

Vergaderjaar 2021–2022

36 071

Regels omtrent de oprichting en inrichting van een kiescollege voor de Eerste Kamer voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn alsmede wijziging van de Kieswet ten behoeve van de verkiezing van de leden van het kiescollege voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn en de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van dit kiescollege (Wet kiescollege niet-ingezetenen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 februari 2022 en het nader rapport d.d. 7 april 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 december 2021, no. 20210052536, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 februari 2022, nr. W04.21.0378/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 22 december 2021, no. 20210052536, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels omtrent de oprichting en inrichting van een kiescollege voor de Eerste Kamer voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn alsmede wijziging van de Kieswet ten behoeve van de verkiezing van de leden van het kiescollege voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn en de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van dit kiescollege (Wet kiescollege niet-ingezetenen), met memorie van toelichting.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de grondwetswijziging tot instelling van een door niet-ingezetenen gekozen kiescollege voor de verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat voor de stemwaarde van de leden van het kiescollege niet-ingezetenen (hierna: het kiescollege) het aantal geregistreerde kiesgerechtigden maatgevend is. Daarbij gaat de toelichting echter niet in op de vraag of, indien de opkomst voor de verkiezing van het kiescollege veel lager is dan de opkomst bij de verkiezingen voor provinciale staten, de stem van deze kiezers uit het buitenland niet onevenredig zwaar meetelt. Daarnaast rijst de vraag of de beperking van het lidmaatschap van het kiescollege tot niet-ingezetenen noodzakelijk en wenselijk is. Door deze beperking bestaat het risico dat er onvoldoende kandidaten zijn voor het kiescollege, waardoor ook het actieve kiesrecht wordt ingeperkt. Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de evaluatie.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is een uitwerking van de grondwetswijziging tot instelling van een door niet-ingezetenen gekozen kiescollege voor de verkiezing van de Eerste Kamer.² Deze grondwetswijziging is thans in tweede lezing aangenomen door de Tweede Kamer. Aanleiding hiervoor was de overweging dat Nederlanders die geen ingezetenen zijn niet kunnen stemmen voor de provinciale staten en daarmee ook geen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Om deze situatie te veranderen, voorziet de grondwetswijziging in de instelling van een kiescollege dat wordt gekozen door niet-ingezetene kiesgerechtigden.

Het kiescollege heeft uitsluitend tot taak het kiezen van de leden van de Eerste Kamer.³ Het wetsvoorstel regelt de wijze waarop het kiescollege wordt gekozen. Daarnaast regelt het voorstel de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van het kiescollege.

2. Stemwaarde

Een belangrijke vraag is wat de daadwerkelijke invloed van het kiescollege zal zijn op de samenstelling van de Eerste Kamer. Hierbij is de zogeheten stemwaarde belangrijk. Hiervoor is in het wetsvoorstel een formule ontwikkeld die als volgt luidt:

$$SW_{KCNI} = \frac{Kiesgerechtigden_{NI}}{Leden_{KCNI} * 100} * \frac{Inwoners_{NL}}{Kiesgerechtigden_{NL}}$$

Hierbij is Kiesgerechtigden_{NI} het aantal geregistreerde kiesgerechtigden voor het kiescollege niet-ingezetenen, Leden_{KCNI} het wettelijk aantal leden van dat college, Inwoners_{NL} de totale Nederlandse bevolking en Kiesgerechtigden_{NL} het aantal kiesgerechtigden bij de verkiezingen voor provinciale staten en de kiescolleges Caribisch Nederland. Bij de totstandkoming van deze formule heeft het uitgangspunt voorop gestaan

² Stb. 2020, nr. 429.

³ Voorgesteld artikel Ua1, eerste lid, Kieswet.

dat iedere stem zo gelijk mogelijk moet meetellen voor de berekening van de uitslag.⁴

