

Vergaderjaar 2021–2022

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

A

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING<sup>1</sup>

Vastgesteld 22 maart 2022

#### 1. Inleiding

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling 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. De leden achten het een goede zaak dat het voorstel Nederlanders in het buitenland invloed geeft op de samenstelling van de Eerste Kamer. D66 pleit al jaren voor het oplossen van dit democratisch tekort. Dit voorstel is al uitgebreid behandeld tijdens de eerste lezing en tijdens de tweede lezing in de Tweede Kamer. Deze leden hebben nog enkele vragen voor de regering.

De leden van de fractie van de **PVV** hebben kennisgenomen van het voorstel en wensen daarover enkele vragen te stellen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben bij de tweede lezing van de grondwetswijziging over een door niet-ingezetenen gekozen kiescollege voor de verkiezing van de Eerste Kamer nog een aantal vragen.

#### 2. Stemwaarde

In de memorie van toelichting lezen de leden van de **D66**-fractie dat de regering het «theoretisch (...) minder juist» vond om de stemwaarde te bepalen op basis van het aantal kiesgerechtigden dan op basis van het

<sup>1</sup> Samenstelling:

Kox (SP), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van den Berg (VVD), Crone (PvdA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD) (*ondervoorzitter*), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF) en Talsma (CU).

aantal uitgebrachte stemmen.<sup>2</sup> In de brief<sup>3</sup> over de hoofdlijnen van de uitvoeringswetgeving wordt nu voorgesteld de stemwaarde te bepalen op basis van het aantal kiesgerechtigden. Kan de regering aangeven waarom de regering van mening is veranderd over de wijze waarop de stemwaarde wordt bepaald? De leden vragen de regering te reflecteren op de implicaties van het bovenstaande voor de wijze waarop de verkiezing van de Eerste Kamer wordt beschouwd, daar de wijze waarop de stemwaarde wordt bepaald daarmee verband houdt.

### 3. Uitvoerbaarheid

Er zijn zeer veel vragen te stellen, juist bij de uitvoerbaarheid van deze wet. De leden van de fractie van de **SGP** realiseren zich dat deze uitvoeringsvragen pas aan de orde komen als deze Grondwetswijziging wordt aangenomen en dus bij latere wetgeving aan de orde zal komen. Maar het aannemen van deze wet betekent een eerste stap, die gevolgen krijgt die ook al duiding heeft gekregen in de onderliggende stukken. Daaruit blijkt nu al dat de uitvoerbaarheid zwaar onder druk komt te staan. Te denken valt aan ondersteuningsverklaringen, briefstemmen, digitaal stemmen, stemmen bij volmacht. Om maar een enkel voorbeeld van de uitvoeringsproblemen te noemen: op welke wijze wordt het stemmen bij volmacht geregeld, zodat het evenredigheidsstreven ook in de uitvoering wordt gewaarborgd? En om daar nog even op door te vragen: wat gaat dit betekenen voor de gewichten van de verschillende provincies? Kan er een berekening worden gemaakt hoe het plaatje er bij de vorige verkiezingen uitgezien zou hebben en wat dan het gewicht geweest zou zijn van het kiescollege vergeleken bij andere provincies en Caribisch Nederland? Wat moet er gebeuren als de stijgende lijn van het aantal geregistreerde kiezers zou doorzetten? Kan er dan noodzaak zijn om in te grijpen in de berekening?

### 4. Evenredigheid

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van het tweede advies van de Raad van State, d.d. 5 oktober 2020.<sup>4</sup> De Raad van State concludeert dat het niet mogelijk is om, ervan uitgaande dat de bestaande rekenmethode voor kiezers binnen Nederland niet wordt aangepast, optimaal recht te doen aan zowel artikel 4 als artikel 53 Grondwet. Kan de regering schetsen hoe de regering zoveel mogelijk recht poogt te doen aan beide artikelen?

De regering geeft aan dat dit wetsvoorstel zou gaan om de evenredigheid van het verkiezen van de Eerste Kamer aan de verkiezing van Tweede Kamer en Europarlement. Op basis van welke argumenten is die evenredigheid aan te wijzen, vragen de leden van de **SGP**-fractie. En waarom moet de oorspronkelijke argumentatie voor de verkiezingen van de Eerste Kamer nu wijken voor het principe van evenredigheid? Het gaat bij de Eerste Kamer immers om getrapte verkiezingen, waarbij de kiesmannen regionaal zijn ingebed? Daarin is toch geen sprake van evenredigheid met de beide andere verkiezingen?

