

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 30 juni 2020

1. Inleiding

De leden van de fractie van **GroenLinks** zien het belang om ook niet-ingezetenen invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer, maar zij hebben ook vragen bij de gekozen oplossingsroute.

De leden van de **PVV**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben een aantal vragen.

De leden van de **PvdD**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij wensen enkele vragen te stellen.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met de nodige reserve kennisgenomen van het voorstel om te komen tot een kiescollege voor verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door niet-ingezetenen. Deze leden hebben dan ook de nodige vragen.

2. Inhoud van het voorstel

De regering onderkent, zo lezen de leden van de fractie van **GroenLinks**, dat met dit voorstel inbreuk wordt gemaakt op het grondwettelijke uitgangspunt dat «iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft de leden van

¹ Samenstelling:

Kox (SP), Koffeman (PvdD), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Wever (VVD), Bezaan (VVD), Van der Burg (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Dittrich (D66) (voorzitter), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Gerbrandy (OSF), Van der Linden (FvD), Meijer (VVD), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD) (ondervoorzitter), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten)

algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen». Zij stelt dat dit geoorloofd zou zijn vanwege de zinsnede «behoudens de bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen». Welke beperkingen en uitzonderingen zijn er bij de wet gesteld, naast leeftijd, al dan niet ingezetenen zijn en strafrechtelijke ontneming van het kiesrecht? Klopt het beeld van deze leden dat alle andere beperkingen of uitzonderingen het karakter hebben van het uitsluiten van het (actief of passief) kiesrecht en dat er geen beperkingen of uitzonderingen zijn die leiden tot een ongelijk stemgewicht of althans een ongelijke wijze om het stemgewicht te bepalen?

Als de gedachte van de regering gevolgd wordt dat bij het nieuwe kiescollege alleen het aantal uitgebrachte stemmen meetelt voor het relatieve gewicht van dit kiescollege, wordt er dan geen nieuwe principiële ongelijkheid geschapen doordat stemmen van niet-ingezetenen een veel lager stemgewicht krijgen?

Kan de regering een berekening voorleggen die de relatie zichtbaar maakt tussen enerzijds het aantal stemmen van niet-ingezetenen bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees parlement in de laatste tien jaar, afgezet tegen het totaal aantal stemgerechtigde niet-ingezetenen en tegen het totaal aantal niet-ingezetenen (beide als *best guess* op basis van bijvoorbeeld statistische gegevens of relevante registraties), en anderzijds het aantal uitgebrachte stemmen van ingezetenen voor de verschillende provincies, afgezet tegen het totaal aantal stemgerechtigde inwoners van die provincies en tegen het totale inwonertal van die provincies? Geeft deze cijfermatige analyse de regering de overtuiging dat de ongelijkheid van het stemgewicht al dan niet disproportioneel is?

Ten aanzien van de Nederlanders die woonachtig zijn in de andere landen van het Koninkrijk begrijpen deze leden dat de regering dubbele invloed wil voorkomen. Welk deel van de niet-ingezetenen is woonachtig in de andere landen van het Koninkrijk? Aangezien de regering stelt dat ongeveer een kwart zetel in de Eerste Kamer zal worden bepaald door niet-ingezetenen, hoeveel tienden van een zetel zullen naar verwachting worden bepaald door niet-ingezetenen woonachtig in de andere landen van het Koninkrijk? Is die dubbele invloed alleen aan de orde bij rijks-wetten, of ook bij andere – nationale – wetten? Indien dit bij nationale wetten niet aan de orde is, is dan deze uitsluiting niet disproportioneel aangezien het overgrote deel van de wetgeving geen rijks-wetten betreft? Is deze uitsluiting niet bovendien disproportioneel aangezien de feitelijke invloed op rijks-wetten zeer beperkt zal zijn en zij hiermee wel uitgesloten blijven van invloed op materiële wetten die hen evenzeer kunnen raken?

Bij de uitvoeringswetten zal onder meer ingegaan worden op de noodzakelijke omvang van het kiescollege om de evenredige vertegenwoordiging te borgen. Is de regering het met deze leden eens dat een te klein aantal leden feitelijk zou werken als een virtuele «kiesdrempel» omdat bij bijvoorbeeld een college van drie leden ten hoogste drie partijen stemmen kunnen krijgen bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer? Hoe wil de regering voorkomen dat het voor niet-ingezetenen de facto zinloos is om te stemmen op een kleinere of zelfs middelgrote partij? Is de regering bereid om bij de uitvoeringswetgeving bepalingen op te nemen die waarborgen dat de voorkeur van de kiezers op vergelijkbare wijze doorwerkt in de samenstelling van de Eerste Kamer, bijvoorbeeld door voor het Kiescollege een aantal leden vast te stellen dat overeenkomt met het laagste aantal leden voor provinciale staten? Of ziet de regering een andere mogelijkheid om te voorkomen dat het kiescollege volgens een «winners take all»-mechanisme werkt?