De toelichting bevat geen rekenvoorbeelden van hoe deze stemwaarde zou kunnen uitvallen. De Afdeling wijst erop dat de stemwaarde die dit kiescollege krijgt ten koste gaat van de invloed van de stemmen van de leden van provinciale staten en die van de kiescolleges Caribisch Nederland op de samenstelling van de Eerste Kamer. Immers, hoe groter de stemwaarde van het kiescollege niet ingezetenen, hoe zwaarder de stemmen van dit kiescollege meewegen in de bepaling van de uitslag. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Het aantal geregistreerde kiesgerechtigden wordt in het wetsvoorstel bepaald door het aantal mensen dat zich heeft laten registreren voor de verkiezing van het kiescollege. Daarmee wordt aangesloten bij het bestaande stelsel. In het verleden moesten Nederlanders in het buitenland die stemgerechtigd waren voor de verkiezing van de Tweede Kamer of het Europees parlement zich voor elke verkiezing opnieuw laten registreren als kiezer. Sinds 2017 is echter sprake van een permanente registratie waarbij uitsluitend eenmalige registratie noodzakelijk is. Een kiezer die eenmaal geregistreerd is, blijft in het register opgenomen, ook als deze persoon daarna niet daadwerkelijk deelneemt aan de verkiezingen.

De Afdeling wijst erop dat registratie een eenmalige, vrij simpele handeling is, terwijl het uitbrengen van een stem bij iedere verkiezing steeds opnieuw handelingen van de kant van de kiezer vergt. Ook moet de kiezer er voor zorgen dat zijn registratie in het register correct is. Verhuizingen en andere mutaties moeten zelf door de kiezer worden doorgegeven. Ten slotte is goed denkbaar dat mensen die naar het buitenland verhuizen in eerste instantie denken dat zij willen kunnen meestemmen, maar dat deze belangstelling na verloop van tijd afneemt.⁵ Zolang een dergelijke kiezer zelf geen actie onderneemt, blijft deze dan wel meetellen als geregistreerde kiezer. Hierdoor ontstaat, zeker na verloop van tijd, het risico dat het aantal geregistreerde kiezers steeds meer gaan afwijken van het aantal daarvan dat daadwerkelijk een stem uitbrengt. Mocht de opkomst van de kiezers buiten Nederland voor het kiescollege veel lager zijn dan de opkomst bij de verkiezing voor de provinciale staten, dan zou dit door de voorgestelde berekeningswijze van de stemwaarde kunnen leiden tot een onevenredige invloed van degenen die van buiten Nederland wel stemmen.

Dit probleem doet zich niet voor bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees parlement omdat het aantal geregistreerde kiezers buiten Nederland bij die verkiezingen op geen enkele wijze een rol speelt in de berekening van de uitslag. In die verkiezingen gaat het uitsluitend om de daadwerkelijk uitgebrachte stemmen. Dit betekent dat bezien moet worden of de keuzes die destijds gemaakt zijn bij het instellen van een permanent register voor kiezers in het buitenland voor de Tweede Kamer en het Europees parlement, onverkort van toepassing moeten zijn op het register voor het kiescollege. De Afdeling acht dat gelet op het voorgaande niet vanzelfsprekend.

⁴ Toelichting, paragraaf 4.3. Dit beginsel vloeit ook voort uit de artikelen 4 en 53 van de Grondwet.

⁵ Uit eerdere verkiezingen waar kiezers uit het buitenland kunnen stemmen, blijkt dat niet alle geregistreerde kiezers daadwerkelijk aan de verkiezingen deelnemen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 stonden er bijna 93.000 personen als kiezer geregistreerd, waarvan er ongeveer 66.000 hebben gestemd. Bij de Europees Parlementsvierkiezingen ging het om 63.517 geregistreerde kiezers, waarvan er 35.657 hebben gestemd.

Een mogelijke oplossing hiervoor zou kunnen zijn dat het register voor kiesgerechtigden voor het kiescollege periodiek wordt opgeschoond. Hierbij zou het opkomstpercentage in ogenschouw genomen moeten worden. Als dit zeer laag ligt, moet opnieuw worden gezien of opschoning van het register, dan wel aanpassing van de berekeningswijze van de stemwaarde aangewezen is. In dat kader kan worden overwogen om voor opschoning een vaste termijn te stellen.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling wijst erop dat registratie van kiesgerechtigdheid voor de kiescollegeverkiezing voor kiezers buiten Nederland een relatief simpele handeling is en dat zonder actie van een kiezer zelf een registratie in beginsel niet uit de permanente registratie wordt verwijderd. Dit terwijl het volgens de Afdeling goed denkbaar is dat een deel van deze kiezers na verloop van tijd geen belangstelling meer heeft om een stem uit te brengen voor de leden van het kiescollege, waardoor het aantal geregistreerde kiezers steeds verder afwijkt van het opkomstcijfer. De Afdeling redeneert dat, mocht de situatie zich voordoen dat de opkomst voor de kiescollegeverkiezing veel lager is dan de opkomst voor de provinciale statenverkiezing, de voorgestelde berekeningswijze van de stemwaarde kan leiden tot een onevenredige invloed van de kiezers die vanuit het buitenland willen stemmen.

