

Vergaderjaar 2023–2024

**36 571**

## **Wijziging van de Kieswet in verband met de aanscherping van de strafbaarstelling inzake het ronselen van volmachtstemmen (Wet aanscherping strafbaarstelling ronselen)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

##### **1. INLEIDING**

Betrouwbare verkiezingen zijn de basis van onze democratie. Een belangrijke waarborg voor betrouwbare verkiezingen is dat de kiezer zonder drang of dwang zelf bepaalt hoe hij zijn stemrecht gebruikt (stemvrijheid), en dat een eventueel initiatief tot het stemmen per volmacht altijd van de kiezer zelf moet uitgaan. Het ronselen van volmachtstemmen is in strijd met dit uitgangspunt. Daar moet dan ook effectief tegen kunnen worden opgetreden. Uit onderzoek van de Kiesraad blijkt dat dit nu onvoldoende mogelijk is. Dat is schadelijk voor de democratie, die immers afhankelijk is van het eerlijke verloop van verkiezingen. Ronselpraktijken zijn slecht voor het maatschappelijk vertrouwen in verkiezingen. Daarom heeft mijn ambtsvoorganger in een Kamerbrief over de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 een wetswijziging aangekondigd die voorziet in aanscherping van de strafbaarstelling van het ronselen van volmachtstemmen.<sup>1</sup>

##### **2. INHOUD**

###### *2.1 Aanleiding*

De Kiesraad heeft in juni 2015 een rapport uitgebracht over een onderzoek naar de strafbepalingen in de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht.<sup>2</sup> Een deel van de aanbevelingen uit dit rapport is gevolgd door wetgeving<sup>3</sup>, een ander deel is anderszins van een reactie voorzien.<sup>4</sup> Echter, het advies van de Kiesraad om de delictomschrijving van het ronselen van volmacht-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50, p. 2.

<sup>2</sup> Zie: <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/publicaties/2015/06/12/onderzoek-strafbepalingen-in-kieswet-en-wetboek-van-strafrecht>.

<sup>3</sup> Zo adviseerde de Kiesraad om ontzetting uit het kiesrecht mogelijk te maken bij alle terroristische misdrijven. Dit is inmiddels geregeld in de Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme (Stb. 2018, 338).

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2015/16, 31 142, nr. 54.

stemmen (artikel Z 8 van de Kieswet) te herzien, heeft nog geen gevolg gekregen. Daarin wordt nu alsnog voorzien.

Vooraf bij gemeenteraadsverkiezingen komt het ronselen van volmachtstemmen af en toe voor.<sup>5</sup> Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 werd bekend dat het Openbaar Ministerie in één geval vervolging gaat instellen vanwege ronselen.<sup>6</sup> Ook bij eilandsraadsverkiezingen zijn er regelmatig zorgen over mogelijk ronselen van volmachten. Het probleem lijkt echter in omvang beperkt, zo laat onderzoek van de Kiesraad zien.<sup>7</sup> Er zijn geen signalen dat ronselpraktijken zich op grote schaal voordoen. Dat neemt niet weg dat, zoals hiervóór is opgemerkt, ronselpraktijken schadelijk zijn voor de parlementaire democratie, die immers afhankelijk is van het eerlijke verloop van verkiezingen. Ook het bestaan van slechts enkele gevallen van verkiezingsfraude is slecht voor het maatschappelijk vertrouwen in verkiezingen.

Tegen handelingen die de integriteit van het stemproces aantasten, moet dus effectief kunnen worden opgetreden. Omdat uit het genoemde onderzoek van de Kiesraad blijkt dat dit nu onvoldoende mogelijk is, stelt de regering voor de delictomschrijving aan te passen, het ronselen van volmachtstemmen aan te merken als misdrijf en de strafmaat te verhogen. Deze voorstellen worden hieronder toegelicht en beargumenteerd.

## *2.2 Regels omtrent de volmacht*

Wie niet in persoon aan de stemming kan deelnemen, kan stemmen per volmacht. Belangrijke voorwaarde voor het stemmen per volmacht is dat het initiatief van het verlenen van de volmacht ligt bij de volmachtgever. In de meeste gevallen gebeurt het stemmen bij volmacht per onderhandse volmacht. De volmachtgever vult de achterkant van zijn stempas in en plaatst zijn handtekening, waarna hij de volmachtneemder vraagt om ook zijn handtekening te zetten, en de aldus in een volmachtbewijs omgezette stempas overdraagt aan de gemachtigde (zie artikel L 14, derde en vierde lid, van de Kieswet). Ook stemmen per schriftelijke volmacht is mogelijk: in dat geval wendt de volmachtgever zich tot de gemeente met een door zowel hemzelf als de gemachtigde ondertekend verzoekschrift. De gemeente stuurt bij inwilliging een volmachtbewijs aan de gemachtigde (zie artikel L 8 en artikel L 11 van de Kieswet).

## *2.3 Aanpassing delictomschrijving ronselen*

### *2.3.1 Wetsgeschiedenis*

De mogelijkheid om per onderhandse volmacht te stemmen, is in 1976 in de Kieswet opgenomen.<sup>8</sup> Tegelijk werden alle beperkingen opgeheven die tot dan waren gesteld aan de kring van personen aan wie een volmacht kon worden verleend. De regering vreesde niet dat dit tot misbruik zou leiden, maar na diverse incidenten ontstond toch de overtuiging dat het

<sup>5</sup> Zie voor enkele casus bij eerdere verkiezingen het eerdergenoemde rapport van de Kiesraad, p. 64 e.v. en p. 71 e.v.

<sup>6</sup> Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/11/twee-mannen-vervolgd-voor-stemmen-ronselen-in-daklozenopvang-roermond-a4153937>.

<sup>7</sup> Uit het genoemde onderzoek van de Kiesraad blijkt dat er tussen 1998 en 2015 dertien keer sprake was van een aangifte van ronselen, gevolgd door een onderzoek van het Openbaar Ministerie (OM).

<sup>8</sup> 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.

nodig is om het ronselen van volmachtstemmen strafbaar te stellen.<sup>9</sup> Dat is gebeurd bij de algehele herziening van de Kieswet in 1989. De regering overwoog in de memorie van toelichting dat het benaderen van kiezers met aanvraagformulieren om bij volmacht te stemmen, of met de vraag om oproepingskaarten (de tegenwoordige stempassen) af te geven, «bijzonder ongewenst» is, en «in strijd met de aan de regeling ten grondslag liggende gedachte, dat het initiatief tot het verzoek om bij volmacht te stemmen en de keuze van de gemachtigde bij de kiezer behoort te liggen. De in de Kieswet vervatte volmachtregeling is bedoeld om kiezers die feitelijk niet in staat zijn in persoon aan een verkiezing deel te nemen, maar daaraan toch hun stem niet willen onthouden, in de gelegenheid te stellen hun stem te laten uitbrengen door een door hen aangewezen gemachtigde. De volmachtregeling is niet bedoeld om groeperingen de gelegenheid te bieden de stembevoegdheid van kiesgerechtigden die om hen moverende redenen niet aan de verkiezing wensen deel te nemen, over te nemen en door een nader aan te wijzen derde te doen uitoefenen».<sup>10</sup>

Bij de introductie van de strafbaarstelling van het ronselen van volmachten bleef de reikwijdte van het artikel beperkt tot «degene die stelselmatig personen aanspreekt» ten einde hen te bewegen een onderhandse volmacht te verstrekken. Naar aanleiding van de evaluaties van een aantal verkiezingen is in 1993 een wijziging van de Kieswet doorgevoerd die het ronselen van volmachtstemmen verder moest tegengaan.<sup>11</sup> De reikwijdte van de strafbepaling werd uitgebreid, door niet alleen het «stelselmatig aanspreken» van personen, maar ook het «anderszins persoonlijk benaderen» van kiezers om een onderhandse volmacht te vragen strafbaar te stellen.

### 2.3.2 Voorgestelde aanpassingen in de delictsomschrijving

Sindsdien is de delictsomschrijving van ronselen ongewijzigd gebleven. Zoals in paragraaf 2.1 is opgemerkt, is het aantal gevallen waarin bij een vermoeden van ronselen een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld, laag.<sup>12</sup> Dat kan zijn oorzaak hebben in het feit dat het probleem beperkt lijkt (zoals opgemerkt zijn er geen signalen dat zich bij verkiezingen op grote schaal ronselpraktijken voordoen). Maar uit het eerdergenoemde onderzoek van de Kiesraad blijkt óók dat met de huidige delictsomschrijving niet alle vormen van ronselen goed zijn aan te pakken. Deze delictsomschrijving is namelijk sterk toegesneden op de klassieke vorm van ronselen (huis-aan-huis volmachten verzamelen). Strafbaar is ingevolge artikel Z 8 van de Kieswet degene «die stelselmatig personen aanspreekt of anderszins persoonlijk benadert ten einde hen te bewegen een volmachtstem af te geven». Als gevolg van de bestanddelen «stelselmatig» en «persoonlijk» zijn *andere* vormen van ronselen moeilijk aan te pakken, terwijl ook die onwenselijk kunnen zijn. Denk aan het eenmalig toespreken van een groep met de oproep om stempassen in te leveren<sup>13</sup>, of het plaatsen van een bericht met die strekking op sociale media. Nu het probleem ronselen in omvang beperkt lijkt te zijn (zie ook paragraaf 2.1 van deze toelichting), ligt het niet in de lijn der verwachting

<sup>9</sup> Voor een uitgebreidere beschrijving van de overwegingen en van de incidenten die daarvoor de aanleiding waren, zie het eerdergenoemde rapport van de Kiesraad, p. 28, 29.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 66, 67.

<sup>11</sup> Wet van 30 september 1993 tot wijziging van de Kieswet (tegengaan van het ronselen van volmachtstemmen en enige andere wijzigingen), Stb. 1993, 544.

<sup>12</sup> Zie ook: Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen. Lezingen uitgesproken op het symposium ter gelegenheid van het 90-jarig bestaan van de Kiesraad – 2008 (<https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/publicaties/2008/04/17/deel-i-kiesraadreeks-fraude-en-ongewenste-beïnvloeding-bij-verkiezingen>), p. 77.

<sup>13</sup> Zie het eerdergenoemde rapport van de Kiesraad, p. 64 e.v. Zie met name de beschrijving van de casus-Suna, p. 74 e.v.

dat het aantal vervolgbare feiten significant zal toenemen na het weglaten van deze bestanddelen. Maar gelet op het voorgaande acht de regering het van belang om de strafbaarheid van het ronselen van volmachtstemmen niet af te laten hangen van de vraag of dit stelselmatig en persoonlijk gebeurt of niet.

Voorgesteld wordt om de delictsomschrijving van artikel Z 8 van de Kieswet bij de tijd te brengen en niet enkel toegespitst te laten zijn op het huis-aan-huis verzamelen van volmachten. Dat betekent dat niet tevens bepalend zou moeten zijn of degene die een kiezer tot het afgeven van een stempas wil bewegen een of meerdere personen daarvoor «stelselmatig» aanspreekt of «persoonlijk» benadert. De regering is van oordeel dat ook het eenmalig benaderen van kiezers om bij volmacht te stemmen, of door middel van een oproep via bijvoorbeeld een elektronisch medium om stempassen af te geven, onwenselijk is. Bovendien is het in strijd met de aan de regeling ten grondslag liggende gedachte dat het initiatief tot het verzoek om bij volmacht te stemmen en de keuze van de gemachtigde bij de kiezer behoort te liggen en niet bij een andere persoon of instantie. Daarom dient ook een incidenteel verzoek tot het afgeven van een stempas of een oproep daartoe via bijvoorbeeld sociale media strafbaar te zijn. Om dit mogelijk te maken worden de bestanddelen «stelselmatig» en «persoonlijk» uit de delictsomschrijving geschrapt. Met het schrappen van deze bestanddelen is het niet langer nodig om onderscheid te maken tussen «aanspreken» en «anderszins benaderen». Om die reden wordt in de voorgestelde delictsomschrijving alleen nog gesproken van benaderen.

Daarnaast wordt tevens het ronselen van schriftelijke volmachten onder de strafbaarstelling van artikel Z 8 gebracht. Hoewel deze vorm van ronselen minder vaak voorkomt omdat een schriftelijke volmacht via de gemeente moet worden aangevraagd, is het van belang dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de soort volmachten die worden geronseld. Of er nu sprake is van schriftelijke of onderhandse volmachten, het ronselen van deze volmachten vormt te allen tijde een inbreuk op het vertrouwen in onze democratie en is dus in beide gevallen strafbaar.

De wijziging van de delictsomschrijving geeft naar het oordeel van de regering aanleiding om de ondergrens van strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van artikel Z 8 scherper te formuleren in de delictsomschrijving. Voorgesteld wordt daarom de bestanddelen «benadert ten einde hen te bewegen» te vervangen door «opzettelijk benadert om die persoon ertoe te bewegen». De term «ten einde» brengt tot uitdrukking dat degene die een ander benadert daarbij de bedoeling moet hebben die ander te bewegen een volmachtstem af te geven. De voorgestelde wijziging maakt duidelijk dat ook voorwaardelijk opzet volstaat voor een bewezenverklaring van de strafbepaling.

Het wetsvoorstel beoogt geen wijziging aan te brengen in de rol die het OM heeft bij de handhaving van de (voorgestelde aanpassing van de) regels. Wel is beoogd de effectiviteit van de handhaving van artikel Z 8 van de Kieswet te bevorderen, onder meer doordat niet langer vereist is dat het ronselen in persoon en stelselmatig plaats heeft gevonden, zodat het ronselen van volmachten doeltreffender kan worden aangepakt.

### 2.3.3 Benaderen en ertoe te bewegen

Hoewel de bestanddelen «benaderen» en «bewegen» ook in de huidige delictsomschrijving zijn opgenomen en dus niet met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd, acht de regering het van belang om duidelijk te maken welke betekenis aan deze begrippen toekomt.

«Benaderen» vereist een actieve handeling, welke is gericht op het leggen van contact met een ander. Het initiatief voor de benadering ligt dus niet bij degene die wordt benaderd, maar bij de degene die actief de ander benadert. Benaderen kan, zoals gezegd, in de vorm van persoonlijk aanspreken van een ander. Maar het kan ook gaan om het leggen van contact via digitale kanalen door bijvoorbeeld een oproep op sociale media of een website te plaatsen.

«Bewegen» betekent een ander aanleiding geven of overhalen om iets te doen of te laten. Echter, de woorden «benaderen om ertoe te bewegen» brengen tot uitdrukking dat niet vereist is dat het beoogde handelen is gevolgd. In de context van deze strafbaarstelling betekent dit dat de persoon die benaderd is, niet ook daadwerkelijk hoeft te zijn overgegaan tot afgifte van een volmachtstem. Of er sprake is van het bewegen van een ander in de zin van de delictsomschrijving blijft te allen tijde afhankelijk van de omstandigheden van het individuele geval.

#### 2.3.4. Vereiste opzet

Voor strafbaarheid op grond van deze strafbepaling is vereist dat het opzet van de verdachte gericht is op het benaderen en het bewegen van een ander. Zoals gezegd, volstaat voorwaardelijk opzet. Voldoende is dus dat degene die een persoon benadert, mede gelet op de wijze waarop en de omstandigheden waaronder hij die gedraging verricht, bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat die persoon bewogen wordt tot het afgeven van zijn volmachtstem.

Of er sprake is van «opzettelijk benaderen om ertoe te bewegen» in de zin van de bepaling, is te allen tijde afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het individuele geval. Daarbij kunnen van belang zijn de directieve, intimiderende, misleidende of juist belonende uitingen die jegens de ander worden gedaan, de indringendheid waarmee dat gebeurt (denk bijvoorbeeld aan de duur en frequentie) en of er een bepaalde gezagsverhouding bestaat tussen degene die benadert en de persoon die wordt benaderd. Niet strafbaar is bijvoorbeeld degene die tegen een huisgenoot zegt: «Gaaf het jou vandaag lukken om te stemmen? Zo niet, dan kun je mij als je wilt een volmacht geven, zodat ik het voor je kan doen». Uit deze gedraging kan niet zonder meer volgen dat die persoon voor ogen heeft de volmachtstem van zijn of haar huisgenoot tot zijn eigen beschikking te krijgen. Zijn handelen is niet meer dan een aanbod om de betreffende huisgenoot in de gelegenheid te stellen zijn stem uit te brengen. Van «opzettelijk benaderen om ertoe te bewegen» is evenmin sprake.

De grens van straffeloosheid wordt wel gepasseerd wanneer iemand bij een ander erop aandringt een volmacht af te geven in plaats van dat die ander zelf gaat stemmen. De persoon in kwestie aanvaardt met deze gedraging bewust de aannemelijke kans dat degene die hij heeft benaderd ertoe wordt bewogen zijn volmacht aan hem af te geven. Ook wanneer er berichten op sociale media worden geplaatst met teksten als «Er wordt slecht weer verwacht op de dag van de verkiezingen, geef je volmacht daarom aan mij zodat je zelf de deur niet uit hoeft», is er sprake van het opzettelijk benaderen om een ander ertoe te bewegen zijn volmachtstem af te geven. Er is namelijk sprake van een zekere sturende uiting (je kunt droog thuis blijven en hoeft niet naar buiten in de regen) jegens de lezer van het bericht.

Niet iedereen die in een privécontext het initiatief neemt om een ander te bewegen zijn of haar stempas af te geven, zal zich ervan bewust zijn dat dit strafbaar is. Ook personen die benaderd worden om de stempas af te geven zullen zich niet altijd realiseren dat zij (mogelijk) het slachtoffer zijn

van ronselen. Het is dan ook belangrijk om de bekendheid met de omstandigheden waaronder het verkrijgen van volmachten strafbaar wordt, te vergroten. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van ronselen. Daarbij is voorts van belang dat het in de praktijk lastig zal zijn om te bewijzen dat sprake is van ronselen in de privésfeer, omdat de precieze bewoordingen en de context bepalen wie het initiatief heeft genomen tot de volmachtverlening. In de voorlichting rond de verkiezingen zal dan ook extra aandacht worden besteed aan dit onderwerp.

### 2.3.5 Rol politieke partijen

Politieke partijen plaatsen soms op hun website of in lokale media of huis-aan-huisfolders een bericht waarin zij melden dat kiezers die zelf niet kunnen stemmen en geen (geschikte) potentiële gemachtigde kennen, contact kunnen opnemen met de betreffende politieke groepering. Een kiezer kan naar aanleiding daarvan contact zoeken met de partij en melden dat hij een gemachtigde wil aanwijzen. Zolang het initiatief daarvoor bij de kiezer ligt (zie ook hieronder over het expliciteren van dit uitgangspunt in de wet), valt een dergelijk aanbod tot bemiddeling strikt genomen niet onder de delictsomschrijving van ronselen. De kiezer is immers niet opzettelijk benaderd om hem of haar ertoe te bewegen een volmachtstem af te geven. Wel meent de regering dat politieke partijen op dit punt gepaste terughoudendheid in acht horen te nemen. Er is immers een reëel risico dat de grens van strafbaar handelen wél in zicht komt. Denk bijvoorbeeld aan vertegenwoordigers van een politieke partij die, na het plaatsen van een bericht als hiervoor bedoeld op sociale media, actief kiezers gaan benaderen met de vraag of zij het bericht al hebben gelezen, en de vraag of zij wellicht het formulier ondertekend kunnen meegeven als zij nog hulp kunnen gebruiken bij de zoektocht naar een gemachtigde. Ook het plaatsen van een bericht waarin niet slechts algemene informatie wordt gegeven over de mogelijkheid om een gemachtigde aan te wijzen, maar waarin bijvoorbeeld ook aanvullende argumenten worden gegeven om een ondertekende volmacht ter beschikking te krijgen, valt onder de delictsomschrijving. Hierbij kan gedacht worden aan het argument dat er vaak fouten worden gemaakt bij het stemmen en dat men daarom beter een volmacht kan afgeven, zodat degene die de volmacht krijgt ervoor kan zorgen dat er een geldige stem wordt uitgebracht.

### 2.3.6 Initiatief bij de volmachtgever

Het is van belang dat de kiezer altijd zelf de gemachtigde aanwijst. Om die reden wordt voorgesteld om die notie toe te voegen aan artikel L 2 van de Kieswet. Zo is klip en klaar dat het initiatief tot het verzoek om bij volmacht te stemmen en de keuze van de gemachtigde steeds bij de kiezer behoort te liggen, en dat de kiezer weet wie er voor hem per volmacht stemt, omdat hij die persoon zelf heeft aangewezen. Het is niet de bedoeling dat de kiezer door een ander wordt overgehaald om bij volmacht te stemmen. Dit geldt zowel voor de schriftelijke volmacht (hoofdstuk L, paragraaf 2, van de Kieswet) als voor de onderhandse volmacht (hoofdstuk L, paragraaf 3, van de Kieswet). De kiezer die per onderhandse volmacht wil stemmen, vult dus zelf de achterkant van zijn stempas in en ondertekent deze, waarna deze door de gemachtigde kan worden medeondertekend (artikel L 14, derde lid). Daarna draagt hij de aldus in een volmachtbewijs omgezette stempas over aan de gemachtigde (artikel L 14, vierde lid). Daarbij instrueert de volmachtgever de gemachtigde over de kandidaat op wie de stem namens hem moet worden uitgebracht. Dat de volmachtgever een steminstructie meegeeft aan de gemachtigde, volgt uit artikel 4 van de Grondwet, waarin het beginsel dat elke kiesgerechtigde één stem kan uitbrengen, is vastgelegd.

## 2.4 Ronselen als misdrijf

Het delict ronselen van volmachtstemmen kwalificeert op dit moment als overtreding. De regering stelt voor om van dit vergrijp een misdrijf te maken. Ronselpraktijken ondermijnen de integriteit van het verkiezingsproces, en zijn schadelijk voor het vertrouwen in de parlementaire democratie, die immers mede afhankelijk is van het eerlijke verloop van verkiezingen. De kwalificatie als misdrijf doet naar de overtuiging van de regering beter recht aan de ernst van dit delict. Die ernst blijkt ook uit het feit dat overtreding van het huidige artikel Z 8 kan worden gesanctioneerd met een geldboete van de derde categorie. Bij de overige kiesrechtdelicten komt een boete van de derde categorie alleen voor bij misdrijven (artikel Z 4 van de Kieswet en artikel 125 en artikel 126 van het Wetboek van Strafrecht).

## 2.5 Strafmaat

Ronselen van volmachtstemmen kan nu worden bestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of, zoals hiervoor opgemerkt, een geldboete van de derde categorie. Hechtenis van ten hoogste een maand is een relatief laag strafmaximum voor een delict dat het vertrouwen in de goede en integere werking van het verkiezingsproces kan ondermijnen. De regering stelt daarom een verhoging van het strafmaximum voor naar een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden. Die verhoging laat zien dat ronselen als iets zeer ernstigs wordt aangemerkt. Ook denkt de regering dat dit een meer afschrikwekkende en preventieve werking zal hebben dan de huidige strafmaat. Bovendien wordt door de verhoging van het strafmaximum de verhouding tussen de ernst van de andere kiesrechtdelicten die als misdrijf worden aangemerkt en de strafmaxima voor die delicten evenwichtiger. Het strafmaximum voor het omkopen van een kiezer om een volmachtstem af te geven is bijvoorbeeld zes maanden gevangenisstraf. Dat geldt ook voor het dwingen tot het afleggen van een verklaring ter ondersteuning van een kandidatenlijst (artikel Z 4 van de Kieswet en artikel 126 en 127 van het Wetboek van Strafrecht). De nieuwe delictomschrijving laat ruimte voor zowel enkelvoudige als meervoudige kwalificatie van ronselen als delict. Welke kwalificatie in een voorkomend geval passend is, staat ter beoordeling van het OM en de rechter.

## 3. ADMINISTRatieve EN FINANCIËLE GEVOLGEN

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële of administratieve gevolgen voor burgers, bedrijven of overheden. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

## 4. ADVIEZEN EN CONSULTATIE<sup>14</sup>

Het wetsvoorstel is voor consultatie voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Kiesraad, de Raad voor de rechtspraak, het Openbaar Ministerie (OM) en de Openbare Lichamen van Bonaire en Saba. Ook heeft internetconsultatie over het wetsvoorstel plaatsgevonden. De adviezen uit de consultatie zijn zorgvuldig gewogen en hebben op verschillende onderdelen geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en deze toelichting. Op een deel van de adviezen is ingegaan in het voorgaande, of wordt ingegaan in het

<sup>14</sup> Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

artikelsgewijze deel van de toelichting. Hieronder wordt ingegaan op die adviezen waarop niet elders in deze toelichting is gereageerd.

#### *NVVB*

De NVVB is akkoord met de voorgestelde wijzigingen van de Kieswet en heeft geen inhoudelijke bezwaren. Ze ziet geen onevenredig grote gevolgen voor de uitvoering wanneer de voorgestelde wijzigingen in werking zullen treden.

#### *Saba*

Ook het openbaar lichaam Saba juicht de aanscherping van de strafbaarstelling van ronselen toe en staat positief tegenover het wetsvoorstel.