Een kiescollege van niet-ingezetenen creëert in feite een buitenlandprovincie, waarbij de kiezers wereldwijd verspreid wonen. Is het juist dat dit wetsvoorstel alleen de evenredigheid met de inwoners van provincies in Nederland en in de Caribische openbare lichamen reden is om tot een kiescollege te komen? Immers, de regering heeft in de beantwoording in de Tweede Kamer aangegeven dat een vergelijkbaar systeem van een

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 481, nr. 3, p. 3.

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2020/21, 35 418, G.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 418, nr. 8.

kiescollege voor niet-ingezetenen nergens ter wereld te vinden is. Welke redenen zijn voor de regering dan dermate zwaarwegend, dat deze voldoende legitimatie vormen voor een dergelijk uniek systeem? Het is opvallend dat de regering aangeeft geen goed overzicht te hebben van de niet-ingezetenen. Daarom is maar de keuze gemaakt om de geregistreerde kiesgerechtigden als uitgangspunt te nemen. Wordt daarmee recht gedaan aan het rechtsgelijkheidsprincipe dat voor alle niet-ingezetenen zou moeten gelden, zo vragen de leden van de fractie van de SGP.

Op welke wijze wil de regering voorkomen dat politieke partijen systemen gaan opzetten om het stemmen van de niet-ingezetenen te faciliteren? En is de regering het met de leden van de fractie van de SGP eens dat fractievorming erg lastig zou zijn bij dit kiescollege? Hoe kan gewaarborgd worden dat sprake is van evenredigheid en dat er voldoende variatie is in de politieke keuzemogelijkheden? Hoe weegt de regering het feit dat zij door dit voorstel zelf actief het risico toelaat op eenzijdige vertegenwoordiging bij dit kiescollege?

## **5. Uitvoering(swetgeving)**

In het advies<sup>5</sup> van de Kiesraad lezen de leden van de **D66**-fractie dat hij adviseert om de evaluaties van de kiescolleges in de openbare lichamen in Caribisch Nederland bij de uitvoering te betrekken. Kan de regering aangeven welke lessen zij uit deze evaluaties trekt voor de invoering van het kiescollege voor Nederlanders in het buitenland?

De leden van de D66-fractie begrijpen dat de detaillering van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer voor Nederlanders in het buitenland in het uitvoeringswetsvoorstel zal worden geregeld. Zonder op de inhoud daarvan vooruit te willen lopen, vragen de leden van de D66-fractie de regering of zij kan aangeven bij welke instanties om advies is c.q. zal worden gevraagd. Is de stichting Nederlanders buiten Nederland ([www.snb.nl](http://www.snb.nl)) gevraagd over het wetsvoorstel te adviseren?

Het lijkt de leden van de D66-fractie geraden de uitvoeringswetgeving na een à twee verkiezingen te evalueren. Hoe staat de regering daar tegenover?

## **6. Hoofdpijnen van de uitvoeringswetgeving<sup>6</sup>**

Paragraaf 3.9.1 Afleggen ondersteuningsverklaringen uit de brief van 10 juni 2021 luidt als volgt: «Politieke partijen die voor het eerst deelnemen aan een verkiezing of bij de vorige verkiezing geen zetel hebben behaald, moeten ondersteuningsverklaringen ontvangen van personen die actief kiesrecht bezitten. Hiermee wordt verzekerd dat een partij over enig draagvlak beschikt voordat die partij kan deelnemen aan de verkiezingen. Voor het kiescollege niet-ingezetenen zou dit betekenen dat een kandidatenlijst moet worden ondersteund door tientallen kiezers die woonachtig zijn buiten Nederland. Dit gegeven roept diverse uitvoeringsvragen op. Het zou niet proportioneel zijn om van kiesgerechtigden te verwachten dat zij naar Nederland reizen voor het afleggen van de verklaring, en daardoor bovendien het risico meebrengen dat weinig nieuwe partijen het vereiste aantal ondersteuningsverklaringen behalen. Voorts biedt de Kieswet aan kiezers nu enkel de mogelijkheid om een ondersteuningsverklaring in persoon af te leggen op het gemeentehuis van de gemeente (of het bestuurskantoor van het openbaar lichaam) waar

<sup>5</sup> Het advies van de Kiesraad van 14 oktober 2019, vormt een bijlage bij de memorie van toelichting, *Kamerstukken II 2020/21*, 35 481, nr. 3.

<sup>6</sup> *Kamerstukken I 2020/21*, 35 418, G.

zij woonachtig zijn.»<sup>7</sup> De leden van de **PVV**-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom niet naar de werking van deze regeling voor ondersteuningsverklaringen is gekeken in den brede: is door het kabinet niet afgewogen of de huidige werkwijze van het in persoon tijdens kantooruren op het gemeentehuis verschijnen voor een ondersteuningsverklaring nog wel redelijk is en of dit niet een onnodig zware drempel veroorzaakt voor nieuwe politieke partijen? En waarom is dit dan voor niet-ingezetenen opeens wel een afweging?