De regering deelt deze zienswijze van de Afdeling niet. Dat de groep mensen op basis waarvan de stemwaarde wordt bepaald en het opkomstcijfer uiteen kunnen lopen is namelijk niet anders dan bij de stemwaardebepaling voor provincies en openbare lichamen. Ook daar is de opkomst niet van invloed op de stemwaarde. De stemwaarde wordt voor die vertegenwoordigende organen immers bepaald op basis van het totaalaantal inwoners van de provincie of het openbare lichaam, dat ook uiteen kan lopen met het opkomstcijfer. Het door de Afdeling beschreven scenario dat het aantal geregistreerde kiezers (steeds meer) afwijkt van het aantal dat daadwerkelijk een stem uitbrengt, kan zich weliswaar voordoen, maar dat risico is dus niet inherent aan de koppeling van de stemwaarde aan het aantal geregistreerde kiesgerechtigden, maar volgt uit de keuze de stemwaarde te koppelen aan de groep die het kiescollege beoogt te vertegenwoordigen: in dit geval de geregistreerde kiesgerechtigden verhoogd met de correctiefactor. Een mogelijkheid waarbij het opkomstcijfer niet verschilt ten opzichte van de groep waarop de stemwaarde is gebaseerd, zou zijn om de stemwaarde te koppelen aan het aantal uitgebrachte stemmen bij de kiescollegeverkiezing. Hiervoor heeft de regering echter niet gekozen, omdat zij meent dat de keuze die zij heeft gemaakt beter in lijn is met de systematiek bij de provincies en openbare lichamen, waarbij de stemwaarde eveneens is gekoppeld aan de groep die de provinciale staten en de kiescolleges in Caribisch Nederland beogen te vertegenwoordigen, te weten de inwoners. Bovendien acht zij deze systematiek wenselijk gelet op het karakter van de Eerste Kamerverkiezing, die wordt gezien als een rechtstreekse verkiezing door de leden van provinciale staten en de leden van de kiescolleges in Caribisch Nederland, die op hun beurt de inwoners vertegenwoordigen (zie paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting).

Ten aanzien van de opmerking van de Afdeling dat het van belang is de permanente registratie voor de kiescollegeverkiezing zo actueel mogelijk te houden, en de suggestie dat periodieke opschoning van de registratie daarvoor wellicht een middel is, merkt de regering in de eerste plaats op dat een periodieke opschoning van de permanente registratie naar haar inzicht niet past bij het permanente karakter ervan. Bij de invoering van de permanente registratie is op verzoek van de Tweede Kamer bewust de

keuze gemaakt om het voor kiesgerechtigden buiten Nederland zo makkelijk mogelijk te maken.⁶ Waar zij zich voor de invoering van de permanente registratie in 2017 voor elke verkiezing opnieuw moesten registreren, hoeft dat sindsdien nog maar eenmalig. Gelet hierop is het onwenselijk dat een kiezer zijn registratie periodiek moet herbevestigen of uit de registratie wordt verwijderd omdat hij bijvoorbeeld niet bij elke verkiezing van de leden van het kiescollege zijn stem heeft uitgebracht. Immers zou de kiesgerechtigde dan (opnieuw) een actieve handeling moeten verrichten om te kunnen deelnemen aan een volgende verkiezing, terwijl hij zich eerder al geregistreerd heeft. Dit staat haaks op de bij de invoering van de permanente registratie gemaakte keuze en werpt een extra drempel op voor kiezers buiten Nederland om hun stem te kunnen uitbrengen voor de kiescollegeverkiezing.