De leden van de **PVV**-fractie lezen in de memorie van toelichting:

«De nadere uitwerking van de verkiezing van het kiescollege voor Nederlanders in het buitenland zal plaatsvinden bij wet (de Kieswet). In algemene zin hoeft hierop thans niet te worden vooruitgelopen.»

De regering gaat hier echter voorbij aan het fundamentele aspect van passief kiesrecht en kandidaatstelling. Om in de bestaande situatie in de Eerste Kamer verkozen te kunnen worden is verkiezing door leden van provinciale staten noodzakelijk. Als nieuwe partijen aan statenverkiezingen mee willen doen is indiening van een kandidatenlijst met een minimumaantal ondersteuningsverklaringen per kiesdistrict noodzakelijk. Kan de regering uitleggen in hoeverre zij ten aanzien van het kiescollege voor Nederlanders in het buitenland een gelijkwaardige regeling ten aanzien van ondersteuningsverklaringen voor ogen heeft?

Kan de regering duidelijk maken of op deze manier geen scheve verhouding ontstaat ten opzichte van de provinciale lijsten, waarvan de indieners van het ingezetenschap van een specifiek kiesdistrict afhankelijk zijn?

De leden van de **SP**-fractie stellen de volgende vragen. Het voorstel zegt invulling te geven aan een afspraak uit het regeerakkoord om het stemproces aan te passen zodat Nederlanders die in het buitenland wonen invloed kunnen krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer. De op verzoek van beide Kamers door de regering ingestelde Staatscommissie parlementair stelsel heeft echter in haar advies «Lage drempels, hoge dijken» juist voorgesteld – alles afwegende – om geen verandering te brengen in de verkiezing van de Eerste Kamer. Zou dat geen reden kunnen zijn voor de regering om het wetsvoorstel in te trekken?

In 1983 zag de grondwetgever geen reden om niet-ingezetenen Nederlanders via kiesrecht invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer. Wat is er sindsdien veranderd dat een andere opstelling nodig maakt: de positie van de niet-ingezetenen Nederlanders, de visie van de regering op de Eerste Kamer of beide aspecten?

Het wetsvoorstel beoogt grondwettelijk vast te leggen dat niet-ingezetenen Nederlanders voortaan niet alleen voor Tweede Kamer en Europees parlement kunnen stemmen, maar ook voor een kiescollege dat stemrecht krijgt voor de Eerste Kamer, naast de provinciale staten van de Nederlandse provincies en naast het kiescollege voor Caribisch Nederland. Waarom wordt het uitgangspunt van ingezetenschap (van een provincie of, in het geval van Caribisch Nederland, van de Caribische openbare lichamen) verlaten? En waarom wordt dat dan niet gedaan voor de verkiezingen van provinciale staten, gemeenteraden en waterschappen? Is de regering van mening dat nationaliteit in beginsel een beter criterium is dan ingezetenschap en daarom zoveel mogelijk moet worden toegepast in het kiesrecht?

Het wetsvoorstel geeft Nederlanders die in het buitenland wonen invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer, terwijl Nederlanders die op Aruba, Curaçao en Sint Maarten wonen die invloed niet krijgen. Dit terwijl de Eerste Kamer bevoegd is rijkswetten, die ook deze landen van het Koninkrijk betreffen, aan te nemen of af te wijzen. Ook wijzigingen in het Statuut worden in laatste instantie aan de Eerste Kamer voorgelegd voor instemming of afwijzing. Hoe verantwoordt de regering dat onderscheid tussen Nederlanders?

Artikel 4 van de Grondwet vereist dat bij verkiezingen de stem van iedere kiesgerechtigde even zwaar dient te wegen. Tot op dit moment is echter onduidelijk of dat uitgangspunt waargemaakt zal (kunnen) worden in de wijziging van de Kieswet. Indien dat uiteindelijk niet lukt, moet dan de grondwetswijziging worden teruggedraaid of kan er mogelijkserwijs een aanpassing van de Kieswet komen die strijdig is met het uitgangspunt van artikel 4 Grondwet? Zou het niet beter zijn eerst vast te stellen of het vereiste van artikel 4 Grondwet te handhaven valt bij invoering van kiesrecht van niet-ingezetenen in verband met verkiezing van de Eerste Kamer, vooraleer te besluiten over een wijziging van de Grondwet?

De leden van de **PvdD**-fractie stellen de volgende vragen. Indien de Grondwet voorziet in indirecte verkiezingen van de Eerste Kamer door provinciale staten die door ingezetenen worden gekozen, waarom is er dan sprake van een «onevenwichtigheid» indien niet-ingezetenen die wel aan de Tweede Kamerverkiezingen mogen deelnemen, «geen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer», zoals de regering dat vooropstelt in de memorie van toelichting? Ingezetenen van Nederland hebben toch ook geen invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer, nu zij immers geen invloed hebben op het stemgedrag van leden van de provinciale staten? Is de door de regering bedoelde «onevenwichtigheid» niet eenvoudig het gevolg van een regeling in de Grondwet die uitgaat van indirecte verkiezingen?

Provinciale staten hebben grondwettelijke bevoegdheden met betrekking tot het bestuur van de provincie en met het oog daarop zijn er verkiezingen van leden van dat college. Niet-ingezetenen kiezen straks voor de Eerste Kamer zonder dat zij een keuze maken voor vertegenwoordiging van hun belangen in het kader van het bestuur van een provincie. Hun recht is dus naar aard en omvang verschillend van het recht van ingezetenen die voor een provinciaal bestuur kiezen. Kan de regering aangeven in hoeverre hier sprake is van ongelijke behandeling en het creëren van ongelijke kiesrechten? Een ingezetene die kiest voor provinciale staten en een lid verkiest met het oog op een bepaald beleid dat deze voorstaat in de provincie, heeft niet de mogelijkheid om daarnaast een stem uit te brengen op een andere «kiesman» die hij prefereert met het oog op de verkiezing van de Eerste Kamer waarmee hij invloed kan uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Die laatste mogelijkheid om bij het uitbrengen van zijn stem uitsluitend op de samenstelling van de Eerste Kamer te letten, krijgt de niet-ingezetene in het onderhavige voorstel wél. Kan de regering nog eens aangeven hoe zich dit verdraagt met artikel 4 van de Grondwet? Is de regering het met de leden van de fractie van de PvdD eens dat de enige wijze waarop de door haar geconstateerde «onevenwichtigheid» binnen het grondwettelijk stelsel en met inachtneming van artikel 4 van de Grondwet zou zijn op te lossen, het invoeren van directe verkiezingen van de Eerste Kamer zou zijn?

De leden van de **SGP**-fractie vinden het een goede zaak om te merken dat mensen die soms al jarenlang in het buitenland wonen zich nog steeds betrokken weten bij de Nederlandse politiek. Wel vragen zij zich af of het gewenst is daarbij de geldende systematiek van de getrapte verkiezing van de leden van de Eerste Kamer te doorbreken. Naar hun mening wordt – hoe je het kiescollege ook vormgeeft – altijd op de een of andere manier een nieuw probleem gecreëerd: is het kiescollege wel voldoende een afspiegeling van alle Nederlanders in het buitenland? Kan een geschatte opkomst van 10 procent van de Nederlanders in het buitenland gezien worden als representatief?

Ook het bepalen van de stemwaarde roept de vraag op of dit niet een hachelijke onderneming is omdat uiteindelijk onbekend is met welke grootheden rekening gehouden moet worden. Is er eigenlijk wel op de een of andere manier duidelijkheid te krijgen of de te gebruiken bestanden niet meer of minder namen bevatten van mensen die reeds zijn overleden of die toch niet meer het Nederlanderschap hebben? Is het mogelijk dat mensen die het Nederlanderschap niet meer hebben toch kunnen stemmen voor het kiescollege?

De verkiezing van de Eerste Kamer is op dit moment gebaseerd op het principe van ingezetenschap: de provinciale staten verkiezen de leden van deze Kamer. De leden van de SGP-fractie vragen de regering of het noodzakelijk is dit principe te doorbreken. Kan worden aangegeven of hiermee niet het principe van de getrapte verkiezing van de Eerste Kamer gebaseerd op ingezetenschap wordt ondergraven?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering in de toelichting aangeeft dat er in artikel 55 niet net als in artikel 54 van de Grondwet over de Tweede Kamerverkiezingen een afzonderlijke bepaling opgenomen moet worden als «behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen ten aanzien van Nederlanders die geen ingezetenen zijn», omdat dit ook zou gelden ten aanzien van artikel 55. Gelden ten aanzien van de Nederlanders die het kiescollege kiezen precies dezelfde uitzonderingen als voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer? Kan er op geen enkele manier een verschil worden gemaakt tussen de wettelijke beperkingen ten aanzien van de Tweede Kamer en beperkingen die zullen gelden voor de Eerste Kamer?

De regering heeft in de Tweede Kamer toegezegd dat er voorlichting gevraagd wordt aan de Raad van State over de toepassing van de evenredige vertegenwoordiging rond zowel de bepaling van de stemwaarde als bij het aantal leden van het kiescollege. Kan de regering aangeven welk traject hiervoor gaat gelden? Wanneer ontvangt het parlement deze voorlichting?

De leden van de SGP-fractie vinden dat het element van de omvang van het kiescollege niet zomaar naar de toekomst kan worden verschoven, omdat het een essentieel onderdeel is rond de concretisering van het principe van evenredige vertegenwoordiging. Kan de regering aangeven of er bij het kiescollege gedacht moet worden aan bijvoorbeeld 5, 20 of 40 leden? Welke denkrichting heeft de regering?

Ten slotte vragen deze leden verduidelijking van de op een na laatste volzin in artikel II: «Voor het lidmaatschap gelden dezelfde vereisten.» Wat is de precieze betekenis hiervan? Begrijpen zij het goed als het «lidmaatschap» gericht is op het kiescollege en «dezelfde vereisten» op de eisen die gelden om verkozen te worden in de Tweede Kamer?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar de memorie van antwoord.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Dittrich

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman