur la base d'une application écrite, le maire délivrant la procuration peut vérifier que le suffrage libre est toujours garanti. A première vue, ces possibilités semblent principalement théoriques et sont à peine employées en pratique, étant donné qu'en pratique, presque toutes les procurations sont sous seing privé.

Des provisions pénales peuvent stimuler les gens à se comporter en conformité avec la réglementation de vote par procuration et aider à préserver les principes fondamentaux d'élections libres et équitables. Dans le chapitre 7 les prévisions pénales sont abordées, qui n'auraient pas existé aux Pays-Bas si l'Acte électoral n'incluait pas une procédure de vote par procuration. Le chapitre passe en revue

les articles de loi tels que la criminalisation de l'achat et de vente de procurations, de recrutement de procurations et de vote au nom du mandant tout en étant totalement au courant que cette personne est décédée. Toutefois, en pratique ces provisions pénales sont rarement utilisées. Néanmoins, elles ont une fonction et une valeur symbolique très importantes : elles rendent parfaitement claires que le fait d'interférer avec ou de saboter un processus électoral libre et équitable est inacceptable au point d'être punissable par la loi.

Globalement, il y a peu de pays qui permettent à ceux qui ont le droit de vote de voter par procuration dans certaines circonstances. Le chapitre 8 se concentre sur la Belgique, la France et le Royaume Uni et ce que le législateur néerlandais pourrait apprendre de la réglementation du vote par procuration de ces pays. Au niveau méta, le législateur néerlandais pourrait acquérir de nouvelles perspectives sur le caractère exceptionnel d'avoir la possibilité de voter par procuration dans son droit électoral, et que d'avoir deux procédures de vote par procuration est encore plus rare ; plaçant les Pays-Bas encore plus loin de ce qui est habituel dans les autres pays du monde. Il serait bénéfique aux néerlandais d'être plus conscients de la singularité de la position qu'ils ont prise dans leur droit électoral en ce qui concerne la possibilité de vote par procuration.

PARTIE III: COMMUNICATION

Il y a des normes qui émanent des principes fondamentaux d'élections libres et équitables sur quelle attitude correspond au processus électoral et quelle attitude n'y correspond pas. Ces normes ne sont en aucun cas toutes explicitement établies dans le droit électoral néerlandais. Toutefois, il est important que tout le monde les connaisse, puisque la connaissance du processus électoral et des principes fondamentaux sur lesquels il est fondé permettent aux gens de faire un choix conscient de se comporter conformément à ces normes. En faisant cela, ils peuvent activement contribuer à la confiance accordée au processus électoral, qui est un des piliers d'un état démocratique. Alors que, s'ils ne le font pas, ils pourraient accidentellement contribuer au manque de confiance dans le processus électoral et le résultat des élections qu'ils produisent.

Aux Pays-Bas, s'assurer que les citoyens ont connaissance des normes qui découlent des principes fondamentaux d'élections libres et équitables est encore plus important, parce que la réglementation sur le vote par procuration fait peser beaucoup de responsabilité sur les individus : tant les mandants que leurs mandataires. Pour cette raison, le chapitre 9 étudie à quel point ceux ayant la possibilité de voter par procuration en sont informés. Une nouvelle fois, cette étude est basée sur un échantillon. L'information trouvée sur les sites publics municipaux semble, en général, être correcte et complète. Toutefois, l'information publique sur ces

sites se concentre aussi principalement sur la technique du vote par procuration. Beaucoup moins d'attention est portée à la préservation des droits fondamentaux d'élections libres et justes. Des perspectives d'amélioration sont donc possibles. Et bien qu'il n'y ait pas de lien direct entre l'information publique trouvée sur les sites publics et le comportement des électeurs, des études empiriques ont montré que le comportement réel des électeurs néerlandais n'est pas toujours en conformité avec la réglementation. Un nombre considérable de mandants ne semble pas avoir officiellement le droit au vote par procuration. Et étant donné que les mandataires reçoivent souvent des instructions de vote insuffisamment claires, le principe de l'égalité de vote semble aussi être enfreint dans une certaine mesure aux Pays-Bas. Toutefois, ces études empiriques montrent également que environ 90% des mandataires exécutent seulement une procuration, ce qui est une autre indication que la fonction du vote par procuration aux Pays Bas a peu de chances d'être utilisée pour truquer les résultats d'une élection.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Permettre aux citoyens affranchis le vote par procuration – de la manière dont c'est mis en œuvre dans l'Acte électoral néerlandais, et à la lumière de ses critiques – est-il toujours une façon valide de garantir le droit de vote pour ceux qui sont dans l'incapacité de se rendre au bureau de vote? Sur le problème principal, il n'y a rien de mal au fait qu'un pays ait une fonction de vote par procuration en droit électoral. Toutefois, ceci ne change pas le fait qu'il y a un besoin urgent de changement d'attitude aux Pays-Bas envers le vote par procuration. Afin qu'une méthode de vote alternative, tel que le vote par procuration, soit consistante avec l'obligation d'assurer que les principes fondamentaux d'élections libres et équitables soient préservées, deux conditions doivent être remplies.

Tout d'abord, la méthode de vote alternative ne devrait être offerte qu'à ceux qui ne seraient pas en mesure d'exercer leur droit de vote sans celle-ci. En d'autres termes: le pourcentage d'électeurs par procuration par convenance plutôt que par nécessité doit être réduit. Pour ce faire, les électeurs néerlandais doivent être conscients de l'importance de gérer la possibilité de voter par procuration de manière plus discrète, car cette fonction, par définition, met la protection des principes fondamentaux d'élections libres et équitables dans une procédure d'élection sous pression. De manière à susciter cette prise de conscience, il est important que l'information publique sur les circonstances selon lesquelles on peut considérer à juste titre le vote par procuration soit améliorée et augmentée. Il serait également utile que l'Acte électoral prescrive plus précisément quelles en sont les circonstances. De plus, le pourcentage d'électeurs par procuration pourrait également être réduit en retirant la possibilité de donner sa procuration sous seing privé.

La seconde condition à remplir est que la réglementation du vote par procuration en droit électoral doit contribuer autant que possible à sauvegarder les principes fondamentaux d'élections libres et équitables. Ceci est le cas particulièrement pour les principes qui sont mis sous pression du fait de cette fonction: suffrage libre, suffrage secret, et suffrage équitable.

Afin de préserver le principe de suffrage libre, le fait que l'initiative du vote par procuration doit venir de ceux qui ont le droit de voter par procuration eux-mêmes devrait être inscrit explicitement dans l'Acte électoral, même si la personne est sous tutelle. De plus, les maires devraient avoir le droit de refuser d'accorder une procuration si la demande n'a pas été déposée en personne par le futur mandant. De plus, le formulaire de demande de procuration devrait être divisé, comme il l'a été auparavant, en deux formulaires : un exclusivement pour la requête du futur mandant et un pour les mandataires prévus, afin de confirmer leur volonté d'exécuter ces procurations. De cette façon, le droit électoral ne provoquerait plus le fait que les mandataires prévus ne soumettent le formulaire de candidature à la place de leurs futurs mandants. Enfin, une pénalité devrait être introduite pour le fait de demander à n'importe qui s'il ou elle veut voter par procuration ou offrir d'être mandataire pour quelqu'un. Après tout, il est du ressort de ceux qui sont habilités à voter par procuration de décider s'ils veulent invoquer ce droit et, si oui, de décider à qui ils veulent demander d'être leur mandataire.

Au regard du principe du suffrage secret, il faut accepter qu'une infraction limitée est inévitable quand quelqu'un vote par procuration. Néanmoins, la confiance des mandants dans leurs mandataires pourraient être boostée s'il était inscrit dans l'Acte électoral que les électeurs doivent respecter le secret du vote, comme en Belgique ou en France. La conséquence d'une telle règle serait que les électeurs qui exécutent la procuration doivent aussi respecter (et protéger) le secret du vote du mandant.

Enfin, cette recherche contient également une recommandation de renforcer la préservation du principe de suffrage équitable. L'Acte électoral devrait prescrire que les mandants doivent donner des instructions précises à leurs mandataires au regard de la manière d'exercer leur procuration. Malgré que cette mesure ne soit ni applicable ni vérifiable, établir cette règle juridique pourrait aider les mandants à se souvenir de l'importance de fournir des instructions de vote détaillées. En faisant cela, les mandants peuvent éviter que leurs mandataires aient inutilement plus d'influence sur les résultats de l'élection que les autres électeurs.

LITERATUURLIJST

Adviescommissie inrichting verkiezingsproces 2007

Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (Commissie Korthals Altes), *Stemmen met vertrouwen*, Breda: Koninklijke Broese en Peereboom 2007. Bijlage identifier 13245 bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 5.

AEGEE Election Observation 2021

AEGEE Election Observation, Kingdom of the Netherlands, *General Election 15-17 March 2021*. Bijlage identifier 987901 bij Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40.

Aidt & Jensen 2017

T.S. Aidt & P.S. Jensen, 'From open to Secret Ballot: Vote Buying and Modernization', *Comparative Political Studies* 2017 afl. 5, p. 555-593.

Alspeer, Atmar & De Jong 2015

J. Alspeer, S. Atmar en R. de Jong, 'Van aangifte tot gerechtelijke uitspraak. Strafbare feiten met betrekking tot het verkiezingsproces tussen 2002 en 2014', in: R. de Jong (red), *Strafbepalingen in het verkiezingsproces. Ontstaan, functioneren en toekomst*, Den Haag: Kiesraad 2015, p. 59-85.

Andeweg 2018

R.B. Andeweg, 'Veroverd of gegund? De invoering van algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen', in: R. Andeweg & M. Leyenaar (red), *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018, p. 21-46.

Arawatar 2009

R. Arawatar, 'Informatization, Voter Turnout and Income Inequality', *The Journal of Economic Inequality* 2009, p. 29-54.

Ashok e.a. 2016

V. Ashok e.a., 'The Dynamic Election: Patterns of Early Voting Across Time, State, Party, and Age', *Election Law Journal* 2016 afl. 2, p. 115-128.

Asplund e.a. 2020

E. Asplund, B. Stevense, T.S. James, A. Clark, 'People with COVID-19 and those self-isolating must not be denied the vote', *London School of Economics (LSE) COVID-19 Blog*, 23 October 2020, <https://blogs.lse.ac.uk/covid19/>.

Avril 2007

P. Avril, 'Un homme, une voix ?', *Pouvoirs* 2007 afl. 1, p. 123-132.

Bakker 2015

M. Bakker, 'Uitsluiting van kiesrecht', in: R. de Jong (red), *Strafbepalingen in het verkiezingsproces. Ontstaan, functioneren en toekomst*, Den Haag: Kiesraad 2015.

Bechtel, Hangartner & Schmid 2016

M.M. Bechtel, D. Hangartner & L. Schmid, 'Does compulsory voting increase support for leftist policy?', *American Journal of Political Science* 2016 afl. 3, p 752-767.

Beers 2000

A.A.L. Beers, 'Artikel 107', in: A.K. Koekoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar onder redactie van A.K. Koekoek*, Deventer: Kluwer 2000, p. 508-509.

Behnke, Grotz & Hartmann 2017

J. Behnke, F. Grotz, C. Hartmann, *Wahlen und Wahlsysteme*, Oldenbug: De Gruyter 2017.

Behrendt & Vrancken 2019

C. Behrendt & M. Vrancken, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge: die Keure 2019.

Van der Berg 2022

J. Van der Berg, 'Het stemmenkanon van Bergen op Zoom werd opeens verdacht van fraude met volmachtstemmen', *De Volkskrant* 24 maart 2022.

Berinsky 2005

A.J. Berinsky, 'The Perverse Consequences of Electoral Reform in the United States', *American politics research* 2005 afl. 4, p. 471-491.

Bhatt, Dechter & Holden 2020

R. Bhatt, E. Dechter & R. Holden, 'Registration Costs and Voter Turnout', *Journal of Economic Behavior and Organization* 2020, p. 91-104.

Birch 2009

S. Birch, 'The case for compulsory voting', *Public Policy Research (PPR)* 2009 afl. 1, p. 21-27.

Birch & Watt 2004

S. Birch & B. Watt, 'Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret?', *Political quarterly* 2004 afl. 1, p. 60-72.

Blok 1979

L. Blok, 'Van eene wettelijke fictie tot eene waarheid. Beschouwingen over kiesstelsel en kiesrecht in Nederland in de eerste helft van de negentiende eeuw', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 1979, p. 391-412.

Blokdijk 2022

T. Blokdijk, 'Een vertrouwbare aanpak? Mediation in toezicht en bestuur', 17 maart 2022, <https://acml-executivecoaching.nl>.

Borman 2015

T.C. Borman, 'Territoriale aanduidingen in het Koninkrijk na 10-10-10', *RegelMaat* 2015 afl. 3, p. 221-230.

Van den Bos & Brenninkmeijer 2012

K van den Bos & A.F.M. Brenninkmeijer, 'Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak. De mens als informatieverwerkend individu', *Nederlands Juristenblad (NJB)* 2012/1216 afl. 21, p. 1451-1457.

Bouhon 2014

F. Bouhon, *Droit électoral et principe d'égalité. L'élection des assemblées législatives nationales en droits allemand, belge et britannique*, Bruxelles: Bruylant 2014.

Bouhon & Reuchamps 2012

F. Bouhon & M. Reuchamps, *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles: Bruyant 2012.

Bouteca e.a. 2018

N. Bouteca e.a., *Belgisch federalisme*, z.p.: Academia Press 2018.

Brackx 2021

C. Brackx, *De opstand tegen Loekasjenko. De laatste dictator in Europa*, Tielt: Kritik 2021.

Braconnier & Dormagen 2007

C. Braconnier & J-Y Dormagen, *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris: Folio Gallimard, 2007.

Braden 2009

M. Braden, 'Early and Absentee Voting', in: J.H. Young (red), *International election principles. Democracy & the rule of law*, Chicago: American Bar Association 2009.

Braun 2006

N. Braun, *Stimmeheimnis. Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts* (diss. Bern), Bern: Stämpfli Verlag 2006.

Briquet 2016

J-L. Briquet, 'Le vote au village des Corses de l'extérieur', *Revue française de science politique* 2016 afl. 5, p. 751-771. In het Engels vertaald door Cadenza Academic Translations en gepubliceerd in *Revue française de science politique* 2016 afl. 5, p. 43-63.

Brüheim 2015a

W.A.E. Brüheim, 'De wetsgeschiedenis van de strafbepalingen in de Kieswet (1850-heden)', in: R. de Jong (red), *Strafbepalingen in het verkiezingsproces. Ontstaan, functioneren en toekomst*, Den Haag: Kiesraad 2015, p. 10-45.

Brüheim 2015b

W.A.E. Brüheim, 'De bescherming van het verkiezingsproces door het Wetboek van Strafrecht (1811-heden)', in: R. de Jong (red), *Strafbepalingen in het verkiezingsproces. Ontstaan, functioneren en toekomst*, Den Haag: Kiesraad 2015, p. 46-58.

Brüheim 2021

W.A.E. Brüheim, 'Verkiezingen in tijden van corona. Over de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR)* 2021 afl. 2, p. 131-139.

Brüheim & De Jong 2017

W.A.E. Brüheim & R. De Jong, 'Waarom mensen met een verstandelijke beperking geen recht hebben op ondersteuning bij het stemmen', *Nederlands Juristenblad (NJB)* 2017/1234, p. 1607-1608.

Buchstein 2000

H. Buchstein, *Öffentliche und geheime Stimmabgabe. Eine wahlrechtshistorische und ideengeschichtliche Studie*, Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2000.

Buchstein 2001

H. Buchstein, 'Modernisierung der Demokratie durch e-Voting?', *Leviathan* 2001 afl. 2, p. 147-155.

Buisson & Penant 2007

G. Buisson & S. Penant, 'Élections présidentielle et législatives de 2017 : neuf inscrits sur dix ont voté à au moins un tour de scrutin', *INSEE Première* december 2007 afl. 1670, p. 1-4.

der Bundeswahlleiter 2018

Der Bundeswahlleiter, *Repräsentative Wahlstatistik zur Bundestagswahl 2017 (Pressekonferenz am 26. Januar 2018 in Berlin)*, Wiesbaden: Der Bundeswahlleiter 2018. <https://www.bundeswahlleiter.de>.

der Bundeswahlleiter 2021

Der Bundeswahlleiter, *Anteil der Briefwählenden bei den Bundestagswahlen 1994 bis 2021 nach Ländern*, Wiesbaden: Der Bundeswahlleiter 2018. <https://www.bundeswahlleiter.de>.

Burkens e.a. 2006

M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006.

Burkens e.a. 2017

M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Camby 2017

J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Paris: Dalloz 2017.

Carpini, Michael & Keeter 1996

D. Carpini, X. Michael, S. Keeter, *What Americans know about politics and why it matters*, New Haven: Yale University Press, 1996.

CBS 2010

CBS, *Sociale Samenhang, Participatie. Vertrouwen en Integratie*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2010.

De Ceuninck e.a. 2005

K. De Ceuninck e.a., 'De opkomstplicht in Vlaanderen', *Burger bestuur & beleid* 2005 afl. 3, p. 197-214.

Cnossen 2017

J.P. Cnossen, 'Een essentiële schakelbepaling in het materiële strafrecht', *Aers Aequi* 2017 afl. 3, p. 172-173.

Code of Good Practice in Electoral Matters 2002

Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report. Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002). Opinion no. 190/2002. <http://www.venice.coe.int>.

Congress of Local and Regional Authorities 2014

The Congress of Local and Regional Authorities (Chamber of Local Authorities) of the Council of Europe, *Municipal elections in the Netherlands (19 March 2014)*, CPL(27)3FINAL, Recommendation 358 (2014) on municipal elections in The Netherlands (19 March 2014) and explanatory memorandum.

Connes 2010

F. Connes, *La sécurité des systèmes de vote* (Diss. Paris II), Sarrebruck: Editions Universitaires Européennes 2010.

Coulmon 2017

B. Coulmon, 'Par procuration mais pas par défaut: des électeurs doublement mobilisés', 2017, halshs-01520372.

Coulmon e.a. 2019

B. Coulmont e.a., 'La procuration, un vote de classe', *Métropolitiques* 2019, hal-02933057.

Coulmont 2020

B. Coulmont, 'In absentia. Proxy voting as a form of remote electoral participation', *Revue française de science politique* 2020 afl. 3-4, p. 469-488.

Coulmont, Charpentier & Gombin 2014

B. Coulmont, A. Charpentier & J. Gombin, 'Un homme, deux voix. Le vote par procuration', *La Vie des Idées*, 2014, pp. en ligne. halshs-00945233.

Couvert-Castéra 2017

O. Couvert-Castéra, *Code électoral commenté 2017*, Boulogne-Billancourt: Berger-Levrault 2017.

Craenen 1972

G. Craenen, 'Wijzigingen aan de kieswetgeving sinds 1968', *Res Publica: Tijdschrift voor Politologie* 1972 afl. 2, p. 195-218.

Crijns 2012

J. Crijns, 'Strafrecht als ultimum remedium. Levend leidmotief of archaisch desideratum?', *Ars Aequi* 2012, p. 11-18.

Davis 2000

H. Davis, *Political Freedom: Association, Political Purposes and the Law* (Citizenship and the law series), London: Continuum 2000.

Democracy Volunteers 2019

Democracy Volunteers, *Netherlands Provincial and Water Board Elections 20th March 2019 Final Report*, 16th May 2019. Bijlage identifier 897094 bij Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 9.

Democracy Volunteers 2022

Democracy Volunteers, *Netherlands Municipal Elections Final Report 2022*. Bijlage identifier 1051536 bij Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50.

Den Haag 2012

Gemeente Den Haag, *Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2012* (RIS-nummer: RIS 254769), 4 december 2012. <https://denhaag.raadsinformatie.nl>.

Den Haag 2014

Gemeente Den Haag, *Evaluatie verkiezingen 2019* (RIS-nummer: RIS303823), 5 november 2019. <https://denhaag.raadsinformatie.nl>.

Den Haag 2017

Bijlage 1 bij Gemeente Den Haag, *Evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2017* (RIS-nummer: RIS297402), 6 juli 2017. <https://denhaag.raadsinformatie.nl>.

Den Haag 2021

Gemeente Den Haag, *Evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2021* (RIS-Nummer: RIS309285), 29 juni 2021. <https://denhaag.raadsinformatie.nl>.

Desrameaux 2017

G.-D. Desrameaux, *Droit électoral*, Ivry-sur-Seine: Dilisco 2017.

Dienst Onderzoek en Statistiek 2007

Dienst Onderzoek en Statistiek (O+S), *Evaluatie stemprocedure. Stadsdeel- en gemeenteraadsverkiezingen 2006*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam 2007. <https://onderzoek.amsterdam.nl>.

Dhillon & Peralta 2002

A. Dhillon & S. Peralta, 'Economic theories of voter turnout', *The Economic Journal* 2002 afl. 480, p. F332-F352.

Van Dijk 2006

P. van Dijk, 'De Europese Commissie voor Democratie door Recht ('Venetië-commissie'). Het stille geweten van de Raad van Europa', *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten (NTM/NJCM-bulletin)* 2006 afl. 1, p. 83-92.

Document of the Copenhagen Meeting 1990

Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference on Security and Co-operation in Europe, adopted 29 June 1990. <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

Downs 1957

A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: HarperCollins 1957.

Van Driel & De Jong 2014

N. van Driel & R. de Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen*, Amsterdam: Boom Uitgevers 2014.

Van Duin, Wijkhuijs & Eberg 2016

M. van Duin, V. Wijkhuijs & J. Eberg, 'De rol van sociale media bij rampen en (mini)crises', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2016 afl. 4, p. 41-53.

Dutrieux 2014

D. Dutrieux, 'Vote par procuration : une nouvelle circulaire. Circulaire nor/int/A1331676C du 22 janvier 2014 relative aux modalités d'exercice du droit de vote par procuration', *La semaine juridique – administrations et collectivités territoriales* (JCPA) 2014/360 afl. 10, p. 1-2.

Dundas 2015

C.W. Dundas, *Election Administration, Designing Dimensions of Legal Reform*, Bloomington: AuthorHouse 2015.

Ehin e.a. 2022

P. Ehin e.a., 'Internet voting in Estonia 2005-2019: Evidence from eleven elections', *Government Information Quarterly* 2022 afl. 4, nr. 101718.

Ellis 2007

A. Ellis e.a., *Voting from abroad. The International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA 2007. <https://www.idea.int>.

Electoral Integrity Project, The 2016

The Electoral Integrity Project, *They year in elections, mid-2016 update*. <https://www.electoralintegrityproject.com>.

Electoral Integrity Project, The 2017

The Electoral Integrity Project, *They year in elections, mid-2017 update*. <https://www.electoralintegrityproject.com>.

Electoral Integrity Project, The 2021

The Electoral Integrity Project, *Electoral Integrity Global Report 2019-2021*. <https://www.electoralintegrityproject.com>.

Electoral Commission, The 2019

The Electoral Commission, *Results and turnout at the 2017 UK general election*, London: The Electoral Commission 9 August 2019, <https://www.electoralcommission.org.uk>.

Elst & Van Looy 2014

M. Elst en L. Van Looy, *Het Vlaamse Parlement. Verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen: Kluwer 2014.

Elst & Van Looy 2019

M. Elst en L. Van Looy, *Het Vlaamse Parlement. Verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen: Kluwer 2019.

Elzinga, Kummeling, & Schipper-Spanninga 2012

D.J. Elzinga, H.R.B.M. Kummeling & J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

European Commission for Democracy through Law 2008

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on Dual Voting for Persons belonging to National Minorities*, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 25th Meeting (Venice, 12 June 2008) and the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2008). Study No. 387/2006.

European Commission for Democracy through Law 2010

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections*, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 34th meeting (Venice, 14 October 2010) and by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010). Study no 584/2010.

European Commission for Democracy through Law 2013

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes*, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 46th meeting (Venice, 5 December 2013) and by the Venice Commission at its 97th plenary session (Venice, 6-7 December 2013). Study No. 585 / 2010.

European Commission for Democracy through Law 2016

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) & OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes*, Adopted by the Council of Democratic Elections at its 54th meeting (Venice, 10 March 2016) and by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016). Venice Commission Study no. 778 / 2014, ODIHR Legis-Nr.: GDL-ELE-/285/201.

Fawcett 1987

J.E.S. Fawcett, *The application of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Clarendon Press 1987.

Feasby 1997

C.C.J. Feasby, 'Public Opinion Poll Restrictions, Elections, and the Charter', *University of Toronto Faculty of Law Review* 1997 afl. 2, p. 241-267.

Franklin 2004

M.N. Franklin, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fullmer 2015

E.B. Fullmer, 'Early Voting: Do More Sites Lead to Higher Turnout?', *Election law journal* 2015 afl. 2, p. 81-96.

Garrigou 2002

A. Garrigou, *Histoire sociale du suffrage universel en France. 1848-2000*, z.p.: Seuil 2002.

Garmann 2017

S. Garmann, 'The effect of a reduction in the opening hours of polling stations on turnout', *Public Choice* 2017 afl. 171, p. 99-117.

Geelhoed 2013

W. Geelhoed, *Het opportuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie. Een onderzoek naar de betekenis van strafvorderlijke beleidsvrijheid in de geëuropeaaniseerde rechtsorde* (Diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2013.

Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam 2006

Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, *Verkiezingen in Stadsdeel Bos en Lommer. Gemeente Amsterdam* (Rapport), Amsterdam: Gemeentelijke Ombudsman 2006. Rapport RA0612492.

Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam 2010

Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, *Gemeente- en stadsdeelraadsverkiezingen 2010* (Rapport), Amsterdam: Ombudsman 2010. Rapport RA1052090.

General Comment No. 25

UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote)*, *The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, 12 July 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

GfK 2014

GfK, *Evaluatie gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen Europees Parlement 2014*, 28 augustus 2014. Bijlage identifier 381831 bij Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 46.

GfK 2017

GfK, *Evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2017. Terugblik op het verloop van het verkiezingsproces binnen Nederlandse gemeenten*, 1 juni 2017. Bijlage identifier 811010 bij Kamerstukken II 2016/17, 31 142, nr. 62.

GfK 2018

GfK, *Evaluatie Gemeenteraadsverkiezingen & raadgevend referendum Wiv 2018. Terugblik op het verloop van het verkiezingsproces, binnen Nederlandse gemeenten*, 29 mei 2018. Bijlage identifier 845844 p. 62-160 bij Kamerstukken II 2017/18, 31 142, nr. 83.

Goedertier & Haeck 2004

G. Goedertier, Y. Haeck, 'Artikel 3. Recht op vrije en geheime verkiezingen', in: J. Vande Lanotte, Y. Haeck (red.), *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze commentaar. Volume II*, Antwerpen: Intersentia 2004, p. 447-510.

Grabenwarter 2004

C. Grabenwarter, 'Briefwahl und E-Voting. Rechtsvergleichende Aspekte und europarechtliche Rahmenbedingungen', *Journal für Rechtspolitik* 2004, p. 70-77.

Green 2014

H. Green, 'Article 3, First Protocol: The Right to Free Elections', in: D. Harris, e.a. (red.), *Harris, O'Boyle & Warbrick. Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 920-951.

Grillo 2019

A. Grillo, 'Voter turnout and government's legitimate mandate', *European Journal of Political Economy* 2019, p. 252-265.

Gronke, Galanes-Rosenbaum & Miller 2007

P. Gronke, E. Galanes-Rosenbaum & P.A. Miller, 'Early Voting and Turnout', *PS: Political Science and Politics* 2007 afl. 4, p. 639-645.

Gronke e.a. 2008

P. Gronke e.a., 'Convenience voting', *The Annual Review of Political Science* 2008, p. 437-456.

Güth & Weck-Hannemann 1997

W. Güth, H. Weck-Hannemann, 'Do people care about democracy? An experiment exploring the value of voting rights', *Public Choice* 1997, p. 27-47.

Hannum 2007

H. Hannum, *Defining Democracy: Does International Law Provide the Answer?* (Transcriptions of lectures delivered in Hong Kong 7 September 2007), *Hong Kong Law Journal* 2007. <http://ssrn.com/abstract=1940029>.

Farrell 2011

D.M. Farrell, *Electoral systems. A Comparative Introduction*, London: Palgrave Macmillan 2011.

Ter Haar, Meijer, Seuters / Van den Brink, & Ter Haar 2018

S.E. van den Brink, R. ter Haar / R. ter Haar, G.H. Meijer, A. Seuters, *Leerstukken strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Hayward 2010

A.R. Hayward, 'Bentham & Ballots: Tradeoffs between Secrecy and Accountability in How We Vote', *Journal of Law & Politics* 2010 afl. 1, p. 39-79.

Van Heelsum & Tillie 2006

A. van Heelsum & J. Tillie, *Opkomst en partijvoorkeur van migranten bij de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006*, Amsterdam: Instituut voor Migratie- en Etnische studies 2006 (IMES) 2006.

Heinmaa & Kalandadze 2021

A. Heinmaa & N. Kalandadze, *Special Voting Arrangements in Europe: Postal, Early and Mobile Voting. Webinar series report*, November 2020, Stockholm: International IDEA & ACEEEO 2021.

Helder 2019

L. Helder (Waarnemingsdelegatie), *Verkiezingen voor de leden van de Eilandsraad van Bonaire en de leden van het Kiescollege van Bonaire op 20 maart 2019*, 1 april 2019. Bijlage identifier 897096 bij Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 9.

Hennekens, Van Geest & Fernhout 1995

H.Ph.J.A.M. Hennekens, H.J.A.M. van Geest & R. Fernhout, *Decentralisatie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1995.

Henning-Schulz 2015

M. Henning-Schulz, *Transparente Demokratie. Verfassungsverträglichkeit elektronischer Wahlgeräte* (Diss. Kassel), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2016.

Herrnson, Hanmer & Youn Koh 2019

P.S. Herrnson, M.J. Hanmer & H. Youn Koh, 'Mobilization Around New Convenience Voting Methods: A Field Experiment to Encourage Voting by Mail with a Downloadable Ballot and Early Voting', *Political Behavior* 2019, p. 871-895.

Herodotus 2014

Herodotus (vertaald door T. Holland) (met introductie en aantekeningen van P. Cartledge), *The Histories* (Penguin Classics), London: Penguin Books 2014.

Hill e.a. 2017

E. Hill e.a., 'Explaining electoral fraud in an advanced democracy: Fraud vulnerabilities, opportunities and facilitating mechanisms in British elections', *The British Journal of Politics and International Relations* 2017 p. 1-18.

Van der Hoeven 1985

J. Van der Hoeven, 'De plaats van de Grondwet in het constitutionele recht', *Ars Aequi* (AA) 1985 afl. 12, p. 716-719.

Van Holsteyn & Irwin 2018

J.J.M van Holsteyn & G.A. Irwin, 'Vroeger was alles beter ... Argumenten voor en tegen opkomstplicht', in: R. Andeweg & M. Leyenaar (red), *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018, p. 47-95.

Hooghe 1999

M. Hooghe, 'Kiesrecht en democratisering in België, 1831-1998. De nieuwe tekst van artikel 8 G.W. in historisch perspectief', *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht* 1999, p. 589-597.

Hornsveld 2017

R. Hornsveld e.a., 'Het gebruik van zelfrapportage vragenlijsten in de forensische psychiatrie', *Gedragstherapie* 2017 afl. 4 p. 277-291.

De Hullu 2021

J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Hulst 2019

J.E. Hulst, 'Tijdens de zitting ervaren procedurele rechtvaardigheid beïnvloedt het vertrouwen in rechters', *Ars Aequi* (AA) 2019, p. 410-415.

Informatiepunt Verkiezingen 2014

Informatiepunt Verkiezingen, *Rapportage gemeenteraadsverkiezingen en Europees Parlementsverkiezing 2014*. Bijlage identifier 381829 bij Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 46.

Ipsos 2021

Ipsos, *Stemmen in tijden van corona; een evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021. Rapport voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Amsterdam: Ipsos 2021. Bijlage identifier 987892 bij Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40.

Jackiewicz 2016

A. Jackiewicz, 'Postal Voting and Voting by Proxy as an Alternative Voting Methods in the Light of the Electoral Code in Poland', *Białostockie Studia Prawnicze* 2016, p. 261-271.

Jägers 2012

A. Jägers e.a. (TNS NIPO), *Evaluatie verkiezingen leden van de Tweede Kamer 2012*, Amsterdam: TNS NIPO 2012. Bijlage identifier 203461 bij Kamerstukken II 2012/13, 31 142, nr. 34.

James 2011

T.S. James, 'Fewer Costs, More Votes? United Kingdom Innovations in Election Administration 2000-2007 and the Effect on Voter Turnout', *Election Law Journal* 2011 afl. 1, p. 37-52.

Jansen & Denter 2019

G. Jansen & B. Denter (red.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*, z.p.: Stichting KiezersOnderzoek Nederland (SKON) 2019.

Jesse 1985

E. Jesse, *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983* (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien: Bd. 78), Düsseldorf: Droste Verlag 1985.

De Jong 2007

R. de Jong, *Stemmen bij volmacht en ondersteuningsverklaringen in historisch en rechtsvergelijkend perspectief*. Bijlage I bij Kiesraad 2007a.

De Jong 2014

R. de Jong, 'Stemvrijheid en stemgeheim. Eroderende waarborgen van het verkiezingsproces?', *Nederlands Juristenblad (NJB)* 2014/1058.

De Jong 2017

R. de Jong, 'Geschikte en ongeschikte kiezers. Het kiesrecht tussen 1848 en 1919', *Leidschrift* 2017 afl. 3, p. 17-36.

De Jong & Bakker 2019

R. de Jong & M. Bakker, 'Stemmen bij volmacht en het beginsel van one man, one vote', *Stuk Rood Vlees* 29 januari 2019, <http://stukroodvlees.nl>.

De Jonge & Navis 2020

L. de Jonge & J-W Navis, 'Je baseert je op niks, heb ik gezegd', *AD/Haagsche Courant* 6 juni 2020 p. 2-3.

Joseph & Castan 2013

S. Joseph & M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2013.

Joseph & Vashchanka 2022

O. Joseph & V. Vashchanka, *Vote buying. International IDEA Electoral Processes Primer 2*, Stockholm: International IDEA 2022.

KANTAR 2019

KANTAR, *Evaluatie verkiezingen. Evaluatie van de gecombineerde provinciale staten- en waterschapsverkiezingen van 20 maart 2019*. Bijlage identifier 897099 bij Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 9.

KANTAR 2021

KANTAR, *Evaluatie verkiezingen. Evaluatie van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer (15-17 maart 2021)*. Bijlage identifier 987893 bij Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40.

Kelk 1998

C. Kelk, *Studieboek materieel strafrecht*, Amsterdam: Gouda Quint 1998.

Kelk & De Jong 2019

C. Kelk & F. de Jong, *Studieboek materieel strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Kelly 2012

N. Kelly, *Directions in Australian Electoral Reform, Professionalism and Partisanship in Electoral Management Professionalism and Partisanship in Electoral Management*, Canberra: Australian National University E-Press 2012.

Kernéis 2013

M. Kernéis, 'Les droits du mandant dans la procédure de vote par procuration', *L'Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)* 2013, p. 453-456.

Kersting & Baldersheim 2004

N. Kersting & H. Baldersheim, *Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis*, New York: Palgrave Macmillan 2004.

Kiesraad 1973

Kiesraad, *Wijziging van bepalingen in de Kieswet inzake kiezerslegitimatie en de volmacht (Advies)*, 15 oktober 1973. <http://www.kiesraad.nl>.

Kiesraad 1978

Kiesraad, *Stemmen per brief (Advies)*, 3 januari 1978. <http://www.kiesraad.nl>.

Kiesraad 1985a

Kiesraad, *Advies inzake een algehele herziening van de Kieswet*, 21 maart 1985. <http://www.kiesraad.nl>.

Kiesraad 1985b

Kiesraad, *Eventuele uitbreiding stemmen per brief tot kiezers in Nederland (Advies)*, 29 augustus 1985. <http://www.kiesraad.nl>.

Kiesraad 1986

Kiesraad, *Advies met betrekking tot stemmen bij volmacht en ondertekening kandidatenlijsten*, 31 oktober 1986. <http://www.kiesraad.nl>.

Kiesraad 2005

Kiesraad, *Advies naar aanleiding van het referendum over de Europese Grondwet*, 27 oktober 2005. <http://www.kiesraad.nl>. ook: Bijlage identifier 29993-26-b1 bij Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 26.

Kiesraad 2007a

Kiesraad, *Advies inzake ronselen van volmachten en ondersteuningsverklaringen*, 15 oktober 2007. <http://www.kiesraad.nl>. Ook: bijlage identifier 14625 bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 45.

Kiesraad 2007b

Kiesraad, *Legitimatieplicht in het stemlokaal* (Advies), 22 juni 2007. <http://www.kiesraad.nl>. Ook: Bijlage identifier 14623 bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 45.

Kiesraad 2008

Kiesraad, *Advies inzake wetsvoorstel Wet inrichting verkiezingsproces*, 4 november 2008. <http://www.kiesraad.nl>.

Kiesraad 2010

Kiesraad, *Advies n.a.v. gemeenteraadsverkiezingen en Tweede Kamerverkiezing 2010*, 22 september 2010. <http://www.kiesraad.nl>. Ook: bijlage identifier 86140 bij Kamerstukken 2010/11, 31 142, nr. 25.

Kiesraad 2012

Kiesraad, *Evaluatie-advies Tweede Kamerverkiezing 2012*, 14 november 2012. <http://www.kiesraad.nl>. Ook: bijlage identifier 203460 bij Kamerstukken II 2012/13, 31 142, nr. 34.

Kiesraad 2014

Kiesraad, *Advies n.a.v. gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen Europees Parlement 2014*, 24 juli 2014. <http://www.kiesraad.nl>. Ook: bijlage identifier 381829 bij Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 46.

Kiesraad 2015

Kiesraad, *Advies inzake het onderzoek naar strafbepalingen in het verkiezingsproces*, 12 juni 2015. <http://www.kiesraad.nl>.

Kiesraad 2017a

Kiesraad, *Uitslag van de verkiezing voor de Tweede Kamer van 15 maart 2017. Kerngegevens*, Den Haag: Kiesraad 2017. <http://www.kiesraad.nl>.

Kiesraad 2017b

Kiesraad, *Evaluatie verkiezingen voor provinciale staten, algemene besturen waterschappen en kiescolleges in Caribisch Nederland* (Advies), 17 mei 2019. <http://www.kiesraad.nl>. Ook: bijlage identifier 897092 bij Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 9.

Kiesraad 2017c

Kiesraad, *Jaarverslag 2017*, maart 2018. <http://www.kiesraad.nl>.

Kiesraad 2018

Kiesraad, *Evaluatie gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (21 maart 2018)* (Advies), 17 mei 2018. <http://www.kiesraad.nl>. Ook: bijlage identifier 845844 bij Kamerstukken II 2017/18, 31 142, nr. 83.

Kiesraad 2019

Kiesraad, *Evaluatie verkiezingen voor provinciale staten, algemene besturen waterschappen en kiescolleges in Caribisch Nederland* (Advies), 17 mei 2019. <http://www.kiesraad.nl>. Ook: bijlage identifier 897092 bij Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 9.

Kiesraad 2021

Kiesraad, *Advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021*, 10 mei 2021. <http://www.kiesraad.nl>. Ook: bijlage identifier 1045167 bij Kamerstukken II 2021/22, 35 165, nr. 40.

Klomp 1979

A. Klomp, 'Politics on an 'unprofitable' island: resources and gatekeepers on Bonaire', *Nieuwe West-Indische Gids / New West Indian Guide* 1979 afl. 3/4, p. 102-120.

Klüber 1958

H. Klüber, 'Verstößt die Briefwahl gegen das Grundgesetz?', *Die Öffentliche Verwaltung* (DÖV) 1958 afl. 10, p. 249-251.

Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung 1983

Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung, *Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung in Nordrhein-Westfalen*, Köln: Deutscher Gemeindeverlag 1983.

Van der Kolk 2014

H. van der Kolk, *Over het aantal volmachtstemmen. Een verkennend rapport voor de Kiesraad over het gebruik van volmachtstemmen in gemeenten bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012, de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 en de Europese verkiezingen van 2014*, Enschede: Universiteit Twente 2014.

Van der Kolk 2015

H. van der Kolk, 'Een zichzelf respecterende democratische rechtsstaat heeft een opkomstplicht', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* (TvCR) 2015 afl. 2, p. 150-155.

Van der Kolk 2018

H. van der Kolk, 'Afschaffing van de opkomstplicht', in: F. de Beaufort e.a., *Tussen geschiedenis en grondrecht. De ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht 1795-2017*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018, p. 297-307.

Kortmann 2008

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008.

Koukouvinos 2004

L. Koukouvinos, *Die Geheimheit der Wahl bei den Parlamentswahlen in Deutschland und Griechenland. Geschichtlicher Überblick, literarischer Meinungskampf, geltendes Recht, besondere Wahlmodi*, Marburg: Tectum Verlag 2004.

Kranendon e.a. 2014

M. Kranendon e.a., *Opkomst en stemgedrag van Amsterdammers met een migratie-achtergrond tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014*, Amsterdam: Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) 2014.

Kremer, Karman & Koenraad 2017

S. Kremer, C. Karman & F. Koenraad, 'De stem van ter beschikking gestelden moet wel kunnen klinken', *Nederlands Juristenblad (NJB)* 2017/1233, p. 1233.

Krennerich 2020

M. Krennerich, *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europa. Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues*, Strasbourg: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 2020. Study No. 965/2019.

Kummeling 2016

H.R.B.M. Kummeling, 'Het ongemak van de representatieve democratie met de burger', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR)* 2016, p. 221-241.

Kummeling & Van der Kolk 2002

H.R.B.M. Kummeling & H. van der Kolk, *Lokale kiesstelsels vergeleken. Over de vormgeving, het gebruik en de consequenties van lokale kiesstelsels*, Den Haag: VNG Uitgeverij 2002.

Lambrechts 1976

W. Lambrechts, 'De wet van 5 juli 1976 tot wijziging van de kieswetgeving', *Rechtskundig Weekblad* 1976 afl. 4, p. 239-250.

Vande Lanotte e.a. 2015

J. Vande Lanotte e.a., *Belgisch Publiekrecht, Deel 2*, Brugge: Die Keure 2015.

Lee 1916

D.C. Lee, 'Absent voting', *Journal of the Society of Comparative Legislation* 1916 afl. 2, p. 333-345.

Leenknecht 2000

G.J. Leenknecht, 'Artikel 4', in: A.K. Koekoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar onder redactie van A.K. Koekoek*, Deventer: Kluwer 2000, p. 83-85.

Leijten e.a. 2022

I. Leijten e.a., 'Twitteren over grondrechten in tijden van de pandemie. Startpunt voor discussie of stok om mee te slaan', *Nederlands Juristenblad (NJB)* 2022/1074 afl. 17, p. 1372-1379.

Levmore 2000

S. Levmore, 'Voting with Intensity', *Stanford Law Review* 2000 afl. 1, p. 111-161.

Lijphart 1990

A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Becht: Haarlem 1990.

Lijphart 1997

A. Lijphart, 'Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma', *The American Political Science Review* 1997 afl. 1, p. 1-14.

Lijphart 2012

A. Lijphart, *Patterns of democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press 2012.

Loncke & Dumortier 2004

M. Loncke & J. Dumortier, 'Online Voting: A Legal Perspective', *International Review of Law, Computers & Technology*, 2004 afl. 1, p. 59-80.

Mackor 2023

A.R. Mackor, 'Epistemische bedreigingen van de rechtsstaat', *Ars Aequi (AA)* 2023, p. 194-197.

Martyn 2014

G. Martyn, *Geschiedenis van het publiekrecht en van de politiek*, Brugge: die Keure 2014.

Maslet 1992

J.-C. Maslet, *Le droit des élections politiques*, Paris: Presses Universitaires de France 1992.

McAllister & Muller 2018

I. McAllister & D. Muller, 'Early voting, election campaigning and party advantage in Australia', *Electoral Studies* 2018, p. 103-110.

Van der Meer, Van der Kolk & Rekker 2017

T. van der Meer, H. van der Kolk & R. Rekker (red.), *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*, z.p.: Stichting KiezersOnderzoek Nederland (SKON) 2017.

Mercurio 2002

B. Mercurio, 'Overhauling Australian Democracy: The Benefits and Burdens of Internet Voting', *University of Tasmania Law Review* 2002 afl. 2, p. 23-63.

Mercurio & Williams 2004

B. Mercurio & G. Williams, 'Australian Electoral Law: 'Free and Fair'?', *Federal Law Review*, 2004, p. 365-395.

Van der Meulen 2014

F.C.A. van der Meulen, 'Mores leren in gemeenteland. Nut en noodzaak van het overdragen van de mores na de gemeenteraadsverkiezingen', *De Gemeentestem (Gst.)* 2014/56, p. 248-250.

Milner 2013

H. Milner, 'Sociale media en de representatieve democratie', *Res Publica* 2013 afl. 1, p. 107-132.

Mills, Loza & Kroner 2003

J.F. Mills, W.Loza & D.G. Kroner, 'Predictive validity despite social desirability: evidence for the robustness of self-report among offenders', *Criminal Behaviour and Mental Health* 2003, p. 140-150.

Van Miltenburg, Gutter & Van Bebber 2022

C. van Miltenburg, M. Gutter & A. van Bebber, *Onderzoek naar het gebruik van vervroegd stemmen*, Amsterdam: I&O Research 2022. Bijlage identifier 1019498 bij Kamerstukken II 2021/22, 35 165, nr. 46.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021a

N.n., *Evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 17 maart 2021*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021. Bijlage identifier 987888 bij Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021b

N.n., *Stembureau-instructie voor de dag van de stemming (Tweede Kamerverkiezing 2021)*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verkiezingen/verkiezingentoolkit>.

Mueller 2008

D.C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge: Cambridge University Press 2008.

Neagoe 2015

A.M. Neagoe, 'Right to Vote of Persons with Disabilities, Right to Vote of Persons with Disabilities', *Journal of Law and Administrative Sciences* 2015 (Special Issue), p. 715-726.

Nijkamp e.a. 2015

R. Nijkamp e.a., *Evaluatie gecombineerde provinciale staten en waterschapsverkiezingen 18 maart 2015*, Amsterdam: TNS Nipo 2015. Bijlage identifier 544103 bij Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 51.

Nijkamp e.a. 2016

R. Nijkamp e.a., *Evaluatie referendum 6 april 2016*. Amsterdam: TNS Nipo 2016. Bijlage identifier 780833 bij Kamerstukken II 2015/16, 34 270, nr. 20.

Norris 2014

P. Norris, 'Electoral Integrity and Political Legitimacy', in: L. LeDuc, R.G. Niemi & P. Norris (red.), *Comparing Democracies 4. Elections and Voting in a Changing World*, Los Angeles: Sage Publications 2014, p. 150-172.

Nowak 1988

M. Nowak, *Politische Grundrechte*, Wien: Springer Verlag 1988.

Nowak 2003

M. Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime (The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library, Volume 14)*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2003.

Noyon 2022

L. Noyon, 'Over vertrouwen, wantrouwen en gemakzuchtige oordeelsvorming', *Recht der Werkelijkheid* 2022 afl. 1 p. 74-80.

OAS 2019

Organisation of American States (OAS), *Electoral Delegation Municipal Elections Bonaire March 20, 2019*. Bijlage identifier 897095 bij Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 9.

OIS 2018

OIS, *Amsterdam in cijfers 2018*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam 2018. <http://www.ois.amsterdam.nl>.

Oliver 1996

J.E. Oliver, 'The Effects of Eligibility Restrictions and Party Activity on Absentee Voting and Overall Turnout', *American Journal of Political Science* 1996 afl. 2, p. 498-513.

Orr 2014

G. Orr, 'Convenience Voting. The End of Election Day', *Alternative Law Journal* 2014 afl. 3, p. 151-155.

OSCE/ODIHR 2006

OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, The Netherlands, *Parliamentary Elections 22 November 2006*, Warsaw: 12 March 2007. <http://www.osce.org>. Ook: bijlage identifier 11629 bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800-VII, nr. 45.

OSCE/ODIHR 2010a

OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, The Netherlands, *Early parliamentary elections 9 June 2010*, Warsaw: 9 September 2010. <http://www.osce.org>. Bijlage identifier 86134 bij Kamerstukken II 2010/11, 31 142, nr. 25.

OSCE/ODIHR 2010b

OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, *General Election 6 May 2010*, Warsaw: 9 July 2010. <http://www.osce.org>.

OSCE/ODIHR 2012a

OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, The Netherlands, *Early parliamentary elections 12 September 2012*, Warsaw: 16 November 2012. Bijlage identifier 203458 bij Kamerstukken II 2012/13, 31 142, nr. 34.

OSCE/ODIHR 2012b

OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Republic of Belarus, *Parliamentary Elections 23 September 2012*, Warsaw: 14 December 2012. <http://www.osce.org>.

OSCE/ODIHR 2012c

OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Republic of France, *Parliamentary Elections 10 and 17 June 2012*, Warsaw: 10 September 2012. <http://www.osce.org>.

OSCE/ODIHR 2014a

OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, Kingdom of Belgium, *Federal Elections 25 May 2014*, Warsaw: 8 April 2014. <http://www.osce.org>.

OSCE/ODIHR 2014b

OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Bosnia and Herzegovina, *General Elections 12 October 2014*, Warsaw: 12 October 2014. <http://www.osce.org>.

OSCE/ODIHR 2015a

OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, Republic of Poland, *Presidential and Parliamentary Elections 2015*, Warsaw: 7 April 2015. <http://www.osce.org>.

OSCE/ODIHR 2015b

OSCE/ODIHR Election Expert Team Final Report, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, *General Election 7 May 2015*, Warsaw: 22 July 2015. <http://www.osce.org>.

OSCE/ODIHR 2016

OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, Canada, *Parliamentary Elections 19 October 2015*, Warsaw: 5 February 2016. <https://www.osce.org>.

OSCE/ODIHR 2017a

OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, The Netherlands, *Parliamentary Elections 15 March 2017*, Warsaw: 7 June 2017. <https://www.osce.org>.

OSCE/ODIHR 2017b

OSCE/ODIHR Election Expert Team Final Report, Federal Republic of Germany, *Parliamentary Elections 24 September 2017*, Warsaw: 27 November 2017. <http://www.osce.org>.

OSCE/ODIHR 2019a

ODIHR Needs Assessment Mission Report, Republic of Austria, *Early Parliamentary Elections 29 September 2019*, Warsaw: 4 September 2019. <http://www.osce.org>.

OSCE/ODIHR 2019b

ODIHR Needs Assessment Mission Report, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, *Early General Election 12 December 2019*, Warsaw: 29 November 2019. <http://www.osce.org>.

OSCE/ODIHR 2021

OSCE/ODIHR Election Expert Team Final Report, The Netherlands, *Parliamentary Elections 17 March 2021*, Warsaw: 19 July 2021. <http://www.osce.org>. Ook: bijlage identifier 1001109 bij Kamerstukken II 2021/22, 35 165, nr. 42.

Owen 2007

B. Owen, 'Les fraudes électorales', *Pouvoirs* 2007 afl. 1, p. 133-147.

Padilla & Houppert 1993

D. Padilla & E. Houppert, 'International Election Observing: Enhancing the Principle of Free and Fair Elections', *Emory International Law Review*, 1993/1, p. 73-132.

Peace & Akhtar 2015

T. Peace & P. Akhtar, 'Biraderi, Bloc Votes and Bradford: Investigating the Respect Party's Campaign Strategy', *The British Journal of Politics and International Relations* 2015, p. 224-243.

Pereira 2019

M.M. Pereira, 'Do parties respond strategically to opinion polls? Evidence from campaign statements', *Electoral Studies* 2019, p. 78-86.

Peters 2008

J.A. Peters, 'De overheid en haar burgers', *Ars Aequi* (AA) 2008, p. 184-186.

Planque 2017

J.-C. Planque, 'Le vote des personnes détenues', *Recueil Dalloz* 2017, p. 922.

De Poorter 2021

J.C.A. de Poorter, 'Commentaar op artikel 107 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2021 (www.Nederlandsrechtstaat.nl).

Potrafke & Roesel 2020

N. Potrafke & F. Roesel, 'Opening Hours of Polling Stations and Voter Turnout: Evidence from a Natural Experiment', *The Review of International Organizations* 2020, p. 133-163.

Putzeys & Gehlen 1976/77

J. Putzeys & S. Gehlen, 'Les élections communales. Évolution de droit et de la jurisprudence', *Administration Publique* 1976/77 afl. 1, p. 33-45.

Qvortrup 2005

M. Qvortrup, 'First Past the Postman: Voting by Mail in Comparative Perspective', *The Political Quarterly* 2005 afl. 3, p. 414-419.

De Raad & Doddema-Winsemius 2015

B. de Raad & M. Doddema-Winsemius, *De Big 5 persoonlijkheidsfactoren. Een methode voor het beschrijven van persoonlijkheidseigenschappen*, Amsterdam: Nieuwzijds 2015.

Raschke 2020

J. Raschke, *Die Erfindung der Modernen Demokratie: Innovationen, Irrwege, Konsequenzen*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden 2020.

Reimer 2003

F. Reimer, 'Privatisierung des Wahlgeheimnisses? Die Wahlrechtsgrundsätze unter Sparzwang', *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* 2003, p. 8-10.

Rengers & Dohmen 2020

M. Rengers & J. Dohmen, '150 euro voor twintig stempassen', *NRC.nl* 4 juni 2020.

Reynaert, Devos & Steyvers 2002

H. Reynaert, C. Devos & K. Steyvers, *Verkiezingstaal. Kamer & Senaat*, Brugge: Vanden Broele 2002.

Reynolds, Reilly & Ellis 2008

A. Reynolds, B. Reilly & A. Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA 2008.

Den Ridder & Dekker 2018

J. den Ridder & P. Dekker, 'Stemmers en niet-stemmers. De betekenis en het gebruik van het algemeen kiesrecht', in: R. Andeweg & M. Leyenaar (red), *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018, p. 69-91.

Rijn 1999

A.B. Rijn, *Staatsrecht van de Nederlandse Antillen*, Deventer: Kluwer 1999.

Rogier 2010

L.J.J. Rogier, 'Het Koninkrijk der Nederlanden na de opheffing van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010', *Ars Aequi (AA)* 2010, p. 563-573.

Rojas & Muller 2014

A.J. Rojas & D.A. Muller, 'Early Voting in Australian Federal Elections: Causes and Consequences', *Australian Electoral Commission* 2014.

Sackers 2007

H.J.B. Sackers, 'Stemrecht in detentie, beter een half ei dan een lege dop?', *Sancties* 2007, p. 210-218.

Schäffer 1979

H. Schäffer, *Die Briefwahl. Untersuchung zu einem verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Problem* (Salzburg Dokumentationen Band Nr. 34), Salzburg: Landespressebüro 1979.

Schelling 1980

T.C. Schelling, *The strategy of conflict*, Cambridge: Harvard University Press 1980.

Schmeets 2015

H. Schmeets, *Nationaal kiezersonderzoek 2006-2012*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2015.

Seifert 1958

K-H. Seifert, 'Briefwahl und Grundgesetz. Bemerkungen zum Aufsatz Klüber in DÖV 1958, 249 Von Ministerialrat Dr. Karl-Heinz Seifert, Bonn', *Die öffentliche Verwaltung* (DÖV) 1958 afl. 20/21, p. 513-516.

Seifert 1985

K-H. Seifert e.a., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Serie: Das Deutsche Bundesrecht / Taschenkommentar), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1985.

Sipma e.a. 2021

T. Sipma e.a. (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021*, z.p.: Stichting KiezersOnderzoek Nederland (SKON) 2021.

Smaele, de 2009

H. de Smaele, *Rechts Vlaanderen. Religie en stemgedrag in negentiende-eeuws België*, Leuven: Universitaire Pers Leuven 2009.

Smeets 2009

H. Smeets, 'One in eight voters vote by proxy', *Centraal Bureau voor de Statistiek* (CBS), <https://www.cbs.nl>, 3 June 2009.

Smith 1990

G.A. Smith, *A Constitutional and Legal History of England*, New York: Dorset Press 1990.

Sottiaux 2016

S. Sottiaux, *Grondwettelijk recht*, Intersentia: Antwerpen 2016.

Southwell 2010

P.L. Southwell, 'Voting Behavior in Vote-by-Mail Elections', *Analyses of Social Issues and Public Policy* 2010 afl. 1, p. 106-115.

Staatscommissie Parlementair Stelsel 2021

Staatscommissie Parlementair Stelsel (Commissie-Remkes), *Tussenstand Staatscommissie parlementair stelsel*. Bijlage identifier 853480 bij Kamerstukken I 2017/18, 34 430, nr. E.

Stainer-Hämmerle 2009

K. Stainer-Hämmerle, *Die Briefwahl im deutschen Sprachraum. Ein systematischer Ländervergleich unter Berücksichtigung der Wahlrechtsgrundsätze in Deutschland, Österreich, Liechtenstein und der Schweiz* (Diss.: Innsbruck 2009), Saarbrücken: Saarbrücker Verlag für Rechtswissenschaften 2009.

Steenbergen 2015

R. Steenbergen, 'Stemmen bij volmacht. One man, one secret vote?', *Nederlands Juristenblad (NJB)* 2015/502, p. 627-628.

Stein, Vogl & Wenda 2013

R. Stein, M. Vogl & G. Wenda, *NRWO Nationalrats-Wahlordnung 1992. Bundespräsidentenwahlgesetz 1971 Volksbegehrengesetz 1973 mit Anmerkungen und Nebengesetzen*, Wien: Manz 2013, p. 166-170.

Stéphan 2022

N. Stéphan, '3,3 millions d'électeurs ont établi au moins une procuration pour les élections de 2022', *Insee Focus* 25 augustus 2022 nr. 273.

Stinesen, Sneijder & Klarenbeek 2016

B. Stinesen, P. Sneijder & A. Klarenbeek, 'Geruchtvorming op social media. Een discursieve psychologische analyse van Twitterberichten over een zoektocht naar twee vermiste kinderen', *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* 2016 afl. 4, p. 316-336.

Tabori 2020

T. Tabori, *A practical guide to election law*, Minehead: Law Brief Publishing 2020.

Tak 2017

A.Q.C. Tak, *Democratie in relatie tot recht en politiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Taylor 2015

G. Taylor, 'Electronic voting in Australia', in: A.D. Maurer & J. Barrat (red.), *E-Voting Case Law. A Comparative analysis* (in de serie: Election Law, Politics, and Theory), Farnham: Ashgate Publishing 2015, p. 233-261.

Thucydides 2009

Thucydides (vertaald door M. Hammond) (met een introductie en aantekeningen van P.J. Rhodes), *The Peloponnesian War* (Oxford World's Classics), New York: Oxford University Press 2009.

Tillie & Van Heelsum 1998

J. Tillie & A. van Heelsum, *Opkomst en partijvoorkeur van migranten tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 4 maart 1998*, Amsterdam: Instituut voor Migratie- en Etnische studies 2006 (IMES)/Forum 1998.

Trapman 2021

L. Trapman, 'Over briefstemmen en volmachten. Stemvrijheid in coronatijd', *Nederlands Juristenblad (NJB)* 2021/352 afl. 5, p. 352-362.

Tuccinardi 2014

D. Tuccinardi (red.), *International Obligations for Elections. Guidelines for Legal Frameworks*, Stockholm: International IDEA 2014.

VALG 2017

VALG, *Norwegian parliamentary election 2017. Important information for voters*, Oslo: VALG-Direktoratet 2017. <https://www.valg.no>.

Valmyndigheten, 2014

Valmyndigheten, *How to vote – Valmyndigheten. Val 14 september 2014 Riksdag Kommun Lands-ting*, Stockholm: Valmyndigheten 2014. <https://www.val.se>.

Veerman 2001

G.J. Veerman, *Het meesterschap van de wetgevingsjurist*, SDU: Den Haag 2001.

Veerman 2004

G.J. Veerman, *De wet als zinsbegoochelingstoestel, Over de kwaliteit van wetgeving* (Oratie Maas-tricht), Maastricht: Universitaire Pers 2004.

Veny 2006

L. Veny, 'De regelgevende bevoegdheid van het Vlaamse Gewest voor de komende gemeen-teraaidsverkiezingen', *Tijdschrift voor gemeenterecht* 2006 afl. 2, p. 38-42.

Verkiezingsagenda 2021 2018

VNG & NVVB, *Verkiezingsagenda 2021*, 10 april 2018. <https://www.nvvb.nl>.

Verkiezingsagenda 2030 2021

Verkiezingsagenda 2030, *Gezamenlijke agenda van de VNG, NVVB, Kiesraad en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2021. Bijlage identifier 987889 bij Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40.

Vermeulen & Jasiak 2018

B.P. Vermeulen & A. Jasiak, 'De constitutionele advisering door de Venice Commission', *RegelMaat* 2018 afl. 4, p. 205-229.

