

Vergaderjaar 2021–2022

**35 785**

## **Verandering in de Grondwet strekkende tot het opnemen van een bepaling over een door niet-ingezetenen gekozen kiescollege voor de verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal**

**B**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 19 april 2022

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning. De verschillende vragen die zijn gesteld, worden hierna beantwoord in de volgorde waarin de inbreng is geleverd.

#### **2. Stemwaarde**

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering van mening is veranderd over de wijze waarop de stemwaarde voor het kiescollege niet-ingezetenen wordt bepaald. Zij vragen daarbij te reflecteren op de implicaties hiervan voor de wijze waarop de verkiezing van de Eerste Kamer wordt beschouwd.

Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting bij de eerste lezing van het onderhavige grondwetsvoorstel was de regering aanvankelijk van mening dat het, alles afwegende, de voorkeur verdiende om de stemwaarde van de leden van het kiescollege niet-ingezetenen te bepalen op basis van het aantal uitgebrachte stemmen. Hiervan is zij teruggekomen nu is gebleken dat de berekeningswijze zoals voorgesteld in de uitvoeringswetgeving – op basis van het aantal geregistreerde kiesgerechtigden, vermenigvuldigd met een correctiefactor – beter aansluit bij het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging.

In de memorie van toelichting werd beschreven dat het niet mogelijk is om de stemwaarde van een kiescollege niet-ingezetenen op dezelfde wijze te bepalen als de stemwaarde van de provinciale staten en de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen wanneer voor die organen wordt vastgehouden aan de huidige berekeningswijze. Ook heeft de regering toen uiteengezet dat er alternatieven denkbaar zijn om de stemwaarde van de leden van zo'n kiescollege te bepalen, bijvoorbeeld aan de hand van het aantal uitgebrachte stemmen of het aantal (geregistreerde)

kiesgerechtigden, maar dat dit de verkiezing van de Eerste Kamer (voor zover het de verkiezing door het kiescollege betreft) in zekere zin in een ander perspectief plaatst. De wijze waarop de stemwaarde van de provinciale staten en de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen op dit moment wordt bepaald – op basis van het inwonertal van de provincies en de Caribische openbare lichamen – past bij de visie dat de Eerste Kamerverkiezing een rechtstreekse verkiezing is door de leden van provinciale staten en de kiescolleges in Caribisch Nederland. Elk alternatief, zoals het uitgaan van het aantal uitgebrachte stemmen, zou de verkiezing van de Eerste Kamer in een ander perspectief plaatsen en die (mede) het karakter geven van een indirecte verkiezing door de kiezers. De regering wees er in dat kader op dat als de verkiezing van de Eerste Kamer als een indirecte verkiezing wordt gezien, het vanuit theoretisch oogpunt meer voor de hand ligt om bij het bepalen van de stemwaarde uit te gaan van het aantal uitgebrachte stemmen dan van het aantal (geregistreerde) kiesgerechtigden, aangezien het enigszins willekeurig zou lijken om uit te gaan van het aantal kiezers dat zich heeft laten registreren in plaats van het aantal kiezers dat daadwerkelijk heeft gestemd.

Dat is echter niet de enige overweging die een rol speelt bij het kiezen van een alternatief voor het bepalen van de stemwaarde van het kiescollege niet-ingezetenen. Bij de mondelinge behandeling van de eerste lezing van het onderhavige grondwetsvoorstel in uw Kamer rees de vraag of wel voldoende recht wordt gedaan aan het grondwettelijke beginsel van evenredige vertegenwoordiging als de stemwaarde van dit kiescollege zou worden bepaald aan de hand van het aantal uitgebrachte stemmen en of de evenredigheid zou kunnen worden geoptimaliseerd, bijvoorbeeld door een nader te bepalen correctiefactor toe te passen op de stemwaarde van de leden van dat kiescollege. Uit het onderzoek van dr. Otjes dat mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer heeft aangeboden als bijlage bij de hoofdlijnenbrief van 10 juni 2021<sup>1</sup>, blijkt dat het mogelijk is om het bestaande systeem voor provincies en openbare lichamen intact te laten en voor de stemwaardebepaling van het kiescollege niet-ingezetenen een berekeningsmethode te kiezen die dit benadert, in ieder geval voor wat betreft de invloed die het kiescollege verhoudingsgewijs krijgt wanneer je de stemwaarde afzet tegen het aantal personen dat wordt vertegenwoordigd. Op deze manier wordt recht gedaan aan de Nederlanders in het buitenland, maar blijft het karakter van de Eerste Kamerverkiezing ongewijzigd. Hierbij zorgt de correctiefactor ervoor dat de uitkomst van de stemwaardebepaling recht doet aan het feit dat er meer Nederlanders in het buitenland wonen dan er geregistreerd zijn als kiesgerechtigde, bijvoorbeeld minderjarige Nederlanders.

