

Vergaderjaar 2019–2020

**35 418**

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot 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**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 23 april 2020

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt Verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

**blz.**

ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Inhoud van het voorstel	3
3. Advies en consultatie	6
ARTIKELSGEWIJS	7

### **ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat ertoe strekt het kiesrecht voor de Eerste Kamer ook toe te kennen aan Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn. Daartoe wordt een apart kiescollege voorgesteld. Zij willen daar graag enkele opmerkingen over maken en de regering een paar vragen stellen.

Allereerst merken de leden van de VVD-fractie op dat zij de opvatting van de regering delen dat het onevenwichtig is dat Nederlanders in het buitenland thans geen invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer hebben, terwijl deze personen wel kiesrecht voor de Tweede Kamer en het Europees parlement hebben. Dat moet worden hersteld.

Ervan uitgaande dat dit wetsvoorstel zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer wordt aangenomen en voorts ervan uitgaande dat de reguliere verkiezingen voor de Tweede Kamer in maart 2021 plaatsvinden, zou het mooi zijn als reeds in 2023 de Nederlanders in het buitenland invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer zouden kunnen hebben. Acht de regering dit een realistisch scenario, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot 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. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt van het voorstel, dat het wenselijk is dat Nederlanders die in het buitenland wonen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Deze leden steunen dan ook het voorstel van de regering om voor Nederlanders die in het buitenland wonen een kiescollege voor de Eerste Kamer in het leven te roepen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden vinden het een goede zaak dat de regering een wetsvoorstel indient dat het mogelijk maakt voor niet-ingezetenen om, weliswaar indirect, voor de samenstelling van de Eerste Kamer te stemmen. D66 pleit al jaren voor het oplossen van dit democratisch tekort. Deze leden willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel om een verandering van 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 in overweging te nemen. Deze leden hebben over dit voorstel een aantal vragen die zij graag aan de regering willen voorleggen.

De leden van de SP-fractie hebben met enige verbazing kennis genomen van het voorstel om een kiescollege te vormen voor de Eerste Kamer voor niet-ingezetenen. De leden van de SP-fractie hebben hierover een aantal vragen en een opmerking.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggende voorstel. Zij delen de mening dat Nederlanders die in het buitenland wonen en op dit moment wel kunnen deelnemen aan de verkiezing voor de Tweede Kamer en het Europees parlement, ook invloed zouden moeten kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Deze leden kunnen instemmen om dat toe doen, net zoals eerder voor Nederlandse inwoners van Caribisch Nederland het geval was, via een in te stellen kiescollege. Deze leden delen ook de mening dat de uitwerking via dit Kiescollege in de Kieswet kan worden vastgelegd. Over de bepaling van de waarde van een stem van een lid van het kiescollege bij de verkiezing van de Eerste Kamer (de stemwaarde) hebben deze leden wat vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot 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. Deze leden constateren dat het voorstel ertoe strekt het kiesrecht voor de Eerste Kamer ook toe te kennen aan niet-ingezetenen, te weten Neder-

landers in het buitenland. Daartoe wordt een speciaal kiescollege ingesteld.

Bij deze leeft nog een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om de Grondwet te wijzigen en een kiescollege in te voeren voor niet-ingezetenen ten behoeve van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Zij vinden het een goede gedachte om te bezien of en hoe de betrokkenheid van niet-ingezetenen kan worden versterkt. Maar zij vragen zich wel af of er niet meer duidelijkheid moet zijn over de precieze mogelijkheden voor uitvoering, voordat er tot wijziging van de Grondwet kan worden overgegaan. Met name vragen deze leden hierbij aandacht voor de vormgeving van het kiescollege in het licht van de evenredige vertegenwoordiging.

## **2. Inhoud van het voorstel**

Eerder schetste de regering drie opties om Nederlanders in het buitenland kiesrecht voor de Eerste Kamer te geven. Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat het instellen van een apart kiescollege de beste keuze is. Het wetsvoorstel regelt alleen het instellen van het kiescollege, de nadere uitwerking daarvan geschiedt op een later moment bij wijziging van de Kieswet. Dan komt ook de stemwaarde van een lid van het kiescollege Eerste Kamer aan de orde. Voor nu spreekt de regering een voorkeur uit voor de wijze waarop die stemwaarde wordt bepaald. De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de totale nadere regeling in de Kieswet. Zij spreken de hoop uit dat in het kader van de tweede lezing van het onderhavige wetsvoorstel inzicht kan worden gegeven in die nadere regeling. Is de regering daartoe bereid? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de grondwetgever in 1983 de mogelijkheid heeft geopend voor de wetgever om het kiesrecht voor de Tweede Kamer aan niet-ingezetenen toe te kennen. Kan de regering uiteenzetten, waarom anders dan bij de grondwetsherziening van 1983 nu wel is gekozen voor het ook openen van deze mogelijkheid voor de verkiezing van de Eerste Kamer?

Bij de verkiezing van de Eerste Kamer is de stemwaarde van een statenlid en een lid van een kiescollege in de Caribische openbare lichamen afgestemd op het totaal aantal inwoners van de provincie, onderscheidenlijk het openbaar lichaam dat het statenlid of kiescollegelid vertegenwoordigt, inclusief niet-kiesgerechtigden, onder wie niet-Nederlanders en minderjarigen. De leden van de CDA-fractie onderschrijven het standpunt van de regering dat de stemwaarde van een lid van het kiescollege voor Nederlanders in het buitenland in redelijkheid niet gebaseerd kan worden op de omvang van de gehele wereldbevolking.

De regering is van mening dat het, alles afwegende, de voorkeur verdient om alleen de stemwaarde van de leden van een kiescollege voor Nederlanders in het buitenland te bepalen op basis van het aantal uitgebrachte stemmen. Hoe verhoudt deze keuze zich tot de constatering van de regering: «Door bij een en dezelfde verkiezing uit te gaan van twee principeel van elkaar verschillende berekeningswijzen, hinkt men op twee gedachten wat betreft de verkiezing van de Eerste Kamer en wordt ook geen recht gedaan aan het uitgangspunt dat bij verkiezingen de stem van elke kiesgerechtigde (relatief) even zwaar weegt.» (TK 31 142, nr. 88, blz. 8)?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op het bezwaar, dat de stemwaarde in dit systeem pas kan worden vastgesteld na afloop van de stemming. Ook vragen deze leden hoe een verschil in de berekeningswijze van de stemwaarde zich verhoudt tot artikel 4 van de

Grondwet. Deze leden vragen de regering een cijfermatige vergelijking te maken van de effecten van de verschillende berekeningswijzen. De nadere uitwerking van de verkiezing van het kiescollege voor Nederlanders in het buitenland zal plaatsvinden bij wet, de Kieswet. De leden van de CDA-fractie vragen, mede gelet op het advies van de Kiesraad, of de regering bereid is over de nadere uitwerking in de Kieswet inzicht te geven vóór de tweede lezing van het voorstel tot grondwetswijziging.

De leden van de D66-fractie constateren dat het voorstel zelf niet regelt hoe de stemwaarde voor het kiescollege van niet-ingezetenen zal worden bepaald, terwijl de toelichting hier wel op in gaat. Deze leden vragen de regering dan ook waarom dit nu wel in de toelichting wordt besproken terwijl dit (nog) niet wettelijk wordt geregeld. Neemt de regering hier al een voorschot op een discussie die in een later stadium nog moet plaatsvinden? Enige duidelijkheid hoe en wanneer de regering de bepaling van de stemwaarde precies gaat regelen zou bevorderlijk zijn voor de behandeling van de wet. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering op dit punt.

Stel dat de regering de bepaling van de stemwaarde daadwerkelijk gaat regelen zoals in de toelichting is beschreven, dan wordt de stemwaarde berekend op grond van het aantal daadwerkelijk uitgebrachte stemmen door niet-ingezetenen voor de verkiezing van het kiescollege. Dat is op een heel andere manier dan de stemwaarde van de andere kiezers. Is de regering het met deze leden eens dat hierdoor een democratische ongelijkheid ontstaat? En is deze ongelijkheid op te lossen door uit te gaan van het aantal personen dat is ingeschreven in de registratie niet-ingezetenen (RNI)? De regering acht bepaling van de stemwaarde op basis van het RNI niet wenselijk omdat dit register niet actueel is. Ziet de regering mogelijkheden om het RNI op orde te krijgen totdat wettelijk wordt vastgesteld hoe de stemwaarde precies bepaald zal worden?

Bij de leden van de GroenLinks-fractie leven vragen over hoe de stemwaardes worden vastgesteld mocht dit voorstel worden aangenomen en tot een regeling in de Kieswet leiden. De regering benoemt varianten en kiest uiteindelijk een van deze varianten. De aan het woord zijnde leden zouden graag een nadere toelichting hierop ontvangen. Zij zouden daarbij graag expliciet een reactie ontvangen op het feit dat, met de door de regering gekozen variant, er onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds het principe dat nu bij de provincies en bij de openbare lichamen geldt, waarbij de stemwaarde wordt bepaald op basis van het aantal inwoners, en het voorstel om bij de niet-ingezetenen te kiezen voor het feit dat het aantal kiezers dat daadwerkelijk opkomt de basis vormt voor de stemwaarde. Zou het, zo vragen deze leden, niet logischer en rechtvaardiger zijn om voor alle groepen uit te gaan van dezelfde basis voor het bepalen van de stemwaarde? Met andere woorden: heeft de regering ook overwogen om voor het bepalen van de stemwaarde van een provincie of een openbaar lichaam te kijken naar het aantal kiesgerechtigden dat gebruik maakt van het stemrecht bij de verkiezingen van provinciale staten en bij de verkiezing van het kiescollege van de openbare lichamen? Graag ontvangen deze leden hier een nadere toelichting op.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben eerder aandacht gevraagd voor de positie van Nederlanders die woonachtig zijn in de andere landen van het Koninkrijk en geen stemrecht hebben voor de Tweede Kamerverkiezingen. Deze leden vragen hier nu opnieuw aandacht voor. Want klopt het, zo vragen zij, dat wanneer er een kiescollege voor niet-ingezetenen komt voor de verkiezingen voor de Eerste Kamer, ook inwoners van Aruba, Curacao en Sint-Maarten dan als niet-ingezetenen kunnen deelnemen aan deze verkiezingen? Zo ja, kan de regering aangeven waarom deze Nederlanders wel mogen stemmen voor een kiescollege voor de Eerste Kamer, maar niet mogen deelnemen aan de verkiezingen

voor de Tweede Kamer? Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat Nederlanders die woonachtig zijn in de andere landen van het Koninkrijk, net zo goed als niet-ingezetenen die op bijvoorbeeld het Franse deel van Sint-Maarten of in Australië wonen, geraakt kunnen worden door besluiten die door de Tweede Kamer en Eerste Kamer worden genomen? Graag ontvangen deze leden een nadere beschouwing van de regering op dit vlak. Zij verzoeken de regering hierbij expliciet in te gaan op de positie van artikel 4 van de Grondwet ten aanzien van dit vraagstuk.

De leden van de SP-fractie constateren dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van de provinciale staten, die op hun beurt worden gekozen door de inwoners van de betreffende provincies. Ook constateren deze leden dat ingezetenen van ons land, die niet in een provincie wonen maar in een «openbaar lichaam», op «getrapte» wijze, middels een kiescollege, invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. In dit wetsvoorstel krijgen ook niet-ingezetenen op getrapte wijze invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer. Deze leden vragen waarom deze groep mensen, die niet in ons land woont, toch invloed krijgt op de samenstelling van de Eerste Kamer. Waarom wordt voor deze specifieke groep afstand genomen van de grondwettelijke systematiek voor de verkiezing van de Eerste Kamer? Deze leden constateren met tevredenheid dat niet-ingezetenen wél kunnen kiezen voor de Tweede Kamer. Zij vragen zich af of het wetsvoorstel een einde wil maken aan dit onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen. Ook vragen zij zich af of daarmee een einde wordt gemaakt aan het idee van de Eerste Kamer als een vertegenwoordiging die gekozen wordt door de provincies. Valt daarmee niet ook een belangrijk staatsrechtelijk argument weg voor het bestaan van de Eerste Kamer, zo vragen deze leden. Zou het onderscheid in rechten tussen ingezetenen en niet-ingezetenen niet evengoed kunnen worden opgeheven door de Eerste Kamer af te schaffen?

Bij de leden van de PvdA-fractie leven over de bepaling van de waarde van een stem van een lid van het kiescollege bij de verkiezing van de Eerste Kamer (de stemwaarde) wat vragen. Zoals zij begrijpen is de regering van mening dat de stemwaarde van de leden van een kiescollege voor Nederlanders in het buitenland bepaald moet worden op basis van het aantal uitgebrachte stemmen. Begrijpen de aan het woord zijnde leden het dan goed dat naarmate er meer stemmen door Nederlanders in het buitenland worden uitgebracht dat daarmee ook de invloed van het desbetreffende kiescollege op de samenstelling van de Eerste Kamer zal groeien? Zo nee, wat wordt dan wel bedoeld?

Hoeveel van die Nederlanders brengen nu gemiddeld hun stem uit bij verkiezingen van de Tweede Kamer? En hoe groot is daarmee hun invloed op de samenstelling van de Tweede Kamer? Wat is de verwachting ten aanzien van het aantal stemmers uit het buitenland voor het kiescollege voor de Eerste Kamer?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Raad van State aanbeveelt tot een meer zorgvuldige weging te komen van argumenten. In dat licht vragen genoemde leden het volgende. In het voorstel wordt gekozen voor de variant waarbij de weging van de stem van niet-ingezetenen op een andere wijze wordt vastgesteld dan de stem van ingezetenen. Voor ingezetenen is het gewicht van de stem afhankelijk van de opkomst, in verhouding tot het aantal kiesgerechtigden in de provincie, danwel het openbare lichaam. Dit maakt dat er een juridisch onderscheid wordt gemaakt tussen ingezetenen en niet-ingezetenen op de wijze waarop met een stem wordt ingegaan. Juridisch zuiverder zou het zijn wanneer niet-ingezetenen als kiesgerechtigde een stem uitbrengen voor