Indien de permanente kiezersregistratie niet-ingezetenen voor het kiescollege (periodiek) zou worden opgeschoond, moeten er bovendien criteria worden bepaald op basis waarvan dit gebeurt. De Afdeling noemt als optie dat de registratie voor de kiescollegeverkiezing wordt opgeschoond vanaf een bepaald laag opkomstcijfer. Dit zou betekenen dat alle kiezers zich opnieuw moeten registreren of hun registratie moeten herbevestigen, ook wanneer zij bij de vorige verkiezing wel hun stem hebben uitgebracht. Dit acht de regering onwenselijk gelet op het karakter en de systematiek van de permanente registratie zoals hiervoor omschreven. Een alternatief zou eventueel kunnen zijn dat wordt gekeken of kiezers bij de afgelopen kiescollegeverkiezing of de afgelopen twee of drie verkiezingen een stem hebben uitgebracht. Dit betekent dat een lijst moet worden bijgehouden van kiezers die bij de laatste verkiezing(en) hebben gestemd. Dit staat op gespannen voet met het stemgeheim. Ook is geen objectieve maatstaf te bedenken na hoeveel verkiezingen waarbij de kiezer niet zijn stem heeft uitgebracht, zijn registratie niet meer actueel zou worden geacht, waardoor dit criterium arbitrair is.

Niettemin deelt de regering de zienswijze van de Afdeling dat het belangrijk is dat de permanente registratie zo actueel mogelijk is, zeker gelet op het belang van de registratie bij de berekening van de stemwaarde van het kiescollege. In dat licht wijst de regering erop dat actualisering vrijwel doorlopend plaatsvindt door de gemeente Den Haag. Nog afgezien van het feit dat kiezers zich op eigen verzoek kunnen laten uitschrijven, hetgeen geregeld gebeurt, zijn burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag op grond van de Kieswet gehouden om personen uit de registratie te verwijderen indien aan hen omstandigheden bekend worden op grond waarvan de persoon niet (langer) als kiezer buiten Nederland behoort te zijn geregistreerd.⁷ Dat gebeurt onder andere naar aanleiding van mutaties in de Basisregistratie personen (BRP), waar ook het Register Niet-Ingezetenen (RNI) deel van uitmaakt. Voorbeelden hiervan zijn dat uit de BRP blijkt dat een persoon weer woonachtig is in Nederland, is overleden, zijn Nederlandse nationaliteit is komen te vervallen of uit het kiesrecht is ontzet. In dergelijke gevallen wordt de persoon uit de permanente registratie verwijderd. Voorts heeft de gemeente Den Haag intensief contact met de groep kiezers in de permanente registratie. Zo worden de kiezers in de permanente registratie in aanloop naar elke verkiezing actief benaderd door de gemeente Den Haag om te controleren of hun adresgegevens nog juist zijn. Via deze weg wordt de gemeente Den Haag tevens geattendeerd op wijziging van gegevens die relevant kunnen zijn voor (verwijdering uit) de registratie. Daarnaast komt het voor dat de gemeente Den Haag verzonden stembescheiden ongebruikt krijgt geretourneerd, waarop bijvoorbeeld vermeld staat dat de betreffende persoon is overleden. Daarop kan de gemeente

⁶ Kamerstukken II, 34 384, nr. 3, p. 2.

⁷ Artikel D 6 van de Kieswet.

Den Haag via de BRP gericht actie ondernemen. Indien stembescheiden retour komen omdat het adres niet klopt, heeft de gemeente Den Haag de mogelijkheid om rechtstreeks contact op te nemen met de kiezer. Anders dan in de BRP staan in de permanente registratie immers ook e-mailadressen vermeld en in veel gevallen (mobiele) telefoonnummers. Op deze wijze werkt de gemeente Den Haag actief en vrijwel doorlopend aan het zo actueel en schoon mogelijk houden van de permanente registratie. De regering ziet geen mogelijkheden voor verdere opschoning van de registratie zonder dat dit conflicteert met het karakter van de permanente registratie. Zij ziet ook geen aanleiding voor verdere opschoning dan thans reeds gebeurt.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over het ontbreken van een rekenvoorbeeld van hoe de stemwaarde zou kunnen uitvallen merkt de regering op dat dit is toegevoegd in paragraaf 4.3 in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

3. Vereiste van niet-ingezetenschap voor leden kiescollege

Voor het lidmaatschap van het kiescollege gelden dezelfde eisen als voor de verkiezing van de Tweede Kamer. Daarnaast mogen de leden geen ingezetenen van Nederland zijn, een vereiste dat uit de aard der zaak ook geldt voor de kiesgerechtigden.⁸ Daarmee volgt de regering het beginsel dat voor actief en passief kiesrecht dezelfde eisen gelden.

De regering stelt dat het vereiste van niet-ingezetenschap voor leden van het kiescollege ook volgt uit de grondwetswijziging waarop dit wetsvoorstel is gebaseerd. In de toelichting op het voorstel tot wijziging van de Grondwet stelde de regering dat op grond van het voorgestelde artikel 55, tweede lid, van de Grondwet alleen de Nederlanders die in het buitenland wonen (en die voldoen aan de vereisten die gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer) lid kunnen zijn van het kiescollege.⁹ Daarbij merkt de Afdeling op dat toen niet is ingegaan op de mogelijke gevolgen daarvan. Tijdens de verdere behandeling heeft noch in de Tweede Kamer, noch in de Eerste Kamer hierover een nadere gedachte-wisseling plaatsgevonden.

De Afdeling onderkent dat voor de vereisten van het lidmaatschap van het kiescollege in het voorstel zo veel mogelijk is aangesloten bij de grondwettelijke regeling voor provinciale staten, waarbij er geen onderscheid wordt gemaakt in actief en passief kiesrecht.¹⁰ Tegelijk roept het volgen van deze consequente lijn ook vragen op. Voor leden van provinciale staten geldt inderdaad dat zij woonachtig moeten zijn in de betreffende provincie. Dit is logisch, gelet op het feit dat zij gedurende de hele zittingstermijn van de Staten besluiten nemen voor die provincie. Dit geldt echter niet voor de leden van het kiescollege. Hun enige taak is het eenmalig uitbrengen van een stem voor de samenstelling van de Eerste Kamer. In zoverre is er sprake van een wezenlijk verschil in karakter, taken en bevoegdheden tussen provinciale staten en het voorgestelde kiescollege niet-ingezetenen.

De vraag kan rijzen of de uitleg van de regering dat het lidmaatschap van het kiescollege beperkt is tot niet-ingezetenen noodzakelijkerwijs volgt uit het voorgestelde tweede lid van artikel 55 van de Grondwet. De zin «voor

⁸ Voorgesteld artikel 7, eerste lid en toelichting, paragraaf 2.4 «vereisten lidmaatschap kiescollege».

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 418, nr. 3.

¹⁰ Vergelijk artikel 129, eerste lid van de Grondwet.

het lidmaatschap gelden dezelfde vereisten»¹¹ zou immers ook zo kunnen worden gelezen dat dit betekent dat voor de leden van het kiescollege dezelfde vereisten gelden als voor de leden van de Tweede Kamer, voor wie de eis van ingezetenschap niet geldt.¹² In deze uitleg zou derhalve niet relevant zijn of een lid van het kiescollege ingezetene is of niet.

Meer duidelijkheid omtrent de vraag of een dergelijke grondwetsinterpretatie mogelijk zou zijn, is van belang nu de uitleg van de regering praktische en meer principiële vragen oproept. Door het vereiste dat leden van het kiescollege buiten Nederland moeten wonen, wordt de kring van mogelijke kandidaten aanmerkelijk begrensd. Dit impliceert tevens een inperking van het passieve kiesrecht. De vraag rijst in dit verband of voor deze inperking een toereikende rechtvaardiging bestaat nu de enige taak van een lid van het kiescollege bestaat in het stemmen op een kandidaat voor de Eerste Kamer.

Daarnaast is de vraag relevant of er voldoende animo onder personen en partijen zal zijn om zich te kandideren. De ervaring met de kiescolleges voor de openbare lichamen in 2019, met respectievelijk een lijst (Sint-Eustatius), twee lijsten (Saba) en drie lijsten (Bonaire), toont aan dat het risico van een beperkte animo niet ondenkbeeldig is. Dit kan zo ook het actieve kiesrecht beperken.

Tot slot is geregeld dat leden van het kiescollege voor de stemming fysiek bijeen moeten komen in Nederland.¹³ Deze bepaling kan een belemmering zijn voor mensen om zich te kandideren en, eenmaal gekozen, om hun taak daadwerkelijk uit te oefenen. Ook de Kiesraad heeft op dit risico gewezen. In reactie daarop zal de regering alsnog onderzoek doen naar belemmeringen voor mensen om zich te kandideren voor het kiescollege.¹⁴

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het vereiste van het niet-ingezetenschap voor het lidmaatschap van het kiescollege nader te bezien.