Alles afwegend heeft de regering voor deze optie gekozen in het wetsvoorstel kiescollege niet-ingezetenen, dat op 8 april jl. bij de Tweede Kamer is ingediend. Voor een nadere toelichting verwijs ik korthedshalve naar paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel.<sup>2</sup>

### **3. Uitvoerbaarheid**

De leden van de SGP-fractie stellen dat er veel vragen zijn bij de uitvoerbaarheid van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden geven aan zich te realiseren dat uitvoeringsvragen pas aan de orde komen als deze Grondwetswijziging wordt aangenomen en dus bij latere wetgeving aan de orde zal komen. Maar het aannemen van deze wet betekent een eerste stap, die gevolgen krijgt die ook al duiding heeft gekregen in de onderliggende stukken. Deze leden hebben daarom een aantal vragen over

<sup>1</sup> *Kamerstukken I 2020/21, 35 785, G.*

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2021/22, 36 071, nr. 3.*

uitvoeringsproblemen. Meer in het bijzonder vragen zij op welke wijze het stemmen bij volmacht wordt geregeld, zodat het evenredigheidsstreven ook in de uitvoering wordt gewaarborgd.

De stemming voor de kiescollegeverkiezing door de Nederlanders die niet-ingezetenen zijn en zich hebben geregistreerd in de permanente registratie vindt plaats per brief. Stemmen per volmacht zal bij deze verkiezing niet mogelijk zijn voor de Nederlandse niet-ingezetenen omdat niet gelijktijdig in Nederland een stemming voor de kiescollegeverkiezing plaatsvindt waarbij in stembureaus fysiek kan worden gestemd. Aangezien er geen kiezers zijn die in Nederland fysiek stemmen voor de kiescollegeverkiezing kunnen zij evenmin gelijktijdig met hun stem een volmachtstem uitbrengen voor een niet-ingezetene.

Voor leden van het kiescollege is het wel mogelijk om bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer een volmacht te verlenen aan een ander kiescollegelid, indien het lid is verhinderd om zelf de stemming bij te wonen. Een kiescollegelid kan maximaal één volmacht aannemen. Hiermee wordt aangesloten bij de mogelijkheid die de leden van provinciale staten en de kiescolleges in Caribisch Nederland hebben om bij volmacht te stemmen op basis van artikel T 4, tweede lid, van de Kieswet.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts wat invoering van het kiescollege gaat betekenen voor de gewichten van de stemwaarde van de verschillende provincies en of daar een berekening bij kan worden gegeven.

De invloed die het kiescollege krijgt op de samenstelling van de Eerste Kamer gaat ten koste van de invloed van provinciale staten en de kiescolleges in Caribisch Nederland, aangezien het aantal zetels gelijk blijft. Dat merkt ook de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) op in het advies bij de uitvoeringswetgeving.<sup>3</sup> Op advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting bij de uitvoeringswetgeving een rekenvoorbeeld van de stemwaarde opgenomen. Dit is ook in deze beantwoording opgenomen. Om een voorbeeldberekening te maken dienen er enkele aannames te worden gedaan. Voor deze berekening zijn dat de volgende:

- Ten tijde van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer in 2019 telden de provincies en openbare lichamen 17.307.910 inwoners.
- In totaal waren er op dat moment 13.045.181 kiesgerechtigden voor de verkiezing van de leden van provinciale staten en de kiescolleges in Caribisch Nederland.
- In de permanente kiezersregistratie niet-ingezetenen stonden bij de laatste verkiezing waarbij niet-ingezetenen konden stemmen (de Tweede Kamerverkiezing van maart 2021) 92.772 kiesgerechtigden geregistreerd voor die verkiezing.
- Een aantal geregistreerde kiesgerechtigden van 92.772 zou er op basis van de staffel in artikel 5 van het wetsvoorstel kiescollege niet-ingezetenen in resulteren dat het kiescollege 37 leden heeft.

Op basis van deze aannames luidt de berekening van de stemwaarde per kiescollegelid als volgt:

---

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2021/22, 36 071, nr. 4.*

$$(Stemwaarde_{KCNI}) = \frac{33}{(Leden_{KCNI} * 100)} * \frac{92.772}{(Kiesgerechtigden_{NI})} * \frac{17.307.910}{(Inwoners_{NL})} * \frac{13.045.181}{(Kiesgerechtigden_{NL})}$$

Dat zou betekenen dat de totale stemwaarde van het kiescollege (33 x 37 leden) uitkomt op 1.221. Tijdens de afgelopen Eerste Kamerverkiezing was de totale stemwaarde 173.125. Zou daaraan het totaal van het kiescollege worden toegevoegd, dan zou dat betekenen dat het totale gewicht van het kiescollege op basis van bovenstaande aannames gelijk is aan 0,53 zetel (0,70% op het totaal van 75 zetels).

