

Vergaderjaar 2020–2021

**35 785**

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

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 21 mei 2021

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 afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Bosma

Adjunct-griffier van de commissie,  
Verhoev

## **I. ALGEMEEN**

### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel 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. Met het instellen van een apart kiescollege voor de verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal krijgen ook Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dat achten deze leden een goede zaak. Zij spreken de hoop uit dat reeds in 2023 Nederlanders in het buitenland die invloed krijgen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel 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 zijn nog altijd verheugd over het voorliggend voorstel waardoor Nederlanders in het buitenland – indirect – stemrecht krijgen voor de senaat. Al jaren pleiten zij voor een oplossing voor dit democratisch tekort. Wel hebben deze leden nog vragen over de berekening van de stemwaarde van de leden van het kiescollege voor de Eerste Kamer, mede naar aanleiding van de voorlichting hierover door de Raad van State.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel 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. Zij 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 fractie van de SP hebben de 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 gelezen en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben, gelet op het feit dat het voorliggende voorstel een zogenaamd tweede lezingsvoorstel is, geen uitgebreide inbreng.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden constateren dat de uitwerking van voorstel leidt tot keuzes waaraan onvermijdelijk haken en ogen verbonden zijn en die de vraag naar de wenselijkheid van het voorstel oproepen. Zij hebben nog enkele vragen.

## **2. Hoofdpijnen van het voorstel, kiescollege en stemwaardebepaling**

Het onderhavige wetsvoorstel regelt slechts het instellen van het kiescollege, zo stellen de leden van de VVD-fractie vast. De nadere uitwerking geschiedt op een later moment bij wijziging van de Kieswet. Eén aspect daarvan heeft betrekking op het bepalen van de stemwaarde. Daarvoor zijn verschillende varianten denkbaar. Bij brief van 28 oktober 2020 (Kamerstuk 35 418, nr. 9) heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten de Kamer in het voorjaar van 2021 nader te informeren. Graag krijgen de leden van de VVD-fractie inzicht in de wijze waarop de uitvoeringswetgeving vorm wordt gegeven en waaraan wordt gedacht als het gaat om de keuze voor de stemwaardebepaling.

De leden van de D66-fractie brengen in herinnering dat de regering in de toelichting behorend bij het voorstel in eerste lezing aangaf dat het wat haar betreft, 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.» Dit in afwijking van de regeling die geldt voor de stemwaarden van provincies en het kiescollege voor de openbare lichamen, waarbij wordt uitgegaan van alle ingezetenen (waaronder niet-Nederlanders en niet-kiesgerechtigden). Deze leden begrijpen dat het geen sinecure is om het aantal niet-ingezetenen nauwkeurig vast te stellen, om zo tot een stemwaarde te komen die op gelijke voet staat met die van provincies en het kiescollege voor de openbare lichamen. Dat neemt echter niet weg dat de voornoemde voorkeur tot een zodanig groot onderling verschil zou leiden, dat zij dit onwenselijk achten vanuit democratisch oogpunt en een perspectief van gelijkheid. De voorkeur van de regering zou Nederlanders in het buitenland een gewicht van net een halve zetel toekennen, zo blijkt uit de voorlichting van de Raad van State. Terwijl dit – in de huidige stelsystematiek – boven de drie zetels behoort te komen, om iedere Nederlander daadwerkelijk «gelijkelijk stemrecht» in de zin van artikel 4 van de Grondwet te geven. Deze leden zoeken derhalve naar een stemwaardebepaling die de democratische gelijkheid het meest zuiver weet te benaderen, en zo recht doet aan de stem van Nederlanders in het buitenland. Zij constateren daarbij dat de Raad van State in haar voorlichting niet ingaat op de mogelijkheid de stemwaarde te bepalen op basis van het aantal permanent geregistreerde kiezers in het buitenland. Deelt de regering met deze leden dat dit van de Grondwet mag en ziet zij dit als een goede mogelijkheid? Kan de regering uiteenzetten welke extra stemwaarde dit zou opleveren ten opzichte van het slechts bepalen van de stemwaarde op basis van de uitgebrachte stemmen? Welke mogelijkheden ziet de regering om het aantal permanent geregistreerde stemgerechtigden in het buitenland te verhogen? Kan de regering toelichten welke stappen zij de voorbije jaren heeft ondernomen om hen te bereiken met de oproep hun stem te laten gelden? Ziet de regering naast de mogelijkheid dit te verbeteren, tevens mogelijkheden de registratie van het totaal aantal Nederlanders in het buitenland de komende jaren up-to-date te krijgen? Tegen welke obstakels loopt de regering daarbij aan?

De leden van de D66-fractie vernemen voorts graag wanneer zij het voorstel voor de uitvoeringswet tegemoet kunnen zien.

De leden van de D66-fractie zijn tot slot benieuwd of en wanneer zij de brief tegemoet kunnen zien waarin de Minister ingaat op de vraag welke mogelijkheden er – in aanvulling op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State- zijn om bij het bepalen van de stemwaarde van het nieuwe kiescollege de evenredigheid te optimali-

seren, bijvoorbeeld door een nader te bepalen correctiefactor toe te passen op de stemwaarde van de leden van het nieuwe kiescollege.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering op welke wijze de aanpassing van de Kieswet zal worden vormgegeven. In het bijzonder vragen deze leden naar de voorgestelde bepaling van de stemwaarde. Welke mogelijkheden zijn er om bij het bepalen van de stemwaarde van het nieuwe kiescollege de evenredigheid te optimaliseren, bijvoorbeeld door een nader te bepalen correctiefactor toe te passen op de stemwaarde van de leden van het nieuwe kiescollege, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van de SP vragen nogmaals waarom het ingezetenenbeginsel wordt losgelaten voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Zij zien hier geen noodzaak toe. Hoe verhoudt zich dit tot de geest van de Grondwet?

Verder vragen de leden van de fractie van de SP naar de stemverhoudingen binnen het te vormen kiescollege. Hoe verhouden deze zich tot de stemmen uit de provincies? Daarnaast vragen deze leden naar de registratie van kiezers in het buitenland. Hoe telt dit mee bij de stemverhouding, zeker nu die registratie niet vlekkeloos is?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben op dit moment slechts een vraag aan de regering. Die vraag ziet op de nog komende uitwerking van het kiescollege voor niet-ingezetenen waarvoor, als het voorliggende voorstel ook in tweede lezing beide Kamers passeert, de Kieswet moet worden aangepast. Deze leden zouden graag van de regering vernemen of zij een update kan geven inzake de denkbare berekeningen voor het bepalen van de stemwaarden. In de eerste lezing heeft de regering enkele denkbare berekeningen met beide Kamers gedeeld, maar dit waren niet alle denkbare berekeningen. Kan de regering daarom op dit punt nader aangeven welke denkbare berekeningen er zijn en hoe de regering straks zal komen tot een voorstel voor de meest optimale berekening?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering al meer zicht heeft op de wijzigingen van de Kieswet die na eventuele aanname van voorliggend voorstel door beide Kamers, nodig zullen zijn. Op welke termijn zou de betreffende wetgeving in behandeling kunnen worden genomen, en verwacht de regering dat de nieuwe regeling voor de eerstvolgende verkiezing van de Eerste Kamer van kracht kan zijn? Is de regering nog steeds 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? Is de regering daarmee ook nog steeds voornemens de stemwaarde van de leden van provinciale staten en de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen, niet te veranderen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering in de mondelinge behandeling niet alleen gesproken heeft over de keuze om niet-ingezetenen een positie te geven bij de verkiezing van de Eerste Kamer, maar ook dat dit een recht zou zijn op grond van artikel 50 van de Grondwet. Deze leden vragen een nadere toelichting op deze uitspraak. Deze stelling impliceert namelijk dat tot op heden te weinig recht gedaan zou zijn aan de grondrechten van niet-ingezetenen. Kan de regering bevestigen dat dit niet het geval is en dat het continueren van de huidige regeling een legitieme keuze zou zijn? Onderkent de regering eveneens dat de uitwerking van artikel 50 Grondwet niet betekent dat aan alle groepen volledig en gelijkelijk recht kan worden gedaan en dat, in lijn met het advies van de Raad van State, altijd keuzes gemaakt moeten worden? Deze leden merken op dat artikel 50 Grondwet in de eerste plaats betekent dat de Eerste Kamer ook de belangen van de Nederlandse niet-ingeze-

tenen moet vertegenwoordigen, ongeacht de vraag of zij kiesrecht bezitten bij de verkiezingen van de deze Kamer.

De leden van de SGP-fractie zouden graag een nadere uitwerking ontvangen van het betoog van de regering tijdens de mondelinge behandeling dat het invoegen van een kiescollege voor niet-ingezetenen bij de verkiezingen van de Eerste Kamer een legitieme keuze is en dat geen spanning bestaat met de systematiek van de Grondwet. Deze leden wijzen erop dat het recht van artikel 4 van de Grondwet onverlet laat dat de grondwetgever bewust gekozen heeft voor een duidelijk onderscheiden wijze van verkiezing van beide Kamers der Staten-Generaal, waarbij artikel 54 als uitgangspunt in ruime zin spreekt over de verkiezing door de Nederlanders, terwijl artikel 55 de beperking bevat van een territoriaal gebied binnen Nederland. Waarom meent de regering dat hierin geen wezenlijke richtingwijzer te vinden is die een verkiezing van de Eerste Kamer mede door niet-ingezetenen niet meteen voor de hand liggend maakt?

De leden van de SGP-fractie constateren dat volgens de regering in de behandeling in eerste lezing de stemwaardebepaling nog niet kon worden uitgewerkt omdat daarvoor eerst een nieuw kabinet moet zijn agetreden. Deze leden vragen of het in die lijn niet wenselijk geacht kan worden om te wachten met de verdere behandeling van de tweede lezing totdat meer duidelijkheid bestaat over de richting die een nieuw kabinet wil geven aan de stemwaardebepaling.

De leden van de SGP-fractie vragen of, ongeacht de keuzes inzake de praktische uitwerking van de stemwaarde, niet als uitgangspunt gehanteerd zou moeten worden dat de stem van een niet-ingezetene bij de verkiezing van de Eerste Kamer niet zwaarder mag wegen dan die van ingezetenen in een openbaar lichaam of de provincie. In hoeverre ligt het in de rede dat een voorstel dat niet-ingezetenen in positie wil brengen, zelfs leidt tot een bevoordeling ten opzichte van de ingezetenen die de basis vormen van de verkiezing van de Eerste Kamer?