

Vergaderjaar 2021–2022

**36 071**

## **Regels omtrent de oprichting en inrichting van een kiescollege voor de Eerste Kamer voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn alsmede wijziging van de Kieswet ten behoeve van de verkiezing van de leden van het kiescollege voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn en de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van dit kiescollege (Wet**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 20 mei 2022

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.

### **Inhoudsopgave**

1.	Inleiding	2
2.	Aanleiding en doel	3
3.	De inrichting en verkiezing van het kiescollege	3
3.1	Ledenaantal	3
3.2	Vereisten lidmaatschap kiescollege	4
3.3	Onverenigbare functies bij lidmaatschap kiescollege	4
3.4	Elektronisch vergaderen	5
4.	Verkiezing van de leden van het kiescollege	5
4.1	Registratie kiesgerechtigdheid in de permanente registratie	5
4.2	Inleveren kandidatenlijst	5
5.	De verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van het kiescollege	6
5.1	De stemming	6
5.2	Het verlenen van een volmacht langs elektronische weg	6
5.3	Stemwaarde kiescollege	6
6.	Evaluatie	8

## 1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake kiescollege niet-ingezetenen voor de Eerste Kamer. Deze leden achten het een goede zaak dat ook Nederlanders in het buitenland invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Zij hebben daar reeds enige tijd geleden voor gepleit. Nu ligt er een wetsvoorstel. Hopelijk treedt dit wetsvoorstel tijdig in werking opdat al in 2023 Nederlanders in het buitenland hier gebruik van kunnen maken.

De leden van de D66-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het van groot belang dat alle Nederlanders, en daarmee ook diegenen die in het buitenland wonen, stemrecht en invloed op de samenstelling van de senaat krijgen. Zij vinden immers dat naast de Tweede Kamer, de Eerste Kamer ook stemt over wetsvoorstellen die van invloed kunnen zijn op het leven van Nederlanders in het buitenland. Zij zien graag dat bij de Provinciale Statenverkiezingen in 2023 Nederlanders in het buitenland al kunnen deelnemen via het kiescollege. Zij onderstrepen dan ook het belang om de uitvoeringswet zo snel en zorgvuldig mogelijk te behandelen en hebben nog een aantal kritische vragen die zij willen voorleggen aan de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel kiescollege niet-ingezetenen. Deze leden vinden het wenselijk dat Nederlanders die in het buitenland wonen voortaan invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer.

De leden van de SP-fractie hebben de Wet kiescollege niet-ingezetenen gelezen en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. Deze leden hebben eerder kenbaar gemaakt geen voorstander te zijn van het instellen van een kiescollege voor niet-ingezetenen. Zij zijn hierover niet van mening gewijzigd. Zij zijn ervan overtuigd dat met het instellen van een kiescollege de Grondwet geen recht wordt gedaan door het loslaten van het vereiste van ingezetenschap. De uitwerking van de Grondwetwijziging toont naar hun mening daar de praktische knelpunten van.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel dat de invloed van Nederlandse niet-ingezetenen op de samenstelling van de Eerste Kamer bewerkstelligt. Deze leden willen de regering enkele vragen voorleggen over het voorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet kiescollege niet-ingezetenen. Deze leden hebben behoefte aan het stellen van enkele nadere vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De vragen die de uitwerking van het beoogde kiescollege buitenland oproept, onderstrepen naar de indruk van deze leden de vraag of het wenselijk is de tweede lezing van de Grondwetwijziging door te zetten.

Het lid van de BBB-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van de Regels omtrent de oprichting en inrichting van een kiescollege voor de Eerste Kamer voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn alsmede wijziging van de Kieswet ten behoeve van de verkiezing van de leden van het kiescollege voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn en de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van dit kiescollege (Wet kiescollege niet-ingezetenen).

## **2. Aanleiding en doel**

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om naar aanleiding van het advies van de Kiesraad te reflecteren op de wenselijkheid van het kiescollege buitenland, in het licht van het feit dat de tweede lezing van de Grondwetswijziging nog aanhangig is in de Eerste Kamer. Deze leden wijzen op de constatering van de Kiesraad dat de uitwerking van de verkiezingen inzake het beoogde kiescollege in sommige gevallen niet geheel praktisch lijkt, maar dat ook geen goed alternatief voor handen is. Noopt deze constatering niet tot een fundamentele heroverweging van het voornemen om dit kiescollege in te voeren?

## **3. De inrichting en verkiezing van het kiescollege**

De leden van de SP-fractie lezen dat de beperkingen van dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld dat het voor sommige partijen, zeker nieuwe partijen, moeilijker kan zijn om kandidaten te vinden in het buitenland die deel kunnen nemen aan het kiescollege, scherp voor ogen heeft. De regering legt echter de verantwoordelijkheid hiervoor bij politieke partijen. De praktische consequentie zal echter zijn dat sommige partijen hier aanzienlijk meer voordeel uit halen, zeker gevestigde partijen. Waarom acht de regering dit een acceptabel verschil?

Het valt de leden van de SGP-fractie op dat de regering zich in het voorstel hoofdzakelijk richt op de formele, procedurele inrichting van het kiescollege en dat zij zich nauwelijks rekenschap geeft van de praktijk waarop het wetsvoorstel ziet, terwijl toch van verschillende zijden is aangegeven dat de risico's van beperkte keuzemogelijkheden en representativiteit niet denkbeeldig zijn. Deze leden vragen de regering een uitgebreidere duiding van de te verwachten praktijk en de vraag wat te doen als de geschetste risico's zich daadwerkelijk zouden manifesteren. Zij vragen bijvoorbeeld wat we concreet kunnen verwachten en voorstellen bij partij- en lijstvorming van Nederlanders in diaspora in de meest uiteenlopende soorten landen. Wat is volgens de regering precies de rationale en legitimatie bij deze verkiezingen, nu het kiescollege enkel tot taak heeft de Eerste Kamer te verkiezen? Hoe beoordeelt de regering de inschatting dat het kiescollege de meeste kansen biedt aan bestaande Nederlandse partijen die veel draagvlak hebben bij hoger opgeleide en internationaal georiënteerde burgers? Heeft de regering als het gaat om deze vragen vergelijkingsmateriaal dat grond biedt voor de hoop dat de genoemde risico's zich niet zullen voordoen of is het een gewaagd experiment? Zij wijzen erop dat de kiescolleges Caribisch Nederland niet direct reden voor enthousiasme bieden.

### *3.1 Ledenaantal*

De leden van de D66-fractie merken op dat het ledenaantal van het kiescollege niet-ingezetenen wordt gerelateerd aan het aantal geregistreerde kiesgerechtigden in het buitenland. Deze leden merken op dat in het kader van proportionaliteit de regering heeft gekozen om het aantal leden van het kiescollege niet-ingezetenen te baseren op de staffel uit de Gemeentewet en de Provinciewet (artikel 8 van de Gemeentewet en artikel 8 Provinciewet).

Tevens vragen zij de regering nader toe te lichten op basis waarvan de marges zijn samengevoegd. Zij vragen de regering waarom niet is gekozen voor een berekening waarbij het gemiddelde conform de Gemeentewet en de Provinciewet is meegenomen, of een berekening van één van beide in plaats van een mix, zoals nu het geval is.

Zij vragen aan de regering bij welk aantal leden de representatie van het aantal niet-ingezetenen voldoende wordt gewaarborgd?

Voor de verhouding tussen het aantal geregistreerde kiesgerechtigden en het aantal leden wordt aangesloten bij artikel 8 van de Gemeentewet en artikel 8 van de Provinciewet. De regering voert als reden hiervoor onder meer aan dat het kiescollege genoeg leden moet tellen om het stemgeheim te waarborgen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom het stemgeheim bij negen leden gewaarborgd is.

De regering stelt dat ook kandidaten van kleinere politieke groeperingen de kans moeten hebben om gekozen te worden in het kiescollege, zodat de representativiteit zo veel mogelijk wordt geborgd. Deze leden vragen bij hoeveel leden de representativiteit volgens de regering is geborgd.

### *3.2. Vereisten lidmaatschap kiescollege*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen enige toelichting betreffende de eis dat leden van het kiescollege geen ingezetenen mogen zijn. Enerzijds is er begrip voor deze eis, aangezien het consistent zou zijn met het vereiste voor leden van provinciale staten dat hun werkelijke woonplaats in de provincie moet liggen. Deze eis is begrijpelijk, aangezien zij naast het kiesrecht voor de Eerste Kamer nog een vertegenwoordigende taak hebben in de provinciale staten. De leden van het kiescollege voor Nederlandse niet-ingezetenen hebben daarentegen slechts één taak, namelijk het stemmen voor de Eerste Kamer, zonder andere vertegenwoordigende functies. Daarnaast zijn de diverse woonplaatsen van kiesgerechtigde niet-ingezetenen, in tegenstelling tot provinciale ingezetenen, dusdanig verspreid dat er geen beroep gedaan kan worden op regionale vertegenwoordiging. Daar waar het logisch is dat een Gelderlander door een Gelderlander vertegenwoordigd wil worden, volgt niet per se dat een niet-ingezetene in Canada vertegenwoordigd wil worden door een niet-ingezetene in Vietnam. De voorgestelde eis van ingezetenschap brengt enkele praktische bezwaren met zich mee. Zo moeten de leden van het kiescollege naar Nederland reizen om te stemmen voor de Eerste Kamer en zijn er minder mensen beschikbaar die zich kandidaat kunnen stellen, wat ongewenste gevolgen kan hebben met het oog op lijstuitputting. Deze problemen zouden verholpen worden wanneer ook ingezetenen lid kunnen worden van het kiescollege. Daarom vragen deze leden de regering nadere toelichting over waarom deze eis gesteld wordt en of ook andere opties zijn overwogen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben begrip voor de opmerkingen van de Raad van State over twijfels over de noodzaak van de voorwaarde van het niet-ingezetenen zijn voor deelname aan het kiescollege. Deze leden vragen de regering de noodzaak hiervoor nader te motiveren. Zij vragen voorts welk risico de regering ziet voor lijstuitputting en hoe, indien dit gebeurt, hiermee zal worden omgegaan.

### *3.3. Onverenigbare functies bij lidmaatschap kiescollege*

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het wetsvoorstel bepaalt dat leden van het kiescollege geen burgemeester van Den Haag mogen zijn. Deze bepaling komt hen overbodig voor, aangezien het wetsvoorstel reeds bepaalt dat de voorzitter van het kiescollege de burgemeester van Den Haag is en de leden geen ingezetenen mogen zijn.

### *3.4 Elektronisch vergaderen*

De regering stelt dat het gelet op de taak van het kiescollege niet nodig is om een geheime stemming te houden tijdens een elektronische vergadering. De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom niet is aangesloten bij de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, waarin wel de mogelijkheid is opgenomen om een geheime stemming te houden tijdens een elektronische vergadering. De ervaring tijdens de coronacrisis heeft immers geleerd dat fysieke bijeenkomsten als gevolg van reisbeperkingen niet altijd mogelijk zijn.

## **4. Verkiezing van de leden van het kiescollege**

### *4.1 Registratie kiesgerechtigdheid in de permanente registratie*

In de memorie van toelichting valt te lezen dat aan kiezers die al in de permanente registratie zijn opgenomen voor de Tweede Kamer- en/of de Europese Parlementsverkiezingen, door de gemeente Den Haag zal worden gevraagd of zij zich ook willen registreren voor de kiescollegeverkiezing. De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom de permanente registratie niet ook meteen zal gelden voor de kiescollegeverkiezingen? Heeft dat te maken met de Algemene verordening gegevensbescherming? Graag krijgen zij hierop een reactie van de regering.

De gemeente Den Haag is verantwoordelijk voor het beheer van de permanente kiezersregistratie. De leden van de D66-fractie begrijpen de keuze voor dit systeem, maar benadrukken ook dat er ruim 800.000 personen geregistreerd staan in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). Deze leden vinden het verschil van 90.000 en 800.000 erg groot. Kan de regering nader toelichten welke mogelijkheden worden gebruikt om de permanente registratie van kiesgerechtigden, naast de mutaties in de Basisregistratie Personen (BRP), zo actueel mogelijk te houden?

In het voorliggende wetsvoorstel is registratie als kiezer noodzakelijk om als Nederlander in het buitenland te kunnen deelnemen aan de verkiezingen voor het kiescollege niet-ingezetenen. De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de regering bevordert dat zoveel mogelijk Nederlanders buiten Nederland zich als kiezer laten registreren. Hoe beoordeelt de regering de suggestie van de CDA-afdeling België in de internetconsultatie om bijvoorbeeld bij verlenging van het paspoort de registratie als kiezer als keuze voor te leggen?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben zorgen over de registratie van niet-ingezetenen ten aanzien van hun stemrecht bij de verkiezing van het kiescollege. Heeft de regering op dit moment goed zicht op Nederlandse niet-ingezetenen met het oog op de aspecten die relevant zijn voor hun uitvoering van hun stemrecht? Zo nee, welke stappen neemt de regering om dit te verbeteren zodat iedere niet-ingezetene gebruik kan maken van zijn of haar stemrecht?

### *4.2 Inleveren kandidatenlijst*

Het onderdeel «inleveren kandidatenlijst» brengt de leden van de VVD-fractie tot de volgende vraag. Hoeveel kandidaten mogen er straks op een kandidatenlijst voor het kiescollege staan?

## **5. De verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van het kiescollege**

### *5.1 De stemming*

De regering kiest voor een fysieke vergadering voor de stemming door het kiescollege. De regering, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie, heeft ook naar alternatieven gekeken, zoals elektronisch stemmen, briefstemmen en een tussenvariant, maar deze alternatieven zijn te licht bevonden. Deze leden menen dat elektronisch stemmen een mooie oplossing zou zijn om de leden van het kiescollege een reis te besparen, maar dan moet elektronisch stemmen wel op een veilige manier kunnen en moeten de waarborgen van het verkiezingsproces geregeld zijn. Dat is nu nog niet het geval. Zij hopen dat de regering de technische mogelijkheden op dit gebied blijft monitoren. Zij vragen ook of er op het gebied van elektronisch stemmen al vorderingen zijn gemaakt. Zo ja, welke?

De regering kiest ervoor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer te laten plaatsvinden in een fysieke vergadering in Nederland. De regering geeft aan dat stemmen per brief een alternatief is waaraan gedacht kan worden. Zij voert evenwel aan, dat het introduceren van briefstemmen (grote) problemen oplevert in de uitvoering. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe deze problemen zich verhouden tot de problemen van een fysieke stemming waarvoor de kiescollegeleden naar Nederland moeten komen.

### *5.2 Het verlenen van een volmacht langs elektronische weg*

Een lid van het kiescollege dat niet in staat is om de stemming in Nederland bij te wonen, kan aan een ander lid van het kiescollege een volmacht verlenen. Maar wat als een lid van het kiescollege op het laatste moment verhinderd is door bijvoorbeeld problemen in het vliegverkeer? Het afgeven van een volmacht zou dan weleens niet meer mogelijk kunnen zijn. Hoe wordt daarmee omgegaan? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de regering.

De leden van de SP-fractie lezen dat de vergadering waarin de kiescollegeleden zullen stemmen fysiek zal plaatsvinden. Dit betekent dus dat deze mensen allen naar Nederland zullen moeten afreizen. Dat zal voor een kiescollegelid woonachtig in een grensgebied doorgaans minder problemen opleveren dan een kiescollegelid woonachtig op een ander continent. Begrijpen deze leden goed dat een kiescollegelid één volmachtstem mag uitbrengen? Dit om te voorkomen dat één lid namens alle andere leden een stem uit zal brengen.

### *5.3 Stemwaarde kiescollege*

De regering stelt voor de stemwaarde van de leden van het kiescollege op een andere wijze te bepalen dan geldt voor provinciale staten en de kiescolleges in Caribisch Nederland. Het uitgangspunt is het aantal geregistreerde Nederlanders in het permanente register in Den Haag. Vervolgens is er een aparte formule. De door de regering gemaakte keuze voor de stemwaardebepaling en de gegeven argumentatie achten de leden van de VVD-fractie begrijpelijk.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de berekening van de stemwaarde van het kiescollege. Deze leden vragen of de regering aan de hand van een rekenvoorbeeld de invloed van het kiescollege op de samenstelling van de Eerste Kamer kan aangeven, indien de opkomst van de kiescollegeverkiezing relatief laag is. Daarnaast vragen zij of de

regering ook een rekenvoorbeeld kan geven waarin wordt verduidelijkt wat het effect is als de opkomst relatief hoog is.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering met een rekenvoorbeeld duidelijk te maken wat de invloed van het kiescollege op de samenstelling van de Eerste Kamer is indien de opkomst van de kiescollegeverkiezing relatief laag is en wat die invloed is als de opkomst relatief hoog is.

Door te kiezen voor een kiescollege dat gekozen wordt door het aantal geregistreerde kiezers in het buitenland wordt een nieuw principe gehanteerd wat leidt tot verwarring, onduidelijkheid en een risico dat sommige kiezers minder vertegenwoordigd worden dan andere qua stemwaarde. Hoewel de regering aangeeft de opvatting van de Raad van State niet te delen dat deze stemwaarde anders kan uitpakken, blijkt dit evenwel ook uit het rapport dat ten grondslag lag aan dit voorstel. Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat de keuze voor het meetellen van geregistreerde kiezers in het buitenland in dat opzicht willekeurig is? Zo nee, waarom wordt er dan niet voor gekozen om deze registratie in ieder geval regelmatig op te schonen, zodat de registratie klopt? Anders, zo denken deze leden, is de stemwaardebepaling immers nog willekeuriger en op basis van onjuiste data.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat reeds bij de Grondwetsbehandeling nadrukkelijk aandacht is geweest voor de vraag welke stemwaarde wordt toegekend aan de leden van het kiescollege. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten welke opties zijn overwogen en waarom uiteindelijk voor de voorliggende optie is gekozen.

Zij merken tevens op dat de Raad van State twijfels heeft bij de keuze om de stemwaarde te bepalen op basis van het aantal kiesgerechtigden in het register kiesgerechtigden. Deze leden vragen of het juist is dat personen die zijn overleden kunnen meetellen in de stemwaarde omdat meldingen van overlijden niet per definitie bij het register kiesgerechtigden terecht komen. Zij vragen de regering aan te geven welke mogelijkheden er zijn om, in lijn met het advies van de Raad van State, het register een betere afspiegeling te laten zijn van de daadwerkelijk geregistreerde kiesgerechtigden. Zij wijzen er hierbij in het bijzonder op dat de Raad van State de verwachting uitspreekt dat het register naar verwachting de komende jaren verder zal groeien, zonder dat de opkomst significant toeneemt. Dit zal leiden tot een grotere stemwaarde voor niet-ingezetenen. Hoe weegt de regering dit?

Verder vragen zij wat, op basis van de verwachte opkomst, de te verwachten stemwaarde zal zijn van een kiezer van buiten Nederland en hoe zich dit verhoudt tot de gemiddelde stemwaarde van een kiezer in Europees Nederland?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering bij het toelichten van de keuze van de stemwaarde volstaat met een technische, rekenkundige benadering en dat een duiding van de keuzes vanuit de specifieke aard van de verkiezingen van de Eerste Kamer ontbreekt. Deze leden merken op dat het bijzondere van deze verkiezingen is dat uitdrukkelijk een basis ligt in de geografische eenheid van de provincies. De keuze voor een kiescollege voor Caribisch Nederland past ook nog binnen die lijn, maar het bepalen van de stemwaarde van het kiescollege buitenland roept allerlei nieuwe spanningen op. Kan de regering toelichten waarom het logisch zou zijn om als uitgangspunt te hanteren dat de stemwaarde van het kiescollege buitenland zoveel mogelijk gelijkwaardig moet zijn, terwijl het wezenlijke verschil is dat dit kiescollege niet te verbinden is aan een duidelijk geografisch gebied? Ligt het niet in de rede om dit



kiescollege op voorhand een beperkter gewicht te geven dan de provinciale staten en het kiescollege Caribisch Nederland? Wil de regering bovendien toelichten waarom het acceptabel is dat de vergaarbak die het kiescollege buitenland vormt voor Nederlanders die verspreid zijn in een groot aantal landen, meer waarde krijgt dan een geografisch en staatkundig duidelijk gemarkeerd gebied als Caribisch Nederland?

Het lid van de BBB-fractie ondersteunt de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State dat voor de stemwaarde van de leden van het kiescollege niet-ingezetenen het aantal geregistreerde kiesgerechtigden maatgevend is. Daarbij gaat de toelichting echter niet in op de vraag of, indien de opkomst voor de verkiezing van het kiescollege veel lager is dan de opkomst bij de verkiezingen voor provinciale staten, de stem van deze kiezers uit het buitenland niet onevenredig zwaar meetelt. Is de regering bereid om het voorstel hierop aan te passen en zo nee, waarom niet?

## **6. Evaluatie**

De leden van de VVD-fractie onderschatten de digitale vaardigheden van de Nederlanders in het buitenland niet, maar als het kiescollege er straks is, moeten er wel een aantal handelingen digitaal worden verricht. Deze leden hopen dat dit aspect bij de evaluatie, die na de verkiezing door het kiescollege wordt gehouden, expliciet aandacht krijgt.

De leden van de D66- fractie vragen aan de regering om nader toe te lichten of bij de eerstvolgende verkiezingen de stemwaarden toch uniform getrokken moeten worden tussen de provinciale staten, het kiescollege Caribisch Nederland en het kiescollege niet-ingezetenen?

De leden van de ChristenUnie-fractie missen een evaluatiebepaling in voorliggend wetsvoorstel. Zeker, verkiezingen worden altijd geëvalueerd, maar het zou wat deze leden betreft wenselijk zijn een specifieke evaluatie van de werking en de voor- en nadelen van voorliggend wetsvoorstel uit te voeren. Zij vragen een reactie op dit punt van de regering.

De voorzitter van de commissie,  
Hagen

Adjunct-griffier van de commissie,  
Verhoev