In de tabel hieronder is het percentage van de totale stemwaarde bij de Eerste Kamerverkiezing in 2019 per provincie/openbaar lichaam opgenomen. Daarnaast is ook de theoretische exercitie gedaan wat het zou betekenen indien het kiescollege niet-ingezetenen tijdens deze verkiezing al ingesteld zou zijn. Daarbij is uitgegaan van de aannames die voor bovenstaande berekening zijn gedaan.<sup>4</sup>

Provincie	Aantal statenleden	Stemwaarde	Totale stemwaarde kiescollege	Percentage stemwaarde zonder kiescollege (afgerond)	Percentage stemwaarde met kiescollege (afgerond)
Groningen	43	136	5.848	3,38	3,35
Fryslân	43	151	6.493	3,75	3,72
Drenthe	41	120	4.920	2,84	2,82
Overijssel	47	246	11.562	6,68	6,63
Flevoland	41	102	4.182	2,42	2,40
Gelderland	55	377	20.735	11,98	11,90
Utrecht	49	274	13.426	7,76	7,70
Noord-Holland	55	519	28.545	16,49	16,37
Zuid-Holland	55	668	36.740	21,22	21,07
Zeeland	39	98	3.822	2,21	2,19
Noord-Brabant	55	463	25.465	14,71	14,61
Limburg	47	237	11.139	6,43	6,39
Bonaire	9	22	198	0,11	0,11
Sint Eustatius	5	6	30	0,02	0,02
Saba	5	4	20	0,01	0,01
Kiescollege Niet-Ingezetenen	37	33	1221	n.v.t.	0,70
<b>Totaal</b>	<b>626</b>		<b>174.346</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tot slot willen de leden van de SGP-fractie weten wat er moet gebeuren als de stijgende lijn van het aantal geregistreerde kiezers zou doorzetten en of dat noopt tot het ingrijpen in de berekening.

Als de stijgende lijn van het aantal geregistreerde kiezers zich doorzet, krijgt het kiescollege op basis van de berekening ook een hogere stemwaarde. Dat past binnen het streven dat de berekeningswijze van de stemwaarde van het kiescollege zoveel mogelijk die van de provincies en de kiescolleges Caribisch Nederland benadert. Voor de provinciale staten en de kiescolleges Caribisch Nederland geldt eveneens dat wanneer het aantal inwoners stijgt, de stemwaarde ook hoger wordt. De regering acht het daarom proportioneel dat, indien het kiescollege een steeds grotere groep kiesgerechtigden vertegenwoordigt, de stemwaarde eveneens stijgt.

<sup>4</sup> De gegevens uit de tabel zijn grotendeels verkregen via: <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2019/28/stemwaarden-2019/stemwaarden-2019?msclid=3ed7adfd9c111eca38a6d4495a58619>.

#### 4. Evenredigheid

De leden van de D66-fractie refereren aan de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 oktober 2020, waarin zij concludeert dat het niet mogelijk is om, ervan uitgaande dat de bestaande rekenmethode voor het vaststellen van de stemwaarde niet wordt aangepast, optimaal recht te doen aan zowel artikel 4 als artikel 53 van de Grondwet, en vragen de regering te schetsen hoe zij zoveel mogelijk recht poogt te doen aan beide artikelen.

Het woord «gelijkelijk» uit artikel 4 van de Grondwet houdt in dat de stem van iedere kiesgerechtigde even zwaar dient te wegen. Een gelijke berekeningswijze voor de stemwaarde van het kiescollege enerzijds en van de provincies en de kiescolleges in Caribisch Nederland anderzijds lijkt op het eerste gezicht voor de hand te liggen om dit te realiseren. Hierbij dient evenwel de kanttekening te worden geplaatst dat ook in het huidige stelsel de doorwerking van de stemmen van twee kiesgerechtigden die woonachtig zijn in verschillende provincies niet (precies) hetzelfde gewicht heeft. Immers, de stemwaarde van een provincie is gekoppeld aan het totaal aantal inwoners van die provincie, en het gewicht waarmee een individuele stem van een kiezer hierin doorwerkt is afhankelijk van het aantal uitgebrachte stemmen in die provincie en de verhouding tussen het totaal aantal inwoners en het aantal kiesgerechtigden.

In de uitvoeringswetgeving is een berekeningswijze voor de stemwaarde van het kiescollege opgenomen die afwijkt van de wijze waarop de stemwaarde van de provincies en de openbare lichamen wordt berekend. Het hanteren van een gelijke berekeningsmethode is namelijk niet mogelijk omdat er geen (harde) cijfers zijn van het totaal aantal Nederlanders in het buitenland. Het alternatief om de bestaande stemwaardebepaling van provincies en openbare lichamen te wijzigen, hetgeen de Eerste Kamerverkiezing in een ander perspectief plaatst, ligt naar oordeel van de regering niet voor de hand (zie ook paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting bij de uitvoeringswetgeving).

De regering heeft zich beraad op een berekeningswijze die zo goed als mogelijk aansluit bij het uitgangspunt van gelijke weging van stemmen en heeft daar onderzoek naar laten doen. De voorgestelde formule is hiervan de uitkomst. In deze formule wordt gerekend met geregistreerde kiesgerechtigden, de grootst mogelijke groep van kiesgerechtigde niet-ingezetenen waarvan harde cijfers bekend zijn. Hierop wordt een correctiefactor toegepast om recht te doen aan het feit dat bij de stemwaardebepaling voor provincies en openbare lichamen niet enkel wordt gerekend met kiesgerechtigden maar met (de grotere groep van) inwoners, waar bijvoorbeeld ook minderjarigen en ingezetenen zonder de Nederlandse nationaliteit deel van uitmaken. De regering meent met de voorgestelde formule een berekeningswijze gevonden te hebben die recht doet aan artikel 4 van de Grondwet, aangezien de voorgestelde formule zich in de praktijk zo vertaalt dat bijvoorbeeld 80.000 geregistreerde kiesgerechtigden in het buitenland resulteren in een om en nabij even hoge stemwaarde voor het kiescollege als de stemwaarde van een provincie met 80.000 kiesgerechtigden. De vertaalslag naar de praktijk laat eveneens zien dat de voorgestelde stemwaardebepaling recht doet aan artikel 53 van de Grondwet, aangezien de invloed die het kiescollege zal hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer evenredig is aan de manier waarop het aantal kiesgerechtigden dat in de permanente registratie voor de kiescollegeverkiezing staat, zich verhoudt tot de inwoners van de provincies en de Caribische openbare lichamen.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering op basis van welke argumenten er sprake is van evenredigheid tussen enerzijds het verkiezen van de Eerste Kamer en anderzijds de verkiezing van Tweede Kamer en het Europees Parlement en waarom de oorspronkelijke argumentatie voor de verkiezingen van de Eerste Kamer nu moet wijken voor het principe van evenredigheid, aangezien het bij de Eerste Kamer gaat om getrapte verkiezingen, waarbij de kiesmannen regionaal zijn ingebed. Deze leden memoreren dat door een kiescollege niet-ingezetenen in feite een buitenlandprovincie wordt gecreëerd. Zij vragen daarop of zij het juist zien dat alleen evenredigheid met de inwoners van de provincies in Nederland en van de openbare lichamen reden is om tot een kiescollege te komen.

Nederlanders die in het buitenland wonen kunnen stemmen voor de Tweede Kamer- en de Europees Parlementsverkiezingen en op die manier direct invloed uitoefenen op de samenstelling van die organen. Het is voor deze kiezers echter niet mogelijk om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dat is onevenwichtig, omdat ook niet-ingezetenen direct geraakt kunnen worden door wetsvoorstellen die de Eerste Kamer behandelt. De leden van de SGP-fractie zien het juist dat onderhavig wetsvoorstel ertoe strekt deze onevenwichtigheid weg te nemen.

Het instellen van een kiescollege dat niet-ingezetenen invloed geeft op de samenstelling van de Eerste Kamer verandert de huidige systematiek van de Eerste Kamerverkiezing niet. Het nieuwe kiescollege wordt juist ingebed in het bestaande stelsel. De leden van het kiescollege zullen bij de Eerste Kamerverkiezing fungeren als afgevaardigden namens het kiescollege en op die manier de kiezers buiten Nederland vertegenwoordigen. Net zoals dit nu het geval is bij statenleden, die de inwoners van een provincie vertegenwoordigen. Dit sluit aan bij de wijze waarop de Eerste Kamerverkiezing wordt gezien, namelijk als een rechtstreekse verkiezing door de leden van provinciale staten en de kiescolleges in Caribisch Nederland.

In de beantwoording van vragen in de Tweede Kamer heeft de regering aangegeven dat een vergelijkbaar systeem van een kiescollege voor niet-ingezetenen nergens ter wereld te vinden is. De leden van de SGP-fractie vragen welke redenen voor de regering dermate zwaarwegend zijn, dat deze voldoende legitimatie vormen voor een dergelijk uniek systeem.

Naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer in 2014 heeft de regering gekeken naar mogelijkheden om niet-ingezetenen invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer. Bij brief van 22 februari 2019 zijn beide Kamers geïnformeerd over drie mogelijkheden.<sup>5</sup> De conclusie van deze brief was dat het instellen van een kiescollege de beste optie is. De andere twee voorgestelde opties – niet-ingezetenen direct de leden van de Eerste Kamer laten kiezen of het kiesrecht voor de provinciale staten uitbreiden voor niet-ingezetenen – vielen af, omdat ze niet pasten binnen de grondwettelijke uitgangspunten. Het wegnemen van de onevenwichtigheid dat niet-ingezetenen wel invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Tweede Kamer en het Europees Parlement en niet op dat van de Eerste Kamer, legitimeert in de ogen van de regering een dergelijk systeem. De regering memoreert verder dat ook voor de openbare lichamen gebruik wordt gemaakt van een kiescollege om Nederlanders inspraak te geven in de samenstelling van de Eerste Kamer.