In de voorgenoemde brief staat ook «Kiezers buiten Nederland hebben in het land waar zij woonachtig zijn geen vergelijkbaar alternatief. De mogelijkheid van het afleggen van de ondersteuningsverklaring op een Nederlandse ambassade zou op dit punt geen adequate oplossing bieden, aangezien dit dan slechts op één of enkele plekken per land mogelijk is.»<sup>8</sup> Kan de regering onderbouwen waarom dit geen alternatief is, aangezien Nederlanders in het buitenland voor andere consulaire zaken zich ook tot een ambassade moeten wenden, zo vragen de fractieleden van de PVV. Op pagina 9 van de brief van 10 juni 2021 staat «Een alternatief kan zijn om de mogelijkheid te creëren dat ondersteuningsverklaringen digitaal afgelegd kunnen worden, hetgeen de Kieswet nu niet toestaat. Eerder is het standpunt ingenomen dat het (in zijn algemeenheid) onwenselijk is om ondersteuningsverklaringen digitaal af te leggen vanwege frauderisico's. Gelet op het belang van toegankelijkheid dient dit standpunt voor de verkiezing van het kiescollege door niet-ingezetenen heroverwogen te worden. Een alternatief is namelijk niet aanwezig.»<sup>9</sup> Kan de regering onderbouwen waarom in dit geval de frauderisico's opeens geen rol meer zouden spelen?

«Dit is anders bij de overige verkiezingen waarbij in het buitenland woonachtige Nederlandse kiezers kunnen deelnemen aan de stemming, aangezien bij die verkiezingen (de Tweede Kamer- en Europees Parlementsverkiezingen) het grootste deel van de kiesgerechtigden wel in Nederland woonachtig is en laagdrempelig een ondersteuningsverklaring fysiek kan afleggen. Bovenstaande leidt tot het voorstel om het afleggen van een ondersteuningsverklaring voor de kiescollegeverkiezing via digitale weg mogelijk te maken. Hoewel het fysiek afleggen van ondersteuningsverklaringen in beginsel de voorkeur geniet, weegt in dit geval om bovenstaande redenen de toegankelijkheid voor kiezers zwaarder. De wijze waarop dit proces vorm krijgt, zal nog nader te worden uitgewerkt.»<sup>10</sup> Kan de regering nader duiden hoe proportioneel dit onderscheid is tussen kiezers in Nederland en kiezers buiten Nederland om vanuit het buitenland wel een digitale ondersteuningsverklaring af te mogen leggen? Zou die mogelijkheid dan ook niet aan kiezers in Nederland geboden moeten worden?

«Voor het kiescollege niet-ingezetenen ligt het in de rede om eveneens af te wijken van de hoogte van de waarborgsom die verschuldigd is voor provinciale statenverkiezingen, aangezien de verkiezing van het kiescollege niet-ingezetenen ziet op een beperktere groep kiesgerechtigden en het kiescollege enkel tot doel heeft mee te stemmen over de leden van de Eerste Kamer. Het bedrag vaststellen ter hoogte van de waarborgsom voor gemeenteraadsverkiezingen (€ 225) is een redelijke optie.»<sup>11</sup> Kan de regering nader onderbouwen waarom geen aansluiting wordt gezocht bij de waarborgsom voor provinciale Statenverkiezingen? Wordt op deze manier geen ongelijkheid gecreëerd ten opzichte van kiezers in Nederland?

<sup>7</sup> Kamerstukken I 2020/21, 35 418, G, p. 8.

<sup>8</sup> Kamerstukken I 2020/21, 35 418, G, p. 8–9.

<sup>9</sup> Kamerstukken I 2020/21, 35 418, G, p. 9.

<sup>10</sup> Kamerstukken I 2020/21, 35 418, G, p. 9.

<sup>11</sup> Kamerstukken I 2020/21, 35 418, G, p. 10.

Tot slot hebben de leden van de PVV-fractie een vraag over de volgende passage uit de brief. «Aangezien de leden in het buitenland wonen, wordt het logischerwijs mogelijk gemaakt dat deze vergaderingen digitaal kunnen plaatsvinden, waarbij wordt aangesloten bij de regels die gelden in de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Voor het kiescollege niet-ingezetenen wordt daarom voorgesteld om digitaal te vergaderen.»<sup>12</sup> Kan de regering aangeven waarom wordt aangesloten bij een tijdelijke wet die niet voor dit doel is opgesteld, maar enkel om de corona-situatie tijdelijk het hoofd te bieden?

De vaste 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 naar aanleiding van het voorlopig verslag en ontvangt deze graag binnen vier weken na vaststelling van dit voorlopig verslag.

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

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

---

<sup>12</sup> *Kamerstukken I 2020/21, 35 418, G, p. 10.*