#### *Bonaire*

Het openbaar lichaam Bonaire heeft geen bezwaren tegen de voorgestelde wijzigingen van de Kieswet. Wel wijst het erop dat het kwalificeren van ronselen als misdrijf tot gevolg heeft dat de medeplichtigheid aan het ronselen van volmachtstemmen strafbaar wordt. Dit betekent een verruiming van de kring van verdachten bij het opsporen en vervolgen van dit delict. Ook degene die zijn volmacht afgeeft zal als gevolg hiervan mogelijk als verdachte in beeld komen. Het openbaar lichaam Bonaire vraagt om de wenselijkheid hiervan in ogenschouw te nemen. Het klopt dat medeplichtigheid aan ronselen strafbaar wordt als ronselen van volmachtstemmen als misdrijf wordt gekwalificeerd. Gezien de ernst van het delict acht de regering dit wenselijk. Het laat zich overigens moeilijk bedenken dat iemand die door een ander wordt bewogen in de zin van artikel Z 8 zijn volmachtstem af te geven, medeplichtig kan zijn aan dit misdrijf. In dat geval is immers sprake van «zichzelf ertoe bewegen de eigen volmachtstem aan een ander af te geven» en dus van een eigen initiatief daartoe.

#### *VNG*

De VNG merkt op dat zij in een eerdere reactie op het initiatiefwetsvoorstel Vervroegd stemmen in het stembureau, gelet op het belang om fraude en ronselen tegen te gaan, heeft aangegeven positief te staan tegenover het terugbrengen van het aantal volmachtstemmen van 2 naar 1 per persoon. De VNG vraagt zich af of het risico van volmachten niet al afdoende kan worden beperkt doordat het aantal volmachtstemmen wordt teruggebracht. Zij geeft daarom als overweging mee om eerst te onderzoeken wat de gevolgen zijn van het terugbrengen van het aantal volmachten voor het opkomstpercentage bij verkiezingen en voor het mogelijk risico op ronselen van volmachten. De VNG staat desalniettemin positief tegenover het voorstel om de termen «stelselmatig» en «persoonlijk» te schrappen uit de delictomschrijving. De regering onderschrijft dat het terugbrengen van het aantal volmachten per kiezer van twee naar één het ronselen van volmachtstemmen zal beperken. Het wordt met die voorgestelde wijziging lastiger om op grote schaal volmachten te ronselen doordat men per persoon slechts één volmacht mee kan nemen naar het stembureau. Dat neemt niet weg dat, zoals hiervoor is opgemerkt, ronselpraktijken altijd schadelijk zijn voor het vertrouwen in onze verkiezingen en de parlementaire democratie. Daarbij is slechts één enkel geval van ronselen, wat nog steeds mogelijk is als het aantal volmachtstemmen terug is gebracht tot één per kiezer, al te veel. Om die reden acht de regering het wenselijk om dit voorstel door te zetten en de strafbaarstelling van het ronselen aan te scherpen.



## *Kiesraad*

De Kiesraad staat positief tegenover de voorgestelde wijzigingen waarmee de strafbaarstelling van het ronselen van volmachten wordt aangescherpt. Wel adviseert de Kiesraad om het bestanddeel «met het oogmerk» te heroverwegen. Het compliceert de bewijslast en creëert een grijs gebied wanneer iets wel en niet als ronselen kan worden aange-merkt. Volgens de Kiesraad moet het duidelijk zijn dat het initiatief tot het verlenen van een volmacht enkel en alleen van de volmachtgever dient uit te gaan. De Kiesraad benadrukt dat het ronselen van volmachtstemmen altijd strafbaar moet zijn, en niet alleen in de situatie dat de persoon beseft en mede beoogt dat zijn handelen het afgeven van een volmacht tot gevolg heeft.

De regering merkt op dat van ronselen, ook volgens de huidige strafbepaling, pas sprake is als iemand personen benadert ten einde – en dus met de bedoeling – hen te bewegen een volmachtstem af te geven. Mede gelet op het feit dat deze gedraging niet langer een overtreding maar een misdrijf oplevert, waarop ook een hogere vrijheidsbenemende straf komt te staan, is het van belang dat helderheid wordt verschaft over de mate van verwijtbaar handelen die voor een bewezenverklaring van artikel Z 8 nodig is. Dat kan alleen door een subjectief bestanddeel, (schuld, opzet of een bijzondere vorm van opzet als «oogmerk») toe te voegen aan de delictsomschrijving. De regering is van mening dat hiermee de voorzienbaarheid van de strafbare gedraging en daarmee ook de rechtszekerheid worden gediend.

Wel is de regering met de Kiesraad eens dat de aanvankelijke keuze voor «oogmerk» de lat hoger legt dan gewenst met betrekking tot de bewijslast. Voor een bewezenverklaring van handelen «met het oogmerk» is vereist dat komt vast te staan dat de verdachte, mede gelet op de wijze waarop en de omstandigheden waaronder hij een ander heeft benaderd, beseft of moet hebben beseft dat die gedraging als noodzakelijke, en dus voor hem gewild gevolg met zich brengt dat die ander bewogen wordt tot het afgeven van een volmachtstem. Dit vereiste noodzakelijkheidsbewustzijn heeft tot gevolg dat gevallen die naar het oordeel van de regering strafwaardig zijn, onbestraft zullen blijven. Daarom stelt de regering voor om «opzettelijk» als subjectief bestanddeel aan de delictsomschrijving toe te voegen, welk bestanddeel ook de voorwaardelijke vorm van opzet omvat. Voor nadere toelichting op dit bestanddeel wordt verwezen paragraaf 2.3.4 van deze toelichting.

Hoewel de Kiesraad zich kan vinden in een verhoging van de strafmaat, adviseert hij deze nog verder te verhogen. Hierbij verwijst hij naar artikel 54, tweede lid, van de Grondwet waarin staat dat een persoon van het kiesrecht kan worden uitgesloten wanneer hij «wegens het begaan van een daartoe in de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en hierbij tevens is ontzet van het kiesrecht». Doordat in de voorgestelde delictsomschrijving een gevangenisstraf van zes maanden is opgenomen en niet van een jaar, wordt degene die is veroordeeld wegens ronselen niet uitgesloten van het kiesrecht. Daarnaast is de voorgestelde strafmaat van zes maanden gevangenisstraf volgens de Kiesraad niet in lijn met de maximumstraffen voor andere misdrijven in de Kieswet. De maximumstraffen in de artikelen Z 1 tot en Z 3 van de Kieswet variëren namelijk tussen de twee en zes jaar gevangenisstraf. De ernst van het ronselen van volmachtstemmen wordt onvoldoende uitgedrukt in de voorgestelde strafmaat. De Kiesraad adviseert daarom de strafmaat te verhogen naar minimaal een jaar. De regering heeft ervoor gekozen de strafmaat te verhogen van maximaal één maand hechtenis naar maximaal zes maanden gevangenisstraf. Dat is een verzesvoudiging van de maximum-

straf die nu in de Kieswet staat. Als de strafmaat nog verder verhoogd zou worden, zou deze niet meer in evenwicht zijn met de maximumstraffen van andere kiesrechtdelicten. De artikelen Z1 1 tot en met Z 3 van de Kieswet waar de Kiesraad naar verwijst betreffen delicten zoals het vervalsen en namaken van stembescheiden. Deze delicten zijn van een andere aard dan het ronselen van volmachtstemmen. De strafmaat voor een kiesrechtdelict als omkoping (art. Z 4) is zes maanden. De regering meent dat het ronselen van volmachtstemmen qua ernst hiermee vergelijkbaar is.

Wat betreft het ontzeggen van het kiesrecht overweegt de regering het volgende.

Bij de totstandkoming van de herziening van de Grondwet in 1983 heeft de Tweede Kamer in een met algemene stemmen aanvaarde motie overwogen dat het kiesrecht tot de fundamentele democratische grondrechten behoort en dat de gronden waarop iemand van het kiesrecht kan worden uitgesloten daarom zo veel mogelijk dienen te worden beperkt. Verder heeft zij als haar mening uitgesproken dat, waar in de wet delicten worden aangewezen waarbij de ontzetting van het kiesrecht door de rechter kan worden uitgesproken, de grootst mogelijke terughoudendheid moet worden betracht.<sup>15</sup> Sindsdien geldt als algemeen criterium dat uitsluiting van het kiesrecht alleen mogelijk is bij delicten «die naar hun wettelijke omschrijving een ernstige aantasting van de grondslagen van ons staatsbestel inhouden».<sup>16</sup> Bij ronselen van volmachtstemmen kan redelijkerwijs niet gesproken worden van «ernstige aantasting van de grondslagen van ons staatsbestel». Dus ook als de maximale strafmaat voor ronselen wél naar 1 jaar gevangenisstraf zou worden verhoogd, dan zou ronselen nog steeds niet een delict zijn waarbij ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende straf opgelegd kan worden.

Op grond van bovenstaande handhaaft de regering de strafmaat van maximaal zes maanden gevangenisstraf.

De Kiesraad gaat daarnaast in op de mogelijkheid van onderhandse volmachtverleningen op de BES-eilanden. Deze mogelijkheid is door de eilanden wegens frauduleus handelen bij eerdere verkiezingen afgeschaft, maar bij de inwerkingtreding van de Kieswet met ingang van 10-10-2010 «stilzwijgend» weer ingevoerd. De Kiesraad geeft in overweging om eventuele problemen met de volmachtverlening door middel van opsporing en handhaving aan te pakken en niet door middel van regionale uitzonderingen op de wetgeving. Dit wetsvoorstel is er niet op gericht om regionale uitzonderingen op de wetgeving te regelen, maar om te zorgen dat het ronselen van stemmen zwaarder bestraft kan worden. De wet zal zowel voor Europees als Caribisch Nederland gaan gelden.

#### *NOvA*

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) onderschrijft het belang van het wetsvoorstel, waarmee de strafbaarstelling van het ronselen van volmachtstemmen wordt aangescherpt. De NOvA kan ermee instemmen dat de bestanddelen «stelselmatig» en «persoonlijk» uit de delictomschrijving worden geschrapt, maar heeft nog wel een aantal kritiekpunten op het voorstel.

Ten eerste waarschuwt de orde dat het huidige voorstel onvoldoende beschermt tegen het bewegen van naasten (bijvoorbeeld personen binnen

<sup>15</sup> Kamerstukken II 1979/80, 14 223, nr. 29.

<sup>16</sup> Zie bijv. Kamerstukken II 1984/85, 18 973, nr. 3, p. 7, p. 15.

hetzelfde huishouden) om hun volmacht te verstrekken. Het is volgens de NOvA onvoldoende duidelijk of de Minister beoogt ook die gevallen, waarin iemand zijn partner, ouder of huisgenoot overhaalt om een volmacht te verstrekken, binnen de reikwijdte van de delictsomschrijving wil laten vallen. Mede met het oog op voorzienbaarheid is het wenselijk dat hierover duidelijkheid komt. De regering wil met deze wet regelen dat personen die opzettelijk volmachtstemmen van andere personen voor eigen beschikking willen verkrijgen, zwaarder bestraft kunnen worden. De regering heeft getracht duidelijker in de toelichting op te nemen wanneer iemand wel en niet onder de delictsomschrijving valt. Daarbij is tevens nader ingegaan op de bestanddelen «opzettelijk», «benaderen» en «bewegen». Van belang is of de gedraging kan worden gezien als een gunst aan een ander om die ander zijn stem te laten uitbrengen (een «ik-bied-mij-aan-houding»), of dat er sprake is van een door de initiatiefnemer geïnitieerd contactmoment met als primair doel de benaderde te overtuigen zijn of haar volmacht af te geven voor eigen beschikking.

Ten tweede acht de NOvA het niet noodzakelijk dat in de nieuwe strafbepaling zowel «een persoon aanspreken» als «een persoon anderszins benaderen» wordt opgenomen. Gelet op het feit dat de bestanddelen «stelselmatig» en «persoonlijk» komen te vervallen, is er niet langer nodig om zowel het aanspreken als anderszins benaderen strafbaar te stellen. Alleen het bestanddeel «benaderen» zou volstaan. De regering is het met NOvA eens dat het bestanddeel «benaderen» volstaat, omdat dit ook het aanspreken van een persoon omvat. De delictsomschrijving is hierop aangepast.

Ten slotte merkt de Orde op dat het ronselen van schriftelijke volmachten als bedoeld in artikel L 7 e.v. Kieswet niet strafbaar is en het ronselen van onderhandse volmachten wel. Niet uitgesloten is dat door het in het geheel strafbaar stellen van het ronselen van onderhandse volmachten, ronselaars hun heil zullen proberen te zoeken in het ronselen van schriftelijke volmachten, ondanks de drempels die het aanvragen van een schriftelijke volmacht met zich brengt. De NOvA adviseert daarom de Minister te verduidelijken of een verschil in strafbaarstelling tussen het ronselen van onderhandse en schriftelijke volmachten wenselijk is. De regering meent dat het risico op ronselen groter is bij onderhandse volmachten dan bij schriftelijke volmachten. De drempel is namelijk een stuk lager wanneer slechts de achterkant van een stempas moet worden ingevuld dan wanneer een schriftelijke volmacht dient te worden aangevraagd via de gemeente. Desalniettemin acht de regering het onwenselijk om een onderscheid te hanteren tussen de soort volmacht die wordt geronseld. Het ronselen van iedere volmacht is onwenselijk en moet daarom ook als zodanig strafbaar gesteld worden. Om die reden heeft de regering het wetsvoorstel op dit punt aangepast en schriftelijke volmachten ook onder de strafbaarstelling van artikel Z 8 gebracht.

#### *Raad voor de rechtspraak*

De Raad merkt op dat er situaties denkbaar zijn waarbij de vraag of iets wel of niet als ronselen kan worden aangemerkt, minder duidelijk te beantwoorden is dan in het voorbeeld dat in de memorie van toelichting wordt benoemd. Als voorbeeld noemt de Raad de situatie dat kinderen hun ouders, van wie de kinderen weten dat zij niet meer zelf kunnen stemmen, benaderen met de vraag of zij voor hen zullen stemmen, wat noodzakelijkerwijs meebrengt dat de ouders daartoe een volmacht moeten afgeven. De Raad vraagt zich af of met de voorgestelde delictsomschrijving wordt beoogd dat ook deze situatie onder de strafbaarstelling valt. Uitgangspunt is dat het initiatief voor het

geven van een volmacht bij de volmachtgever ligt. Maar als iemand met goede bedoelingen, zoals een kind van een oudere vader of moeder, aanbiedt om voor deze persoon te gaan stemmen en deze persoon gaat hierop in, dan is er geen sprake van ronselen. Wanneer kinderen hun ouders willen helpen door middels een volmacht hun stem te laten gelden, is er geen sprake van het «opzettelijk benaderen» van een persoon «om deze ertoe te bewegen» zijn of haar volmacht af te geven. Het gaat erom dat iemand door een ander wordt benaderd en die hem of haar wil overhalen zijn of haar volmacht af te geven, zodat deze ander de volmacht naar eigen inzicht kan gebruiken. Uiteraard is het per situatie verschillend wanneer wel en niet sprake is van ronselen, dit hangt af van de omstandigheden van het geval.

Daarnaast meent de Raad dat onvoldoende uit de toelichting blijkt hoe de regering de ernst van het ronselen ziet ten opzichte van de ernst van andere kiesrechtdelicten. De Minister stelt voor om het ronselen als misdrijf te beschouwen, met een strafmaximum van zes maanden gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie. De strafbedreiging voor het ronselen wordt hiermee gelijk gesteld aan (onder andere) de straf op het omkopen van een kiezer om een volmacht te geven tot het uitbrengen van zijn stem (art. Z 4 lid 1 Kieswet). Er wordt echter geen wijziging van artikel Z 5

Kieswet voorgesteld, zodat een veroordeling voor het ronselen van volmachtstemmen niet kan leiden tot de ontzetting van bepaalde rechten, terwijl dat bij een veroordeling voor het «kopen» van een volmachtstem wel kan. Zoals hierboven aangegeven meent de regering dat het delict ronselen qua ernst vergelijkbaar is met een kiesrecht delict als omkoping (art. Z 4), waar maximaal zes maanden gevangenisstraf op staat. Verder is de regering van mening dat ronselen van volmachtstemmen niet is aan te merken als een delict dat naar zijn wettelijke omschrijving een ernstige aantasting van de grondslagen van ons staatsbestel inhoudt, op basis waarvan ontzetting uit het kiesrecht gerechtvaardigd is.

#### *Openbaar Ministerie*

Het Openbaar Ministerie (OM) noemt het voorkomen van stembusfraude uitermate belangrijk en onderschrijft het belang om de strafbaarstelling aan te scherpen, zodat de handhaving en vervolging effectiever kan worden uitgevoerd. Ook kan het OM zich vinden in de keuze om het ronselen niet toe te voegen aan artikel 67 Sv, waarmee voorlopige hechtenis aan misdrijven kan worden opgelegd. Voor het ronselen van volmachtstemmen wordt voorlopige hechtenis niet proportioneel geacht. Wel wordt een kanttekening geplaatst bij het voorgestelde bestanddeel «met het oogmerk». Omdat ronselen in de nieuwe strafbepaling als misdrijf kwalificeert wordt namelijk al aangenomen dat de gedraging opzettelijk moet worden uitgevoerd. De toegevoegde waarde van «met het oogmerk» in plaats van «ten einde» is daarmee beperkt en kan leiden tot verzwaarde bewijslast. Daarnaast roept het OM op om duidelijk te maken welke gedragingen wel en niet onder de delictsommschrijving vallen, wanneer sprake is van het bewegen tot afgifte van de volmacht en welke gedragingen zouden vallen onder een poging tot afgifte. De regering kan zich vinden in het advies van het Openbaar Ministerie alsook de Kiesraad om «opzettelijk» in plaats van «oogmerk» als subjectief bestanddeel op te nemen in de delictsommschrijving. Voor een antwoord op de vraag wanneer een gedraging het strafbare feit omschreven in artikel Z 8 oplevert wordt verwezen naar paragraaf 2.3. In aanvulling hierop wordt nog opgemerkt dat een poging tot het plegen van dit feit strafbaar kan zijn als sprake is van een begin van uitvoering van dit feit. Te denken valt aan een reeds opgesteld Whatsapp-bericht voor een aangemaakte verzendlijst, die de onmiskenbare strekking heeft volmacht-

stemmen te verkrijgen, welk bericht is onderschept voordat het is verzonden of om andere redenen niet is aangekomen bij een of meer geadresseerden. Daarnaast is in de toelichting, in paragraaf 2.3, getracht duidelijker uiteen te zetten welke gedragingen wel en niet onder de voorgestelde delictsomschrijving vallen.

#### *Internetconsultatie*

Van 16 februari tot en met 16 april 2023 zijn het wetsvoorstel en de toelichting raadpleegbaar geweest op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Er zijn negen reacties ontvangen, waarop hieronder – in hoofdlijnen – wordt gereageerd.

Een inzender merkt op dat het afschaffen van volmachtstemmen geen optie is, maar het terugbrengen van het aantal volmachtstemmen per persoon van twee naar één wel. Ook stelt de inzender voor om enkel nog schriftelijke volmachten toe te staan en geen onderhandse volmachten meer te accepteren. De regering benadrukt dat met dit wetsvoorstel niet het aantal volmachtstemmen per kiezer wordt geregeld. Met dit wetsvoorstel wordt de strafbaarstelling van het ronselen van die volmachtstemmen aangescherpt. De regering acht het niet wenselijk om onderhandse volmachten in zijn geheel af te schaffen, omdat dit een laagdrempelige manier is om een volmacht af te geven wanneer men zelf niet in staat is om naar het stembureau te gaan. Bijvoorbeeld als de stemmer ziek of op vakantie is.

Een andere inzender stelt dat het in de praktijk lastig zal worden om het bestanddeel «met het oogmerk» te bewijzen. Daarbij moet namelijk vast kunnen komen te staan dat iemand de intentie had om de kiezer te bewegen zijn volmacht af te geven, en dat is lastig. De inzender stelt daarom voor om het bestanddeel weg te laten en iedereen die een kiezer aanspreekt/benadert om een volmacht af te geven, onder de strafbepaling te laten vallen. Daarnaast adviseert de inzender om voorlopige hechtenis tot één van de mogelijkheden te laten behoren, zowel voor het ronselen van volmachtstemmen als voor alle andere strafbepalingen in de Kieswet. De regering kan zich erin vinden om «opzettelijk» in plaats van «oogmerk» als subjectief bestanddeel op te nemen in de delictsomschrijving en verwijst naar de reactie op de adviezen van de Kiesraad en het Openbaar Ministerie voor een nadere toelichting. De regering heeft daarnaast bewust gekozen voor een verhoging van de strafmaat naar een gevangenisstraf van zes maanden. Het opnemen van de mogelijkheid van voorlopige hechtenis acht de regering niet noodzakelijk.

Een inzender mist een brede reflectie op het stemmen bij volmacht in het algemeen en meent dat dit schuurt met artikel 53, tweede lid, van de Grondwet. De laagdrempeligheid van het stemmen per (onderhandse) volmacht leidt er volgens de inzender toe dat het ronselen van volmachtstemmen wordt gefaciliteerd. De inzender onderschrijft de inzet om het aantal volmachtstemmen per kiezer te beperken tot één. De regering acht het stemmen per onderhandse volmacht nog altijd een belangrijke manier om ervoor te zorgen dat iemand die zelf niet in staat is om op de dag van de verkiezing naar het stembureau te gaan, op een laagdrempelige manier zijn volmachtstem af kan geven zodat zijn stem niet verloren gaat. Een andere inzender stelt dat het oproepen om op een partij of persoon te stemmen, terwijl daar een tegenprestatie of een gift tegenover wordt gesteld ook verboden zou moeten worden. Met dit wetsvoorstel wordt de strafbaarstelling van het ronselen van volmachten aangescherpt. Dit wetsvoorstel ziet niet op omkoping van kiezers. Voor de volledigheid merkt de regering op dat in artikel Z 4 van de Kieswet het omkopen door

gift of belofte van kiezers om een volmachtstem af te geven reeds strafbaar is gesteld.

Een andere inzender merkt op dat de voorgestelde wijzigingen van de delictsomschrijving van ronselen de zuiverheid van het verkiezingsproces ondersteunen. Daarnaast adviseert de inzender om de kiezer op de stempas te laten specificeren op welke partij en kandidaat de gemachtigde moet stemmen. Dit zou volgens de inzender kunnen zonder het stemgeheim op te geven, door de informatie te coderen. De regering acht de voorgestelde suggesties op dit moment niet relevant en meent de beoogde doelen met de voorgestelde wijzigingen te kunnen behalen. Deze suggesties worden daarom niet overgenomen.

## **II. ARTIKELSGEWIJS DEEL**

### ARTIKEL I

#### Onderdeel A (Artikel L 2)

Artikel L 2, eerste lid, van de Kieswet bepaalt op welke wijze een volmacht kan worden verleend. Dit kan hetzij op een schriftelijke aanvraag, hetzij door overdracht van de stempas of kiezerspas. Dit onderdeel expliciteert de aan de volmachtregeling ten grondslag liggende gedachte, dat het initiatief tot het verzoek om bij volmacht te stemmen en de keuze van de gemachtigde bij de kiezer behoort te liggen, door aan het eerste lid van artikel L 2 een zin toe te voegen dat een volmachtgever zelf een gemachtigde dient aan te wijzen.

#### Onderdeel B (Artikel Z 8)

Dit onderdeel heeft tot doel om de delictsomschrijving van artikel Z 8 van de Kieswet bij de tijd te brengen en niet enkel toegespitst te laten zijn op het huis-aan-huis verzamelen van volmachten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting. De bestanddelen «stelselmatig» en «persoonlijk» zijn uit de delictsomschrijving geschrapt zodat ook andere vormen van benadering van kiezers om bij volmacht te stemmen, door middel van een oproep via bijvoorbeeld een elektronisch medium om stempassen af te geven, onder het bereik van artikel Z 8 kunnen vallen. Daarnaast regelt dit onderdeel dat de zinsnede «benaderen ten einde te bewegen» wordt vervangen door «opzettelijk benaderen om ertoe te bewegen». Zie voor een toelichting op deze wijziging ook paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting. Ook worden schriftelijke volmachten expliciet opgenomen in de delictsomschrijving, waardoor ook het ronselen van deze volmachten strafbaar wordt gesteld. Tot slot voorziet dit onderdeel in de verhoging van het wettelijk strafmaximum voor het ronselen van volmachten van een maand of geldboete van de derde categorie naar zes maanden gevangenisstraf of geldboete van de derde categorie, in lijn met de strafmaat die geldt voor alle andere kiesrechtelijke misdrijven.

#### Onderdeel C (Artikel Z 11)

Dit onderdeel regelt dat het in artikel Z 8 bedoelde strafbare feit betreffende het ronselen van volmachtstemmen als misdrijf wordt beschouwd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

## ARTIKEL II

Dit artikel voorziet in de inwerkingtreding van de wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. PM

## ARTIKEL III

Dit artikel bepaalt de citeertitel van de wet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
H.M. de Jonge