

Vergaderjaar 1991-1992

22 315

Voorstel van wet van de leden Wiebenga en Weisglas tot wijziging van de Kieswet in verband met de mogelijkheid tot instelling van stembureaus, welke uitsluitend zijn bestemd voor per brief uit te brengen stemmen op diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen van Nederland in het buitenland alsmede op het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba

A

ADVIES RAAD VAN STATE**REACTIE VAN DE INDIENERS**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 6 februari 1992

's-Gravenhage, 16 maart 1992

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 4 oktober 1991, TK 91-69, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet van de leden Wiebenga en Weisglas tot wijziging van de Kieswet in verband met de mogelijkheid tot instelling van stembureaus, welke uitsluitend zijn bestemd voor per brief uit te brengen stemmen op diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen van Nederland in het buitenland alsmede op het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba, met memorie van toelichting.

Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

I. Algemeen

Op 20 september werd ons voorstel van wet getiteld «Voorstel van wet van de leden Wiebenga en Weisglas tot wijziging van de Kieswet in verband met de mogelijkheid tot instelling van stembureaus, welke uitsluitend zijn bestemd voor per brief uit te brengen stemmen op diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen van Nederland in het buitenland alsmede op het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba» (Kamerstukken II 1991-1992, 22 315, nrs. 1-3) ter overweging aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 4 oktober 1991, kenmerk TK 91-69, heeft de Tweede Kamer dit voorstel bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt.

In zijn advies van 6 februari 1992, no. W04.91.0565, plaatst de Raad een viertal kanttekeningen bij het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting. In het hierna volgende wordt op deze punten achtereenvolgens ingegaan.

1. In geval van inwilliging van verzoekschriften als bedoeld in artikel M3, eerste lid, eerste volzin, en in artikel M3, eerste lid, tweede volzin, juncto artikel M4, vierde lid, van de Kieswet (Stb. 1989, 423) draagt de burgemeester van 's-Gravenhage zorg voor de toezending van de briefstembe-scheiden aan de kiezer in het buitenland (artikel M6, eerste lid).

In het huidige artikel M6, eerste lid, onder b, is neergelegd dat de burgemeester van 's-Gravenhage op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze zo spoedig mogelijk aan de kiezer een aan de burge-meester geadresseerde retourenve-loppe zal zenden. In artikel I, onder B, wordt voorgesteld om deze adres-sering te wijzigen in een adressering aan het hoofd van de daartoe aange-wezen diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van Nederland in het buitenland of aan het kabinet van de Gouverneur van de Neder-landse Antillen onderscheidenlijk van Aruba. Deze wijziging van artikel M6, eerste lid, onder b, neemt niet in acht kiezers wier werkelijke woonplaats niet is gelegen in een land als bedoeld in artikel M9, eerste lid (artikel I, onder E), noch in de Nederlandse Antillen of in Aruba.

Uit de voorgestelde tekst van artikel M7, vierde lid (artikel I, onder C), en de daarbij behorende toelichting blijkt dat voor deze categorie kiezers de huidige regeling van kracht blijft. Zij zenden ingevolge de voorgestelde tekst van artikel M7, vierde lid, onder c, hun bescheiden in de bijbehorende retourenveloppe aan de burgemeester van 's-Gravenhage. In de voorgestelde tekst van artikel M6, eerste lid, onder b, wordt evenwel niet geregeld dat aan deze kiezers een aan de burge-meester van 's-Gravenhage geadres-seerde retourenveloppe wordt toege-zonden. Naar het oordeel van de Raad ware hierin te voorzien.

2. Voor de inrichting van brief-stembureaus in de Nederlandse Antillen en Aruba is in het wetsvoorstel een afzonderlijke regeling getroffen. Voor deze landen is in het voorgestelde artikel M9, tweede lid (artikel I, onder E), vastgelegd dat daar bij het kabinet van de Gouverneur van de Neder-landse Antillen onderscheidenlijk van Aruba briefstembureaus worden gevestigd. Voorts regelt het voorge-stelde artikel M9, vierde lid (artikel I, onder E), dat de leden van deze

1. De Raad constateert terecht dat voor kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland wier werkelijke woonplaats niet is gelegen in een land al waar, ingevolge artikel M9 van het wetsvoorstel, een briefstem-bureau wordt ingericht, de huidige regeling van kracht blijft. De Raad merkt op dat in het voorgestelde artikel M6 niet is geregeld dat aan deze categorie kiezers een aan de burgemeester van 's-Gravenhage geadresseerde retourenveloppe wordt toegezonden.

Deze opmerking van de Raad is juist. In verband hiermee is de voorgestelde tekst van artikel M6, eerste lid, onder b, bij nota van wijziging aangevuld met de woorden «danwel aan de burgemeester van 's-Gravenhage».

2. De Raad merkt op dat bij hem de vraag is gerezen waarom in artikel M9, vierde lid, niet de Minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken, maar de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba, is belast met de benoeming van de leden en de plaatsvervangende leden van de briefstembureaus in de Nederlandse Antillen onderschei-denlijk in Aruba.

In reactie hierop merken wij op dat het ons bij nader inzien inderdaad

briefstembureaus worden benoemd door de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba.

Bij de Raad is de vraag gerezen wat de reden is om niet de Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, maar de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba de benoeming van de leden van eerder genoemde stembureau's te laten verrichten. Tenminste ware hieraan in de toelichting aandacht te besteden.

3. Blijkens paragraaf 2 van de memorie van toelichting heeft het wetsvoorstel tot doel om naast reeds getroffen voorzieningen in de Kieswet de mogelijkheid te openen tot inrichting van briefstembureaus in ambassades en consulaten en op het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse-Antillen onderscheidenlijk Aruba. De eerste ondertekenaar van het voorstel heeft een voorstel hiertoe reeds gedaan bij de behandeling van de algehele herziening van de Kieswet in 1989. Naar aanleiding van dit voorstel heeft de Kiesraad op verzoek van de regering in 1990 een advies uitgebracht. In dit advies signaleert de Kiesraad enkele punten waarbij in deze complicaties kunnen optreden (Kamerstukken II 1990-1991, 21 910, nr. 1, bladzijde 13-14). Ten aanzien van de inrichting van briefstembureaus komt de Kiesraad tot een negatief oordeel. In de toelichting wordt niet expliciet ingegaan op de door de Kiesraad gesignaleerde complicaties. De toelichting ware aan te vullen.

juister lijkt de Minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken met deze taak te belasten. Tweede-Kamerverkiezingen zijn Nederlandse verkiezingen, met de uitvoering waarvan Nederlandse organen dienen te worden belast. Aan dit uitgangspunt wordt minder recht gedaan bij onze aanvankelijke keuze voor het «Koninkrijksorgaan», de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en van Aruba. In verband hiermee is de tekst van het voorgestelde vierde lid van artikel M9 aangepast.

3. De Raad maakt onder punt 3 van zijn advies melding van het feit dat de Kiesraad zich, desgevraagd, in een advies uit 1990 negatief uitlaat over de inrichting van briefstembureaus op ambassades en consulaten en voorts enkele punten signaleert waarbij complicaties kunnen optreden (Kamerstukken II 1990-1991, 21 910, nr. 1, blz. 13-14). De Raad constateert dat in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel niet wordt ingegaan op de gesignaleerde complicaties en verzoekt dit alsnog te doen.

Wij merken hieromtrent het volgende op. In zijn advies van 11 juni 1990, nr. KR90/9/U1, aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken merkt de Kiesraad in de eerste plaats op dat men zich dient te realiseren dat ook bij instelling van briefstembureaus op ambassades en consulaten een tijdige inzending van het stembiljet voor sommige kiezers niet altijd mogelijk zal zijn in verband met de grote afstand tot de ambassade of het consulaat, terwijl ook de binnenlandse postverbinding in sommige landen veel tijd kan vergen. Reden waarom de Kiesraad pleit voor in ieder geval handhaving van een briefstembureau in 's-Gravenhage «voor die kiezers, die om bepaalde redenen aan toezending van het stembiljet naar Nederland de voorkeur geven».

De opmerking van de Kiesraad is in zoverre juist, dat het thans voorliggende wetsvoorstel niet alle problemen die kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland ondervinden bij deelname aan Tweede-Kamer- en Europese Parlementsverkiezingen, oplossen. Niettemin is de afstand van briefstemmer tot ambassade of consulaat

wèl altijd veel geringer dan de afstand briefstemmer – gemeente 's-Gravenhage. De kans dat briefstemmen tijdig te bestemder plaatse zullen komen is ingevolge de door ons voorgestae regeling dan ook veel groter dan volgens de regeling in de huidige Kieswet. Het voorstel van de Kiesraad tot handhaving van een briefstembureau in 's-Gravenhage, hebben wij dan ook niet overgenomen.

Voorts merkt de Kiesraad op dat bijzondere aandacht zal moeten worden besteed aan de instructie van de leden van de briefstembureaus op ambassades en consulaten, gezien de geringe ervaring die er bij Nederlanders in den vreemde zal zijn met het verrichten van stembureau-taken.

Deze opmerking van de Raad is juist. Wij vertrouwen erop dat ambassadepersoneel en personeel werkzaam op de consulaten grondig zullen worden voorbereid op hun nieuwe stembureautaak. In dit verband wijzen wij erop dat op dit moment «voor de Nederlandse markt» instructie-materiaal voor (brief)stembureauleden voor handen is, waarvan mogelijkerwijs gebruik kan worden gemaakt. In aanvulling hierop ware denkbaar dat op de ministeries van Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken specifiek op briefstembureaus op ambassades en consulaten toegesneden voorlichtingsmateriaal wordt vervaardigd.

Blijkens zijn advies verwacht de Kiesraad de meeste problemen bij de procedure tot vaststelling van de verkiezingsuitslag. Een vertraging ten gevolge van het te laat binnenkomen van de uitslagen van briefstembureaus in het buitenland kan nauwelijks worden aanvaard, aldus de Raad. De Raad schetst in zijn advies hoe de procedure naar zijn oordeel zou kunnen verlopen.

In ons wetsvoorstel hebben wij hierbij aangesloten. In onderdeel L, bevattende een wijziging van artikel N 11, tweede lid, is bepaald dat het hoofd van de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging en de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en van Aruba er in de eerste plaats voor dienen te zorgen dat het proces-verbaal bevattende de uitslag «terstond op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze» ter kennis van de burgemeester van

's-Gravenhage wordt gebracht. Hierbij hebben wij – evenals de Kiesraad – het oog op een verzending per telefax. Wij gaan er wat dit aangaat vanuit dat de desbetreffende Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland beschikken over de hiervoor benodigde apparatuur. In de tweede plaats moeten genoemde personen ervoor zorgdragen dat het (originele getekende) proces-verbaal en de verzegelde pakken, bedoeld in de artikelen N2 en N9, «zo spoedig mogelijk op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze van de burgemeester van 's-Gravenhage worden overgebracht». Hierbij hebben wij – wederom evenals de Kiesraad – het oog op een overbrenging per diplomatieke post.

Aldus gaan wij ervan uit dat de uitslagen van de verschillende briefstembureaus tijdig in het bezit zullen zijn van het hoofdstembureau te 's-Gravenhage.

Zekerheidshalve hebben wij gemeend het aanvangstijdstip van de zitting van dit hoofdstembureau te moeten bepalen op veertien uur in plaats van op het gebruikelijke tijdstip van tien uur.

De Kiesraad merkt in zijn advies op dat duidelijk zal zijn dat problemen in de communicatie met de briefstembureaus in het buitenland tot ernstige vertragingen bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag kunnen leiden.

Wij merken hierover nog het volgende op. Ernstige verstoringen van internationale communicatieverbindingen gedurende enkele dagen zouden inderdaad voor problemen kunnen zorgen. Niettemin, dergelijke calamiteiten doen zich in de praktijk – gelukkig – nagenoeg niet voor. De periode tussen het tellen der stemmen en de uitslagvaststelling door het hoofdstembureau te 's-Gravenhage biedt naar ons oordeel voldoende mogelijkheden om zelfs communicatiestoornissen van beperkte omvang en duur nog op te kunnen vangen. Voorts merken wij in dit verband nog op dat ons inziens problemen voor een deel vooraf kunnen worden voorkomen, onder meer door een (tijdelijke) aanschaf door de gemeente 's-Gravenhage van extra fax-apparatuur, waardoor de uitslagen vanuit de ambassades en consulaten sneller kunnen «binnenstromen».

Tot slot besteedt de Kiesraad in zijn advies van 11 juni 1990 nog aandacht aan de kwestie van mogelijke tijdsverschillen. De Raad bepleit een zodanige keuze van openingstijden van briefstembureaus dat de uitslag op de dag van stemming om 19.00 uur Nederlandse tijd kan worden vastgesteld.

In het onderhavige wetsvoorstel is aandacht besteed aan deze kwestie. In de memorie van toelichting, paragraaf 3, onderdeel c, is de regeling nader uiteengezet. Wij hebben gekozen voor een andere opzet dan de Kiesraad voorstaat. Ingevolge onze opzet zullen de briefstembureaus overal ter wereld zijn geopend op de (woens)dag van stemming van acht uur (een later aanvangstijdstip kan worden vastgesteld) tot negentien uur plaatselijke tijd. Aan een dergelijke opzet geven wij de voorkeur uit een oogpunt van uniformiteit en duidelijkheid voor de kiezer. In beginsel wordt, zoals te doen gebruikelijk, direct na negentien uur begonnen met het tellen der stemmen en wordt de uitslag opgemaakt. Ten einde te voorkomen dat uitslagen uit het buitenland bekend zouden worden op een moment waarop in ons land nog gestemd kan worden, is gekozen voor de constructie, waarbij in bepaalde, nader aan te wijzen, gevallen het tellen der stemmen eerst de volgende ochtend om acht uur plaatselijke tijd plaatsvindt.

Tot slot wijdt de Kiesraad in zijn voornoemde advies nog enige algemene beschouwingen aan de onderhavige problematiek. De Raad merkt op dat een wijziging van de huidige regeling slechts dient te worden overwogen, indien deze een daadwerkelijke verbetering voor de betrokken kiezers zou betekenen en bovendien geen ernstige problemen meebrengt die het zorgvuldig verloop van de verkiezingen in gevaar kunnen brengen. De Raad vraagt zich af of het voordeel van de tijdwinst voor de kiezers in den vreemde opweegt tegen de mogelijke problemen, met name bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag, die hiervan het gevolg kunnen zijn.

Na hetgeen wij hierover reeds hebben opgemerkt in de memorie van toelichting, volstaan wij thans

4. Het college constateert dat in de memorie van toelichting geen gewag wordt gemaakt van de financiële consequenties van het wetsvoorstel. Ingevolge artikel 15 van de Comptabiliteitswet 1976 (Stb. 671) juncto punt 114 van de Aanwijzingen voor de wetgevings-techniek dienen in een afzonderlijk onderdeel in de memorie van toelichting de financiële gevolgen te worden vermeld. Hierin ware te voorzien.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
G. H. Veringa

met te stellen dat wij er in gemoede van overtuigd zijn dat de onderhavige regeling de Nederlandse kiesgerechtigden in het buitenland aanmerkelijk meer mogelijkheden biedt tot het daadwerkelijk kunnen uitoefenen van het hun grondwettelijk toekomend kiesrecht. De door de Kiesraad gesignaleerde problemen en knelpunten erkennen wij ten dele, doch deze zijn naar ons oordeel in het onderhavige wetsvoorstel op een alleszins verantwoorde wijze tot een oplossing gebracht.

4. De Raad constateert in zijn advies dat in de memorie van toelichting nog niet is ingegaan op de financiële consequenties van het wetsvoorstel. De Raad verzoekt hierin alsnog te voorzien.

Wij merken hierover op dat de reden waarom in de memorie van toelichting geen aandacht is besteed aan de financiële consequenties van de door ons voorgestane regeling is gelegen in het nagenoeg ontbreken hiervan. De enige door ons voorziene kosten zullen bestaan uit:

1. mogelijke vergoedingen voor leden van briefstembureaus en eventueel extern personeel dat deze stembureaus ten dienste staat;
2. de (tijdelijke) huur van extra (fax)communicatie-apparatuur door de gemeente 's-Gravenhage en
3. hogere verzendkosten voor de gemeente 's-Gravenhage en het ministerie van Buitenlandse Zaken, als gevolg van een hogere deelname aan de verkiezingen door in het buitenland woonachtige kiesgerechtigde Nederlanders.

Tegenover deze kosten zullen ook enige – spaarzame – besparingen staan, met name voor de kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland (minder verzendkosten).

Tot slot zal voor een deel ook nog sprake zijn van een verschuiving van enige kosten, aangezien de uitslagvaststelling op ambassades en consulaten automatisch minder werkzaamheden zal meebrengen voor minder briefstembureaus in de gemeente 's-Gravenhage.

Al met al geeft het vorenvermelde ons geen reden voor eventuele financiële compensatiemaatregelen, noch in de richting van de gemeente 's-Gravenhage, noch in de richting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Wat de gemeente

's-Gravenhage betreft, merken wij nog op dat deze gemeente ter compensatie van de harerzijds gemaakte kosten, in het bijzonder in relatie tot het stemmen per brief, jaarlijks uit het Gemeentefonds een bedrag van ca. f 400 000 ontvangt. Dat bedrag is gebaseerd op de aanname dat gemiddeld eens per twee jaar een verkiezing van de Tweede Kamer of van het Europese Parlement zal plaatsvinden en op een geschatte opkomst van 25% van de buiten Nederland woonachtige kiezers. Wanneer wordt bedacht dat bij de twee in 1989 gehouden verkiezingen de percentages geregistreerden en geldig uitgebrachte stemmen respectievelijk 6,27 en 4 (Europees Parlement) en 4,29 en 3 (Tweede Kamer) bedroegen, moge duidelijk zijn dat er in de jaarlijkse tegemoetkoming voor de gemeente 's-Gravenhage nog wel enige «rek» zit.

Wiebenga
Weisglas