---

<sup>5</sup> *Kamerstukken II 2018/19, 31 142, nr. 88 en Kamerstukken I 2018/19, 31 142, C.*

De leden van de SGP-fractie vragen of er recht wordt gedaan aan het rechtsgelijkheidsprincipe dat voor alle niet-ingezetenen zou moeten gelden door de keuze om te rekenen met het aantal geregistreerde kiesgerechtigden.

Iedere Nederlander die in het buitenland woont en voldoet aan de overige criteria voor kiesgerechtigdheid kan zich registreren voor deelname aan de kiescollegeverkiezing. Iedere kiesgerechtigde niet-ingezetene heeft op gelijke wijze die mogelijkheid. In zoverre is dus geen sprake van rechtsongelijkheid tussen niet-ingezetenen.

Het aantal kiesgerechtigden dat zich registreert voor de kiescollegeverkiezing speelt voorts een rol bij de berekening van de stemwaarde. Er zal dus ook een groep kiesgerechtigden zijn – degenen die zich niet hebben geregistreerd als kiezer – die niet meetellen bij de stemwaardebepaling. De regering ziet geen mogelijkheid om dit systeem anders in te richten, aangezien de overheid niet beschikt over de gegevens van deze Nederlanders en dus niet eigenstandig kan vaststellen, anders dan bij de Nederlanders in Nederland, wie er als kiesgerechtigd kan worden aangemerkt. Juist om die reden dienen kiesgerechtigden zich, anders dan de kiesgerechtigden in Nederland, te registreren als kiezer. De regering acht het niet onredelijk om een link te leggen tussen de binding van een kiesgerechtigde met Nederland en de vraag of hij zich (eenmalig en laagdrempelig) heeft aangemeld voor de permanente registratie. De zienswijze dat iedere niet-ingezetene op gelijke wijze moet worden meegenomen bij de stemwaardebepaling leidt er immers toe dat ook Nederlanders van wie niet duidelijk is of zij (nog) een (actieve) band hebben met Nederland of nog te maken hebben met de Nederlandse overheid, en die wellicht al tientallen jaren buiten Nederland wonen of zelfs in het buitenland geboren zijn, wel mede de hoogte bepalen van de invloed die het kiescollege heeft op de samenstelling van de Eerste Kamer. De vraag rijst dan ook hoe deze zienswijze zich verhoudt tot de gedachte achter de oprichting van het kiescollege, namelijk dat het onevenwichtig is dat niet-ingezetenen kunnen stemmen voor de Tweede Kamer maar geen invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dat niet-ingezetenen pas meetellen voor de stemwaardebepaling van het kiescollege nadat zij zich (eenmalig en laagdrempelig) hebben ingeschreven, is naar het oordeel van de regering dan ook goed verdedigbaar.

De leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze de regering wil voorkomen dat politieke partijen systemen gaan opzetten om het stemmen van de niet-ingezetenen te faciliteren.

Het is altijd de keuze van de kiezer zelf of hij zich registreert in de permanente registratie en een stem uitbrengt voor een verkiezing. Het stemmen vereist daarnaast een actieve handeling van de kiezer, omdat hij zijn briefstembewijs (dat is de stempas voor de kiezer in het buitenland), het (ingevulde) stembiljet en een kopie van zijn identiteitsbewijs moet opsturen naar het briefstembureau. Het uitbrengen van een stem is dus een bewuste keuze van de kiezer zelf, hetgeen in dat opzicht niet verschilt met het uitbrengen van een stem door de kiezer die ingezetene van Nederland is. Het staat politieke partijen uiteraard vrij om campagne te voeren voor de kiescollegeverkiezing en kiezers op te roepen om te gaan stemmen voor die verkiezing.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe kan worden gewaarborgd dat sprake is van evenredigheid en dat er voldoende variatie is in de politieke keuzemogelijkheden. De leden vragen daarnaast ook of de regering het eens is dat fractievorming erg lastig kan zijn bij het kiescollege. Daarbij

stellen zij de vraag hoe de regering weegt dat zij door dit voorstel zelf actief het risico toelaat op eenzijdige vertegenwoordiging bij dit kiescollege.

Het is belangrijk dat er voldoende variatie is in de politieke keuzemogelijkheden voor kiezers. Bij het vaststellen van het ledenaantal van het kiescollege is er rekening mee gehouden – door te zorgen dat het kiescollege niet te klein wordt – dat ook kandidaten van kleinere politieke groeperingen de kans krijgen om te worden gekozen. Daarnaast is er in het voorstel naar gestreefd om de procedures voor de kandidaatstelling uitvoerbaar te houden voor kiezers en partijen door aan te sluiten bij de bestaande procedures en bijvoorbeeld te regelen dat de kandidatenlijst ook door een Nederlandse ingezetene kan worden ingeleverd bij het centraal stembureau. Uiteraard vraagt variatie in politieke keuzemogelijkheden ook iets van politieke partijen en kandidaten. Variatie in de vertegenwoordiging begint immers bij een gevarieerd aanbod om uit te kiezen.

## **5. Uitvoering(swetgeving)**

De Kiesraad adviseert om de evaluaties van de kiescolleges in de openbare lichamen in Caribisch Nederland bij de uitvoering te betrekken. De leden van de D66 fractie vragen of de regering kan aangeven welke lessen zij uit deze evaluaties trekt voor de invoering van het kiescollege voor Nederlanders in het buitenland.

Het trekken van lessen uit de evaluaties van de kiescolleges Caribisch Nederland is voor het kiescollege niet-ingezetenen maar ten dele mogelijk. De kiezers voor de kiescolleges Caribisch Nederland stemmen immers in het stemlokaal, terwijl wordt voorgesteld dat de kiezers buiten Nederland die stemmen voor het kiescollege niet-ingezetenen, per brief hun stem uitbrengen. In de uitvoeringswetgeving wordt daarom voorgesteld dat de manier waarop de verkiezing van het kiescollege niet-ingezetenen plaatsvindt, zoveel mogelijk aansluit bij de manier waarop de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement plaatsvinden voor de kiezers buiten Nederland, te weten stemmen per brief.

Wel heeft de regering voor de werking van het kiescollege de inzichten betrokken die naar voren kwamen uit de evaluatie van de kiescolleges Caribisch Nederland. Zo hadden voor de kiescollegeverkiezingen in 2019 in Sint Eustatius maar vijf kandidaten van een lijst zich gekandideerd.<sup>6</sup> Een les die daaruit kan worden getrokken is dat blijvende aandacht nodig is voor de kandidaatstelling. Dit geldt mogelijk ook voor het kiescollege niet-ingezetenen. De regering memoreert hierbij wel het feit dat het aantal niet-ingezetenen groter is dan het aantal inwoners dat de kiescolleges Caribisch Nederland vertegenwoordigen. Daarnaast hebben ook politieke partijen een verantwoordelijkheid bij het vinden van voldoende kandidaten, en ligt bij hen de taak er zorg voor te dragen dat kiezers daadwerkelijk kunnen kiezen wie hen vertegenwoordigt in het kiescollege.

Vervolgens vragen de leden van de D66-fractie bij welke instanties advies is gevraagd voor de uitvoeringswetgeving en of de stichting Nederlanders buiten Nederland ook om advies is gevraagd.

Over de uitvoeringswetgeving is in de eerste plaats advies gevraagd aan de instanties die voor elk wetsvoorstel inzake verkiezingen worden geraadpleegd. Dat zijn de Kiesraad, de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken. Aanvullend

<sup>6</sup> *Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 9, bijlage.*



is advies gevraagd aan de gemeente Den Haag, aangezien zij een wettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de organisatie en uitvoering van de verkiezingen voor de kiezers in het buitenland, waaronder de verkiezing van de leden van het kiescollege, en aan de provincie Zuid-Holland vanwege de rol van het centraal stembureau van de provinciale statenverkiezing van die provincie bij de kiescollegeverkiezing. Verder is het conceptwetsvoorstel gepubliceerd op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), waarmee iedereen in de gelegenheid werd gesteld om advies te geven. De stichting Nederlanders buiten Nederland heeft via die weg gereageerd op het conceptwetsvoorstel.<sup>7</sup> Deze inbreng is meegenomen bij het verwerken van de consultatiereacties.

De leden van de D66-fractie lijkt het geraden om de uitvoeringswetgeving na een à twee verkiezingen te evalueren en ze vragen daarom hoe de regering daartegenover staat.

De regering acht het evenals de leden van de D66-fractie van belang dat de uitvoeringswetgeving van het kiescollege wordt geëvalueerd. Zoals ook in de memorie van toelichting bij de uitvoeringswetgeving is toegelicht is het gebruikelijk dat elke gehouden verkiezing wordt geëvalueerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat zal ook gelden voor deze verkiezing.

## **6. Hoofdpijnen van de uitvoeringswetgeving**

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom niet naar de werking van de regeling voor ondersteuningsverklaringen is gekeken in den brede. De leden vragen of door het kabinet is afgewogen of de huidige werkwijze van het in persoon tijdens kantooruren op het gemeentehuis verschijnen voor een ondersteuningsverklaring nog wel redelijk is en of dit niet een onnodig zware drempel veroorzaakt voor nieuwe politieke partijen. Ook vragen zij waarom dit voor niet-ingezetenen opeens wel een afweging is. Verder vragen zij of de regering nader kan duiden hoe proportioneel dit onderscheid is tussen kiezers in Nederland en kiezers buiten Nederland om vanuit het buitenland wel een digitale ondersteuningsverklaring af te mogen leggen en of die mogelijkheid dan ook niet aan kiezers in Nederland geboden zou moeten worden.

Zoals ook in de hoofdpijnenbrief van 10 juni 2021 staat, is eerder het standpunt ingenomen dat het digitaal afleggen van ondersteuningsverklaringen in het algemeen onwenselijk is.<sup>8</sup> Het elektronisch afleggen van ondersteuningsverklaringen is in zijn algemeenheid in Nederland tot nu toe niet mogelijk gemaakt vanwege onder meer het risico op ronselen van ondersteuningsverklaringen. Gelet op het belang van toegankelijkheid wordt voor de verkiezing van het kiescollege door niet-ingezetenen een andere afweging gemaakt. Een alternatief is namelijk niet aanwezig. Dit is anders bij de overige verkiezingen waarbij kiezers een ondersteuningsverklaring fysiek kunnen afleggen.

In de brief van 18 juni 2021 over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing<sup>9</sup> heeft mijn ambtsvoorganger overigens aan de Kamers gemeld dat de kandidaatstellingsprocedure aan herziening toe is. Daarom is op 2 november 2021 aan de Kiesraad, vanuit zijn ervaring als centraal stembureau, advies gevraagd om verbetervoorstellen te doen. Onderdeel van deze adviesaanvraag is de inrichting, en het zo mogelijk voor de kiezer en gemeenten vereenvoudigen, van het proces van het afleggen van ondersteuningsverklaringen. De voorgestelde procedures in dit

<sup>7</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/kiescollege>.

<sup>8</sup> *Kamerstukken I 2020/21*, 35 418, G, p. 9.

<sup>9</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35 165, nr. 40.

wetsvoorstel lopen nog niet op mogelijke toekomstige ontwikkelingen naar aanleiding van deze verbetervoorstellen vooruit. In het huidige wetsvoorstel wordt dan ook aangesloten bij het huidige wettelijke kader. Daarbij is er gezocht naar een praktijk die enerzijds recht doet aan het feit dat de kiezers in het buitenland wonen, en niet van hen gevraagd kan worden een ondersteuningsverklaring fysiek af te leggen in Nederland, en anderzijds zo dicht mogelijk aansluit bij de praktijk die geldt voor kiezers in Nederland. Hierna ga ik hier nader op in.

De leden van de PVV-fractie verwijzen naar de volgende passage uit de hoofdlijnenbrief: «Een alternatief kan zijn om de mogelijkheid te creëren dat ondersteuningsverklaringen digitaal afgelegd kunnen worden, hetgeen de Kieswet nu niet toestaat. Eerder is het standpunt ingenomen dat het (in zijn algemeenheid) onwenselijk is om ondersteuningsverklaringen digitaal af te leggen vanwege frauderisico's. Gelet op het belang van toegankelijkheid dient dit standpunt voor de verkiezing van het kiescollege door niet-ingezetenen heroverwogen te worden. Een alternatief is namelijk niet aanwezig».<sup>10</sup> Deze leden vragen of de regering kan onderbouwen waarom in dit geval de frauderisico's opeens geen rol meer zouden spelen.

Er dient een constante afweging te worden gemaakt tussen de waarborgen van het verkiezingsproces. Uiteraard neemt het mogelijk maken van het afleggen van een ondersteuningsverklaring langs digitale weg niet weg dat er gelet moet worden op mogelijke risico's van misbruik. Vanuit het oogpunt van toegankelijkheid is ervoor gekozen om een vorm van digitaal afleggen toch mogelijk te maken. Daarbij wordt een procedure voorgesteld die zo dicht mogelijk aansluit bij de huidige procedure en de kans op misbruik zo klein mogelijk maakt. In aansluiting op de bestaande regeling (artikel H 4, derde lid, van de Kieswet) dient het afleggen van de verklaring plaats te vinden ten overstaan van de burgemeester of een door hem daartoe aangewezen ambtenaar van de gemeente Den Haag. Het elektronisch afleggen kan geschieden via een videoverbinding met de burgemeester of ambtenaar. De kiezer moet daarbij zichtbaar en hoorbaar zijn. De kiezer maakt via een wilsuitdrukking kenbaar dat hij een ondersteuningsverklaring wil afleggen. Tijdens het afleggen van de verklaring moet de burgemeester of ambtenaar in staat zijn om de identiteit en de kiesgerechtigdheid te verifiëren van degene die de ondersteuningsverklaring wil afleggen. Hiertoe toont de kiezer zijn identificatiemiddel in de digitale omgeving. Vervolgens controleert de burgemeester of ambtenaar in de permanente registratie de kiesgerechtigdheid van degene die een verklaring van ondersteuning wil afleggen. De burgemeester of ambtenaar ondertekent de verklaring vervolgens om kenbaar te maken dat de wijze waarop hij de verklaring heeft ingevuld overeenstemt met de wilsuitdrukking van de kiezer. Het plaatsen van de handtekening geldt eveneens als verklaring van de burgemeester of ambtenaar dat sprake is geweest van een wilsuitdrukking door de kiezer. Direct hierna stuurt de burgemeester of ambtenaar een scan van de verklaring aan de kiezer. De kiezer en burgemeester of ambtenaar blijven in de digitale omgeving totdat de ondersteuningsverklaring door de kiezer is ontvangen. Deze kan vervolgens kenbaar maken dat de ondersteuningsverklaring juist is ingevuld. Mocht dat niet het geval zijn, dan kan opnieuw een ondersteuningsverklaring worden afgelegd.

De leden van de PVV-fractie stellen in dit verband ook een vraag over de volgende passage in de hoofdlijnenbrief: «Kiezers buiten Nederland hebben in het land waar zij woonachtig zijn geen vergelijkbaar alternatief. De mogelijkheid van het afleggen van de ondersteuningsverklaring op een

<sup>10</sup> *Kamerstukken I 2020/21, 35 418, G, p. 9.*

Nederlandse ambassade zou op dit punt geen adequate oplossing bieden, aangezien dit dan slechts op één of enkele plekken per land mogelijk is». <sup>11</sup> Kan de regering onderbouwen, zo vragen deze leden, waarom dit geen alternatief is, aangezien Nederlanders in het buitenland voor andere consulaire zaken zich ook tot een ambassade moeten wenden.

De regering leest deze vraag van de leden van de PVV-fractie aldus dat deze leden vragen waarom het geen alternatief is dat Nederlanders die in het buitenland wonen in persoon een ondersteuningsverklaring op de Nederlandse ambassade kunnen afleggen vergelijkbaar met de wijze waarop kiezers in Nederland een ondersteuningsverklaring op het gemeentehuis kunnen afleggen. Graag licht de regering toe dat het Koninkrijk der Nederlanden lang niet in elk land ter wereld een ambassade of vertegenwoordiging heeft. Wereldwijd heeft Nederland ongeveer 140 diplomatieke posten. In een groot deel van de landen is er daarmee geen ambassade of consulaat van Nederland. In de landen waar dat wel het geval is, is er bovendien vaak maar één. Dat betekent dat veel Nederlandse kiezers die in het buitenland wonen, geen ondersteuningsverklaring kunnen afleggen in het land waar zij woonachtig zijn en, ook als dat wel het geval is, doorgaans een zeer lange reistijd zullen hebben. In Nederland speelt de reistijd minder een rol, omdat het gemeentehuis voor elke kiezer in beginsel goed bereikbaar is. Het fysiek op een diplomatieke post afleggen van een ondersteuningsverklaring acht de regering dan ook een te hoge drempel.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering om nader te onderbouwen waarom geen aansluiting wordt gezocht bij de waarborgsom voor provinciale statenverkiezingen en of door het afwijken daarvan geen ongelijkheid wordt gecreëerd ten opzichte van kiezers in Nederland.

Zoals aangegeven in de hoofdlijnenbrief kan naar het oordeel van de regering worden afgeweken van de hoogte van de waarborgsom van de provinciale staten omdat het hier om een beperkte groep kiesgerechtigden gaat en het kiescollege enkel tot doel heeft mee te stemmen over de samenstelling van de Eerste Kamer. In dit verband wijst de regering erop dat voor de kiescolleges in Caribisch Nederland ook een lagere waarborgsom geldt dan voor de verkiezing van de provinciale staten.

Tot slot vragen de leden van de PVV-fractie of de regering kan aangeven waarom voor het digitale vergaderen wordt aangesloten bij de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die niet voor dit doel is opgesteld, maar enkel om de corona-situatie tijdelijk het hoofd te bieden.

De Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is tot stand gebracht met als doel om tijdelijk de ontstane situatie het hoofd te bieden waarin het als gevolg van het coronavirus niet veilig was om samen te komen voor een fysieke vergadering. Tot op heden is deze wet elke twee maanden verlengd. De ervaringen uit de praktijk zijn positief en ook de koepelorganisaties hebben de wens uitgesproken om de mogelijkheid om digitaal te vergaderen permanent te maken. <sup>12</sup> Op 29 september 2021 heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven het voornemen te hebben permanent een mogelijkheid te bieden voor digitaal vergaderen. Momenteel wordt deze permanente regeling voorbereid. <sup>13</sup>

<sup>11</sup> *Kamerstukken I 2020/21*, 35 418, G, p. 8–9.

<sup>12</sup> *Kamerstukken I 2020/21*, 35 424, S, bijlage.

<sup>13</sup> *Kamerstukken I 2020/21*, 35 424, S.

Gelet op de positieve ervaringen, is in het voorstel voor de uitvoeringswet geput uit de ervaring die al is opgedaan met de bepalingen uit de Tijdelijke wet. Uiteraard zijn de wettelijke bepalingen die gaan gelden voor de vergaderingen van het kiescollege in de uitvoeringswetgeving nader toegespitst op het kiescollege.

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