een kiescollege dat een veertiende gebied vertegenwoordigt, te weten niet-ingezetenen. Het gewicht van dit kiescollege zou vervolgens 0 zijn, immers er zijn geen ingezetenen. Niet-ingezetenen hebben hiermee het recht om te stemmen, enkel de stemwaarde van de leden van het kiescollege dat vervolgens de leden van de Eerste Kamer kiest, is nul. Uiteraard zien de leden van de ChristenUnie-fractie dat dit het bezwaar oplevert of dit voldoende uitdrukking geeft aan het feit dat de stemmen meetellen voor het uiteindelijke resultaat. Maar dat betekent niet dat daarmee zonder meer een juridische inconsequentie is gerechtvaardigd. Vanuit het belang van een zorgvuldige totstandkoming van (grond)wetgeving, vragen de leden van de ChristenUnie-fractie nader te beargmenteren waarom een juridisch onderscheid tussen niet-ingezetenen en ingezetenen hier gerechtvaardigd wordt geacht.

De leden van de ChristenUnie-fractie herinneren zich dat bij de wijziging van de Grondwet om de inwoners van Caribisch Nederland invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer, duidelijk is uitgesproken dat de grondwetgever het niet acceptabel vindt als buitenlanders invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Deze leden vragen de regering in te gaan op de uitwerking van dit wetsvoorstel voor Nederlanders in het buitenland met een dubbele nationaliteit. Voorts vragen deze leden of de regering kan verzekeren dat de stem van mensen die niet of niet meer over de Nederlandse nationaliteit beschikken en in het buitenland wonen niet zal worden meegewogen voor de verkiezing van de Eerste Kamer.

De leden van de SGP-fractie missen bij de uiteenzetting over de wettelijke voorziening een beschouwing over de grootte van het kiescollege. In eerdere brieven heeft de regering benadrukt dat het vanwege de evenredigheid belangrijk is dat het kiescollege niet te klein is. Om goed te kunnen beoordelen of het kiescollege zal kunnen voldoen aan de grondwettelijke eis van evenredigheid is het echter ook van belang dat duidelijkheid gegeven wordt over de voornemens ten aanzien van het aantal leden van het kiescollege. Wat zijn de inzichten van de regering over de gewenste omvang?

De regering geeft aan dat het register niet-ingezetenen niet actueel is. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre dit ook geldt ten aanzien van het kiesregister. Is daarbij ook de mogelijkheid dat het register niet-actueel is? Wat is dan precies de toegevoegde waarde van het register niet-ingezetenen? Is er bovendien wel altijd zicht op of er nog steeds sprake is van het Nederlanderschap?

Nu wordt voorgesteld om de stemwaarde te relateren aan het aantal uitgebrachte stemmen, vragen de leden van de SGP-fractie zich af hoe dat getal zich ongeveer verhoudt tot het totaal aantal ingeschrevenen in het kiesregister. Welk deel van de ingeschrevenen brengt normaal een stem uit voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer of het Europees parlement?

Ook vragen de leden van de SGP-fractie zich af in hoeverre het kiescollege in de praktijk ook uitvoerbaar zal zijn. Zij hebben uit eerdere brieven begrepen dat het de verwachting is dat het kiescollege in Europees Nederland bij elkaar komt. Is dat inderdaad de bedoeling of is het de bedoeling om te gaan werken met digitale stemmen? Hoe kan dan worden vastgesteld of het wel gaat om de daadwerkelijk gekozenen?

### **3. Advies en consultatie**

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over de praktische uitwerking van het voorliggende voorstel. De registratie van Nederlanders in het buitenland is niet vlekkeloos en de stemverhoudingen, zoals in het voorstel zelf al aangestipt, zijn lastiger te bepalen. Kan de regering nader ingaan op de opmerkingen van de Kiesraad, die zorgen uit over de

verschillende behandeling van groepen kiezers op basis van stemwaardebepaling, los van de vraag of het ingezetenen zijn of niet?

### **ARTIKELSGEWIJS**

*Artikel III (additioneel artikel VI)*

De leden van de SGP-fractie vinden het een goede zaak dat het additioneel artikel in het wetsvoorstel is opgenomen. Wel vragen zij zich af of niet tegelijkertijd moet worden voorzien in het automatisch vervallen van dat artikel, bijvoorbeeld tien jaar na inwerkingtreding.

De voorzitter van de commissie,  
Ziengs

De adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx