

KIESRAAD

4-11-88

GEVESTIGD IN HET GEBOUW VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN TE 'S-GRAVENHAGE - TEL. (070) 71 79 11

88/54

Schedeldoekshaven 200
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Uw brief van	Ons kenmerk	's-Gravenhage,
20-09-1988, nr. CW88/57/U8	4072	4-11-1988

Onderwerp
Voorstel voor nieuwe regeling
inzake registratie van en
stemuitbrenging door kiesge-
rechtigde Nederlanders in
het buitenland

Bij uw bovengenoemde brief stelde u de Raad in kennis van de afronding van een in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken verricht onderzoek naar mogelijkheden tot verbetering van de procedure inzake registratie van en stemuitbrenging door in het buitenland woonachtige kiesgerechtigde Nederlanders. Het opgestelde onderzoeksrapport, getiteld "Onderzoek kiesrecht Nederlanders in het buitenland", deed u de Kiesraad toekomen. U verzocht de Raad advies uit te brengen over de hierin opgenomen voorstellen en zo mogelijk tegelijk met het advies tekstvoorstellen te doen tot wijziging van de desbetreffende artikelen uit het wetsvoorstel tot herziening van de Kieswet (Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nrs. 1-2).

In het onderzoeksrapport wordt een nieuwe, meer gecentraliseerde, opzet van de procedure inzake registratie van en stemuitbrenging door kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland bepleit. De belangrijkste elementen van de voorgestelde nieuwe regeling zijn:

- centrale registratie van alle in het buitenland woonachtige kiesgerechtigde Nederlanders bij de gemeente 's-Gravenhage;
- centralisatie van het stemmen per brief binnen de bestaande kamerkieskring 's-Gravenhage;
- een grotere inschakeling van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland bij de controle en de verzending van formulieren en briefstembescheiden;
- samenvoeging van de huidige modelformulieren D 2-1, J 13 en K 9 tot één model-formulier en
- verzending van formulieren en briefstembescheiden via de diplomatieke post.

De Raad wijst erop dat hij over de problematiek van de uitoefening van het kiesrecht door Nederlanders in het buitenland reeds eerder op uw verzoek advies heeft uitgebracht (advies van 3 april 1987, nr. 3926B). In dat advies besteedde de Raad onder meer aandacht aan de wijze van registratie. De Raad concludeerde dat het niet wel doenlijk is in Nederland een enigszins betrouwbare permanente registratie van kiezers in het buitenland op te zetten. Voor de overwegingen van de Raad zij verwezen naar genoemd advies. Over een systeem van centrale registratie, zoals thans aan de orde, liet de Raad zich in dat advies niet uit.

Het oordeel van de Raad over de in het onderzoeksrapport voorgestelde nieuwe, meer gecentraliseerde, opzet van de procedure inzake registratie van en stemuitbrenging door kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland moet mede worden gezien tegen de achtergrond van de door de Raad in zijn voornoemde advies van 3 april 1987 aangegeven oorzaken van de geringe deelname aan de Tweede-Kamerverkiezing van 1986 door Nederlanders in het buitenland.

In dit advies wees de Raad niet de huidige procedure van registratie en stemuitbrenging aan als de voornaamste oorzaak van de geringe deelname aan de verkiezing, doch de geringe belangstelling onder de Nederlanders in het buitenland voor de Nederlandse verkiezingen. De Raad is deze mening nog altijd toegedaan.

Dat zo zijnde, laat zich de vraag stellen of een wijziging van de procedure van registratie en stemuitbrenging (zoals bijv. thans voorgesteld) wel in betekenende mate kan bijdragen aan een verhoging van de opkomst. De Kiesraad is hiervan niet op voorhand overtuigd. De Raad is geneigd te stellen dat verbetering van de voorlichting van de Nederlandse kiezers in het buitenland uit een oogpunt van opkomstbevordering belangrijker moet worden geacht dan verbetering van de huidige regelgeving.

De Raad is niettemin van oordeel dat waar verbeteringen in de regelgeving mogelijk zijn, deze serieus dienen te worden overwogen. In dit verband is de Raad van oordeel dat bepaalde elementen uit de voorgestelde nieuwe opzet zeker kunnen worden aangemerkt als verbeteringen. Verbeteringen, zowel uit een oogpunt van efficiency als uit een oogpunt van dienstverlening aan de Nederlandse kiezers in het buitenland. Een goed voorbeeld van dit laatste is het voorstel om voortaan gebruik te maken van één samengevoegd model-formulier. Dit voorkomt het nodeloos - en nogal wat tijd vergende - heen en weer sturen van stukken tussen Nederland en de kiezers in het buitenland. Het voorstel de registratie van Nederlandse kiezers in het buitenland voortaan centraal te laten geschieden bij de gemeente 's-Gravenhage kan uit een oogpunt van efficiency een verbetering zijn, indien die gemeente daartoe over voldoende middelen en menskracht beschikt. Hetzelfde geldt voor de inschakeling van die gemeente voor de verwerking van de per brief uitgebrachte stemmen.

Mede in dit verband wijst de Raad er overigens op dat bij de invoering van het kiesrecht voor Nederlanders in het buitenland is afgezien van een dergelijke, centrale, opzet, gelet op het potentiële aantal kiezers van ca. 600.000. Dit aantal zal anno 1988 nog in dezelfde orde van grootte liggen. Daarmee rijst de vraag of een centrale opzet anno 1988 dan wél aanvaardbaar is te achten. In het onderzoeksrapport wordt ervan uitgegaan dat de daadwerkelijke doelgroep niet groter zal zijn dan 75.000 kiezers. Wanneer gelet wordt op het aantal personen dat zich ten behoeve van de Tweede-Kamerverkiezing van 1986 als kiezer liet registreren (ca. 57.000) dan lijkt dit

geen onredelijke veronderstelling. De Raad is van oordeel dat bij een dergelijk aantal een centrale opzet uit een oogpunt van efficiency de voorkeur verdient boven de huidige decentrale opzet, waarbij in beginsel alle Nederlandse gemeenten zijn ingeschakeld. Niettemin kan niet worden uitgesloten dat de deelname bij volgende verkiezingen voor de Tweede Kamer of het Europese Parlement (aanzienlijk) hoger zou kunnen uitvallen. Het is de vraag of de gemeente 's-Gravenhage alsdan niet voor onaanvaardbaar grote (financiële, personele en organisatorische) problemen zou kunnen komen te staan. De Raad laat zich niet uit over de vraag of hij verwacht dat er in de (nabije) toekomst sprake zal zijn van een groeiende belangstelling van de zijde van de Nederlandse kiesgerechtigden in het buitenland. Wel leek het hem van belang uw aandacht voor dit aspect te vragen.

In het onderzoeksrapport wordt voorgesteld ook de briefstemmen van Nederlanders die alleen ten tijde van de verkiezing in het buitenland verblijven (wegens beroep of werkzaamheden) door de gemeente 's-Gravenhage te laten verwerken. De aantallen tot deze categorie behorende kiezers in aanmerking nemende, stemt de Raad met dit voorstel in. De gemeente 's-Gravenhage zal dan van de inwilliging van een verzoek om per brief te mogen stemmen mededeling moeten doen aan de woongemeente van de persoon in kwestie om dubbel stemmen te voorkomen.

Enkele elementen van de voorgestelde nieuwe opzet riepen bij de Raad vragen op. Onder meer in relatie tot de rol die de diplomatieke posten is toegedacht ter zake van verzending en toetsing van stukken. De Raad wijst erop dat niet ieder land een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging binnen zijn grenzen heeft.

Het heeft de Raad verbaasd dat het onderzoeksrapport geen informatie bevat over de vraag of de onderscheidene Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland in staat zijn de aan hen toegedachte taken naar behoren uit te voeren. Bij de Tweede-Kamerverkiezing van 1986 is gebleken dat reeds de enkele toezending van formulierensets de diplomatieke posten voor niet onaanzienlijke problemen plaatste. Het moge duidelijk zijn dat, nu wordt voorgesteld de posten een nog actievere rol toe te kennen, extra personele en financiële voorzieningen noodzakelijk zullen zijn. De Raad acht het van belang dat hieromtrent duidelijke afspraken worden gemaakt voordat wordt overgegaan tot invoering van een nieuwe regeling.

Overigens is de Raad opgevallen dat in het onderzoeksrapport wordt opgemerkt (blz. 5) "dat de bij de vertegenwoordigingen beschikbare registraties van Nederlanders in het buitenland redelijk betrouwbaar zijn voor wat betreft de persoonsidentificerende- en nationaliteitsgegevens, doch onbetrouwbaar zijn met betrekking tot adresgegevens". De Raad vraagt zich hieromtrent in de eerste plaats af of "redelijk betrouwbaar" in deze aanvaardbaar is te achten. Voorts wijst de Raad erop dat Nederlanders in het buitenland niet verplicht zijn zich te laten registreren bij de ambassade of het consulaat waaronder zij ressorteren. Vele Nederlanders doen dit wel, doch anderen doen dit om hen moverende redenen niet. De Raad vraagt zich af op welke wijze registratieformulieren van tot deze laatste categorie behorende personen kunnen worden getoetst door de desbetreffende ambassades of consulaten.

De Raad ziet ook als een lacune in het onderzoeksrapport dat hierin geen gegevens zijn opgenomen over de frequentie van de diplomatieke postverbin-

dingen naar en van de onderscheidene diplomatieke vertegenwoordigingen.

Voorts heeft de Raad zich afgevraagd of inschakeling van de diplomatieke vertegenwoordigingen wel praktisch is voor met name die landen die dicht bij Nederland zijn gelegen en waar veel Nederlanders woonachtig zijn (BRD, België en Frankrijk). Men denke in dit verband aan de grote aantallen Nederlanders die in de grensstreek woonachtig zijn en die in veel gevallen gebruik zullen maken van de mogelijkheid bij volmacht of in een stembureau naar keuze in Nederland te stemmen.

Een volgend probleem ligt bij de kiezers in de Nederlandse Antillen en Aruba. De Raad wijst erop dat zich aldaar geen Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging bevindt en er lijkt ook geen andere instelling te zijn die de taken van de ambassade in deze zou kunnen vervullen. Voor deze rijkdelen zou dan ook moeten gelden dat verzending rechtstreeks naar de gemeente 's-Gravenhage geschiedt. Wel zou het Kabinet van de Gouverneur, zoals in het verleden, een rol kunnen spelen bij de beschikbaarstelling van de aanvraagformulieren voor registratie en stemuitbrenging.

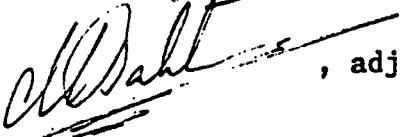
In het onderzoeksrapport wordt voorgesteld voor ieder land een uiterste datum van terugzending te doen vaststellen in overleg tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de gemeente 's-Gravenhage, welke datum op de desbetreffende formulieren zou moeten worden gedrukt. Het komt de Raad voor dat de uiterste datum van terugzending in beginsel voor ieder land gelijk zou moeten zijn en dat die datum uit een oogpunt van rechtzekerheid in ieder geval in de wet dient te worden vastgelegd. Te late indiening van het verzoek c.q. van het stembiljet betekent immers dat het verzoek niet in behandeling wordt genomen c.q. het stembiljet terzijde wordt gelegd. Bij de termijnstelling zou in de wet wel verschil kunnen worden gemaakt tussen de kiezers in de Antillen en Aruba, die de stukken rechtstreeks naar de gemeente 's-Gravenhage dienen te zenden, en de overige kiezers in het buitenland. Het lijkt redelijk voor de verzending door de ambassade naar de gemeente 's-Gravenhage een termijn van maximaal zes dagen te rekenen.

De Raad zou ook nog willen wijzen op het probleem van de frankering. In artikel L 7, vijfde lid, en artikel L 8, tweede en derde lid, wordt als voorwaarde voor het doen meetellen van het stembiljet gesteld dat de retourenveloppe voldoende gefrankeerd is. Aangenomen mag worden dat hieronder, indien de verzending plaatsvindt via de ambassade, kan worden verstaan: voldoende gefrankeerd voor verzending naar de ambassade. Of dit het geval is, zal echter niet kunnen worden vastgesteld door de gemeente 's-Gravenhage.

Tot slot merkt de Raad nog op dat de door u gevraagde nota van wijziging met bijbehorende toelichting als bijlage bij dit advies is gevoegd.

De Kiesraad,

, voorzitter

, adjunct-secretaris