De regering leest het advies zo dat de Afdeling de keuze om het actief en passief kiesrecht voor het kiescollege gelijk te trekken in beginsel volgt, maar hier vraagtekens bij plaatst gelet op de praktische implicaties van deze keuze, die in haar ogen negatief zijn. Nu de Afdeling in de grondwetsbepaling ruimte ziet om ten aanzien van het criterium van niet-ingezetenschap onderscheid te maken tussen het actief en passief kiesrecht, ziet zij hierin een mogelijkheid om tegemoet te komen aan de eventuele negatieve gevolgen voor de praktische uitwerking. Hieronder zal uiteen worden gezet dat de grondwetswijziging naar het oordeel van de regering onvoldoende ruimte biedt voor de interpretatie die de Afdeling voorstaat en zal worden toegelicht waarom de regering bovendien geen aanleiding ziet om de keuze om het actief en passief kiesrecht gelijk te trekken, te heroverwegen.

Bij de inrichting van het kiescollege is het uitgangspunt steeds geweest dat de vormgeving zoveel als mogelijk aansluit bij de regeling voor provinciale staten én de kiescolleges in Caribisch Nederland. Het ligt daarom in beginsel in de rede om ook voor het kiescollege uit te gaan van

¹¹ Voorgesteld artikel 55, tweede lid van de Grondwet.

¹² Zie artikel 56 van de Grondwet, waaruit volgt dat de eis van ingezetenschap evenmin geldt voor het lidmaatschap van de Eerste Kamer.

¹³ Voorgesteld artikel Ua1, tweede lid, Kieswet. Dit vereiste heeft daarnaast financiële gevolgen, in het bijzonder de vergoeding voor reis- en verblijfskosten.

¹⁴ Toelichting, paragraaf 4.1 «de stemming» en paragraaf 7 «consultatie».

gelijke criteria voor actief en passief kiesrecht. De Afdeling wijst er in dit verband op dat sprake is van een wezenlijk verschil in karakter, taken en bevoegdheden tussen het kiescollege en provinciale staten, en ziet hierin een argument om op dit punt wel een onderscheid te maken tussen het kiescollege en provinciale staten. Hoewel de regering deze gedachtegang op zichzelf kan volgen, wijst zij erop dat de Afdeling hiermee voorbij lijkt te gaan aan het feit dat ook voor de kiescolleges in Caribisch Nederland gelijke criteria voor actief en passief kiesrecht gelden, terwijl ook deze leden enkel de taak hebben eenmalig hun stem uit te brengen voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

Wat betreft de opmerking van de Afdeling dat het stellen van de eis van niet-ingezetenschap een inperking van het passieve kiesrecht impliceert, stelt de regering voorop dat zij deze zienswijze niet deelt. Oprichting van het kiescollege vindt plaats via een grondwetswijziging, waarin het criterium van niet-ingezetenschap voor passief kiesrecht ligt besloten (hierop wordt later in dit rapport nader ingegaan). De zienswijze dat sprake zou zijn van een inperking van het passieve kiesrecht suggereert dat de Grondwet de criteria voor passief kiesrecht openlaat en dat deze in de Kieswet worden ingeperkt. Dit is niet het geval. De oprichting van een kiescollege stelt zowel aan kiesgerechtigden als aan leden de eis van niet-ingezetenschap. Aangezien het passief kiesrecht pas bestaat vanaf het moment dat de grondwetswijziging in werking treedt, ziet de regering niet in hoe diezelfde grondwetswijziging dit recht beperkt, enkel omdat hierin voorwaarden worden gesteld. Het voorstel van de Afdeling om voor passief kiesrecht minder voorwaarden te stellen dan voor actief kiesrecht, zou juist een verruiming zijn ten opzichte van de systematiek bij andere verkiezingen in Nederland.

In het licht van de door haar geuite twijfels stelt de Afdeling de vraag of de uitleg dat het lidmaatschap van het kiescollege beperkt is tot niet-ingezetenen noodzakelijkerwijs volgt uit het voorgestelde tweede lid van artikel 55 van de Grondwet. Tijdens de eerste lezing van het grondwetsvoorstel heeft de regering zich expliciet uitgelaten over de uitleg die zij aan dit artikellid geeft. Dat is beoogd het criterium van niet-ingezetenschap als voorwaarde te stellen voor passief kiesrecht staat niet alleen in de memorie van toelichting bij de grondwetswijziging, maar wordt tevens enkele malen expliciet genoemd in de memorie van antwoord.¹⁵ Zoals de Afdeling terecht opmerkt is hierover noch in de Tweede Kamer noch in de Eerste Kamer verder van gedachten gewisseld. Ook het advies van de Afdeling met betrekking tot het grondwetsvoorstel laat dit onderwerp onbesproken. Het ligt dan ook in de rede te veronderstellen dat deze uitleg van artikel 55, tweede lid, Grondwet leidend is voor deze uitvoeringswet.

Niettemin staat het aandachtspunt waar het de Afdeling om te doen is, dat de kring van mogelijke kandidaten aanmerkelijk wordt begrensd door de eis van niet-ingezetenschap, bij de regering scherp op het netvlies. Zij is zich terdege bewust van het belang van voldoende voorlichting om de verkiezing van de leden van het kiescollege onder de aandacht van de kiezers buiten Nederland te brengen. Er ligt ook een belangrijke verantwoordelijkheid bij politieke partijen die willen deelnemen aan de kiescollegeverkiezing om kandidaten te vinden voor hun kandidatenlijsten. De regering verwacht niet dat bij die inzet onvoldoende animo zal zijn onder personen om zich te kandideren. Hoewel het op zichzelf juist is dat aan kiescollegeverkiezingen in Caribisch Nederland maar een beperkt aantal partijen deelnam, dient dit in verhouding te worden gezien tot het aantal kiesgerechtigden voor die verkiezingen, oftewel het aantal

¹⁵ Kamerstukken II, 35 418, nr. 3, p. 6; Kamerstukken I, 35 418, nr. C, p. 4 en 9.

inwoners van de openbare lichamen van achttien jaar en ouder met de Nederlandse nationaliteit. Dit betrof voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba in maart 2019 respectievelijk 12.649, 1.864 en 905 kiesgerechtigden. Ter vergelijking, in de permanente registratie voor kiezers buiten Nederland stonden begin 2021 ruim 90.000 geregistreerde kiesgerechtigden voor de Tweede Kamerverkiezingen ingeschreven.

In het verlengde hiervan wijst de Afdeling erop dat de fysieke stemming in Nederland een drempel kan zijn voor kandidaatstelling en, eenmaal gekozen, voor de kandidaten om hun taak uit te voeren. Wat betreft het afreizen naar Nederland blijft de regering bij haar standpunt dat het naar verwachting niet onoverkomelijk zal zijn om eenmaal per vier jaar naar Nederland af te reizen. Temeer niet nu de datum van de verkiezing ruim tevoren, en zelfs vóór het moment van kandidaatstelling voor de kiescollegeverkiezing, bekend is. Bovendien is het aannemelijk dat de kiescollegeleden juist personen zijn die zich verbonden voelen met Nederland, en derhalve bereid zullen zijn naar Nederland te reizen of daar om een andere reden al tijdelijk zijn. De kans bestaat dat een kiescollegelid, eenmaal gekozen, besluit om zijn taken niet langer uit te voeren, net zoals die kans bestaat voor de leden van enig ander vertegenwoordigend orgaan in Nederland, maar de regering acht die kans niet groot. Immers, een lid kan zijn zetel altijd opgeven indien hij niet langer deel wenst uit te maken van het kiescollege. In dat geval wordt de volgende kandidaat op de lijst in zijn plaats benoemd. Aangezien de leden enkel een vergoeding ontvangen voor de vergaderingen waaraan zij deelnemen en voor de onkosten die zij in verband daarmee maken, zal ook de vergoeding geen reden zijn om in een dergelijk geval lid te blijven van het kiescollege.

In een eerdere versie van de memorie van toelichting stond vermeld dat onderzocht wordt of kiezers eventuele belemmeringen ervaren om zich te kandideren, zoals het laten plaatsvinden van de stemming voor de Eerste Kamer in een fysieke zitting in Nederland. Dat is te voorbarig geweest. Ik acht het meer opportuun om een dergelijk onderzoek uit te voeren in het kader van de evaluatie van de eerst gehouden kiescollegeverkiezing en de eerste stemming voor de Eerste Kamerverkiezing. Het voorstel voor een fysieke zitting is een bepalende keuze gelet op de voor- en nadelen. De alternatieven, zoals het stemmen per brief, kennen grote nadelen, waardoor deze eerder door de regering zijn uitgesloten. De regering beseft dat ook aan de keuze voor de fysieke stemming nadelen zitten, maar acht de nadelen van de alternatieven groter. In het wetsvoorstel (en het onderliggende besluit) zijn daarnaast maatregelen opgenomen om belemmeringen weg te nemen, zoals dat de kandidatenlijst voor kandidaatstelling door een Nederlandse ingezetene kan worden ingeleverd en de mogelijkheid om de benoeming digitaal te accepteren, en is geregeld dat kandidaten worden gefaciliteerd bij het reizen naar en verblijven in Nederland.

Zoals eerder in dit nader rapport genoemd, is er ook een rol voor politieke partijen weggelegd bij het vinden van voldoende kandidaten. Het is daarom belangrijk om te kijken hoe dit in de praktijk uitpakt. Bij de evaluatie kunnen zowel de kiezers die zich kandidaat hebben gesteld als de kiezers die zich niet hebben gekandideerd concreet worden bevraagd over eventuele meer praktische belemmeringen die zij hebben ervaren. De uitkomst en wijze waarop daaraan opvolging kan worden gegeven wordt betrokken bij de evaluatie die elke verkiezing plaatsvindt. Dit is verwerkt in de memorie van toelichting.

4. Evaluatie

De toelichting voorziet in een evaluatie van de kiescollegeverkiezing uit te voeren door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Afdeling merkt op dat deze evaluatie niet in de wet is geregeld. Evenmin is gemotiveerd waarom het ministerie deze evaluatie zelf uitvoert en niet de Kiesraad.

De Afdeling adviseert de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Het is sinds 2007 staand kabinetsbeleid dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) elke verkiezing evalueert.¹⁶ Gelet hierop ligt een expliciete evaluatiebepaling niet voor de hand. Het evalueren van beleid, wet- en regelgeving op het gebied van verkiezingen is de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK, en daarom voert de Minister van BZK ook de evaluatie uit. Bij het doen van de evaluatie voert de Minister van BZK onderzoeken uit en wordt er gebruik gemaakt van verschillende evaluaties van andere instanties. De Kiesraad voert gebruikelijk ook een evaluatie uit van de verkiezing en brengt hierover advies uit. Dat advies wordt dan ook betrokken bij de evaluatie die de Minister van BZK uitvoert. Uiteraard blijft het aan de Kiesraad zelf of zij het opportuun vindt om een evaluatieadvies uit te brengen.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op een enkel onderdeel aan te passen. Ten eerste is een nieuw artikel Pa 8 ingevoegd in artikel 30 van het wetsvoorstel, waarin de wijziging van de Kieswet wordt geregeld. Dit artikel bevat de regels over het registreren van logo's voor de verkiezing van de leden van het kiescollege. Het was al beoogd om dit te regelen, maar per abuis was een dergelijk artikel nog niet in het wetsvoorstel opgenomen. Ten tweede worden in Titel IV enkele overgangsbepalingen aangevuld dan wel toegevoegd. Hiermee wordt de samenloop geregeld tussen onderhavig wetsvoorstel, het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de aanpassing van de procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet, de Waterschapswet, de Mediawet 2008 en de Mediawet BES (Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen) (35 489) en het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de definitieve invoering van het nieuwe stembiljet voor kiezers buiten Nederland (35 670). Ten derde wordt geregeld dat kiesgerechtigden al een aanvraag voor registratie kunnen indienen voor de kiescollegeverkiezing vanaf het moment dat de grondwetswijziging in werking treedt. Onderhavig wetsvoorstel regelt dat een aanvraag die wordt ingediend in die tussenliggende periode met terugwerkende kracht wordt gezien als een aanvraag op grond van deze wet. Ten vierde is een lid toegevoegd aan de inwerkingtredingsbepaling, waarmee de samenloop met het additionele artikel in het grondwetsvoorstel wordt geregeld. Ten vijfde zijn enkele kleine omissies in de wettekst hersteld en redactionele wijzigingen doorgevoerd. Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de toelichting op enkele onderdelen te verduidelijken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

¹⁶ Kamerstukken II 2007/2008, 31 200 VII, nr. 26.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot