

Vergaderjaar 2014–2015

33 900

Wijziging van de Kieswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, houdende aanpassing van de regeling met betrekking tot het kiesrecht van niet-Nederlanders bij eilandsraadsverkiezingen

B

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2014

Hierbij stuur ik u een afschrift van de brief die ik aan de voorzitter van de Tweede Kamer heb gestuurd over mijn inventarisatie van de mogelijkheden om kiescolleges voor de Eerste Kamer te vormen ten behoeve van ingezetenen van Caribisch Nederland met de Nederlandse nationaliteit, en niet-ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2014

1. Inleiding

Bij de plenaire behandeling in uw Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, houdende aanpassing van de regeling met betrekking tot het kiesrecht van niet-Nederlanders bij eilandsraadsverkiezingen (verder: wetsvoorstel 33 900) is de aandacht van de Kamer uitgegaan naar een inventarisatie van de mogelijkheden om voor twee specifieke groepen Nederlanders een kiescollege te vormen, met als enige taak om de leden van de Eerste Kamer te kiezen. Tijdens de plenaire behandeling heb ik de Kamer toegezegd haar voor 1 januari 2015 over deze mogelijkheden te informeren. Die toezegging doe ik hierbij gestand.

Uw Kamer heeft mij gevraagd de mogelijkheden tot het vormen van de volgende kiescolleges te inventariseren:

- een kiescollege voor Nederlandse kiesgerechtigden in Caribisch Nederland,
- een kiescollege voor Nederlandse kiesgerechtigden in het buitenland (niet-ingezetenen), en
- een kiescollege dat bestaat uit een samenvoeging van de twee genoemde colleges.

De wijze waarop de Eerste Kamer in Europees Nederland wordt gekozen staat in deze notitie niet ter discussie. Bij de inventarisatie is bezien hoe de leden van de Eerste Kamer mede gekozen kunnen worden door de leden van een kiescollege, op een wijze die zoveel mogelijk aansluit bij de wijze waarop de leden van provinciale staten de leden van de Eerste Kamer kiezen. Voorts is tot uitgangspunt genomen dat alleen Nederlanders invloed mogen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Tijdens de behandeling van wetsvoorstel 33 900 is duidelijk geworden dat dit uitgangspunt in uw Kamer, evenals in de Eerste Kamer, breed gedragen wordt.

Bij de inventarisatie is bezien of een vergelijking met andere landen bruikbare aanknopingspunten kan bieden voor de vormgeving van een kiescollege. Een snelle inventarisatie leert dat dit niet aannemelijk is. Van de eenheidsstaten met een ontwikkelde democratie en een parlementair stelsel kennen slechts twee staten een indirect gekozen senaat (zoals Nederland): Frankrijk en Slovenië.¹ De verkiezingswijzen van de Franse en Sloveense senaat laten zich moeilijk vergelijken met de verkiezingswijze van de Eerste Kamer, alleen al omdat de Franse en Sloveense senatoren vertegenwoordigers zijn van specifieke kiezersgroepen (regionale vertegenwoordigers respectievelijk vertegenwoordigers van belangen-

¹ Notitie *Vormgeving tweekamerstelsels* (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 000-VII, nr. 4), blz. 15–16. Met «ontwikkelde democratieën» worden in de notitie landen bedoeld die lid zijn van de OESO (blz. 10).

groepen) en door deze kiezersgroepen worden gekozen.² De Eerste Kamer vertegenwoordigt het gehele Nederlandse volk en wordt gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging.

De inhoud van deze notitie is voorgelegd aan de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waarbij ik in het bijzonder aandacht heb gevraagd voor de in § 3.3 beschreven varianten van een kiescollege voor Caribisch Nederland. Ook heb ik de Kiesraad om advies gevraagd. De bestuurscolleges van Sint Eustatius en Saba en de Kiesraad zijn in staat geweest om binnen korte tijd te reageren, waarvoor ik hen erkentelijk ben.³ Indien ik nog een reactie van het bestuurscollege van Bonaire ontvang, zal ik deze uiteraard aan uw Kamer doen toekomen.

De Kiesraad acht deze notitie een goede basis voor verdere politieke besluitvorming en ziet vooralsnog geen onbesproken dilemma's. Wel valt het de Kiesraad op dat de notitie uitgaat van slechts één oplossingsrichting om het onderscheid tussen kiesgerechtigde Nederlanders in Caribisch Nederland en kiesgerechtigde Nederlanders in Europees Nederland op te heffen, terwijl ook andere oplossingen voor het opheffen van het onderscheid denkbaar zijn. Om een mogelijk misverstand weg te nemen, wijs ik erop dat bij de Eerste Kamer een voorstel tot grondwetswijziging aanhangig is dat erin voorziet dat de leden van de eilandsraden mede de leden van de Eerste Kamer gaan kiezen.⁴ Met dit voorstel wordt het genoemde onderscheid eveneens opgeheven. In deze notitie wordt de oplossingsrichting van de regering niet verlaten, maar wordt op verzoek van de Tweede Kamer de mogelijke uitwerking van een andere oplossingsrichting bezien.

De opmerkingen van de bestuurscolleges en de overige opmerkingen van de Kiesraad komen waar nodig in het vervolg van deze notitie aan bod bij de onderwerpen waarop zij betrekking hebben.

De notitie is verder als volgt opgebouwd. Hierna beschrijf ik eerst de grondwettelijke uitgangspunten die horen bij ons huidige systeem van Eerste Kamerverkiezingen, alsmede algemene overwegingen bij de wettelijke uitwerking van een nieuw kiescollege (§ 2). Vervolgens ga ik in op specifieke vraagstukken met betrekking tot een kiescollege voor Caribisch Nederland (§ 3) en voor niet-ingezetenen (§ 4). Deze paragrafen eindigen met een korte, meer procedurele beschouwing van de stappen die nodig zijn indien gekozen zou worden voor het vormen van een kiescollege. Tot slot ga ik kort in op de mogelijke samenvoeging van beide kiescolleges (§ 5).

² In Frankrijk worden per district (departement, overzees gebiedsdeel of het buitenland) een of meer senatoren gekozen die de belangen van de ingezetenen van het betreffende district vertegenwoordigen. Het kiescollege voor de Franse senaat bestaat uit meerdere (op verschillende wijzen samengestelde) kiescolleges, met bij elkaar opgeteld ongeveer 150.000 leden. De Sloveense senaat is gestoeld op een systeem van belangenvertegenwoordiging: vertegenwoordigers van bepaalde groepen, waaronder lokale vertegenwoordigers en vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, kiezen hun «eigen» senatoren.

³ De reacties zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd.

⁴ Kamerstukken 33 131.

2. Algemene overwegingen bij de vormgeving van een kiescollege

2.1. Grondwettelijke uitgangspunten

Verkiezing Eerste Kamer

In deze notitie ligt de vraag voor hoe een kiescollege eruit zou kunnen zien dat Nederlanders in Caribisch Nederland dan wel Nederlanders in het buitenland in staat stelt om via de leden van het kiescollege invloed uit te oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. De Grondwet schrijft voor dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten (artikel 55). Voor de introductie van een (aanvullend) kiescollege zou dan ook wijziging van artikel 55 van de Grondwet nodig zijn.

Behalve het voorschrift dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten, zijn de grondwettelijke voorschriften over de verkiezing van de Eerste Kamer in deze notitie als een gegeven beschouwd. Bezien is hoe in aansluiting op de huidige verkiezing door de leden van provinciale staten een of meer kiescolleges gevormd kunnen worden, waarvan de leden op een zoveel mogelijk vergelijkbare wijze de Eerste Kamer kiezen. Voor de vormgeving van een kiescollege gelden dan ook de volgende grondwettelijke uitgangspunten inzake de verkiezing van de Eerste Kamer:

- De leden van de Eerste Kamer worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen (artikel 53, eerste lid).
- De verkiezing wordt gehouden bij geheime stemming (artikel 53, tweede lid).
- De verkiezing dient binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten en het kiescollege plaats te vinden, om de uitslag zo spoedig mogelijk te laten doorwerken in de samenstelling van de Eerste Kamer (vgl. artikel 55).⁵
- Vanwege de mogelijkheid dat de Eerste Kamer wordt ontbonden en nieuwe leden moeten worden gekozen, dient de zittingsduur van provinciale staten en het kiescollege overeen te komen met de zittingsduur van de Eerste Kamer (vgl. artikel 52, tweede lid, en artikel 129, vierde lid).
- De Eerste Kamer onderzoekt de geloofsbrieven van haar nieuwbenoemde leden en beslist over eventuele geschillen over de geloofsbrieven of de verkiezing (artikel 58).

De invoering van een apart kiescollege – waarbij het kiesrecht voor de leden van de Eerste Kamer dus niet wordt toegekend aan de leden van de eilandsraden – zou wel betekenen dat de Eerste Kamer niet uitsluitend wordt gekozen door de leden van een algemeen vertegenwoordigend orgaan (provinciale staten en de eilandsraden). De leden van een kiescollege zouden immers slechts gekozen worden om hun stem uit te brengen voor de Eerste Kamer, terwijl de leden van een algemeen vertegenwoordigend orgaan mede worden gekozen met het oog op hun andere vertegenwoordigende taken. De leden van het kiescollege zouden een uitdrukkelijk mandaat meekrijgen, wat voor de kiezers van het kiescollege een andere, directere vorm van invloed op de Eerste Kamer tot gevolg zou kunnen hebben.

⁵ Kamerstukken I 1979/80, 14 222, 14 223 en 14 224, nr. 112b, blz. 9.

Kiescollege

Indien gekozen zou worden voor het vormen van een dergelijk kiescollege, zou in het kader van het daarvoor noodzakelijke voorstel tot grondwetswijziging gezien moeten worden welke grondwettelijke waarborgen zouden moeten gelden voor de verkiezing en de taakuitoefening van de leden van het kiescollege. De grondwettelijke voorschriften over provinciale staten zijn immers niet specifiek gesteld met het oog op de taak om de leden van de Eerste Kamer te kiezen, maar met het oog op de algemene vertegenwoordiging door provinciale staten van de provinciale bevolking. Tegelijkertijd geldt ook hier dat de kiezers van het kiescollege zoveel mogelijk in vergelijkbare condities gesteld zouden moeten worden als de kiezers van het kiescollege in Europees Nederland (provinciale staten). Naar mijn oordeel ligt het daarom in de rede om aan te sluiten bij de volgende grondwettelijke voorschriften over de provinciale staten:

- De leden worden rechtstreeks gekozen door Nederlanders die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht; voor het lidmaatschap gelden dezelfde vereisten (artikelen 54, 56 en 129, eerste lid).
- De leden worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen (artikelen 53, eerste lid, en 129, tweede lid).
- De verkiezing wordt gehouden bij geheime stemming (artikelen 53, tweede lid, en 129, derde lid).
- De wet bepaalt welke betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap kunnen worden uitgeoefend (vgl. artikel 129, vijfde lid).⁶
- De leden stemmen zonder last (artikelen 67, derde lid, en 129, zesde lid).

2.2. Aandachtspunten en overwegingen bij de wettelijke uitwerking van een kiescollege

Verkiezing Eerste Kamer

Ook bij de wettelijke uitwerking zou zoveel mogelijk aangesloten moeten worden bij de huidige verkiezing van de Eerste Kamer. Dit betekent bijvoorbeeld dat de stemming door de leden van het kiescollege op hetzelfde tijdstip plaatsvindt als de stemming door de leden van provinciale staten, ook om mogelijke beïnvloeding te voorkomen. De stemming vindt (bij een periodieke verkiezing) nu plaats op een dinsdag in mei, 34 dagen na de dag van kandidaatstelling.⁷ Verder zou de Kiesraad bij de stemming door het kiescollege optreden als centraal stembureau, wat onder meer inhoudt dat de Kiesraad de einduitslag vaststelt en de tot de Eerste Kamer gekozen leden benoemt. De Eerste Kamer blijft verantwoordelijk voor de toelating van de gekozen leden en het beslissen van eventuele geschillen over de geloofsbrieven of de verkiezing.⁸

Stemwaarde

De Grondwet bepaalt dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging. Het aantal leden van provinciale staten is echter niet rechtstreeks gerelateerd aan het aantal ingezetenen van een provincie, maar aan bepaalde inwoners-

⁶ Ten aanzien van de Tweede (en Eerste) Kamer zijn de onverenigbare functies opgenomen in artikel 57 van de Grondwet, met de mogelijkheid dat hier bij wet functies aan worden toegevoegd (vierde lid).

⁷ Artikelen Q 4 en T 1 van de Kieswet.

⁸ Afdeling IV van de Kieswet.

klassen, waarbij het aantal leden ten minste 39 (bij 400.000 inwoners of minder) en ten hoogste 55 (bij meer dan 2 miljoen inwoners) bedraagt.⁹ Als de stem van ieder statenlid bij de verkiezing van de Eerste Kamer even zwaar zou wegen, zou de invloed van inwoners van verschillende provincies op de samenstelling van de Eerste Kamer sterk uiteen kunnen lopen. Om dit te voorkomen is in 1923 de figuur van de stemwaarde ingevoerd, een vermenigvuldigingsfactor aan de hand waarvan het «aantal stemmen» van een statenlid wordt bepaald. Dit aantal wordt verkregen door het inwonertal van de provincie te delen door het honderdvoud van het aantal statenleden.¹⁰ Voor het bepalen van de stemwaarde wordt dus gekeken naar het totale aantal inwoners van een provincie, inclusief niet-kiesgerechtigden. Hoe meer inwoners een statenlid vertegenwoordigt, hoe zwaarder zijn stem weegt. Om recht te doen aan het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging zal ook voor de leden van een kiescollege een stemwaarde gehanteerd moeten worden.

Verkiezing kiescollege

Het ligt in de rede dat voor de inrichting van de verkiezing van het kiescollege aansluiting wordt gezocht bij de regulering van de verkiezingen van provinciale staten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de voorschriften over hoofdstembureaus en het centraal stembureau, die onder meer verantwoordelijk zijn voor de vaststelling en bekendmaking van de uitslag.

Aantal leden

Bij het bepalen van het aantal leden van een kiescollege zijn de volgende overwegingen van belang. Ten eerste moet een kiescollege voldoende leden hebben om de in de Grondwet verankerde geheime stemming te waarborgen. Als een kiescollege bijvoorbeeld slechts één lid zou hebben, kan uit de uitslag afgeleid worden hoe dit lid heeft gestemd. Ook bij twee of drie leden kan men zich afvragen of het stemgeheim van de leden voldoende gewaarborgd is. Het is lastig om een algemene ondergrens aan te geven, maar duidelijk is dat het stemgeheim beter kan worden gewaarborgd naarmate een kiescollege meer leden telt. Een tweede overweging is dat er per kiescollege voldoende leden moeten zijn om een stembureau te vormen dat de uitslag van de stemming voor de Eerste Kamer vaststelt. In Europees Nederland wordt het stembureau gevormd door drie statenleden en de commissaris van de Koning.¹¹ Hiervan uitgaande zou ieder kiescollege ten minste drie leden moeten tellen.

Ten derde is het aantal leden van belang voor de mate waarin de verschillende voorkeuren van de kiezers kunnen doorwerken in de samenstelling van het kiescollege en daarmee in de samenstelling van de Eerste Kamer. Hoe meer leden het kiescollege telt, hoe groter de kans is dat ook kandidaten van kleine politieke groeperingen tot lid verkozen worden en voor de Eerste Kamer kunnen stemmen. Daarmee komt een groter aantal leden de grondwettelijk voorgeschreven evenredige vertegenwoordiging ten goede.

Tot slot is het aantal leden, zoals hierboven is geschetst, van belang voor de stemwaarde van de leden. Naarmate de stemwaarde hoger is, is een lager aantal stemmen nodig om een kandidaat met doorbreking van de lijstvolgorde te kiezen. Om te voorkomen dat met slechts enkele stemmen (van leden van provinciale staten) de lijstvolgorde kan worden

⁹ Artikel 8 van de Provinciewet.

¹⁰ Artikel U 2 van de Kieswet.

¹¹ Artikel T 3 van de Kieswet.

doorbroken, is in 2010 de voorkeurdrempel voor de verkiezingen van de Eerste Kamer verhoogd tot 100%.¹² Het ligt in de rede hiermee rekening te houden bij het bepalen van het aantal leden van een kiescollege.¹³ Anderzijds zou een zeer lage stemwaarde ertoe kunnen leiden dat de animo om zich kandidaat te stellen voor het lidmaatschap van het kiescollege en om voor het kiescollege te stemmen beperkt is.

Onverenigbare functies

De positie van de leden van een kiescollege zal met de nodige waarborgen omkleed moeten zijn. Zo zullen in ieder geval functies moeten worden aangewezen die niet tegelijk met het lidmaatschap van het kiescollege bekleed kunnen worden, zoals het ministerschap en het lidmaatschap van de Raad van State. Voor het bepalen van deze functies kan niet onverkort bij de onverenigbare functies van provinciale staten-leden worden aangesloten; die houden bijvoorbeeld ook in dat een statenlid geen ambtenaar bij de betreffende provincie mag zijn.¹⁴ Bij de eventuele wettelijke uitwerking van een kiescollege moet nader worden bezien welke functies onverenigbaar worden geacht met het lidmaatschap.

Feitelijke samenkomst van de leden

Met het oog op een mogelijke ontbinding van de Eerste Kamer zou de zittingsduur van een kiescollege overeen moeten komen met de zittingsduur van de Eerste Kamer. Feitelijke samenkomst van de leden is in ieder geval nodig voor de stemming op de kandidaten voor de Eerste Kamer. Daarnaast zouden de leden van het kiescollege moeten oordelen over de toelating van nieuw gekozen leden tot het kiescollege en over de geldigheid van de verkiezing, zoals ook het geval is bij andere vertegenwoordigende organen.¹⁵ Ook moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat een lid tussentijds vervangen moet worden.

3. Een kiescollege voor ingezetenen van Caribisch Nederland

3.1. Inleiding

Achtergrond van het verzoek om onderzoek te doen naar een kiescollege voor Caribisch Nederland is dat de toekenning van het kiesrecht voor de Eerste Kamer aan de leden van de eilandsraden, waartoe in 2010 reeds een wettelijke regeling tot stand is gekomen, bij de Kamers op bezwaren stuit.¹⁶ Gelet op het uitgangspunt dat uitsluitend Nederlanders de samenstelling van de Eerste Kamer mogen beïnvloeden, zou toekenning van het kiesrecht voor de Eerste Kamer aan de leden van de eilandsraden betekenen dat niet-Nederlanders geen kiesrecht (meer) kunnen uitoefenen voor de eilandsraden. Dit laatste zou mogelijk voorkomen kunnen worden door de invoering van een apart kiescollege, dat uitsluitend wordt gekozen en gevormd door ingezetenen van Caribisch Nederland met de Nederlandse nationaliteit.

¹² Stb. 2010, 790.

¹³ Het probleem van een «te hoge» stemwaarde zou zich alleen kunnen voordoen bij een kiescollege voor niet-ingezetenen. De stemwaarde van de leden van een kiescollege voor Caribisch Nederland zal gezien het geringe aantal inwoners hoe dan ook laag zijn.

¹⁴ Artikel 13, eerste lid, onder k, van de Provinciewet.

¹⁵ Zie afdeling IV van de Kieswet.

¹⁶ Wet van 17 mei 2010 tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Stb. 2010, 347). De bepalingen over de verkiezing van de Eerste Kamer (hoofdstuk Ya, § 4, van de Kieswet) zijn niet in werking getreden, in afwachting van de behandeling van een voorstel tot grondwetswijziging (Kamerstukken 33 131).

Bij de inventarisatie is als uitgangspunt genomen dat het kiesrecht in het Caribische deel van Nederland overeen dient te komen met het kiesrecht in het Europese deel van Nederland, tenzij een goede reden voor afwijking bestaat. Ditzelfde uitgangspunt was leidend bij de totstandkoming van hoofdstuk Ya van de Kieswet, dat ziet op het kiesrecht in Caribisch Nederland.¹⁷

In reactie op mijn verzoek een standpunt te geven over de onderhavige notitie heeft het bestuurscollege van Saba opgemerkt dat het instellen van een (definitief) kiescollege voor Caribisch Nederland prematuur is, omdat de discussie gevoerd moet worden wanneer met zekerheid vastgesteld kan worden wat de definitieve status van de openbare lichamen binnen het Nederlandse staatsbestel is. Ik hecht eraan te benadrukken dat voor de introductie van een kiescollege een nieuw grondwetsvoorstel tot stand moet komen (zie § 3.6). Indien gewacht zou worden op de evaluatie van de uitwerking van staatkundige hervorming van het Koninkrijk en de daaropvolgende politieke besluitvorming, resteert zeer waarschijnlijk onvoldoende tijd om de Grondwet voor de Eerste Kamerverkiezing van 2019 te wijzigen (zie ook § 5).

Verder mist het bestuurscollege van Saba in deze notitie voorbeelden van landen die eveneens te maken hebben met representatie van al dan niet geïntegreerde overzeese gebiedsdelen, zoals Frankrijk en Denemarken. Een beschouwing van dergelijke voorbeelden zou echter het doel van deze notitie – bezien hoe een kiescollege kan worden ingepast in het bestaande stelsel, en dus uitgaande van de nu geldende grondwettelijke voorschriften – te buiten gaan. De Franse en Deense keuze om voor overzeese gebiedsdelen aparte zetels te reserveren past niet binnen ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging, omdat het toekennen van een gehele zetel aan Caribisch Nederland niet evenredig zou zijn (zie de tabel in § 3.3).

Het bestuurscollege van Saba merkt wel op dat het vormen van een kiescollege voor het creëren van een «overgangsfase» binnen het huidige systeem past, en geeft daarover zijn mening, die hierna verder aan bod komt.

In de volgende paragraaf ga ik eerst in op de gedachte om het kiescollege samen te stellen uit Nederlandse leden van de eilandsraden en zet ik uiteen waarom naar mijn oordeel een aparte verkiezing zou moeten plaatsvinden. Vervolgens ga ik in op de belangrijkste vragen bij de vorming van een apart gekozen kiescollege: of het per eiland dan wel in heel Caribisch Nederland gekozen zou moeten worden en hoeveel leden het zou moeten tellen (§ 3.3). Daarna komen overige organisatorische aspecten (§ 3.4), financiële aspecten (§ 3.5) en mogelijke procedurele vervolgstappen aan bod (§ 3.6).

3.2. De noodzaak van een aparte verkiezing

In het verlengde van de praktische oplossing die de leden van de SP-fractie in het kader van de behandeling van wetsvoorstel 33900 hebben aangedragen,¹⁸ is bezien of het mogelijk is het kiesrecht voor de Eerste Kamer toe te kennen aan (een deel van) de Nederlandse leden van de eilandsraden. Praktische voordelen zouden zijn dat geen aparte kandidaatstelling hoeft plaats te vinden, dat binnen het kader van de eilandsraden kan worden gestemd voor de Eerste Kamer en dat geen

¹⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 956, nr. 3, blz. 2.

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 900, nr. 6, blz. 1.

aparte rechtspositionele (waaronder financiële) voorzieningen getroffen hoeven te worden voor de leden.

Ervan uitgaande dat niet-Nederlanders actief en passief kiesrecht krijgen voor de eilandsraadsverkiezingen, maar direct noch indirect invloed mogen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer, is het niet zonder meer mogelijk om het kiesrecht voor de Eerste Kamer toe te kennen aan de Nederlandse leden van de eilandsraden. De Nederlandse leden van de eilandsraden zijn dan immers mede gekozen door niet-Nederlandse kiezers, waarmee niet-Nederlandse kiezers indirect invloed zouden uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer.

Dit zou kunnen worden ondervangen door het kiesrecht voor de Eerste Kamer toe te kennen aan een bepaald aantal Nederlandse leden van de eilandsraden (bijvoorbeeld drie) die de meeste stemmen van Nederlandse kiezers hebben behaald. Deze optie veronderstelt dat duidelijk is welke stemmen zijn uitgebracht door Nederlandse kiezers en welke niet, bijvoorbeeld doordat Nederlanders en niet-Nederlanders hun stem uitbrengen via aparte stembiljetten.

Het is niet uit te sluiten dat een Nederlandse kandidaat die de meeste stemmen krijgt van Nederlandse kiezers, niet wordt gekozen als lid van de eilandsraad. Dat kan zich voordoen als de kandidaat relatief veel stemmen van Nederlandse kiezers heeft gekregen, maar andere kandidaten in totaal meer stemmen (door de stemmen van niet-Nederlandse kiezers). Met name op Sint Eustatius, waar het percentage niet-Nederlandse kiesgerechtigden ongeveer 34% bedraagt, is deze mogelijkheid niet denkbeeldig. Het staat naar mijn oordeel op gespannen voet met het stelsel van evenredige vertegenwoordiging als de kandidaat met de meeste stemmen van Nederlandse kiezers geen invloed zou krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Zou hij die invloed wel krijgen terwijl hij niet is verkozen tot de eilandsraad, dan vervallen de praktische voordelen dat het kiescollege kan stemmen in eilandsraadsverband en dat geen aparte rechtspositionele voorzieningen hoeven te worden getroffen.

Bijkomend punt is dat niet op voorhand vaststaat dat de eilandsraad voldoende Nederlandse leden zal tellen. Het is denkbaar dat in een of meer eilandsraden geen of slechts enkele Nederlandse leden worden gekozen. Als in een eilandsraad geen Nederlandse leden worden gekozen, kan ook geen stem worden uitgebracht voor de Eerste Kamer en zouden de Nederlandse ingezetenen van het betreffende eiland geen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dit kan zich ook voordoen als een Nederlands lid van de eilandsraad tussentijds moet worden vervangen wegens zwangerschap of ziekte.

Als slechts één Nederlands lid wordt gekozen, is bij de stemming voor de Eerste Kamer per definitie geen sprake meer van stemgeheim. Ook als een zeer beperkt aantal Nederlandse leden wordt gekozen, komt het stemgeheim al snel onder druk te staan.

Daar komt bij dat Nederlandse kiezers bij de eilandsraadsverkiezingen geen honderd procent vrije keuze zouden hebben, omdat een keuze voor een niet-Nederlandse kandidaat zou betekenen dat zij geen indirecte invloed uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer.

Tot slot is een nadeel van deze variant dat bij aparte stemmingen van Nederlandse en niet-Nederlandse kiezers op de kandidatenlijst voor de eilandsraad inzichtelijk wordt wat de invloed van beide groepen is op de samenstelling van de eilandsraad. Het Nederlandse kiesstelsel is zo ingericht dat uit de stembescheiden niet te herleiden is wat de invloed van

een bepaalde groep kiezers is op de samenstelling van het verkozen orgaan. Ik acht het niet gewenst om dit los te laten.

Een constructie waarbij het kiesrecht voor de Eerste Kamer wordt toegekend aan (een deel van) de Nederlandse leden van de eilandsraden acht ik al met al geen reële optie.

3.3. Een kiescollege per eiland of voor heel Caribisch Nederland en aantal leden

In de vorige paragraaf is uiteengezet dat voor een kiescollege een zelfstandige kandidaatstelling en stemming nodig zijn. Een belangrijke vraag is of deze kandidaatstelling en stemming per eiland dan wel voor heel Caribisch Nederland zouden moeten plaatsvinden. In het eerste geval zou sprake zijn van aparte kiescolleges per eiland: de kandidaatstelling en stemming voor het kiescollege vinden per eiland plaats, de gekozen leden stemmen per eiland in een vergadering voor de Eerste Kamer en hun stemwaarde wordt vastgesteld op basis van het aantal inwoners van het betreffende eiland. In het tweede geval is er één kiescollege waarvoor men zich kandidaat kan stellen, kiezen alle inwoners van Caribisch Nederland uit dezelfde kandidaten (al dan niet per eiland georganiseerd), stemmen de leden van het kiescollege in één vergadering voor de Eerste Kamer en wordt de stemwaarde vastgesteld op basis van het totale inwonertal van de eilanden.

De eerste optie – een kiescollege per eiland – sluit grotendeels aan bij de reeds tot stand gekomen regeling over de verkiezing van de Eerste Kamerleden door de leden van de eilandsraden (§ 4 van hoofdstuk Ya Kieswet). Deze regeling voorziet erin dat ieder eiland zijn eigen afgevaardigden heeft om te stemmen voor de Eerste Kamerverkiezing, dat per eiland(sraad) in een vergadering wordt gestemd en dat per eiland(sraad) de stemwaarde van de leden wordt bepaald op basis van de inwonertallen van de afzonderlijke eilanden.¹⁹ Bedacht moet worden dat de stemwaarde van de leden van de kiescolleges zeer gering zal zijn. Zie voor een rekenvoorbeeld met enkele mogelijke stemwaarden tabel 1, waarbij is uitgegaan van de inwonertallen van de provincies en Caribisch Nederland op 1 januari 2014. Gegeven de zeer beperkte invloed die de leden van aparte kiescolleges – met name in Sint Eustatius en Saba – op de samenstelling van de Eerste Kamer zouden kunnen uitoefenen (Bonaire 0,08 zetel, Sint Eustatius 0,02 zetel en Saba 0,01 zetel), zouden de bereidheid om zich te kandideren en de opkomst bij de verkiezing voor dergelijke kiescolleges laag kunnen zijn.

De tweede optie – één kiescollege voor Caribisch Nederland – zou beter aansluiten bij de verkiezing van de Eerste Kamer in Europees Nederland, die in regionaal verband plaatsvindt. Uitgangspunt is zoals gezegd dat het kiesrecht in Caribisch Nederland zoveel mogelijk overeenkomt met het kiesrecht in Europees Nederland. Een gevolg is wel dat de verschillende politieke groeperingen op de eilanden (met name Sint Eustatius en Saba) bij de kandidaatstelling zouden moeten samenwerken om een reële kans te maken dat hun kandidaten worden gekozen. Ook zouden de gekozen leden – uitgaande van het Europees-Nederlandse systeem – voor de stemming fysiek bijeen moeten komen, wat kan betekenen dat leden naar een ander eiland moeten afreizen.

¹⁹ De voorziene artikelen Ya 22 en Ya 26 (stemming per eilandsraad) resp. Ya 29 (stemwaarde) van de Kieswet (Stb. 2010, 347).

Uit de reactie van het bestuurscollege van Saba spreekt een voorkeur voor een apart kiescollege – omwille van een goede afspiegeling van de politieke voorkeuren – met hetzelfde aantal leden als de eilandsraad (5). Het bestuurscollege van Sint Eustatius heeft een voorkeur voor een gezamenlijk kiescollege voor heel Caribisch Nederland.

Tabel 1. Rekenvoorbeeld aantal leden en bijbehorende stemwaarde bij aparte kiescolleges voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (optie 1) en een kiescollege voor Caribisch Nederland (optie 2)

Kieskring	Inwoners op 1-1-2014	Leden kiescollege	Stemwaarde per lid ¹	Aantal zetels voor de kieskring
Drenthe	488.988	41	119	2,17
Flevoland	399.893	39	103	1,79
Friesland	646.317	43	150	2,87
Gelderland	2.019.692	55	367	8,98
Groningen	582.728	43	136	2,60
Limburg	1.120.006	47	238	4,98
Noord-Brabant	2.479.274	55	451	11,04
Noord-Holland	2.741.369	55	498	12,19
Overijssel	1.139.697	47	242	5,06
Utrecht	1.253.672	47 ²	267	5,59
Zuid-Holland	3.577.032	55	650	15,91
Zeeland	380.621	39	98	1,70
<i>Optie 1</i>				
		7	26	
<i>Bonaire</i>	<i>18.413</i>	5	37	<i>0,08</i>
		3	61	
		5	8	
<i>Sint Eustatius</i>	<i>4.020</i>	3	13	<i>0,02</i>
		5	4	
<i>Saba</i>	<i>1.846</i>	3	6	<i>0,01</i>
		3	6	
<i>Optie 2</i>				
		7	35	
<i>Caribisch Nederland</i>	<i>24.279</i>	5	49	<i>0,11</i>
		3	81	

¹ Aantal inwoners gedeeld door het honderdvoud van het aantal leden (artikel U 2 van de Kieswet).

² Op basis van het inwonertal op 1-1-2014 zou de provincie in aanmerking komen voor 49 provinciale statenleden.

3.4. Overige organisatorische aspecten

Verkiezing Eerste Kamer

Om mogelijke beïnvloeding te voorkomen dienen de leden van het kiescollege op hetzelfde moment voor de Eerste Kamer te stemmen als de leden van provinciale staten (zie § 2.2). Dit is momenteel op een dinsdagmiddag in mei om 15.00 uur. Gezien het tijdsverschil zal in Caribisch Nederland aan het begin van de ochtend moeten worden gestemd. Dit hoeft naar verwachting geen problemen op te leveren.

Indien gekozen zou worden voor een kiescollege per eiland, zouden de kiescolleges voor de verkiezing van de Eerste Kamerleden per eiland kunnen samenkomen in het eilandsraadgebouw. De gezaghebbers van de eilanden zouden aangewezen kunnen worden als verantwoordelijke voor de organisatie van de stemming. Indien gekozen zou worden voor een kiescollege voor heel Caribisch Nederland, zou het kiescollege voor de stemming kunnen samenkomen in één van de drie eilandsraadgebouwen, waarbij Bonaire gezien de omvang het meest voor de hand ligt. De gezaghebber van dit eiland zou dan verantwoordelijk kunnen worden voor de organisatie van de stemming.

Wat betreft de overige organisatorische aspecten zou waarschijnlijk aangesloten kunnen worden bij de wettelijke regeling van § 4 van hoofdstuk Ya Kieswet. Zo zou het proces-verbaal van de stemming voor de Eerste Kamerleden onmiddellijk na de stemming elektronisch naar de Kiesraad (centraal stembureau) kunnen worden verzonden, gevolgd door nazending per post.²⁰

Verkiezing kiescollege(s)

Voor de tijdstippen van kandidaatstelling en verkiezing van het kiescollege kan worden aangesloten bij de tijdstippen die gelden voor de eilandsraadsverkiezingen. Deze tijdstippen sluiten al aan bij de verkiezing van provinciale staten, omdat de wetgever voorzag dat de eilandsraden evenals provinciale staten de leden van de Eerste Kamer zouden gaan kiezen. Het gelijktijdig plaatsvinden van de verkiezingen voor de eilandsraad en het kiescollege werkt waarschijnlijk gunstig uit voor de opkomst en heeft grote organisatorische voordelen, omdat gebruik kan worden gemaakt van dezelfde stemlokalen en stembureauleden.

Het bestuurscollege van Sint Eustatius stelt dat de verkiezing voor het kiescollege niet op dezelfde dag moet worden gehouden als de verkiezing voor de eilandsraad. Dit zou betekenen dat de verkiezingen voor de eilandsraden (dan wel provinciale staten) verplaatst moeten worden, omdat de provinciale statenverkiezingen nu samenvallen met de eilandsraadsverkiezingen en het wenselijk is dat de verkiezingen voor provinciale staten en het kiescollege gelijktijdig plaatsvinden (zie § 2). Het is de vraag of de mogelijke voordelen van verkiezingen op aparte tijdstippen opwegen tegen het nadeel dat de opkomst bij de kiescollegeverkiezing in dat geval naar verwachting lager zal uitvallen.

Secretariaat kiescollege

Als de gezaghebber of gezaghebbers verantwoordelijk zouden worden voor de organisatie van de stemming voor de Eerste Kamer, ligt het voor de hand om het secretariaat van het kiescollege daar eveneens onder te

²⁰ Het voorziene artikel Ya 28 van de Kieswet (Stb. 2010, 347).

brengen. Het gaat om puur administratieve taken, zoals het organiseren van de vergaderingen van het kiescollege.

3.5. Financiële aspecten

Het kiezen van een afzonderlijk kiescollege leidt ertoe dat de openbare lichamen een extra verkiezing moeten organiseren. Aangezien het voor de hand ligt dat deze verkiezing samenvalt met de eilandsraadsverkiezingen, zullen de kosten lager zijn dan wanneer de verkiezing op een ander moment moet worden georganiseerd; er hoeven bijvoorbeeld geen afzonderlijke stembureaus te worden ingericht. In het kader van het combineren van de waterschapsverkiezingen met de verkiezingen voor provinciale staten zijn de meerkosten van een gecombineerde verkiezing (in Europees Nederland) onderzocht. Dit bedrag ligt tussen € 1,72 en € 2.02 per kiesgerechtigde.²¹ Uitgaande van deze bandbreedtes zouden de extra verkiezingskosten bedragen:

- Bonaire (11.073 Nederlandse kiesgerechtigden op 1-1-2014): tussen € 19.045 en € 22.367
- St. Eustatius (1.853 Nederlandse kiesgerechtigden op 1-1-2014): tussen € 3.187 en € 3.743
- Saba (816 Nederlandse kiesgerechtigden op 1-1-2014): tussen € 1.403 en € 1.648

Naast de kosten voor het organiseren van de verkiezingen zijn er ook kosten verbonden aan het functioneren van het kiescollege. Deze kosten bestaan vooral uit de vergoedingen voor de werkzaamheden van de leden. Hiervoor zou aangesloten kunnen worden bij de hoogte van de vergoedingen voor de leden van adviescolleges en commissies. In geval van één kiescollege voor heel Caribisch Nederland zou voorts sprake zijn van reis- en verblijfskosten indien de leden voor de stemming naar een ander eiland moeten afreizen. Tot slot zijn er kosten verbonden aan de secretariële ondersteuning van het kiescollege en de organisatie van de stemming voor de Eerste Kamer. De hoogte van de kosten hangt onder meer af van het aantal leden en hoe vaak zij bijeenkomen.

Indien gekozen zou worden voor het vormen van een kiescollege, moeten de extra kosten in het kader van de uitvoeringswetgeving nader worden onderzocht. Ook moet dan worden gezien hoe de kosten gedekt kunnen worden. Het bestuurscollege van Saba merkt op dat de extra kosten niet in zijn begroting zijn opgenomen en verzoekt mij om hier rekening mee te houden.

3.6. Procedurele vervolgstappen

Voor de introductie van één of meer kiescollege voor Caribisch Nederland is een nieuw voorstel tot wijziging van de Grondwet nodig. Het voorstel dat reeds aanhangig is bij de Eerste Kamer, voorziet erin dat de leden van de Eerste Kamer mede worden gekozen door «de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen» van de Caribische openbare lichamen.²² De zinsnede «algemeen vertegenwoordigende organen» kan niet anders worden gelezen dan als de eilandsraden, de enige organen van de openbare lichamen met een algemene vertegenwoordigingsopdracht. Het kiescollege zou geen algemene vertegenwoordigingsopdracht krijgen, maar uitsluitend de opdracht om de leden van de Eerste Kamer te kiezen.

²¹ *Kostenverdeling bij gecombineerde verkiezingen*, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 719, nr. 7, blz. 42.

²² Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 2 (artikel II, onder B).

Indien gekozen zou worden voor de vorming van een kiescollege, ligt het in de rede dat de regering het huidige voorstel tot wijziging van de Grondwet intrekt en een nieuw voorstel in procedure brengt. Een nieuw voorstel dient tot stand te komen volgens de gebruikelijke wetgevingsprocedure, waaronder verplichte consultatie van de bestuurscolleges van de eilanden en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Om te verzekeren dat de Grondwet op tijd gewijzigd zal zijn voor de Eerste Kamerverkiezing van 2019, zal de eerste lezing ruim vóór de eerstvolgende Tweede Kamerverkiezing moeten worden afgerond (zie ook § 5). Dit vereist dat alle actoren in het wetgevingsproces meewerken aan een spoedige behandeling van de eerste lezing. De noodzakelijke uitvoeringswetgeving zou tegelijk met de tweede lezing behandeld kunnen worden.

4. Een kiescollege voor niet-ingezetenen

4.1. Inleiding

Introductie van een kiescollege voor niet-ingezetenen betekent in twee opzichten een elementaire wijziging van de wijze waarop de leden van de Eerste Kamer worden gekozen. Grondwettelijk is verankerd dat alleen ingezetenen van een provincie kunnen kiezen voor en gekozen kunnen worden voor provinciale staten. Dit aspect van regionale binding zou bij introductie van een kiescollege voor niet-ingezetenen losgelaten worden. Daarnaast geldt dat de waarde van een stem van een statenlid per provincie is afgestemd op het aantal inwoners van de provincie dat het statenlid vertegenwoordigt (inclusief niet-kiesgerechtigden, waaronder niet-Nederlanders en minderjarigen). De stemwaarde van de leden van een kiescollege voor niet-ingezetenen zou op een andere wijze moeten worden berekend, aangezien het hanteren van een stemwaarde gebaseerd op de omvang van de gehele wereldbevolking ongerijmde consequenties zou hebben voor de mate van invloed van de Nederlandse niet-ingezetenen op de samenstelling van de Eerste Kamer en de precieze omvang van de wereldbevolking onbekend is.

In de volgende paragraaf zal ik allereerst belichten aan welke alternatieven kan worden gedacht om de stemwaarde van de leden van het kiescollege voor niet-ingezetenen te berekenen (§ 4.2). Daarna komen overwegingen inzake het aantal leden (§ 4.3), de vereisten voor kandidaatstelling en feitelijke samenkomst (§ 4.4), organisatorische aspecten (§ 4.5), financiële aspecten (§ 4.6) en mogelijke procedurele vervolgstappen (§ 4.7) aan bod.

4.2. Het bepalen van de stemwaarde van de leden

Voor het bepalen van de stemwaarde van de leden van een kiescollege voor niet-ingezetenen zijn drie alternatieven denkbaar. De eerste mogelijkheid is om de stemwaarde te bepalen door uit te gaan van het aantal niet-ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit. De tweede mogelijkheid is om uit te gaan van het aantal niet-ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit die als kiezer zijn geregistreerd.²³ Niet-ingezetenen moeten zich momenteel (voor iedere verkiezing) als kiezer laten registreren om aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees parlement te kunnen deelnemen. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding op grond waarvan registratie slechts eenmalig nodig zal zijn om aan de verkiezingen te kunnen deelnemen. De derde mogelijkheid is om alleen te kijken naar het aantal uitgebrachte stemmen bij de verkiezing voor het kiescollege.

²³ Zoals hierna uiteengezet wordt, is het aantal kiesgerechtigde Nederlanders niet bekend.

Een complicatie bij de eerste mogelijkheid is dat niet bekend is hoeveel Nederlanders in het buitenland wonen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken schat dat er *minstens* 800.000 Nederlanders in het buitenland woonachtig zijn.²⁴ Dit aantal is gebaseerd op het aantal bij de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland aangevraagde reisdocumenten. Niet alle Nederlanders die in het buitenland wonen, vragen echter een reisdocument aan; zeker in geval van een dubbele nationaliteit is daar veelal geen noodzaak toe. Verder is mogelijk dat de Nederlanders die in het buitenland een reisdocument hebben aangevraagd inmiddels weer in Nederland wonen. Ook het CBS beschikt niet over betrouwbare gegevens over het aantal niet-ingezetenen Nederlanders. Het CBS houdt wel gegevens bij over het aantal geëmigreerde en geremigreerde Nederlanders, maar daarbij wordt geen rekening gehouden met overlijden of denaturalisatie van geëmigreerde personen of met in het buitenland geboren kinderen met de Nederlandse nationaliteit.²⁵

Nagegaan is of de basisregistratie personen (BRP) een betrouwbare bron is om het aantal in het buitenland woonachtige Nederlanders te bepalen. In de BRP worden ook gegevens opgenomen van Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn. Dit zijn in de eerste plaats Nederlanders die zijn geëmigreerd. Daarnaast zijn het Nederlanders die door aangewezen bestuursorganen, zoals de belastingdienst, zijn ingeschreven vanwege de contacten die de bestuursorganen onderhouden met deze Nederlanders in verband met hun taakuitoefening en Nederlanders in het buitenland die zelf hebben verzocht om inschrijving. De BRP bevat dan ook niet de gegevens van *alle* Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn; dat is ook de opzet van de BRP niet. Voor zover de gegevens van niet-ingezetenen wel zijn opgenomen, is de gegevensset kleiner en niet altijd actueel. De reden daarvoor is dat de BRP voor de actualisering van de gegevens afhankelijk is van de (vrijwillige) opgave door de Nederlanders in het buitenland en van de aangewezen bestuursorganen, die alleen verplicht zijn tot actualisering van de gegevens als zij in verband met hun taakuitoefening de beschikking krijgen over nieuwe gegevens. De relevante gegevens, in het bijzonder of iemand nog Nederlander is, kunnen daarom achterhaald zijn.

Uit het voorgaande blijkt dat het niet mogelijk is aan de hand van betrouwbare gegevens het aantal Nederlanders woonachtig in het buitenland vast te stellen. Voor het bepalen van de stemwaarde van de leden van het kiescollege voor niet-ingezetenen is dat wel nodig, omdat anders het gevaar bestaat dat de stemwaarde steeds ter discussie wordt gesteld.

Wat betreft de tweede en derde mogelijkheid om de stemwaarde te bepalen geldt het volgende. De vraag of de stemwaarde van provinciale statenleden bepaald zou kunnen worden op basis van het aantal kiezers of het aantal uitgebrachte stemmen, is in de jaren tachtig uitgebreid aan de orde gekomen bij de parlementaire behandeling van een wijziging van de Kieswet in verband met de grondwetsherziening van 1983. In reactie op vragen vanuit de Tweede Kamer gaf Minister Rietkerk van Binnenlandse Zaken een beschouwing over de wijze waarop de stemwaarde van provinciale statenleden sinds 1923 wordt bepaald en de genoemde alternatieven.²⁶ De wijze waarop de stemwaarde wordt bepaald, houdt

²⁴ Kamerstukken II 2012/13, 32 734, nr. 15.

²⁵ Volgens het CBS zijn in de periode 1977 tot 2012 1.719.082 Nederlanders geëmigreerd. In dezelfde periode vestigden zich 1.252.540 personen met de Nederlandse nationaliteit in Nederland. Op basis van deze gegevens zouden er mogelijk 466.542 Nederlanders in het buitenland wonen.

²⁶ Kamerstukken II 1982/83, 17 319, nr. 7, blz. 10–12.

verband met de wijze waarop wij de verkiezing van de Eerste Kamer beschouwen. Ziet men deze verkiezing als een rechtstreekse verkiezing door de leden van provinciale staten, dan ligt het in de rede om uit te gaan van de omvang van de provinciale bevolking (het aantal inwoners dat de leden van provinciale staten vertegenwoordigen). Ziet men de verkiezing van de Eerste Kamer echter als een indirecte verkiezing door de kiezers, dan ligt het meer in de rede om te kijken naar het aantal uitgebrachte stemmen.

Een berekening waarbij wordt uitgegaan van het aantal kiesgerechtigden achtte mijn ambtsvoorganger vanuit theoretisch oogpunt echter minder juist:

«Ofwel men kiest als uitgangspunt dat de staten alle inwoners van de provincie vertegenwoordigen, ofwel men kiest voor de redenering dat de kiezers, zij het indirect, de leden van de Eerste Kamer kiezen. De eerste redenering leidt tot de berekeningswijze die thans in de Kieswet is neergelegd, de laatste kan er mijns inziens slechts toe leiden dat men uitgaat van het aantal daadwerkelijk opgekomen kiezers bij de statenverkiezingen en niet van het aantal kiesgerechtigden. Beide redeneringen zijn mijns inziens te verdedigen.»²⁷

Ik deel de opvatting dat een berekening op basis van het aantal kiesgerechtigden minder juist lijkt. Dat geldt evenzeer voor het alternatief waarbij wordt gekeken naar het aantal kiezers dat zich voor een verkiezing heeft *geregistreerd*. Als de verkiezing van de Eerste Kamer wordt gezien als een indirecte verkiezing door de kiezers, lijkt het enigszins willekeurig om uit te gaan van het aantal kiezers dat zich heeft laten registreren in plaats van het aantal kiezers dat daadwerkelijk heeft gestemd.

Belangrijker is dat elke keuze voor een alternatieve berekeningswijze voor de groep niet-ingezetenen als resultaat geeft dat bij de verkiezing van de Eerste Kamer met verschillende grootheden wordt gewerkt. Door bij een en dezelfde verkiezing uit te gaan van twee principiële van elkaar verschillende berekeningswijzen, hinkt men op twee gedachten wat betreft de verkiezing van de Eerste Kamer. Aldus wordt ook geen recht gedaan aan het uitgangspunt dat bij verkiezingen de stem van elke kiesgerechtigde (relatief) even zwaar weegt. Aan deze bezwaren zou slechts tegemoet kunnen worden gekomen als wordt gekozen voor een systeem waarbij de stemwaarde voor de gehele verkiezing van de Eerste Kamer wordt berekend op basis van het aantal uitgebrachte stemmen en dus voor het opgeven van het huidige, op het aantal inwoners van de provincies georiënteerde systeem. Aangezien de berekeningswijze als gezegd samenhangt met een bepaalde visie op de verkiezing van de Eerste Kamer, vergt dit een principiële discussie.

4.3. Aantal leden en stemwaarde

In de vorige paragraaf zijn de complicaties uiteengezet bij het bepalen van de stemwaarde van de leden van een kiescollege voor niet-ingezetenen. Om niettemin een indicatie te geven van mogelijke ledenaantallen en de bijbehorende stemwaarden, staan hieronder enkele rekenvoorbeelden. In tabel 2 is voor de stemwaarde van provinciale statenleden uitgegaan van de huidige berekeningswijze (aantal inwoners gedeeld door het honderdvoud van het aantal leden) en voor de kieskring «buitenland» van het aantal geldige stemmen van kiezers buiten Nederland bij de laatste verkiezing voor de Tweede Kamer (aantal geldige stemmen gedeeld door

²⁷ Kamerstukken II 1982/83, 17 319, nr. 7, blz. 12.

het honderdvoud van het aantal leden).²⁸ Tabel 3 ziet op de situatie waarin de stemwaarden voor zowel de provincies als de kieskring «buitenland» bepaald zouden worden op basis van het aantal geldig uitgebrachte stemmen.

Het aantal uitgebrachte stemmen zal na de invoering van een permanente registratie van kiezers in het buitenland mogelijk hoger uitvallen. Niet-ingezetenen hoeven zich dan niet langer voor iedere verkiezing opnieuw te registreren, wat er naar verwachting toe leidt dat meer niet-ingezetenen aan de verkiezingen zullen deelnemen.

Tabel 2. Rekenvoorbeeld bij stemwaardebepaling op basis van het aantal inwoners (provincies) en het aantal geldig uitgebrachte stemmen (buitenland)

Kieskring	Inwoners (provincies) en geldige stemmen (buitenland) ¹	Leden kiescollege	Stemwaarde per lid	Aantal zetels voor de kieskring
Drenthe	488.988	41	119	2,17
Flevoland	399.893	39	103	1,79
Friesland	646.317	43	150	2,87
Gelderland	2.019.692	55	367	8,98
Groningen	582.728	43	136	2,60
Limburg	1.120.006	47	238	4,98
Noord-Brabant	2.479.274	55	451	11,03
Noord-Holland	2.741.369	55	498	12,18
Overijssel	1.139.697	47	242	5,06
Utrecht	1.253.672	47	267	5,58
Zuid-Holland	3.577.032	55	650	15,90
Zeeland	380.621	39	98	1,70
		3	119	
<i>Buitenland</i>	<i>35.686</i>	5	71	0,16
		7	51	

¹ Voor de provincies is uitgegaan van het aantal inwoners op 1 januari 2014 en voor de kieskring «buitenland» van het aantal geldige stemmen bij de Tweede Kamerverkiezing van 2012.

Tabel 3. Rekenvoorbeeld bij stemwaardebepaling op basis van het aantal geldig uitgebrachte stemmen

Kieskring	Geldige stemmen ¹	Leden kiescollege	Stemwaarde per lid	Aantal zetels voor de kieskring
Drenthe	222.734	41	54	2,36
Flevoland	148.519	39	38	1,58
Friesland	297.307	43	69	3,17
Gelderland	892.853	55	162	9,51

²⁸ *Cijfers deelname kiezers buiten Nederland afkomstig van de gemeente Den Haag*, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 142, nr. 38, blz. 1.

Kieskring	Geldige stemmen ¹	Leden kiescollege	Stemwaarde per lid	Aantal zetels voor de kieskring
Groningen	263.468	43	61	2,80
Limburg	449.465	47	96	4,82
Noord-Brabant	958.341	55	174	10,21
Noord-Holland	1.134.203	55	206	12,09
Overijssel	492.143	47	105	5,27
Utrecht	564.216	47	120	6,02
Zuid-Holland	1.400.153	55	255	14,97
Zeeland	169.674	39	44	1,83
		3	119	
<i>Buitenland</i>	<i>35.686</i>	5	71	<i>0,38</i>
		7	51	

¹ Voor de provincies is uitgegaan van het aantal geldige stemmen bij de provinciale statenverkiezingen van 2011 en voor de kieskring «buitenland» van het aantal geldige stemmen bij de Tweede Kamerverkiezing van 2012.

4.4. Vereisten voor kandidaatstelling

Een vraag die apart aandacht behoeft, is of voor het lidmaatschap van het kiescollege vereist zou moeten zijn dat de betrokkene niet-ingezetene is. Uitgangspunt van ons huidige kiesrecht is dat de vereisten voor de uitoefening van het recht om te stemmen (actief kiesrecht) en gekozen te worden (passief kiesrecht) zoveel mogelijk in elkaars verlengde liggen. Dit zou betekenen dat de leden van het kiescollege eveneens niet-ingezetene moeten zijn. Het is echter goed mogelijk dat het kiescollege juist wel in Nederland samenkomt (zie ook § 4.5). In dat geval zou het tot praktische complicaties kunnen leiden als alleen niet-ingezetenen tot het kiescollege worden toegelaten.

Een vergelijkbare vraag doet zich voor bij de ondersteuning van kandidatenlijsten. Uitgangspunt in het huidige kiesrecht is dat kandidaten worden voorgedragen door kiezers. Daarvoor moeten de kandidatenlijsten in beginsel door personen worden ondersteund die het actief kiesrecht bezitten. Voor een kiescollege voor kiezers buiten Nederland betekent dit dat een kandidatenlijst moet worden ondersteund door tientallen kiezers buiten Nederland. Dat heeft praktische implicaties voor de politieke partijen waarvoor het verzamelen van ondersteuningsverklaringen – die binnen twee weken voorafgaand aan de kandidaatstelling moeten zijn afgelegd – soms een moeizame opgave kan zijn.

4.5. Overige organisatorische aspecten

Verkiezing Eerste Kamer

Het ligt in de rede dat de leden van een kiescollege voor niet-ingezetenen voor de stemming bijeenkomen in Europees Nederland. In dat geval kan zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de stemming door de leden van provinciale staten; het proces-verbaal van de stemming kan bijvoorbeeld onverwijld na de stemming worden overgebracht naar het

centraal stembureau (de Kiesraad).²⁹ Het is echter de vraag of het gelukkig is als de stemming, zoals bij provinciale staten, wordt georganiseerd en voorgezeten door een commissaris van de Koning. Het is immers wenselijk dat alle stemmingen voor de Eerste Kamer op hetzelfde tijdstip plaatsvinden en de commissarissen van de Koning zijn op dat tijdstip reeds verantwoordelijk voor de organisatie en het voorzitterschap van de stemming door provinciale staten. Denkbaar is ook dat de burgemeester van een gemeente wordt aangewezen, bijvoorbeeld de gemeente Den Haag.

Verkiezing kiescollege

Een kiescollege voor niet-ingezetenen brengt met zich dat er een nieuwe verkiezing moet worden georganiseerd voor niet-ingezetenen, naast de bestaande verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees parlement en de toekomstige referendumverkiezingen. Het ligt in de rede dat de gemeente Den Haag voor deze verkiezing verantwoordelijk zou worden, omdat zij reeds verantwoordelijk is voor de organisatie van de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees parlement door niet-ingezetenen. Beoogd is dat de gemeente Den Haag ook bij referenda de verkiezing voor niet-ingezetenen zal organiseren. Nu de taken van het hoofdstembureau en het centraal stembureau niet afwijken van de taken bij de provinciale statenverkiezingen, zouden het hoofdstembureau en centraal stembureau van de provincie waar het kiescollege bijeenkomt deze taken kunnen vervullen bij de verkiezing van het kiescollege.

Secretariaat kiescollege

Het secretariaat van het kiescollege zou, evenals de organisatie van de stemming, ondergebracht kunnen worden bij een commissaris van de Koning of (de burgemeester van) de gemeente Den Haag.

4.6. Financiële aspecten

Bij de invoering van een kiescollege voor niet-ingezetenen zou een nieuwe verkiezing georganiseerd moeten worden voor Nederlanders in het buitenland. Uitgaande van de kosten van de verkiezing voor de Tweede Kamer zouden de kosten naar verwachting circa € 800.000 bedragen. Na invoering van een permanente registratie van Nederlandse kiezers in het buitenland zouden de kosten mogelijk hoger uitvallen, omdat een dergelijk register er naar verwachting toe leidt dat meer Nederlanders in het buitenland aan de verkiezingen deelnemen.

De kosten verbonden aan het functioneren van het kiescollege zouden vooral bestaan uit vergoedingen voor reis- en verblijfskosten en voor de werkzaamheden van de leden, secretariële ondersteuning van het kiescollege en de organisatie van de stemming voor de Eerste Kamer. De hoogte van de kosten hangt onder meer af van het aantal leden en hoe vaak zij bijeenkomen.

4.7. Procedurele vervolgstappen

De introductie van een kiescollege voor niet-ingezetenen vergt een wijziging van de Grondwet. Omdat bij een kiescollege voor Caribisch Nederland andere vraagstukken spelen en het van groot belang is dat Nederlanders in Caribisch Nederland spoedig invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer, acht ik het niet wenselijk om beide kiescolleges te combineren in één voorstel tot grondwetwijziging (zie

²⁹ Artikel T 11 van de Kieswet.

verder § 5). Voor een kiescollege voor niet-ingezetenen dient naar mijn oordeel dan ook een apart voorstel tot grondwetswijziging in procedure te worden gebracht. De noodzakelijke uitvoeringswetgeving zou tegelijk met de tweede lezing behandeld kunnen worden.

5. Mogelijkheden tot samenvoeging

Zoals uit de voorgaande paragrafen is gebleken, ligt een samenvoeging van kiescolleges voor Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland en niet-ingezetenen om principiële en praktische redenen niet voor de hand. Dit oordeel wordt door de Kiesraad gedeeld. Voor het bepalen van de stemwaarde van de leden van een kiescollege voor Caribisch Nederland kan relatief eenvoudig bij het Europees-Nederlandse systeem worden aangesloten, terwijl de stemwaardebepaling bij de leden van een kiescollege voor niet-ingezetenen om een fundamenteel andere benadering vraagt.

Daarbij komt dat het van groot belang is dat Nederlanders in Caribisch Nederland zo spoedig mogelijk invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Al in 2006 is met de eilanden afgesproken dat een voorziening zal worden getroffen voor deelname aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.³⁰ Uit artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vloeit voort dat de Nederlandse ingezetenen van de eilanden het kiesrecht voor het Nederlandse parlement moeten kunnen uitoefenen.³¹ Het is hoe dan ook niet toelaatbaar om een (ongerechtvaardigd) onderscheid te maken tussen Nederlandse ingezetenen in het Europese deel van Nederland en Nederlandse ingezetenen in het Caribische deel van Nederland.³² Het EVRM verplicht niet tot het toekennen van het kiesrecht aan niet-ingezetenen.³³

Om ervoor te zorgen dat Nederlanders in Caribisch Nederland bij de Eerste Kamerverkiezing van 2019 invloed kunnen uitoefenen, moet de Grondwet vóór de kandidaatstelling voor die verkiezing (23 april 2019) gewijzigd zijn. Dit is alleen mogelijk indien de eerste lezing is afgerond vóór de kandidaatstelling voor de eerstvolgende verkiezing van de Tweede Kamer (kandidaatstelling gepland op 30 januari 2017). Omdat de discussies over beide kiescolleges zeer ongelijksoortig zijn, zou het risico dat de Grondwet niet op tijd gewijzigd is door het combineren van deze discussies aanzienlijk toenemen. Nederlanders in Caribisch Nederland zouden dan tot na 2019 verstoken blijven van invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer, hetgeen ik niet acceptabel acht.

Volledigheidshalve merk ik op dat de commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning en voor Koninkrijksrelaties van de Eerste Kamer van oordeel zijn dat de kwestie van mogelijke invloed van niet-ingezetenen op de samenstelling van de Eerste Kamer losgekoppeld dient te worden van de

³⁰ Slotverklaring van de miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van de eilanden (10 en 11 oktober 2006), nader uitgewerkt in het Overgangsakkoord van 12 februari 2007.

³¹ Voorlichting van de Raad van State inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, Kamerstukken II 2006/07, 30 800-IV, nr. 3, blz. 23.

³² Bijvoorbeeld artikel 1 van de Grondwet, artikel van het 14 EVRM in combinatie met artikel 3 van het Eerste Protocol EVRM, artikel 1 lid 1 van het Twaalfde Protocol EVRM en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Zie ook mijn brief van 6 november 2013 aan de voorzitter van de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2013/2014, 33 268, I, blz. 3).

³³ EHRM 15 maart 2012, *Sitaropoulos en Giakoumopoulos t. Griekenland*, appl. no. 42202/07.

kwestie van invloed van Nederlandse inwoners van Caribisch Nederland op de samenstelling van de Eerste Kamer.³⁴

Ik heb een afschrift van deze brief gezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

³⁴ Kamerstukken I 2014/2015, 33 900, A, blz. 4.