Van de Vijver & Van Veen 2012

P. van de Vijver & M. van Veen, *Verkiezingen 2012. Gebruik volmacht bij stemmen*, z.p.: Intomart GfK 2012. Bijlage identifier 203468 bij Kamerstukken II 2012/13, 31 142, nr. 34.

Vollaard e.a. 2022

H. Vollaard e.a. (red.), *De lokale niet-stemmer. Een analyse van de lage opkomst bij de gemeen-teraaidsverkiezingen van 2022 (Rapport)*, z.p.: zonder uitgever 2022. Bijlage identifier 1053953 bij Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 51.

Voßkuhle & Kaufhold 2013

A. Voßkuhle & A.-K. Kaufhold, 'Grundwissen – Öffentliches Recht: Die Wahlrechtsgrund-sätze', *Juristische Schulung* (JuS) 2013/1078, p. 1078-1080.

Walker, Herron & Smith 2019

H.L. Walker, M.C.Herron, D.A. Smith, 'Early Voting Changes and Voter Turnout: North Carolina in the 2016 General Election', *Political Behavior* 2019, p. 841-869.

Wang 2012

T.A. Wang, *The Politics of Voter Suppression. Defending and Expanding Americans' Right to Vote*, Ithaca: Cornell University Press 2012.

Watt 2006

B. Watt, *UK election law. A critical examination*, London: Routledge 2006.

Weber 2013

H.-D. Weber, *Mehr Demokratie beim Wählen wagen!*, Aachen: Shaker Media 2013.

Westerman 2013

P. Westerman, *Recht als raadsel. Een inleiding in de rechtsfilosofie*, Zutphen: Paris 2013.

Wilks-Heeg 2008

S. Wilks-Heeg, *Purity of Elections in the UK. Causes for Concern*, York: The Joseph Rowntree ReformTrust 2008.

Willemson 2018

J. Willemson, 'Bits or paper: Which should get to carry your vote?', *Journal of Information Security and Applications* 2018, p. 124-131.

De Wit 2019

J. de Wit, *Internationale electorale standaarden en het Nederlandse verkiezingsproces*, Den Haag: Kiesraad 2009.

Volkamer 2008

M. Volkamer, *Evaluation of Electronic Voting. Requirements and Evaluation Procedures to Support Responsible Election Authorities* (Diss. Koblenz-Landau), Berlin: Springer 2009.

Wolters 2016

P.T.J. Wolters, 'Een economische analyse van stemfies', *De Gemeentestem* (Gst.) 2016/22, p. 113-118.



BIJLAGE 1: REGELING IN HET KIESRECHT OM BIJ VOLMACHT TE STEMMEN IN NEDERLAND PER 1 JANUARI 2023

KIESWET

Hoofdstuk L. Het stemmen bij volmacht

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel L 1

De kiezer die verwacht niet in staat te zullen zijn in persoon aan de stemming deel te nemen, kan overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk bij volmacht stemmen.

Artikel L 2

1. Een volmacht kan worden verleend hetzij op een schriftelijke aanvraag overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 2, hetzij door overdracht van de stempas of kiezerspas overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 3 van dit hoofdstuk.

2. Een schriftelijke aanvraag om bij volmacht te stemmen kan niet worden ingediend door de kiezer aan wie een kiezerspas of een briefstembewijs is verstrekt.

Artikel L 3

De gemachtigde kan een volmachtstem uitsluitend tegelijk met zijn eigen stem voor die verkiezing uitbrengen.

Artikel L 4

Een kiezer mag per verkiezing niet meer dan twee aanwijzingen als gemachtigde aannemen.

Artikel L 5

1. De volmachtgever is niet bevoegd een eenmaal verleende schriftelijke volmacht in te trekken of na het verlenen van volmacht in persoon aan de stemming deel te nemen.

2. Een volmacht die is verleend door overdracht van de stempas of kiezerspas kan tot het uitbrengen van een stem door de gemachtigde door de volmachtgever worden ingetrokken.

3. Een schriftelijke aanvraag om bij volmacht te stemmen kan worden ingetrokken, zolang daarop niet is beslist.

Artikel L 6

1. Aan de gemachtigde wordt ten bewijze van zijn bevoegdheid een verklaring verstrekt, genaamd volmachtbewijs.

2. Aan de gemachtigde wiens volmachtbewijs in het ongereede is geraakt, wordt geen nieuw verstrekt.

§ 2. De schriftelijke aanvraag om bij volmacht te stemmen

Artikel L 7

1. Het verzoekschrift, bedoeld in artikel L 8, dient uiterlijk vijf dagen voor de stemming te zijn ontvangen.

2. De burgemeester doet van deze termijn op de dag van de kandidaatstelling mededeling in het gemeenteblad.

Artikel L 8

1. De kiezer die bij volmacht wenst te stemmen, dient daartoe een verzoekschrift in bij de burgemeester van de gemeente waar hij op de dag van de kandidaatstelling als kiezer is geregistreerd. Voor het indienen van een verzoekschrift wordt een formulier gebruikt. De burgemeester kan ter voorkoming van misbruik beperkingen stellen aan de verkrijgbaarstelling. Van een daartoe strekkend besluit doet hij mededeling in het gemeenteblad.

2. In zijn verzoekschrift wijst de kiezer een gemachtigde aan. Als gemachtigde kan slechts optreden degene die op de dag van de kandidaatstelling als kiezer is geregistreerd binnen het gebied waarvoor de verkiezing geldt.

3. Bij het verzoekschrift wordt ingediend een verklaring van de gemachtigde dat deze bereid is als zodanig op te treden.

4. Bij ministeriële regeling worden voor het formulier en de verklaring modellen vastgesteld. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verstrekt tijdig voor de verkiezing aan de gemeente de informatie nodig voor het produceren van de verklaring.

Artikel L 9

1. In afwijking van artikel L 8, eerste lid, eerste volzin, dient een persoon die als kiezer is geregistreerd als bedoeld in artikel D 2, een verzoekschrift in bij de burgemeester van 's-Gravenhage.

2. Een verzoekschrift dient uiterlijk zes weken voor de dag van de stemming te zijn ontvangen.

Artikel L 10

Het verzoek wordt afgewezen, indien:

- a. blijkt dat de kiezer niet zelf de gemachtigde heeft aangewezen;
- b. aan de kiezer die het verzoek heeft ingediend reeds een kiezerspas of een briefstembewijs is verstrekt;
- c. de verklaring van de gemachtigde dat deze bereid is als zodanig op te treden, ontbreekt;
- d. degene die als gemachtigde is aangewezen, niet als kiesgerechtigde is geregistreerd binnen het gebied waarvoor de verkiezing geldt.

Artikel L 11

1. Op het verzoek wordt zo spoedig mogelijk beslist, doch niet eerder dan op de dag van de kandidaatstelling.

2. Bij inwilliging wordt een volmachtbewijs opgemaakt. Bij ministeriële regeling wordt voor dit bewijs een model vastgesteld. De inwilliging wordt aan de volmachtgever bekendgemaakt.

3. Indien het verzoek niet in verdere behandeling wordt genomen of wordt afgewezen, wordt de beslissing met opgave van redenen schriftelijk aan de verzoeker medegedeeld. Degene die zich bereid heeft verklaard als gemachtigde op te treden wordt van de beslissing in kennis gesteld.

4. Artikel D 8 is van overeenkomstige toepassing op een beschikking als bedoeld in dit artikel.

Artikel L 12

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het stemmen bij volmacht, onder meer over de indiening van een verzoekschrift, de beslissing op een verzoekschrift en de verstrekking van formulieren, bedoeld in artikel L 8, eerste lid.

Artikel L 13

[Vervallen]

§ 3. Het verlenen van volmacht door overdracht van de stempas of kiezerspas aan een andere kiezer

Artikel L 14

1. De kiezer met een stempas kan een andere kiezer machtigen om voor hem te stemmen, indien de gemachtigde stemt in de gemeente van de volmachtgever.

2. De kiezer met een kiezerspas kan een andere kiezer machtigen om voor hem te stemmen.

3. Hij tekent daartoe het formulier dat voorkomt op de stempas of kiezerspas en laat de pas door de gemachtigde mede-ondertekenen.

4. Hij draagt de aldus in een volmachtbewijs omgezette stempas of kiezerspas aan de gemachtigde over.

Artikel L 15

1. De kiezer verleent geen volmacht in een stemlokaal.
2. Indien een volmacht is verleend in het stemlokaal, kan de gemachtigde de volmachtstem niet uitbrengen. Indien de gemachtigde het volmachtbewijs aan de voorzitter van het stembureau heeft overhandigd, geeft de voorzitter het volmachtbewijs aan de volmachtgever, of, indien deze het stemlokaal heeft verlaten, aan de gemachtigde.

Artikel L 16

[Vervallen]

*§ 4. Het stemmen door de gemachtigde***Artikel L 17**

1. De gemachtigde overhandigt aan de voorzitter van het stembureau het volmachtbewijs.
2. Indien het een volmachtbewijs betreft als bedoeld in hoofdstuk L, paragraaf 3, overhandigt de gemachtigde tevens een kopie van een identiteitsdocument als bedoeld in artikel J 24, van de volmachtgever.
3. Artikel J 25, tweede tot en met tiende lid, is van overeenkomstige toepassing.

BIJLAGE 2: REGELING IN HET KIESRECHT OM BIJ VOLMACHT TE STEMMEN IN BELGIË PER 1 JANUARI 2023

BRUSSELS GEMEENTELIJK KIESWETBOEK

Afdeling 6. Stemmen bij volmacht

Art. 42bis.

§ 1. De volgende kiezers kunnen een andere kiezer machtigen om in hun naam te stemmen:

1° de kiezer die wegens ziekte of gebrekkigheid niet in staat is om zich naar het stembureau te begeven of er naartoe gevoerd te worden. Deze onbekwaamheid moet blijken uit een medisch attest. Geneesheren, die als kandidaat voor de verkiezing zijn voorgedragen, mogen een dergelijk attest niet afgeven;

2° de kiezer die om beroeps- of dienstredenen:

a) in het buitenland is opgehouden, alsook de kiezers leden van zijn gezin of van zijn gevolg die met hem aldaar verblijven;

b) zich de dag van de stemming in het Rijk bevindt, maar in de onmogelijkheid verkeert zich in het stembureau te melden.

Van de onder a) en b) bedoelde onmogelijkheid moet blijken door een attest van de militaire of burgerlijke overheid of van de werkgever onder wie betrokkene ressorteert;

3° de kiezer die het beroep van schipper, marktkramer of kermisreiziger uitoefent en de leden van zijn gezin die met hem samenwonen. Van de uitoefening van het beroep moet blijken door een attest van de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene in het bevolkingsregister is ingeschreven;

4° de kiezer die de dag van de stemming ten gevolge van een rechterlijke maatregel in een toestand van vrijheidsbeneming verkeert. Deze toestand wordt bevestigd door de directie van de inrichting waar de betrokkene zich bevindt;

5° de kiezer die om redenen in verband met zijn geloofsovertuiging in de onmogelijkheid verkeert zich op het stembureau te melden. Deze onmogelijkheid moet blijken uit een attest dat is afgegeven door de religieuze overheid.

6° de student die zich, om studieredenen, in de onmogelijkheid bevindt zich in het stembureau te melden, op voorwaarde dat hij een attest overlegt van de directie van de instelling waar hij studeert;

7° de kiezer die, om andere dan de hiervoor genoemde redenen, de dag van de stemming niet in zijn woonplaats is wegens een tijdelijk verblijf in het buitenland, en zich bijgevolg in de onmogelijkheid bevindt zich in het stembureau te melden, voor zover de onmogelijkheid door de burgemeester van zijn woonplaats of zijn gemachtigde vastgesteld is, na overlegging van de nodige bewijsstukken, of, in het geval dat de kiezer zich in de onmogelijkheid bevindt een dergelijk bewijsstuk voor te leggen, op grond van een verklaring op erewoord; de Regering bepaalt het model van de bovenvermelde verklaring en het model van het attest dat door de burgemeester of zijn gemachtigde wordt afgegeven. De aanvraag wordt ingediend bij de burgemeester van de woonplaats ten laatste op de dag die deze van de verkiezing voorafgaat.

De aanvraag moet bij de burgemeester van de woonplaats uiterlijk de vijftiende dag voor die van de verkiezing worden ingediend.

§ 2. Als gemachtigde kan elke andere kiezer aangewezen worden. Iedere gemachtigde mag slechts één volmacht hebben.

§ 3. De volmacht wordt gesteld op een formulier waarvan het model door de Regering wordt bepaald; het wordt kosteloos afgegeven op de gemeentesecretarie.

De volmacht vermeldt de verkiezingen waarvoor ze geldig is, de naam, de voornamen, de geboortedatum en het adres van de volmachtgever en van de gemachtigde.

Het volmachtformulier wordt door de volmachtgever en de gemachtigde ondertekend.

§ 4. Ten einde in het stembureau waar de volmachtgever had moeten stemmen tot de stemming toegelaten te worden, overhandigt de gemachtigde aan de voorzitter van dit stembureau de volmacht en een van de in § 1 vermelde attesten en toont hij hem zijn identiteitskaart, zijn eigen oproepingsbrief en de oproepingsbrief van de volmachtgever. De voorzitter van het stembureau vermeldt op beide oproepingsbrieven "heeft bij volmacht gestemd".

§ 5. De volmachten worden bij de in artikel 41, eerste lid, van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek bedoelde staat gevoegd en, met die staat, aan de vrederechter van het kanton gezonden.

CODE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET DE LA DÉCENTRALISATION

Chapitre II. Du vote par procuration

Art. L4132-1.

§1er. Peut mandater un autre électeur pour voter en son nom et pour son compte :

1° l'électeur qui, pour cause de maladie ou d'infirmité de lui-même, d'un parent ou allié ou d'un cohabitant, est dans l'incapacité de se rendre au centre de vote ou d'y être transporté. Cette incapacité est attestée par certificat médical. Les médecins

qui sont présentés comme candidats à l'élection ne peuvent délivrer un tel certificat ;

2° l'électeur qui, pour des raisons professionnelles ou de service :

est retenu à l'étranger de même que les électeurs, membres de sa famille ou de sa suite, qui résident avec lui;

se trouvant dans le Royaume au jour du scrutin, est dans l'impossibilité de se présenter au centre de vote.

L'impossibilité visée sous a. et b. est attestée par un certificat délivré par l'autorité militaire ou civile ou par l'employeur dont l'intéressé dépend.

Si l'intéressé est un indépendant, l'impossibilité visée sous a. et b. est attestée par une déclaration sur l'honneur préalable effectuée auprès de l'administration communale ;

3° l'électeur qui exerce la profession de batelier, de marchand ambulant ou de forain et les membres de sa famille habitant avec lui.

L'exercice de la profession est attesté par un certificat délivré par le bourgmestre de la commune où l'intéressé est inscrit au registre de la population ;

4° l'électeur qui, au jour du scrutin, se trouve dans une situation privative de liberté par suite d'une mesure judiciaire.

Cet état est attesté par la direction de l'établissement où séjourne l'intéressé ;

5° l'électeur qui, en raison de ses convictions religieuses, se trouve dans l'impossibilité de se présenter au centre de vote.

Cette impossibilité doit être justifiée par une attestation délivrée par les autorités religieuses ;

6° l'étudiant qui, pour des motifs d'étude, se trouve dans l'impossibilité de se présenter au centre de vote, à condition qu'il produise un certificat de la direction de l'établissement qu'il fréquente ;

7° l'électeur qui, pour des raisons autres que celles mentionnées ci-dessus, est absent de son domicile le jour du scrutin en raison d'un séjour temporaire à l'étranger, et se trouve dès lors dans l'impossibilité de se présenter au bureau de vote.

Le séjour à l'étranger pour une telle raison peut être attesté par un certificat de l'organisation de voyages. Ce document mentionne le nom de l'électeur qui souhaite mandater un autre électeur pour voter en son nom.

Si l'électeur n'est pas en mesure de se faire délivrer un tel document, l'impossibilité dans laquelle il se trouve de se présenter au bureau de vote le jour du scrutin peut être attestée par un certificat délivré par le bourgmestre de la commune de son domicile sur présentation d'autres pièces justificatives ou d'une déclaration écrite sur l'honneur. Le Gouvernement détermine le modèle du certificat à délivrer par le bourgmestre.

La demande doit être introduite auprès du bourgmestre du domicile au plus tard le jour qui précède celui des élections.

§2. Tout électeur peut être désigné comme mandataire.

Un candidat peut être désigné mandataire auprès de son conjoint ou cohabitant légal, d'un parent ou allié ayant fixé sa résidence principale à son domicile, à condition d'être lui-même électeur.

Un candidat peut de même être désigné comme mandataire auprès d'un parent ou allié n'ayant pas fixé sa résidence principale à son domicile, pour autant que la parenté soit établie jusqu'au troisième degré.

Si le mandant et le mandataire sont tous deux inscrits au registre de population de la même commune, le bourgmestre de cette commune atteste sur le formulaire de procuration le lien de parenté.

S'ils ne sont pas inscrits dans la même commune, le bourgmestre de la commune où le mandataire est inscrit atteste le lien de parenté sur présentation d'un acte de notoriété. L'acte de notoriété est joint au formulaire de procuration.

Chaque mandataire ne peut disposer que d'une procuration.

Par dérogation aux alinéas qui précèdent, le mandataire sera désigné librement par le mandant, pour ce qui concerne l'électeur qui, en raison de ses convictions religieuses, est dans l'impossibilité de se présenter au centre de vote.

§3. La procuration est rédigée sur un formulaire dont le modèle est fixé par le Gouvernement et qui est délivré gratuitement au secrétariat communal.

La procuration mentionne les élections pour lesquelles elle est valable, ainsi que les noms, prénoms, dates de naissance, adresses du mandant et du mandataire, et le numéro d'identification au registre national des personnes physiques du mandant.

Le formulaire de procuration est signé par le mandant et par le mandataire.

§4. Peut voter, le mandataire qui remet au président du bureau de vote où le mandant aurait dû voter, la procuration ainsi que l'un des certificats mentionnés au paragraphe 1er, et lui présente sa carte d'identité et sa convocation sur laquelle le président mentionne « a voté par procuration ».

GEWONE WET VAN 16 JULI 1993 TOT VERVOLLEDIGING VAN DE FEDERALE STAATSSTRUCTUUR

Art. 19.

§ 1. De kiezer mag een stem uitbrengen voor één of meer kandidaat-titularissen of -opvolgers of kandidaat-titularissen en -opvolgers van een zelfde lijst.

Kan hij zich verenigen met de volgorde waarin de kandidaat-titularissen en -opvolgers op de door hem gesteunde lijst voorkomen, dan brengt hij een stem uit in het stemvak bovenaan op die lijst.

Kan hij zich enkel verenigen met de volgorde van voordracht van de kandidaat-titularissen en wil hij die van de kandidaat-opvolgers wijzigen, dan geeft hij een naamstem aan één of meer kandidaat-opvolgers van de lijst.

Kan hij zich enkel verenigen met de volgorde van voordracht van de kandidaat-opvolgers en wil hij die van de kandidaat-titularissen wijzigen, dan geeft hij een naamstem aan één of meer kandidaat-titularissen van de lijst.

Kan hij zich tenslotte niet verenigen met de volgorde van voordracht, noch van de kandidaat-titularissen, noch van de kandidaat-opvolgers en wil hij die volgorde wijzigen, dan brengt hij een naamstem uit op één of meer kandidaat-titularissen en op één of meer kandidaat-opvolgers van de lijst.

De naamstemmen worden uitgebracht in het stemvak naast de naam en voornaam van de kandidaat-titularis(sen) of -opvolger(s) en de kandidaat-titularis(sen) en -opvolger(s) aan wie de kiezer zijn stem wil geven.

Het stemmerk, zelfs op onvolmaakte wijze aangebracht, is geldig, tenzij het voornemen om het stembiljet herkenbaar te maken duidelijk blijkt.)

§ 2. Op de verkiezing voor het Parlement zijn van toepassing:

1° de politiebepalingen die het voorwerp zijn van de artikelen 108, 109, 110, 111 en 114 van het Kieswetboek;

2° de bepalingen van de artikelen 142, 146 en 147bis van dat Wetboek.

§ 3. De kiezer ontvangt een stembiljet uit de handen van de voorzitter.

Na rechthoekig in vieren te zijn dichtgevouwen, zodanig dat de stemvakken bovenaan op de lijsten zich aan de binnenzijde bevinden, wordt dit biljet open voor de voorzitter gelegd, die het in dezelfde vouwen weer toevouwt; het wordt aan de keerzijde gemerkt met een stempel met de naam van het kanton waar de stemming plaats heeft en de datum van de verkiezing. Het bureau wijst ten minste vijf plaatsen aan waar de stempel mag worden aangebracht; daarna wordt de plaats door het lot bepaald. Deze loting wordt op verzoek van een van de leden van het stembureau of van een getuige, eens of meermaals herhaald gedurende de verrichtingen. Oordeelt het stembureau een dergelijk voorstel niet dadelijk te kunnen aannemen, dan kan het lid van het stembureau of de getuige eisen dat de redenen van de weigering in het proces-verbaal worden opgenomen.

De kiezer begeeft zich onmiddellijk naar een van de stemhokjes; hij brengt er zijn stem uit, toont aan de voorzitter zijn behoorlijk opnieuw in vieren gevouwen stembiljet met de stempel aan de buitenzijde en steekt het in de stembus, nadat de voorzitter of een door hem aangestelde bijzitter de oproepingsbrief heeft gemerkt met de in het vorige lid vermelde stempel. Het is hem verboden zijn stembiljet bij het verlaten van het stemhokje op zodanige wijze open te vouwen dat de door hem uitgebrachte stem bekend wordt. Doet hij zulks, dan neemt de voorzitter het opengevouwen biljet terug, dat onmiddellijk onbruikbaar wordt gemaakt, en hij verplicht de kiezer opnieuw te stemmen.

De kiezer die door onoplettendheid het hem overhandigde stembiljet beschadigt, kan aan de voorzitter een ander vragen, tegen teruggave van het eerste, dat onmiddellijk onbruikbaar gemaakt wordt.

De voorzitter schrijft op de stembiljetten die ter uitvoering van de vorige leden zijn teruggenomen, de vermelding "Teruggenomen stembiljet" en parafeert ze.

De kiezer die wegens een handicap niet in staat is om zich alleen naar het stembokje te begeven of om zelf zijn/haar stem uit te brengen, kan zich, met toestemming van de voorzitter, laten begeleiden of bijstaan. Beide namen worden in het proces-verbaal vermeld.

Als een bijzitter of een getuige de echtheid of de ernst van de aangevoerde handicap betwist, beslist het stembureau en wordt de met redenen omklede beslissing in het proces-verbaal opgenomen.

§ 4. Het bureau stelt vast en schrijft in het proces-verbaal in hoeveel kiezers aan de stemming hebben deelgenomen, hoeveel stembiljetten teruggenomen werden overeenkomstig § 3, derde en vierde lid, alsook hoeveel stembiljetten niet gebruikt werden.

De teruggenomen stembiljetten en de ongebruikte stembiljetten worden onder aparte verzegelde omslagen geplaatst.

De kiezerslijsten die voor het aanstippen hebben gediend en behoorlijk ondertekend zijn door de leden van het bureau die ze bijgehouden hebben en door de voorzitter, worden in een derde verzegelde omslag gestopt.

Op elke omslag wordt de inhoud ervan vermeld alsook de gemeente, de dag van de verkiezing en het nummer van het bureau.

het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011

TITEL 11 AFLEVEREN VAN EEN VOLMACHT

Art. 56

§ 1. Een kiezer kan een andere kiezer als gevolmachtigde in zijn plaats laten stemmen. De persoon die hij als gevolmachtigde aanwijst moet voor dezelfde verkiezing zelf de hoedanigheid van kiezer bezitten.

Een gevolmachtigde kan per verkiezing maar één stem bij volmacht uitbrengen.

§ 2. De volgende kiezers kunnen een volmacht verlenen:

1° de kiezer die om medische redenen niet in staat is om zich naar het stembureau te begeven of er naartoe gevoerd te worden. Dat moet blijken uit een medisch attest. Geneesheren, die als kandidaat voor de verkiezing zijn voorgedragen, mogen een dergelijk attest niet afgeven;

2° de kiezer die om beroeps- of dienstredenen:

a) in het buitenland is opgehouden, alsook de leden van zijn gezin of van zijn gevolg die daar met hem verblijven. Die onmogelijkheid moet blijken uit een attest van de militaire of burgerlijke overheid of van de werkgever onder wie de werknemer ressorteert;

b) zich op de dag van de stemming in het Rijk bevindt, maar in de onmogelijkheid verkeert om zich in het stembureau te melden. Die onmogelijkheid moet blijken uit een attest van de militaire of burgerlijke overheid of van de werkgever onder wie de werknemer ressorteert;

3° de kiezer die het beroep van schipper, marktkramer of kermisreiziger uitoefent en de leden van zijn gezin die met hem samenwonen. De uitoefening van het beroep moet blijken uit een attest van de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene in het bevolkingsregister is ingeschreven. De Vlaamse Regering bepaalt het model van dat attest;

4° de kiezer die de dag van de stemming ten gevolge van een rechterlijke maatregel in een toestand van vrijheidsbeneming verkeert. Die toestand wordt bevestigd door de directie van de inrichting waar de betrokkene zich bevindt;

5° de kiezer die om redenen in verband met zijn geloofsovertuiging in de onmogelijkheid verkeert zich op het stembureau te melden. Die onmogelijkheid moet blijken uit een attest dat is afgegeven door de religieuze overheid;

6° de student die zich, om studieredenen, in de onmogelijkheid bevindt zich in het stembureau te melden, op voorwaarde dat hij een attest voorlegt van de directie van de instelling waar hij studeert;

7° de kiezer die om andere redenen dan die vermeld in punt 1° tot en met 6°, de dag van de stemming niet in zijn woonplaats is wegens een tijdelijk verblijf in het buitenland, en zich bijgevolg in de onmogelijkheid bevindt zich in het stemlokaal te melden, voor zover de onmogelijkheid door de burgemeester van zijn woonplaats of zijn gemachtigde vastgesteld is, na voorlegging van de nodige bewijsstukken. De Vlaamse Regering bepaalt het model van attest dat door de burgemeester moet worden afgegeven. De aanvraag moet worden ingediend bij de burgemeester van de woonplaats uiterlijk op de dag voor de dag van de verkiezing.

§ 3. De Vlaamse Regering bepaalt het model van de volmacht. Het formulier voor de volmacht kan gratis worden verkregen bij het gemeentesecretariaat.

§ 4. De volmachtgever en de gevolmachtigde ondertekenen beiden het volmachtformulier.

KIESWETBOEK

Art. 147bis.

§ 1. De volgende kiezers kunnen een andere kiezer machtigen om in hun naam te stemmen:

1° de kiezer die wegens ziekte of gebrekkigheid niet in staat is om zich naar het stembureau te begeven of er naartoe gevoerd te worden. Deze onbekwaamheid moet blijken uit een medisch attest. Geneesheren, die als kandidaat voor de verkiezing zijn voorgedragen, mogen een dergelijk attest niet afgeven;

2° de kiezer die om beroeps- of dienstredenen:

a) in het buitenland is opgehouden, alsook de kiezers leden van zijn gezin of van zijn gevolg die met hem aldaar verblijven;

b) zich de dag van de stemming in het rijk bevindt, maar in de onmogelijkheid verkeert zich in het stembureau te melden.

Van de onder a) en b) bedoelde onmogelijkheid moet blijken door een attest van de militaire of burgerlijke overheid of van de werkgever onder wie de betrokkene ressorteert;

3° de kiezer, die het beroep van (schipper, marktkramer of kermisreiziger) uitoefent en de leden van zijn gezin die met hem samenwonen.

Van de uitoefening van het beroep moet blijken door een attest van de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene in het bevolkingsregister is ingeschreven;

4° de kiezer die de dag van de stemming ten gevolge van een rechterlijke maatregel in een toestand van vrijheidsbeneming verkeert.

Deze toestand wordt bevestigd door de directie van de inrichting waar de betrokkenen zich bevindt;

5° de kiezer die om redenen in verband met zijn geloofsovertuiging in de onmogelijkheid verkeert zich op het stembureau te melden.

Deze onmogelijkheid moet blijken uit een attest dat is afgegeven door de religieuze overheid;

6° de student die zich, om studieredenen, in de onmogelijkheid bevindt zich in het stembureau te melden, op voorwaarde dat hij een attest overlegt van de directie van de instelling waar hij studeert;

7° de kiezer die, om andere dan de hiervoor genoemde redenen, de dag van de stemming niet in zijn woonplaats is wegens een tijdelijk verblijf in het buitenland, en zich bijgevolg in de onmogelijkheid bevindt zich in het stembureau te melden, voor zover de onmogelijkheid door de burgemeester van zijn woonplaats of zijn gemachtigde vastgesteld is, na overlegging van de nodige bewijsstukken, of, in het geval dat de kiezer zich in de onmogelijkheid bevindt een dergelijk bewijsstuk voor te leggen, op grond van een verklaring op erewoord. De Koning bepaalt het model van de verklaring op eer ingediend door de kiezer en het model van het attest dat door de burgemeester moet worden afgegeven.

De aanvraag moet worden ingediend bij de burgemeester van de woonplaats ten laatste op de dag die de dag van de verkiezing voorafgaat.

§ 2. Als gemachtigde kan elke andere kiezer aangewezen worden.

Iedere gemachtigde mag slechts één volmacht hebben.

§ 3. De volmacht wordt gesteld op een formulier waarvan het model door de Koning wordt bepaald; het wordt kosteloos afgegeven op de gemeentesecretarie.

De volmacht vermeldt de verkiezing waarvoor ze geldig is, de naam, de voornamen, de geboortedatum en het adres van de volmachtgever en van de gemachtigde.

Het volmachtformulier wordt door de volmachtgever en de gemachtigde ondertekend.

§ 4. Ten einde tot de stemming te worden toegelaten, overhandigt de gemachtigde aan de voorzitter van het stembureau waar de volmachtgever had moeten stemmen, de volmacht en één van de in § 1 vermelde attesten en vertoont hij hem

zijn identiteitskaart en zijn oproepingsbrief waarop de voorzitter vermeldt: “heeft bij volmacht gestemd”.

§ 5. De volmachten worden bij de in artikel 146, eerste lid, bedoelde staat gevoegd en, met die staat, aan de vrederechter van het kanton gezonden.

LOI ORDINAIRE DE 16 JUILLET 1993 VISANT À ACHEVER LA STRUCTURE FÉDÉRALE DE L'ÉTAT

Art. 19.

§ 1. L'électeur peut émettre un suffrage pour un ou plusieurs candidats, titulaires ou suppléants ou titulaires et suppléants, d'une même liste.

S'il adhère à l'ordre de présentation des candidats titulaires et suppléants de la liste qui a son appui, il marque un vote dans la case placée en tête de cette liste.

S'il adhère seulement à l'ordre de présentation des candidats titulaires et veut modifier l'ordre de présentation des candidats suppléants, il donne un vote nominatif à un ou plusieurs candidats suppléants de la liste.

S'il adhère seulement à l'ordre de présentation des candidats suppléants et veut modifier l'ordre de présentation des candidats titulaires, il donne un vote nominatif à un ou plusieurs candidats titulaires de la liste.

S'il n'adhère enfin à l'ordre de présentation, ni pour les candidats titulaires, ni pour les candidats suppléants et veut modifier cet ordre, il donne un vote nominatif à un ou plusieurs candidats titulaires et à un ou plusieurs candidats suppléants de la liste.

Les votes nominatifs se marquent dans la case placée à la suite des nom et prénom du ou des candidats, titulaires ou suppléants ou titulaires et suppléants, à qui l'électeur entend donner sa voix.

La marque du vote, même imparfaitement tracée, exprime valablement le vote, à moins que l'intention de rendre le bulletin de vote reconnaissable ne soit manifeste.

§ 2. Sont applicables à l'élection pour le Parlement :

1° les dispositions de police qui font l'objet des articles 108, 109, 110, 111 et 114 du Code électoral ;

2° les dispositions des articles 142, 146 et 147bis dudit Code.

§ 3. L'électeur reçoit des mains du président un bulletin de vote.

Ce bulletin, après avoir été plié en quatre à angles droits de manière que les cases figurant en tête des listes soient à l'intérieur, est déposé déplié, devant le président qui le referme dans les plis déjà formés; il est estampillé au verso d'un timbre portant le nom du canton où le vote a lieu et la date de l'élection. Le bureau détermine au moins cinq places où le timbre pourra être apposé, puis fixe cette place au moyen d'un tirage au sort. Ce tirage au sort, à la demande d'un des membres du bureau ou d'un témoin, sera renouvelé une ou plusieurs fois au cours des opérations. Si le bureau juge ne pouvoir accueillir immédiatement une

proposition faite dans ce sens, le membre du bureau ou le témoin peut exiger que les motifs du refus soient actés au procès-verbal.

L'électeur se rend directement dans l'un des compartiments-isoloirs; il y formule son vote, montre au président son bulletin de vote replié régulièrement en quatre avec le timbre à l'extérieur, et le dépose dans l'urne, après que le président ou un assesseur délégué par lui a estampillé la lettre de convocation du timbre mentionné à l'alinéa précédent. Il lui est interdit de déplier son bulletin en sortant du compartiment-isoloir, de manière à faire connaître le vote qu'il a émis. S'il le fait, le président lui reprend le bulletin de vote déplié, qui est aussitôt annulé, et oblige l'électeur à recommencer son vote.

Si, par inadvertance, l'électeur détériore le bulletin de vote qui lui a été remis, il peut en demander un autre au président en lui rendant le premier, qui est aussitôt annulé.

Le président inscrit sur les bulletins de vote repris en exécution des alinéas précédents, la mention " Bulletin repris " et y ajoute son paragraphe.

L'électeur qui, par suite d'un handicap, se trouve dans l'impossibilité de se rendre seul dans l'isoloir ou d'exprimer lui-même son vote, peut, avec l'autorisation du président, se faire accompagner d'un guide ou d'un soutien. Le nom de l'un et de l'autre sont mentionnés au procès-verbal.

Si un assesseur ou un témoin conteste la réalité ou l'importance du handicap invoqué, le bureau statue et sa décision motivée est inscrite au procès-verbal.

§ 4. Le bureau arrête et inscrit au procès-verbal le nombre des électeurs qui ont pris part au vote, le nombre des bulletins de vote repris en vertu du § 3, alinéas 3 et 4, ainsi que le nombre des bulletins de vote non employés.

Les bulletins repris et les bulletins non employés sont placés sous enveloppes distinctes cachetées.

Les listes des électeurs ayant servi aux pointages, dûment signées par les membres du bureau qui les ont tenues et par le président sont placées dans une troisième enveloppe cachetée.

la suscription extérieure de chaque enveloppe en indique le contenu et porte l'indication de la commune, du jour de l'élection et du numéro du bureau.

WET VAN 12 JANUARI 1989 TOT REGELING VAN DE WIJZE WAAROP HET BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT EN DE BRUSSELSE LEDEN VAN HET VLAAMS PARLEMENT
VERKOZEN WORDEN

Art. 16.

§ 1. De kiezer mag een stem uitbrengen voor één of meer kandidaat-titularissen of -opvolgers of kandidaat-titularissen en -opvolgers van een zelfde lijst.

Kan hij zich verenigen met de volgorde waarin de kandidaat-titularissen en -opvolgers op de door hem gesteunde lijst voorkomen, dan brengt hij een stem uit in het stemvak bovenaan op die lijst.

Kan hij zich enkel verenigen met de volgorde van voordracht van de kandidaat-titularissen en wil hij die van de kandidaatopvolgers wijzigen, dan geeft hij een naamstem van één of meer kandidaat-opvolgers van de lijst.

Kan hij zich enkel verenigen met de volgorde van voordracht van de kandidaatopvolgers en wil hij die van de kandidaattitularissen wijzigen, dan geeft hij een naamstem aan één of meer kandidaat-titularissen van de lijst.

Kan hij zich tenslotte niet verenigen met de volgorde van voordracht, noch van de kandidaat-titularissen, noch van de kandidaatopvolgers en wil hij die volgorde wijzigen, dan brengt hij een naamstem uit op één of meer kandidaat-titularissen en op één of meer kandidaat-opvolgers van de lijst.

De naamstemmen worden uitgebracht in het stemvak naast de naam en voornaam van de kandidaat-titularis(sen) of -opvolger(s) en de kandidaat-titularis(sen) en -opvolger(s) aan wie de keizer zijn stem wil geven.

Het stemmerk, zelfs op onvolmaakte wijze aangebracht, is geldig, tenzij het voornemen om het stembiljet herkenbaar te maken duidelijk blijkt.

§1bis. De kiezer die geen stem uitgebracht heeft voor een lijst van kandidaten die behoren tot de Franse taalgroep, kan een stem uitbrengen voor een lijst die voorgedragen worden voor de rechtstreekse verkiezing van de Brusselse leden van het Vlaams Parlement, volgens dezelfde regels als bepaald in § 1.

§ 2. Op de verkiezingen voor het Parlement zijn van toepassing:

1° de politiebepalingen vervat in de artikelen 108, 109, 110, 111 en 114 van het Kieswetboek;

2° de bepalingen van artikelen 142, 146 en 147bis, van dat Wetboek.

§ 3. De kiezer ontvangt een stembiljet uit de handen van de voorzitter.

Na rechthoekig in vieren te zijn dichtgevouwen zodanig dat de stemvakken bovenaan op de lijsten zich aan de binnenzijde bevinden, wordt dit biljet open voor de voorzitter gelegd, die het in dezelfde vouwen weer toevouwt; het wordt aan de keerzijde gemerkt met een stempel met de naam van het kanton waar de stemming plaats heeft en de datum van de verkiezing. Het bureau wijst ten minste vijf plaatsen aan waar de stempel mag worden aangebracht; daarna wordt de plaats door het lot bepaald. Deze loting wordt op verzoek van een van de leden van het stembureau of van een getuige, eens of meermaals herhaald gedurende de verrichtingen. Oordeelt het stembureau een dergelijk voorstel niet dadelijk te kunnen aannemen, dan kan het lid van het stembureau of de getuige eisen dat de redenen van de weigering in het proces-verbaal worden opgenomen.

De kiezer begeeft zich onmiddellijk naar een van de stemhokjes; hij brengt er zijn stem uit, toont aan de voorzitter zijn behoorlijk opnieuw in vieren gevouwen stembiljet met de stempel aan de buitenzijde en steekt het in de stembus, nadat de voorzitter of een door hem aangesteld bijzitter de oproepingsbrief heeft gemerkt met de in het vorige lid vermelde stempel. Het is hem verboden zijn stembiljet bij het verlaten van het stemhokje op zodanige wijze open te vouwen dat de door hem uitgebrachte stem bekend wordt. Doet hij zulks, dan neemt de voorzitter het

opgevouwen biljet terug, dat onmiddellijk onbruikbaar gemaakt wordt, en hij verplicht de kiezer opnieuw te stemmen.

De kiezer die door onoplettendheid het hem overhandigde stembiljet beschadigt, kan aan de voorzitter een ander vragen, tegen teruggave van het eerste, dat onmiddellijk onbruikbaar gemaakt wordt.

De voorzitter schrijft op de stembiljetten die ter uitvoering van de vorige leden zijn teruggenomen, de vermelding: "Teruggenomen stembiljet" en parafeert ze.

Een kiezer die wegens een lichaamsgebrek niet in staat is om zich alleen naar het stemhokje te begeven of om zelf zijn stem uit te brengen, mag zich met toestemming van de voorzitter door iemand laten begeleiden of bijstaan. Beider naam wordt in het proces-verbaal vermeld.

Betwist een bijzitter of een getuige de echtheid of de ernst van het aangevoerde lichaamsgebrek, dan beslist het stembureau en zijn met redenen omklede beslissing wordt in het proces-verbaal opgenomen.

§ 4. Het stembureau stelt vast en vermeldt in het proces-verbaal hoeveel kiezers aan de stemming hebben deelgenomen, hoeveel stembiljetten teruggenomen zijn op grond van § 3, derde, vierde en vijfde lid van dit artikel alsook hoeveel biljetten ongebruikt gebleven zijn.

De teruggenomen en de niet gebruikte stembiljetten worden in afzonderlijke te verzegelen omslagen gesloten.

WET VAN 23 MAART 1989 BETREFFENDE DE VERKIEZING VAN HET EUROPESE PARLEMENT

Afdeling II. Stemming bij volmacht

Art. 30.

De bepalingen van artikel 147bis van het Kieswetboek zijn van toepassing op de kiezers bedoeld in artikel 1, §§ 1 en 2, 2°.

WET VAN 6 JULI 1990 TOT REGELING VAN DE WIJZE WAAROP DE RAAD VAN DE DUITSTALIGE GEMEENSCHAP WORDT VERKOZEN

Art. 31.

§ 1. Het stemlokaal en de stemhokjes worden ingericht volgens het model III, dat bij het Kieswetboek is gevoegd.

Afmetingen en schikking van deze stemlokalen en stemhokjes mogen echter worden gewijzigd volgens de vereisten van de lokalen.

Er is ten minste één stemhokje per honderdvijftig kiezers.

Het gemeentebestuur zorgt ervoor dat de lokalen uitgerust zijn met de verschillende benodigdheden voor het stembureau zoals vermeld in artikel 29, derde lid.

§ 2. De lijst van de kiezers van de afdeling wordt in het wachtlokaal opgehangen alsook de bij deze wet gevoegde onderrichtingen voor de kiezer (model I), en de tekst van de artikelen 110 en 111 van het Kieswetboek en van titel V van dat wetboek.

Een exemplaar van het Kieswetboek en een van deze wet worden in het wachtlokaal ter inzage gelegd voor de kiezers; een tweede exemplaar van dat wetboek en van deze wet worden in het gedeelte van het lokaal waar de stemming plaatsheeft, ter inzage gelegd voor de leden van het stembureau.

§ 3. De politiebepalingen vervat in de artikelen 108, 109, 110, 111 en 114 van het Kieswetboek zijn van toepassing op de verkiezing voor het Parlement.

§ 4. De kiezers mogen een andere kiezer machtigen om in hun naam te stemmen onder de voorwaarden vastgesteld bij artikel 147bis van het Kieswetboek.

Voor de toepassing van deze bepaling echter wordt de verwijzing onder § 5 naar artikel 146, eerste lid, vervangen door een verwijzing naar artikel 36, eerste lid, van deze wet.



BIJLAGE 3: REGELING IN HET KIESRECHT OM BIJ VOLMACHT TE STEMMEN IN FRANKRIJK PER 1 JANUARI 2023

CODE ÉLECTORAL

Partie législative

(...)

Section 3 : Vote par procuration (Articles L71 à L78)

Article L71

Tout électeur peut, sur sa demande, exercer son droit de vote par procuration.

Article L72

Le ou la mandataire doit jouir de ses droits électoraux.

Article L72-1

Le majeur protégé exerce personnellement son droit de vote pour lequel il ne peut être représenté par la personne chargée de la mesure de protection le concernant.

Il ne peut donner procuration à l'une des personnes suivantes :

1° Le mandataire judiciaire à sa protection ;

2° Les personnes physiques propriétaires, gestionnaires, administrateurs ou employés de l'établissement ou du service soumis à autorisation ou à déclaration en application du code de l'action sociale et des familles, d'un établissement de santé mentionné à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique ou d'un service soumis à agrément ou à déclaration mentionné au 2° de l'article L. 7231-1 du code du travail qui le prend en charge, ainsi que les bénévoles ou les volontaires qui agissent au sein de ces structures ou y exercent une responsabilité ;

3° Les salariés mentionnés à l'article L. 7221-1 du code du travail accomplissant des services à la personne définis au 2° de l'article L. 7231-1 du même code.

Article L73

Chaque mandataire ne peut disposer de plus de deux procurations, dont une seule établie en France.

Si ces limites ne sont pas respectées, la ou les procurations qui ont été dressées les premières sont seules valables ; la ou les autres sont nulles de plein droit.

Article L74

Le ou la mandataire participe au scrutin dans les conditions prévues à l'article L. 62.

Il prend une enveloppe électorale après avoir fait constater l'existence d'un mandat de vote par procuration.

Son vote est constaté par sa signature apposée à l'encre sur la liste d'émargement en face du nom du mandant.

Article L75

Le mandant a toujours la faculté de résilier sa procuration.

Il peut donner une nouvelle procuration.

Article L76

Tout mandant peut voter personnellement s'il se présente au bureau de vote avant que le mandataire ait exercé ses pouvoirs.

Article L77

En cas de décès ou de privation des droits civiques du mandataire, la procuration est annulée de plein droit.

Article L78

Les différents envois recommandés, les avis et notifications adressés en application des dispositions de la présente section sont faits en franchise. Les dépenses qui en résultent sont supportées par le budget général de l'Etat, qui rembourse au budget annexe des postes et télécommunications les sommes dont celui-ci a fait l'avance.

Partie réglementaire (Articles R1 à R358)

(...)

Section 3 : Vote par procuration (Articles R72 à R80)

Article R72

Les procurations sont établies au moyen du formulaire administratif prévu à cet effet ou d'une télé-procédure dont les modalités sont précisées par un arrêté du ministre de l'intérieur.

Le recours à la télé-procédure est ouvert pour les élections, consultations et opérations référendaires prévues par le présent code, ainsi que pour l'élection du

Président de la République, l'élection des représentants au Parlement européen et l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires.

Article R72-1

I.-Sur le territoire national, pour l'établissement de la procuration, le mandant présente en personne le formulaire administratif mentionné au premier alinéa de l'article R. 72 :

1° A un magistrat du siège du tribunal judiciaire de sa résidence ou de son lieu de travail ou au directeur de greffe de ce tribunal ;

2° A tout officier ou agent de police judiciaire, autre que les maires et leurs adjoints, désigné par le juge du tribunal judiciaire ;

3° A tout réserviste au titre de la réserve civile de la police nationale ou au titre de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, ayant la qualité d'agent de police judiciaire, que ce même juge aura désigné ;

4° Ou à tout autre magistrat ou directeur des services de greffe judiciaire, en activité ou à la retraite, désigné par le premier président de la cour d'appel à la demande d'un magistrat du siège du tribunal judiciaire.

II.-Lorsqu'il recourt à la télé-procédure sur le territoire national, le mandant présente en personne aux autorités mentionnées aux 2° et 3° du I la référence d'enregistrement de sa demande de procuration.

III.-Les officiers et agents de police judiciaire mentionnés aux 2° et 3° du I peuvent également établir les procurations dans des lieux accueillant du public dont la liste et les dates et heures d'ouverture sont arrêtées par le préfet.

IV.-Les officiers et agents de police judiciaire mentionnés aux 2° et 3° du I se déplacent à la demande des personnes qui, en raison de maladies ou d'infirmités graves, ne peuvent manifestement comparaître devant eux.

V.-Un officier de police judiciaire peut désigner des délégués, avec l'agrément du magistrat qui l'a désigné.

Le délégué d'un officier de police judiciaire recueille la demande de procuration présentée par l'électeur dans les conditions prévues aux 2° du I, II, III et IV, au moyen d'un formulaire administratif ou de la télé-procédure, vérifie l'identité de l'électeur et transmet la demande à l'officier de police judiciaire qui l'a désigné afin que celui-ci établisse la procuration après avoir procédé aux vérifications qui lui incombent.

Article R72-1-1

I. – Hors de France, pour l'établissement de la procuration, le mandant présente en personne le formulaire administratif mentionné au premier alinéa de l'article R. 72 :

1° A l'ambassadeur pourvu d'une circonscription consulaire ;

2° Au chef de poste consulaire ;

3° A un consul honoraire de nationalité française habilité à cet effet par arrêté du ministre des affaires étrangères.

II. – L'ambassadeur et le chef de poste consulaire peuvent déléguer leur signature à un ou plusieurs agents relevant de leur autorité ayant la qualité de fonctionnaire. Le nom du ou des agents ayant reçu délégation est publié par voie d'affichage, à l'intérieur des locaux de l'ambassade ou du poste consulaire, en un lieu accessible au public.

III. – Pour les militaires et les autres personnes auxquelles s'applique l'article L. 121-2 du code de justice militaire, stationnés hors de France, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire peut déléguer les compétences qui lui sont conférées au I du présent article aux officiers de police judiciaire des forces armées et aux autorités qui ont qualité pour exercer des attributions d'officier de police judiciaire conformément à l'article L. 211-5 du même code.

IV. – Lorsqu'il recourt à la télé-procédure hors de France, le mandant présente en personne aux autorités mentionnées aux 1° et 2° du I, ou aux agents ayant reçu délégation mentionnés au II, la référence d'enregistrement de sa demande de procuration.

Article R72-2

Pour les marins de l'Etat en campagne lointaine, et pour les marins du commerce et de la pêche embarqués au long cours ou à la grande pêche, les procurations sont établies au moyen du formulaire administratif mentionné au premier alinéa de l'article R. 72, présenté par le mandant au commandant du bâtiment ou au capitaine du navire.

Article R73

La procuration est établie sans frais.

Les mandants doivent justifier de leur identité.

La présence du mandataire n'est pas nécessaire.

Dans le cas prévu au IV de l'article R. 72-1, la demande doit être formulée par écrit et accompagnée d'une attestation sur l'honneur indiquant que l'électeur est dans l'impossibilité manifeste de comparaître.

Les attestations et demandes prévues au présent article sont conservées par les officiers et agents de police judiciaire mentionnés aux 2° et 3° du I de l'article R. 72-1 pendant une durée de six mois après l'expiration du délai de validité de la procuration.

Article R74

La validité de la procuration est limitée à un seul scrutin. Toutefois, à la demande du mandant, la procuration peut être établie pour une durée maximale d'un an à compter de sa date d'établissement. Pour les électeurs inscrits sur une

liste électorale consulaire, la procuration peut également être établie pour une durée maximale de trois ans.

Mention expresse de la validité choisie est portée sur la procuration.

Lorsque plusieurs élections ont lieu le même jour, il n'est établi qu'une procuration valable pour toutes ces élections.

Article R75

I. – Le formulaire administratif mentionné au premier alinéa de l'article R. 72 sont tenus à disposition des autorités habilitées ou accessibles en ligne.

Le formulaire, signé par le mandant, comporte les données à caractère personnel et informations suivantes :

1° Identification du mandant : nom, prénoms, sexe, date de naissance, numéro national d'électeur, commune ou circonscription consulaire d'inscription sur les listes électorales, numéro de téléphone ;

2° Identification du mandataire : nom, prénoms, sexe, date de naissance, numéro national d'électeur ;

3° Validité de la procuration : type et tour de scrutin, date du scrutin, ou le cas échéant date de fin de validité de la procuration.

Pour l'établissement de la procuration, l'autorité à laquelle est présenté le formulaire de procuration y indique ses nom, prénom et qualité ainsi que la date et le lieu d'établissement de la procuration. Le formulaire est revêtu de son visa et de son cachet.

L'autorité ayant établi la procuration conserve mention de cette procuration dans un registre spécial ouvert par ses soins.

Elle remet ensuite un récépissé au mandant et adresse en recommandé, ou par porteur contre accusé de réception, la procuration au maire de la commune sur la liste électorale de laquelle le mandant est inscrit.

Lorsque la procuration est établie hors de France, l'autorité consulaire adresse l'imprimé, par courrier électronique avec demande d'avis de réception ou par télécopie, au maire de la commune sur la liste électorale de laquelle le mandant est inscrit. Si la mairie ne dispose pas d'adresse électronique ou de dispositif de télécopie, l'imprimé est transmis par l'autorité consulaire par courrier électronique au ministère des affaires étrangères qui le transmet à la mairie par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

II.-Le mandant accède à la télé-procédure mentionnée au premier alinéa de l'article R. 72 par l'intermédiaire d'un dispositif d'authentification fixé par l'arrêté du ministre de l'intérieur mentionné au même article.

La demande de procuration présentée par la télé-procédure comporte les mêmes données à caractère personnel et informations que celles mentionnées au I du présent article, à l'exception du numéro de téléphone. La demande comporte également l'adresse de courrier électronique du mandant et la commune ou circonscription consulaire d'inscription sur les listes électorales du mandataire.

Le mandant saisit les données à caractère personnel et informations suivantes concernant son mandataire :

1° Soit son numéro national d'électeur et sa date de naissance ;

2° Soit son nom et ses prénoms tels qu'établis dans son état civil, son sexe, sa date de naissance et sa commune ou circonscription consulaire d'inscription sur les listes électorales.

Une référence d'enregistrement est affectée à la demande de procuration.

La procuration est établie électroniquement par une autorité habilitée, dans les conditions prévues aux articles R. 72-1 et R. 72-1-1, sans préjudice du V de l'article R. 72-1.

Cette opération fait l'objet d'un enregistrement comprenant les nom, prénom et qualité de l'autorité qui établit la procuration ainsi que la date et le lieu d'établissement de la procuration.

Le mandant est informé par récépissé dématérialisé de l'enregistrement de sa procuration.

III.-Dans le cadre de la gestion des procurations, sont transmises au répertoire électoral unique les données à caractère personnel et informations suivantes : le numéro national d'électeur du mandant et du mandataire, la date du scrutin, ou le cas échéant la date de fin de validité de la procuration, ainsi que les nom, prénom et qualité de l'autorité ayant établi la procuration, le lieu et la date d'établissement de la procuration.

Dans le cadre de la gestion de la résiliation des procurations, sont enregistrés dans le répertoire électoral unique le numéro national d'électeur du mandant ainsi que les nom, prénom et qualité de l'autorité ayant établi la procuration, le lieu et la date d'établissement de la procuration.

Lorsque la procuration ou la résiliation sont établies au moyen du formulaire administratif mentionné au premier alinéa de l'article R. 72, le maire saisit ces données et informations dans le répertoire électoral unique. Lorsque la procuration ou la résiliation sont établies au moyen de la télé-procédure mentionnée au premier alinéa de l'article R. 72, ces données et informations sont automatiquement transmises au répertoire électoral unique.

Article R76

Pour chaque procuration, le nom du mandataire est mentionné à côté du nom du mandant sur la liste d'émargement extraite du répertoire électoral unique.

A défaut d'une telle mention, le maire inscrit sur la liste d'émargement, à côté du nom du mandant, celui du mandataire. Les caractères utilisés pour porter cette mention manuscrite se distinguent avec netteté de ceux qui sont utilisés pour l'édition des autres indications figurant sur la liste.

Lorsqu'une procuration est établie au moyen du formulaire administratif mentionné au premier alinéa de l'article R. 72, le formulaire est conservé en mairie pendant une durée d'un an à compter de la date de fin de validité de celle-ci.

Les données à caractère personnel et informations recueillies via la télé-procédure mentionnée au premier alinéa de l'article R. 72 aux seules fins d'établir une procuration sont conservées pendant une durée fixée par arrêté du ministre de l'intérieur. Cette durée ne peut être inférieure à la durée de conservation des procurations établies par formulaire et ne peut dépasser deux années.

Article R76-1

Le maire tient à disposition de tout électeur un registre des procurations extrait du répertoire électoral unique, y compris le jour du scrutin. Sont mentionnés dans ce registre :

- les noms et prénoms du mandant et du mandataire ;
- les nom, prénom et la qualité de l'autorité qui a établi la procuration ainsi que la date et le lieu de son établissement ;
- la durée de validité de la procuration.

Le défaut de réception par le maire d'une procuration fait obstacle à ce que le mandataire participe au scrutin.

Article R77

Dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 73 :

1° Le maire avise le mandant dont la procuration, établie au moyen du formulaire administratif mentionné au premier alinéa de l'article R. 72, n'est pas valable ;

2° La demande de procuration effectuée via la télé-procédure mentionnée au premier alinéa de l'article R. 72 est rejetée. Le mandant est informé par courrier électronique.

Article R78

La résiliation est effectuée au moyen d'un formulaire administratif ou de la télé-procédure mentionnés au premier alinéa de l'article R. 72. Elle s'effectue devant les autorités et selon les formes et conditions prévues aux articles R. 72-1 et R. 72-1-1.

Lorsque la procuration a été établie au moyen du formulaire administratif, les autorités en informent le maire dans les conditions prévues au I de l'article R. 75.

Article R79

Le mandant habilité à voter personnellement en application de l'article L. 76 est tenu de justifier de son identité.

Article R80

En cas de décès ou de privation des droits civiques du mandataire, le maire informe le mandant de l'annulation de plein droit de la procuration.



BIJLAGE 4: REGELING IN HET KIESRECHT OM BIJ VOLMACHT TE STEMMEN IN HET VERENIGD KONINKRIJK PER 1 JANUARI 2023

REPRESENTATION OF THE PEOPLE ACT 1985

Voting at parliamentary elections in the United Kingdom and local government elections in Great Britain

Section 5 (Manner of voting at parliamentary and local government elections)

(1) This section applies to determine the manner of voting of a person entitled to vote as an elector at a parliamentary election.

(2) He may vote in person at the polling station allotted to him under the appropriate rules, unless he is entitled as an elector to an absent vote at the election.

(3) He may vote by post if he is entitled as an elector to vote by post at the election.

(4) If he is entitled to vote by proxy at the election, he may so vote unless, before a ballot paper has been issued for him to vote by proxy, he applies at the polling station allotted to him under the appropriate rules for a ballot paper for the purpose of voting in person, in which case he may vote in person there.

(5) If he is not entitled as an elector to an absent vote at the election but cannot reasonably be expected to go in person to the polling station allotted to him under the appropriate rules by reason of the particular circumstances of his employment, either as a constable or by the returning officer, on the date of the poll for a purpose connected with the election, he may vote in person at any polling station in the constituency.

(5A) Nothing in the preceding provisions of this section applies to—

(a) a person to whom section 7 of the principal Act (mental patients who are not detained offenders) applies and who is liable, by virtue of any enactment, to be detained in the mental hospital in question, or

(b) a person to whom section 7A of that Act (persons remanded in custody) applies,

whether he is registered by virtue of that provision or not; and such a person may only vote by post or by proxy (where he is entitled as an elector to vote by post or, as the case may be, by proxy at the election).

(5AA) Nothing in subsections (1) to (5) applies to a person who has an anonymous entry in the register of parliamentary electors for the constituency; and such a person may only vote by post or by proxy (where entitled as an elector to vote by post or, as the case may be, by proxy at the election).

(5B) Subsection (2) above does not prevent a person, at the polling station allotted to him, marking a tendered ballot paper in pursuance of rule 40(1ZC) or (1ZE) of the parliamentary elections rules.

6) For the purposes of the provisions of this and the principal Act, a person entitled to vote as an elector at a parliamentary or local government election is entitled as an elector to vote by post or entitled to vote by proxy at the election if he is shown in the absent voters list for the election as so entitled; and references in those provisions to entitlement as an elector to an absent vote at a parliamentary election are references to entitlement as an elector to vote by post or entitlement to vote by proxy at the election.

(7) In this section and sections 6 to 9 of this Act “appropriate rules” means the parliamentary elections rules.

Section 6 (Absent vote at elections for an indefinite period)

(1) Where a person applies to the registration officer to vote by post, or to vote by proxy, at parliamentary elections, for an indefinite period, the registration officer shall grant the application (subject to subsection (6) below) if—

(a) he is satisfied that the applicant is eligible for an absent vote at parliamentary elections for an indefinite period,

(b) he is satisfied that the applicant is or will be registered in the register for such elections,

(ba) the application states the applicant’s date of birth and the registration officer is satisfied that the date stated corresponds with the date supplied as the date of the applicant’s birth pursuant to section 10(4A)(b), 10A(1A)(b) or 13A(2A)(b) of the principal Act,

(bb) in the case of an applicant other than one who is or will be digitally registered, the application is signed and (unless section 10(4B), 10A(1B) or 13A(2B) of the principal Act applies) the registration officer is satisfied that the signature on the application corresponds with the signature supplied as the applicant’s signature pursuant to section 10(4A)(a), 10A(1A)(a) or 13A(2A)(a) of the principal Act,

(bba) in the case of an applicant who is or will be digitally registered, the registration officer is satisfied that the application—

(i) is signed, and

(ii) includes the digital registration number allocated to the applicant by the officer,

(bc) the application either states the applicant's national insurance number or states that he does not have one, and the registration officer is satisfied as mentioned in subsection (1A) below, and

(c) the application meets the prescribed requirements.

(1ZA) In the case of an applicant who is or will be digitally registered, if the registration officer is satisfied that it is not reasonably practicable for the applicant to sign in a consistent and distinctive way because of blindness or any other disability of that person or because that person is unable to read, the officer may make a determination to that effect.

(1A) For the purposes of subsection (1)(bc) above, the registration officer must be satisfied—

(a) if the application states a national insurance number, that the requirements of subsection (1B) below are met, or

(b) if the application states that the applicant does not have a national insurance number, that no such number was supplied as his national insurance number pursuant to section 10(4A)(c)(i), 10A(1A)(c)(i) or 13A(2A)(c)(i) of the principal Act.

(1B) The requirements of this subsection are met if—

(a) the number stated as mentioned in subsection (1A)(a) above is the same as the one supplied as the applicant's national insurance number pursuant to section 10(4A)(c)(i), 10A(1A)(c)(i) or 13A(2A)(c)(i) of the principal Act, or

(b) no national insurance number was supplied under any of those provisions, but the registration officer is not aware of any reason to doubt the authenticity of the application.

(2) For the purposes of this section, a person is eligible for an absent vote at parliamentary elections for an indefinite period—

(za) if he has an anonymous entry,

(a) if he is or will be registered as a service voter,

(b) if he cannot reasonably be expected—

(i) to go in person to the polling station allotted or likely to be allotted to him under the appropriate rules, or

(ii) to vote unaided there, by reason of blindness or other disability,

(c) if he cannot reasonably be expected to go in person to that polling station by reason of the general nature of his occupation, service or employment or that of his spouse or civil partner, or by reason of his attendance on a course provided by an educational institution or that of his spouse or civil partner or

(d) if he cannot go in person from his qualifying address to that polling station without making a journey by air or sea, and is also eligible for an absent vote at parliamentary elections for an indefinite period if he is or will be registered in pursuance of an overseas elector's declaration.

(3) The registration officer shall keep a record of those whose applications under this section have been granted showing—

(b) in the case of those who may vote by post, the addresses provided by them in their applications as the addresses to which their ballot papers are to be sent, and

(c) in the case of those who may vote by proxy, the names and addresses of those appointed as their proxies.

(4) The registration officer shall remove a person from the record kept under subsection (3) above—

(a) if he applies to the registration officer to be removed,

(b) in the case of any registered person, if he ceases to be registered or registered at the same qualifying address or ceases to be, or becomes, registered as a service voter or in pursuance of declaration of local connection or an overseas elector's declaration, or

(ba) if he ceases to have an anonymous entry, or

(c) if the registration officer gives notice that he has reason to believe there has been a material change of circumstances.

(5) A person shown in the record kept under subsection (3) above as voting by post or, as the case may be, voting by proxy may subsequently alter his choice (subject to subsection (6) below) on an application to the registration officer that meets the prescribed requirements and the registration officer shall amend the record accordingly.

(6) A person applying to vote by post must provide an address in the United Kingdom as the address to which his ballot paper is to be sent.

(7) For the purposes of this section, a person is to be treated as a person who is or will be digitally registered if the person meets the condition in subsection (7A) or the condition in subsection (7B).

(7A) A person meets the condition in this subsection if—

(a) the person's registration in the register of parliamentary electors is or will be pursuant to an application submitted through the UK digital service, and

(b) where, since the submission of that application, any form has been completed in respect of the person in connection with a canvass under section 10 of the principal Act, the last such form was submitted through the UK digital service.

(7B) A person meets the condition in this subsection if—

(a) the last form to be completed in respect of the person in connection with a canvass under section 10 of the principal Act was submitted through the UK digital service, and

(b) where, since the submission of that form, any application for registration in the register of parliamentary electors has been made in respect of the person, the last such application was submitted through the UK digital service.

(8) In this section—

"digital registration number" has the same meaning as in section 10B(1) of the principal Act;

“the UK digital service” has the same meaning as in section 10ZF of the principal Act, and references to a form or application submitted through the UK digital service shall be construed in accordance with subsection (4) of that section.

Section 7 (Absent vote at a particular election and absent voters list)

(1) Where a person applies to the registration officer to vote by post, or to vote by proxy, at a particular parliamentary election, the registration officer shall grant the application (subject to subsection (5) below) if—

(a) he is satisfied that the applicant’s circumstances on the date of the poll will be or are likely to be such that he cannot reasonably be expected to vote in person at the polling station allotted or likely to be allotted to him under the appropriate rules,

(b) he is satisfied that the applicant is or will be registered in the register of parliamentary electors,

(ba) the application states the applicant’s date of birth and the registration officer is satisfied that the date stated corresponds with the date supplied as the date of the applicant’s birth pursuant to section 10(4A)(b), 10A(1A)(b) or 13A(2A)(b) of the principal Act,

(bb) in the case of an applicant other than one who is or will be digitally registered, the application is signed and (unless section 10(4B), 10A(1B) or 13A(2B) of the principal Act applies) the registration officer is satisfied that the signature on the application corresponds with the signature supplied as the applicant’s signature pursuant to section 10(4A)(a), 10A(1A)(a) or 13A(2A)(a) of the principal Act,

(bba) in the case of an applicant who is or will be digitally registered, the registration officer is satisfied that the application—

(i) is signed, and

(ii) includes the digital registration number allocated to the applicant by the officer,

(bc) the application either states the applicant’s national insurance number or states that he does not have one, and the registration officer is satisfied as mentioned in subsection (1A) below, and

(c) the application meets the prescribed requirements.

(1ZA) In the case of an applicant who is or will be digitally registered, if the registration officer is satisfied that it is not reasonably practicable for the applicant to sign in a consistent and distinctive way because of blindness or any other disability of that person or because that person is unable to read, the officer may make a determination to that effect.

(1A) For the purposes of subsection (1)(bc) above, the registration officer must be satisfied—

(a) if the application states a national insurance number, that the requirements of subsection (1B) below are met, or

(b) if the application states that the applicant does not have a national insurance number, that no such number was supplied as his national insurance number pursuant to section 10(4A)(c)(i), 10A(1A)(c)(i) or 13A(2A)(c)(i) of the principal Act.

(1B) The requirements of this subsection are met if—

(a) the number stated as mentioned in subsection (1A)(a) above is the same as the one supplied as the applicant's national insurance number pursuant to section 10(4A)(c)(i), 10A(1A)(c)(i) or 13A(2A)(c)(i) of the principal Act, or

(b) no national insurance number was supplied under any of those provisions, but the registration officer is not aware of any reason to doubt the authenticity of the application.

(2) Subsection (1) above does not apply to a person who is included in the record kept under section 6 of this Act, but such a person may, in respect of a particular parliamentary election, apply to the registration officer—

(a) for his ballot paper to be sent to a different address in the United Kingdom, or

(b) to vote by proxy, if he is shown in the record so kept as voting by post at parliamentary elections.

(3) The registration officer shall grant an application under subsection (2) above if it meets the prescribed requirements.

(4) The registration officer shall, in respect of each parliamentary F11. . . election, keep a special list ("the absent voters list") consisting of—

(a) a list of—

(i) those whose applications under subsection (1) above to vote by post at the election have been granted, together with the addresses provided by them in their applications as the addresses to which their ballot papers are to be sent, and

(ii) those who are for the time being shown in the record kept under section 6 of this Act as voting by post at parliamentary elections (excluding those so shown whose applications under subsection (2) above to vote by proxy at the election have been granted), together with the addresses provided by them in their applications under that section or, as the case may be, subsection (2) above as the addresses to which their ballot papers are to be sent, and

(b) a list ("the list of proxies") of those whose applications under this section to vote by proxy at the election have been granted or who are for the time being shown in the record kept under section 6 of this Act as voting by proxy at parliamentary elections, together with the names and addresses of those appointed as their proxies.

(4A) But in the case of a person who has an anonymous entry, the list mentioned in subsection (4)(a) or (b) must contain only—

(a) the person's electoral number, and

(b) the date on which the person's entitlement to remain registered anonymously will terminate under section 9C(1A) of the principal Act (in the absence of a further application under section 9B of that Act).

(5) A person applying to vote by post must provide an address in the United Kingdom as the address to which his ballot paper is to be sent.

(6) For the purposes of this section, a person is to be treated as a person who is or will be digitally registered if the person meets the condition in subsection (6A) or the condition in subsection (6B).

(6A) A person meets the condition in this subsection if—

(a) the person's registration in the register of parliamentary electors is or will be pursuant to an application submitted through the UK digital service, and

(b) where, since the submission of that application, any form has been completed in respect of the person in connection with a canvass under section 10 of the principal Act, the last such form was submitted through the UK digital service.

(6B) A person meets the condition in this subsection if—

(a) the last form to be completed in respect of the person in connection with a canvass under section 10 of the principal Act was submitted through the UK digital service, and

(b) where, since the submission of that form, any application for registration in the register of parliamentary electors has been made in respect of the person, the last such application was submitted through the UK digital service.

(7) In this section—

"digital registration number" has the same meaning as in section 10B(1) of the principal Act;

"the UK digital service" has the same meaning as in section 10ZF of the principal Act, and references to a form or application] submitted through the UK digital service shall be construed in accordance with subsection (4) of that section.

Section 8 (Proxies at elections)

(1) Subject to the provisions of this section, any person is capable of being appointed proxy to vote for another (in this section and section 9 of this Act referred to as "the elector") at any parliamentary election and may vote in pursuance of the appointment.

(2) The elector cannot have more than one person at a time appointed as proxy to vote for him at parliamentary elections (whether in the same constituency or elsewhere).

(3) A person is not capable of being appointed to vote, or voting, as proxy at a parliamentary election—

(a) if he is subject to any legal incapacity (age apart) to vote at that election as an elector, or

(b) if he is neither a Commonwealth citizen nor a citizen of the Republic of Ireland.

(4) A person is not capable of voting as proxy at a parliamentary election unless on the date of the poll he has attained the age of eighteen.

(5) A person is not entitled to vote as proxy at the same parliamentary election in any constituency on behalf of more than two electors of whom that person is not the spouse or civil partner, parent, grandparent, brother, sister, child or grandchild.

(6) Where the elector applies to the registration officer for the appointment of a proxy to vote for him at parliamentary elections for an indefinite period, the registration officer shall make the appointment if the application meets the prescribed requirements and he is satisfied that the elector is or will be—

(a) registered in the register of parliamentary electors, and

(b) shown in the record kept under section 6 of this Act as voting by proxy at such elections, and that the proxy is capable of being and willing to be appointed to vote as proxy at such elections.

(7) Where the elector applies to the registration officer for the appointment of a proxy to vote for him at a particular parliamentary election, the registration officer shall make the appointment if the application meets the prescribed requirements and he is satisfied that the elector is or will be—

(a) registered in the register of parliamentary electors for that election, and

(b) entitled to vote by proxy at that election by virtue of an application under section 7 of this Act, and that the proxy is capable of being and willing to be appointed.

(8) The appointment of a proxy under this section is to be made by means of a proxy paper issued by the registration officer.

(9) The appointment may be cancelled by the elector by giving notice to the registration officer, and shall also cease to be in force on the issue of a proxy paper appointing a different person to vote for him at any parliamentary election or elections (whether in the same constituency or elsewhere).

(10) Subject to subsection (9) above, the appointment shall remain in force—

(a) in the case of an appointment for a particular election, for that election, and

(b) in any other case, while the elector is shown as voting by proxy in the record kept under section 6 of this Act in pursuance of the same application under that section.

Section 9 (Voting as proxy)

(1) A person entitled to vote as proxy at a parliamentary or local government] election may do so in person at the polling station allotted to the elector under the appropriate rules unless he is entitled to vote by post as proxy for the elector at the election, in which case he may vote by post.

(1A) But in the case of a person entitled to vote as proxy for an elector who has an anonymous entry—

(a) subsection (1) does not apply, and

(b) the person may only so vote by post (where entitled as a proxy to vote by post).

(2) Where a person is entitled to vote by post as proxy for the elector at any election, the elector may not apply for a ballot paper for the purpose of voting in person at the election.

(3) For the purposes of this and the principal Act, a person entitled to vote as proxy for another at a parliamentary election is entitled so to vote by post if he is included in the list kept under subsection (9) below in respect of the election.

(4) Where a person applies to the registration officer to vote by post as proxy at parliamentary elections or an indefinite period, the registration officer shall (subject to subsections (10) and (12) below) grant the application if—

(a) the applicant is included in any record kept under section 6 of this Act in respect of a constituency for the whole or any part of which the registration officer acts, or

(b) the address provided by the applicant in his application as the address to which his ballot paper is to be sent is not in the same area as the elector's qualifying address or, where the elector is registered in pursuance of an overseas elector's declaration, the address specified in the declaration in accordance with section 2(4) of this Act, or

c) the elector has an anonymous entry,
and the application meets the prescribed requirements.

(5) (...)

(6) The registration officer shall keep a record of those whose applications under subsection (4) above have been granted showing—

(a) (...)

(b) the addresses provided by them in their applications as the addresses to which their ballot papers are to be sent

(7) Where a person applies to the registration officer to vote by post as proxy at a particular election and the application meets the prescribed requirements, the registration officer shall (subject to subsections (10) and (12) below) grant the application if—

(a) he is satisfied that the applicant's circumstances on the date of the poll will be or are likely to be such that he cannot reasonably be expected to vote in person at the polling station allotted or likely to be allotted to the elector under the appropriate rules, or

(b) the applicant is, or the registration officer is satisfied that he will be, included in respect of the constituency for the whole or any part of which the registration officer acts in any of the absent voters lists for that election, or

(c) the elector has an anonymous entry.

(8) Where, in the case of a particular election, a person included in the record kept under subsection (6) above applies to the registration officer for his ballot

paper to be sent to a different address in the United Kingdom, the registration officer shall grant the application if it meets the prescribed requirements.

(9) The registration officer shall, in respect of each parliamentary election, keep a special list of—

(a) those who are for the time being included in the record kept under subsection (6) above, together with the addresses provided by them in their applications under that subsection or, as the case may be, subsection (8) above as the addresses to which their ballot papers are to be sent, and

(b) those whose applications under subsection (7) above have been granted in respect of the election concerned, together with the addresses provided by them in their applications as the addresses to which their ballot papers are to be sent.

(9A) In the case of a person who has an anonymous entry, the list mentioned in subsection (9)(a) or (b) must contain only—

(a) the person's electoral number, and

(b) the date on which the entitlement of the person to remain registered anonymously will terminate under section 9C(1A) of the principal Act (in the absence of a further application under section 9B of that Act).

(9B) In the case of a person who is the proxy for an elector who has an anonymous entry, the list mentioned in subsection (9)(a) or (b) must contain only—

(a) the person's electoral number, and

(b) the date on which the elector's entitlement to remain registered anonymously will terminate under section 9C(1A) of the principal Act (in the absence of a further application under section 9B of that Act).

(10) The registration officer shall not grant any application under this section unless—

(a) he is satisfied that the elector is or will be registered in the register of parliamentary electors, and

(b) there is in force an appointment of the applicant as the elector's proxy to vote for him at parliamentary elections or, as the case may be, the election concerned.

(11) The registration officer shall remove a person from the record kept under subsection (6) above—

(a) if he applies to the registration officer to be removed,

(b) where he was included in the record on the ground mentioned in subsection (4)(a) above, if he ceases to be included in any record kept under section 6 of this Act in respect of a constituency, for the whole or any part of which the registration officer acts or becomes so included in pursuance of a further application under that section,

(ba) where he was included in the record on the ground mentioned in subsection (4)(c), if the elector ceases to have an anonymous entry,

(c) if the elector ceases to be registered as mentioned in subsection (10)(a) above, or

(d) if the appointment of the person concerned as the elector's proxy ceases to be in force (whether or not he is re-appointed).

(11A) Subsection (2) above does not prevent a person, at the polling station allotted to him, marking a tendered ballot paper in pursuance of rule 40(1ZC) or (1ZE) of the parliamentary elections rules.

(12) A person applying to vote by post as proxy must provide an address in the United Kingdom as the address to which his ballot paper is to be sent.

REPRESENTATION OF THE PEOPLE ACT 2000

Schedule 4. Absent voting in Great Britain

1 (Interpretation)

(1) In this Schedule —
“the appropriate rules” means—

(a) in the case of a parliamentary election, the parliamentary elections rules, and

(b) in the case of a local government election, rules made (or having effect as if made) under section 36, section 36A or, as the case may be, section 42 of the 1983 Act;

“local government election” means a local government election in England, Wales or Scotland.

(2) The 1983 Act and this Schedule shall have effect as if this Schedule were contained in Part I of that Act.

(3) References in an enactment other than one contained in this Act or the 1983 Act to Part I of that Act include a reference to this Schedule.

2 (Manner of voting at parliamentary or local government elections)

(1) This paragraph applies to determine the manner of voting of a person entitled to vote as an elector at a parliamentary or local government election.

(2) He may vote in person at the polling station allotted to him under the appropriate rules, unless he is entitled as an elector to an absent vote at the election.

(3) He may vote by post if he is entitled as an elector to vote by post at the election.

(4) If he is entitled to vote by proxy at the election, he may so vote unless, before a ballot paper has been issued for him to vote by proxy, he applies at the polling station allotted to him under the appropriate rules for a ballot paper for the purpose of voting in person, in which case he may vote in person there.

(5) If—

(a) he is not entitled as an elector to an absent vote at the election, but

(b) he cannot reasonably be expected to go in person to the polling station allotted to him under the appropriate rules by reason of the particular circumstances of his employment, either as a constable or by the returning officer, on the date of the poll for a purpose connected with the election, he may vote in person at any polling station in the constituency or, as the case may be, electoral area.

(5ZA) In the application of sub-paragraph (5) to an election in England or Wales, a reference to a constable includes a person designated as a community support officer or community support volunteer under section 38 of the Police Reform Act 2002 (police powers for employees or volunteers).

(5A) Nothing in the preceding provisions of this paragraph applies to a person to whom section 7 of the 1983 Act (mental patients who are not detained offenders) applies and who is liable, by virtue of any enactment, to be detained in the mental hospital in question, whether he is registered by virtue of that provision or not; and such a person may vote—

(a) in person (where he is granted permission to be absent from the hospital and voting in person does not breach any condition attached to that permission), or

(b) by post or by proxy (where he is entitled as an elector to vote by post or, as the case may be, by proxy at the election).

(5B) In relation to a local government election in Scotland, nothing in the preceding provisions of this paragraph applies to a person to whom section 7 of the 1983 Act (mental patients who are not detained offenders) applies and who is liable, by virtue of any enactment, to be detained in the mental hospital in question, whether he is registered by virtue of that provision or not; and such a person may vote—

(a) in person (where he is granted permission to be absent from the hospital and voting in person does not breach any condition attached to that permission), or

(b) by post or by proxy (where he is entitled as an elector to vote by post or, as the case may be, by proxy at the election).

(6) Nothing in the preceding provisions of this paragraph applies to—

(a)

(b) a person to whom section 7A of that Act (persons remanded in custody) applies, whether he is registered by virtue of that provision or not; and such a person may only vote by post or by proxy (where he is entitled as an elector to vote by post or, as the case may be, by proxy at the election).

(6ZA) In relation to a local government election in Scotland, nothing in the preceding provisions of this paragraph applies to a person to whom section 3(1A) of the 1983 Act (exception to disenfranchisement for offenders sentenced to term not exceeding 12 months) applies; and such a person may only vote by post or by proxy (where the person is entitled as an elector to vote by post or, as the case may be, by proxy at the election).

(6A) Sub-paragraph (2) above does not prevent a person, at the polling station allotted to him, marking a tendered ballot paper in pursuance of rule 40(1ZC) or (1ZE) of the parliamentary elections rules.

(6B) Sub-paragraph (2) above does not prevent a person, at the polling station allotted to him at a local government election in Scotland, marking a tendered ballot paper in pursuance of any provision—

(a) made under section 3(1) of the Local Governance (Scotland) Act 2004 (asp 9) as to the conduct of elections of councillors, and

(b) which entitles him to do so despite the fact that he is or may be entitled to an absent vote at the election.

(7) For the purposes of the provisions of—

(a) this Schedule, and

(b) the 1983 Act so far as it has effect in relation to England, Wales and Scotland, a person entitled to vote as an elector at a parliamentary or local government election is entitled as an elector to vote by post or entitled to vote by proxy at the election if sub-paragraph (8) or (9) (as the case may be) applies to him in relation to the election; and references in those provisions to entitlement as an elector to an absent vote at a parliamentary or local government election are references to entitlement as an elector to vote by post or entitlement to vote by proxy at the election.

(8) This sub-paragraph applies to a person who is shown in the postal voters list mentioned in paragraph 5(2) below as entitled to vote by post at an election.

(9) This sub-paragraph applies to a person who is shown in the list of proxies mentioned in paragraph 5(3) below as entitled to vote by proxy at an election.

3 (Absent vote at elections for definite or indefinite period)

(1) Where a person applies to the registration officer to vote by post at parliamentary elections, at local government elections or at both (whether for an indefinite period or for a particular period specified in his application), the registration officer shall grant the application if—

(a) he is satisfied that the applicant is or will be registered in the register of parliamentary electors, local government electors or both (as the case may be), and

(b) the application contains the applicant's signature and date of birth and meets the prescribed requirements.

(2) Where a person applies to the registration officer to vote by proxy at parliamentary elections, at local government elections or at both (whether for an indefinite period or for a particular period specified in his application), the registration officer shall grant the application if—

(a) he is satisfied that the applicant is eligible to vote by proxy at elections to which the application relates,

(b) he is satisfied that the applicant is or will be registered in the register of parliamentary electors, local government electors or both (as the case may be), and

(c) the application contains the applicant's signature and date of birth and meets the prescribed requirements.

(3) For the purposes of this paragraph a person is eligible to vote by proxy at parliamentary or local government elections—

(a) if he is or will be registered as a service voter,

(aa) if he has an anonymous entry in the register of electors for the election,

(b) if he cannot reasonably be expected—

(i) to go in person to the polling station allotted or likely to be allotted to him under the appropriate rules, or

(ii) to vote unaided there, by reason of blindness or other disability or, in the case of local government elections in Scotland, by reason of blindness or other physical incapacity,

(c) if he cannot reasonably be expected to go in person to that polling station by reason of the general nature of his occupation, service or employment or that of his spouse or civil partner, or by reason of his attendance on a course provided by an educational institution or that of his spouse or civil partner, or

(d) if he cannot go in person from his qualifying address to that polling station without making a journey by air or sea, or

(e) in the case of local government elections in Scotland, if the person is a person to whom section 3(1A) of the 1983 Act (exception to disenfranchisement for offenders sentenced to term not exceeding 12 months) applies, and a person is also eligible to vote by proxy at parliamentary elections if he is or will be registered in pursuance of an overseas elector's declaration.

(3A) Sub-paragraph (3)(aa) does not apply to an application to vote by proxy at a local government election in Scotland

(4) The registration officer shall keep a record of those whose applications under this paragraph have been granted showing—

(a) whether their applications—

(i) were in respect of parliamentary elections, local government elections or both, and

(ii) were to vote by post or proxy for an indefinite or a particular period (specifying that period),

(b) in the case of those who may vote by post, the addresses provided by them in their applications as the addresses to which their ballot papers are to be sent, and

(c) in the case of those who may vote by proxy, the names and addresses of those appointed as their proxies.

(5) The registration officer shall remove a person from the record—

(a) if he applies to the registration officer to be removed,

(aa) in the case of a person who is eligible to vote by proxy by virtue of having an anonymous entry, if he ceases to have an anonymous entry,

(b) in the case of any registered person, if he ceases to be registered or registered at the same qualifying address or ceases to be, or becomes, registered in pursuance of—

- (i) a service declaration,
- (ii) a declaration of local connection, or
- (iii) an overseas elector's declaration,

(c) in the case of any person shown in the record as voting by proxy, if the registration officer gives notice that he has reason to believe there has been a material change of circumstances, or

(d) in the case of a person who applied to vote by post or proxy for a particular period, once that period has expired.

(6) A person shown in the record as voting by post may subsequently alter his choice by applying to the registration officer to vote by proxy instead (whether for an indefinite period or for a particular period specified in his application); and, if the registration officer would be required to grant that application if it were one made under sub-paragraph (2), the registration officer shall amend the record accordingly.

(7) A person shown in the record as voting by proxy may subsequently alter his choice by applying to the registration officer to vote by post instead (whether for an indefinite period or for a particular period specified in his application); and, if the application meets the prescribed requirements, the registration officer shall amend the record accordingly.

(8) The registration officer may dispense with the requirement under sub-paragraph (1)(b) or (2)(c) for the applicant to provide a signature if he is satisfied that the applicant is unable—

- (a) to provide a signature because of any disability the applicant has,
- (b) to provide a signature because the applicant is unable to read or write, or
- (c) to sign in a consistent and distinctive way because of any such disability or inability.

(9) The registration officer must also keep a record in relation to those whose applications under this paragraph have been granted showing—

- (a) their dates of birth;
- (b) except in cases where the registration officer in pursuance of sub-paragraph (8) has dispensed with the requirement to provide a signature, their signatures.

10) The record kept under sub-paragraph (9) must be retained by the registration officer for the prescribed period.

4 (Absent vote at particular election)

(1) Where a person applies to the registration officer to vote by post at a particular parliamentary or local government election, the registration officer shall grant the application if—

(a) he is satisfied that the applicant is or will be registered in the register of parliamentary or, as the case may be, local government electors, and

(b) the application contains the applicant's signature and date of birth and meets the prescribed requirements.

(2) Where a person applies to the registration officer to vote by proxy at a particular parliamentary or local government election, the registration officer shall grant the application if—

(a) he is satisfied that the applicant's circumstances on the date of the poll will be or are likely to be such that he cannot reasonably be expected to vote in person at the polling station allotted or likely to be allotted to him under the appropriate rules,

(b) he is satisfied that the applicant is or will be registered in the register of parliamentary or, as the case may be, local government electors, and

(c) the application contains the applicant's signature and date of birth and meets the prescribed requirements.

(2A) Where a person who has an anonymous entry in the register of electors for a parliamentary or local government election applies to the registration officer to vote by proxy at a particular such election the registration officer shall grant the application if it meets the prescribed requirements.

(2B) Sub-paragraph (2A) does not apply to an application to vote by proxy at a local government election in Scotland.

(3) Nothing in sub-paragraph (1) or (2) applies to a person who is included in the record kept under paragraph 3 in respect of elections of the kind in question, but such a person may, in respect of a particular parliamentary or local government election, apply to the registration officer—

(a) for his ballot paper to be sent to a different address from that shown in the record, or

(b) to vote by proxy, if he is shown in the record as voting by post at elections of the kind in question.

(4) The registration officer shall grant an application under sub-paragraph (3) if—

(a) (in the case of any application) it meets the prescribed requirements; and

(b) (in the case of an application to vote by proxy) the registration officer is satisfied that the applicant's circumstances on the date of the poll will be or are likely to be such that he cannot reasonably be expected to vote in person at the polling station allotted or likely to be allotted to him under the appropriate rules.

(5) The registration officer may dispense with the requirement under sub-paragraph (1)(b) or (2)(c) for the applicant to provide a signature if he is satisfied that the applicant is unable

(a) to provide a signature because of any disability the applicant has,

(b) to provide a signature because the applicant is unable to read or write, or

(c) to sign in a consistent and distinctive way because of any such disability or inability.

(6) The registration officer must keep a record of those whose applications under this paragraph have been granted showing—

(a) their dates of birth;

(b) except in cases where the registration officer in pursuance of sub-paragraph (5) has dispensed with the requirement to provide a signature, their signatures.

(7) The record kept under sub-paragraph (6) must be retained by the registration officer for the prescribed period.

5 (Absent voters list)

(1) The registration officer shall, in respect of each parliamentary or local government election, keep the two special lists mentioned in sub-paragraphs (2) and (3) respectively.

(2) The first of those lists is a list (“the postal voters list”) of—

(a) those whose applications under paragraph 4(1) to vote by post at the election have been granted, together with the addresses provided by them in their applications as the addresses to which their ballot papers are to be sent, and

(b) those who are for the time being shown in the record kept under paragraph 3 as voting by post at elections of the kind in question (excluding those so shown whose applications under paragraph 4(3)(b) above to vote by proxy at the election have been granted), together with the addresses provided by them in their applications under paragraph 3 or, as the case may be, paragraph 4(3)(a) as the addresses to which their ballot papers are to be sent.

(3) The second of the lists mentioned in sub-paragraph (1) is a list (“the list of proxies”) of—

(a) those whose applications under paragraph 4(2) or (3) to vote by proxy at the election have been granted, and

(b) those who are for the time being shown in the record kept under paragraph 3 as voting by proxy at elections of the kind in question, together with (in each case) the names and addresses of those appointed as their proxies.

(4) In the case of a person who has an anonymous entry in a register the postal voters list or list of proxies (as the case may be) must show in relation to the person only—

(a) his electoral number, and

(b) the period for which the anonymous entry has effect.

(5) Sub-paragraph (4) does not apply to any list kept in respect of a local government election in Scotland.

6 (Proxies at elections)

(1) Subject to the provisions of this paragraph, any person is capable of being appointed proxy to vote for another (in this paragraph and paragraph 7 referred to

as “the elector”) at any parliamentary or local government election and may vote in pursuance of the appointment.

(2) The elector cannot have—

(a) more than one person at a time appointed as proxy to vote for him at parliamentary elections (whether in the same constituency or elsewhere), or

(b) more than one person at a time appointed as proxy to vote for him at local government elections in the same electoral area.

(3) A person is not capable of being appointed to vote, or voting, as proxy at a parliamentary election unless the person is or will be registered in a register of parliamentary electors in Great Britain or Northern Ireland.

(3A) A person is not capable of being appointed to vote, or voting, as proxy at a local government election unless the person is or will be registered in a register of local government electors in Great Britain or Northern Ireland.

(4) A person is not capable of being appointed to vote, or voting, as proxy at a parliamentary or local government election if the person is subject to any legal incapacity (age apart) to vote at that election as an elector.

(5) A person is not capable of voting as proxy at a parliamentary or local government election (other than a local government election in Scotland) (other than a local government election in Wales) unless on the date of the poll he has attained the age of 18.

(5A) A person is not capable of voting as proxy at a local government election in Scotland unless on the date of the election the person has attained the age of 16.

(5A) A person is not capable of voting as proxy at a local government election in Wales unless on the date of the election the person has attained the age of 16.

(5B) A person is not capable of voting as proxy at a local government election in Scotland if on the date of the election the person is a person to whom section 3(1A) of the 1983 Act (exception to disenfranchisement for offenders in prison sentenced to term not exceeding 12 months) applies.

(6) A person is not entitled to vote as proxy—

(a) at the same parliamentary election in any constituency, or

(b) at the same local government election in any electoral area, on behalf of more than two electors of whom that person is not the spouse, civil partner, parent, grandparent, brother, sister, child or grandchild.

(7) Where the elector applies to the registration officer for the appointment of a proxy to vote for him at parliamentary elections, at local government elections or at both (whether for an indefinite period or for a particular period specified in his application), the registration officer shall make the appointment if the application meets the prescribed requirements and he is satisfied that the elector is or will be—

(a) registered in the register of parliamentary electors, local government electors or both (as the case may be), and

(b) shown in the record kept under paragraph 3 as voting by proxy at such elections, and that the proxy is capable of being, and willing to be, appointed to vote as proxy at such elections.

(8) Where the elector applies to the registration officer for the appointment of a proxy to vote for him at a particular parliamentary or local government election, the registration officer shall make the appointment if the application meets the prescribed requirements and he is satisfied that the elector is or will be—

(a) registered in the register of parliamentary or, as the case may be, local government electors, and

(b) entitled to vote by proxy at that election by virtue of an application under paragraph 4(2) or (3), and that the proxy is capable of being, and willing to be, appointed.

(9) The appointment of a proxy under this paragraph is to be made by means of a proxy paper in the prescribed form issued by the registration officer.

(10) The appointment may be cancelled by the elector by giving notice to the registration officer and shall also cease to be in force—

(a) where the appointment related to a parliamentary election or parliamentary elections, on the issue of a proxy paper appointing a different person to vote for him at a parliamentary election or parliamentary elections (whether in the same constituency or elsewhere),

(b) where the appointment related to a local government election or local government elections, on the issue of a proxy paper appointing a different person to vote for him at a local government election or local government elections in the same electoral area, or

(c) where the appointment was for a particular period, once that period expires.

(11) Subject to sub-paragraph (10), the appointment shall remain in force—

(a) in the case of an appointment for a particular election, for that election, and

(b) in any other case, while the elector is shown as voting by proxy in the record kept under paragraph 3 in pursuance of the same application under that paragraph.

7 (Voting as proxy)

(1) A person entitled to vote as proxy at a parliamentary or local government election may do so in person at the polling station allotted to the elector under the appropriate rules unless he is entitled to vote by post as proxy for the elector at the election, in which case he may vote by post.

(2) Where a person is entitled to vote by post as proxy for the elector at any election, the elector may not apply for a ballot paper for the purpose of voting in person at the election.

(3) For the purposes of this Schedule and the 1983 Act a person entitled to vote as proxy for another at a parliamentary or local government election is entitled so

to vote by post if he is included in the list kept under sub-paragraph (8) in respect of the election.

(4) Where a person applies to the registration officer to vote by post—

(a) as proxy at parliamentary elections, at local government elections or at both (whether for an indefinite period or for a particular period specified in his application), or

(b) as proxy at a particular parliamentary or local government election, the registration officer shall grant the application if the conditions set out in sub-paragraph (5) are satisfied.

(5) Those conditions are—

(a) that the registration officer is satisfied that the elector is or will be registered in the register of parliamentary electors, local government electors or both (as the case may be), and

(b) that there is in force an appointment of the applicant as the elector's proxy to vote for him at elections of the kind in question or, as the case may be, the election concerned, and

(c) that the application contains the applicant's signature and date of birth and meets the prescribed requirements.

(6) The registration officer shall keep a record of those whose applications under sub-paragraph (4)(a) have been granted showing—

(a) whether their applications—

(i) were in respect of parliamentary elections, local government elections or both, and

(ii) were to vote by post as proxy for an indefinite or a particular period (specifying that period), and

(b) the addresses provided by them in their applications as the addresses to which their ballot papers are to be sent.

(7) Where, in the case of a particular parliamentary or local government election, a person included in the record kept under sub-paragraph (6) in respect of elections of the kind in question applies to the registration officer for his ballot paper to be sent to a different address from that shown in the record, the registration officer shall grant the application if it meets the prescribed requirements.

(8) The registration officer shall, in respect of each parliamentary or local government election, keep a special list ("the proxy postal voters list") of—

(a) those who are for the time being included in the record kept under sub-paragraph (6) in respect of elections of the kind in question, together with the addresses provided by them in their applications under sub-paragraph (4)(a) or, as the case may be, sub-paragraph (7) as the addresses to which their ballot papers are to be sent, and

(b) those whose applications under sub-paragraph (4)(b) above have been granted in respect of the election concerned, together with the addresses provided

by them in their applications as the addresses to which their ballot papers are to be sent.

(8A) In the case of a person who has an anonymous entry in a register the special list mentioned in sub-paragraph (8) must contain only—

- (a) the person's electoral number, and
- (b) the period for which the anonymous entry has effect.

(8B) Sub-paragraph (8A) does not apply to a special list kept in respect of a local government election in Scotland.

(9) The registration officer shall remove a person from the record kept under sub-paragraph (6)—

- (a) if he applies to the registration officer to be removed,
- (b) if the elector ceases to be registered as mentioned in sub-paragraph (5)(a),
- (c) if the appointment of the person concerned as the elector's proxy ceases to be in force (whether or not he is re-appointed), or
- (d) in the case of a person who applied to vote by post as proxy for a particular period, once that period expires.

(10) Sub-paragraph (2) above does not prevent a person, at the polling station allotted to him, marking a tendered ballot paper in pursuance of rule 40(1ZC) or (1ZE) of the parliamentary elections rules.

(11) The registration officer may dispense with the requirement under sub-paragraph (5)(c) for the applicant to provide a signature if he is satisfied that the applicant is unable—

- (a) to provide a signature because of any disability the applicant has,
- (b) to provide a signature because the applicant is unable to read or write, or
- (c) to sign in a consistent and distinctive way because of any such disability or inability."

(12) The registration officer must also keep a record in relation to those whose applications under sub-paragraph (4)(a) or (b) have been granted showing—

- (a) their dates of birth;
- (b) except in cases where the registration officer in pursuance of sub-paragraph (11) has dispensed with the requirement to provide a signature, their signatures.

(13) The record kept under sub-paragraph (12) must be retained by the registration officer for the prescribed period.

(14) Sub-paragraph (2) above does not prevent a person entitled to vote as proxy for another, at the polling station allotted to him at a local government election in Scotland, marking a tendered ballot paper in pursuance of any provision—

- (a) made under section 3(1) of the Local Governance (Scotland) Act 2004 (asp 9) as to the conduct of elections of councillors, and
- (b) which entitles him to do so despite the fact that he is or may be entitled to vote by post as proxy.



CURRICULUM VITAE

Edward Brüheim is op 21 oktober 1980 geboren. Hij heeft gestudeerd aan de Universiteit Utrecht. Daar heeft hij eerst de studie Nederlands recht voltooid (afstudeerrichting: staatsrecht, bestuursrecht en rechtsbescherming) en later zijn eerstegraads lesbevoegdheid voor het vak maatschappijleer behaald. Zijn eerste echte werkervaring deed hij op als junior docent staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam. Daarna werd hij junior docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht, waar hij tevens zijn basiskwalificatie onderwijs (bko) heeft behaald.

Vanaf 1 september 2010 is Edward Brüheim werkzaam in Den Haag. Eerst als wetgevingsjurist in opleiding bij het toenmalige Ministerie van Justitie (later: Veiligheid en Justitie), onderwijl de opleiding daarvoor volgend aan de Academie voor Wetgeving. In die periode heeft hij ook stage gelopen bij Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en bij het secretariaat van de Venetië Commissie in Straatsburg. In 2012 werd hij senior juridisch adviseur/coördinator internationale zaken bij de Kiesraad. In die hoedanigheid heeft hij niet alleen adviezen van de Kiesraad over wetsvoorstellen die gevolgen hadden voor het Nederlandse verkiezingsproces voorbereid, maar is hij ook zelf actief betrokken geweest bij de organisatie van verschillende verkiezingen. Sinds 2019 is hij werkzaam als senior wetgevingsjurist bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook daar houdt hij zich primair bezig met verkiezingsregelgeving en is hij sinds kort ook betrokken bij de regelgeving op het gebied van politieke partijen. Naast zijn werk (en zijn proefschrift) is hij altijd geïnteresseerd gebleven in het overdragen van kennis. Dat heeft in een aantal publicaties geresulteerd.

PUBLICATIES:

- W.A.E. Brüheim, 'Verkiezingen in tijden van corona. Over de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19', *TvCR* 2021 afl. 2, p. 131-139.
- W.A.E. Brüheim, 'De nieuwe regels voor een vrijwillig einde aan het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan', *Gst.* 2020/84.

- Edward Brüheim, 'Hoe te bepalen of een aanduiding van een politieke partij verwarrend is?', *NJB* 2018/546.
- N.R. Veenstra & W.A.E. Brüheim, 'Hertellingen bij gemeenteraadsverkiezingen', *Gst.* 2018/145.
- W.A.E. Brüheim, 'De beoordeling van kandidatenlijsten bij gemeenteraadsverkiezingen', *Gst.* 2017/155.
- Edward Brüheim & Ron de Jong, 'Waarom mensen met een verstandelijke beperking geen recht hebben op ondersteuning bij het stemmen', *NJB* 2017/1234.
- Edward Brüheim, 'De Kiesraad en het internationaal speelveld', in: Ron de Jong (red.), *Honderd jaar Kiesraad. 1917-2017*, Den Haag: Kiesraad 2016, p. 60-73.
- Edward Brüheim, 'The main developments in the Dutch electoral process during the past quarter-century', *Elections in Europe* 2016, p. 44-47.
- Edward Brüheim, 'Het register van aanduidingen van politieke groeperingen', *Gst.* 2015/104.
- Edward Brüheim, 'De wetsgeschiedenis van de strafbepalingen in de Kieswet (1850 – heden)', in: Ron de Jong (red.), *Strafbepalingen in het verkiezingsproces. Ontstaan, functioneren en toekomst*, Den Haag: Kiesraad 2015.
- Edward Brüheim, 'Bescherming van het verkiezingsproces door het Wetboek van Strafrecht (1811-heden)', in: Ron de Jong (red.), *Strafbepalingen in het verkiezingsproces. Ontstaan, functioneren en toekomst*, Den Haag: Kiesraad 2015.
- W.A.E. Brüheim, 'Verzamelwetgeving: meer dan een opeenhoping van wijzigingsvoorstellen', *RegelMaat* 2013 afl. 6, p. 367.
- W.A.E. Brüheim, 'De belangengroep als belanghebbende', *JBplus* 2010 afl. 1, p. 49-57.
- W.A.E. Brüheim, 'Hogere regelingen als bedoeld in art. 121 Gemeentewet', *Gst.* 2009/115.
- W.A.E. Brüheim, 'Zoekmachinemisleiding? Nee, zoekers verleiding!', *NJB* 2008/700.