

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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 10 juni 2021

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen in het verslag. Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie het een goede zaak vinden dat ook Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer, dat de leden van de D66-fractie verheugd zijn over het voorstel en dat ook de leden van de CDA-fractie het voorstel steunen. Bij het beantwoorden van de vragen van de leden van deze fracties en van die van de SP, GroenLinks, de ChristenUnie en de SGP heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

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

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen op welke wijze de uitvoeringswetgeving vorm wordt gegeven en waaraan wordt gedacht als het gaat om de keuze voor de stemwaardebepaling. De leden van de CDA-fractie vragen welke mogelijkheden er zijn 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. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering nog steeds van mening is 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. 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 in ieder geval niet zwaarder mag wegen dan die van ingezetenen in een openbaar lichaam of de provincie. Ook de leden van de D66-fractie stellen enkele vragen over de stemwaardebepaling. Zij vragen of het mogelijk en wenselijk is om de stemwaarde te

bepalen op basis van het aantal permanent geregistreerde kiezers in het buitenland. Ook vragen zij welke extra stemwaarde dit zou opleveren ten opzichte van het slechts bepalen van de stemwaarde op basis van de uitgebrachte stemmen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke denkbare berekeningen er zijn voor het bepalen van de stemwaarden en hoe de regering straks zal komen tot een voorstel voor de meest optimale berekening. De leden van de D66-fractie vragen in dit verband wanneer zij de door mij toegezegde brief over de hoofdlijnen van de uitvoeringswetgeving en het voorstel voor de uitvoeringswet zelf tegemoet kunnen zien. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke termijn het voorstel voor de uitvoeringswet in behandeling zou kunnen worden genomen en of de nieuwe regeling voor de eerstvolgende verkiezing van de Eerste Kamer van kracht kan zijn.

Tijdens de behandeling van de eerste lezing van het onderhavige grondwetsvoorstel is uitgebreid gesproken over de wijze waarop het voorstel zal worden uitgewerkt in de noodzakelijke uitvoeringswetgeving. Meer in het bijzonder ging het daarbij om de vraag hoe de stemwaarde van de leden van het nieuwe kiescollege zal worden bepaald. Zoals ik bij de mondelinge behandeling aan uw Kamer heb toegezegd, heb ik over deze vraag voorlichting gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Die voorlichting heb ik u op 5 oktober 2020 doen toekomen (Kamerstukken II 2020/21, 35 418, nr. 8). De Afdeling advisering noemt twee mogelijke opties. In de eerste plaats de optie om uitsluitend de stemwaarde voor kiezers buiten Nederland te bepalen op basis van de uitgebrachte stemmen. In de tweede plaats de optie om ook de stemwaarde van de leden van provinciale staten en de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen te bepalen op basis van het aantal uitgebrachte stemmen bij de laatste verkiezingen voor provinciale staten en de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen. Wel wijst de Afdeling erop dat die laatste optie moet worden gezien als een fundamentele heroverweging van het karakter van de verkiezing van de Eerste Kamer en dat een zodanige heroverweging volgens de Afdeling niet voor de hand ligt.

Bij de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer rees de vraag of er – in aanvulling op de voorlichting van de Afdeling advisering – mogelijkheden zijn 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. Ik heb toegezegd de Kamers te melden hoe het voorstel voor de uitvoeringswet naar mijn oordeel op hoofdlijnen zou kunnen luiden en daarbij ook in te gaan op de hiervoor genoemde vraag (Kamerstukken II 2020/21, 35 418, nr. 9). Met het oog hierop is in opdracht van mijn ministerie door dr. S.P. Otjes aanvullend onderzoek gedaan naar de vraag welke mogelijkheden er zijn om het stemgewicht te bepalen, en welke afwegingen een rol spelen bij de verschillende varianten. Hij komt tot de conclusie dat het in de rede ligt de stemwaarde van het nieuwe kiescollege te baseren op het aantal geregistreerde kiesgerechtigden en hierop nog een correctiefactor toe te passen, gebaseerd op de verhouding tussen het aantal kiesgerechtigden voor de verkiezingen van provinciale staten en de kiescolleges in Caribisch Nederland en het aantal inwoners van Nederland op dat moment.

De door mij toegezegde hoofdlijnenbrief – waarin het kabinet voorstelt de conclusie van dr. Otjes met betrekking tot de stemwaardebepaling over te nemen – doe ik u vandaag toekomen. Kortheidshalve verwijs ik u verder naar de inhoud daarvan en van het onderzoek van dr. Otjes, dat als bijlage bij de hoofdlijnenbrief is gevoegd. Het streven is erop gericht het voorstel voor de uitvoeringswet voor het einde van het zomerreces in consultatie te brengen. Indien het onderhavige grondwetsvoorstel ook in tweede lezing tot wet wordt verheven en de behandeling van het voorstel voor de

uitvoeringswet vervolgens met grote voortvarendheid ter hand wordt genomen, is het mogelijk haalbaar dat de Nederlanders in het buitenland met ingang van 2023 invloed kunnen krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer.

De leden van de D66-fractie vragen welke mogelijkheden de regering ziet om het aantal permanent geregistreerde stemgerechtigden in het buitenland te verhogen en welke stappen de voorbije jaren zijn ondernomen om hen te bereiken met de oproep hun stem te laten gelden. Ook vragen zij of het mogelijk is de registratie van het totaal aantal Nederlanders in het buitenland de komende jaren up-to-date te krijgen en tegen welke obstakels de regering daarbij aanloopt. De leden van de fractie van de SP vragen hoe de registratie van kiezers in het buitenland mee telt bij de stemverhouding, zeker nu die registratie niet vlekkeloos is.

Nederlanders die vanuit het buitenland willen deelnemen aan de Tweede Kamer- en Europees Parlementsverkiezingen moeten zich registreren als kiezer buiten Nederland. Daarom is de afgelopen jaren prioriteit gegeven aan het zo makkelijk mogelijk maken van de registratie voor Nederlanders in het buitenland. In 2017 is daarvoor de permanente registratie ingevoerd, zodat kiezers in het buitenland zich niet meer voor elke verkiezing opnieuw hoeven te registreren. Bij de invoering van de permanente registratie om te kunnen stemmen vanuit het buitenland, is nagegaan hoeveel Nederlanders in de Basisregistratie Personen (inclusief de Registratie Niet-Ingezetenen) zijn te vinden die Nederland hebben verlaten. Al die Nederlanders zijn, voor zover van hen een adres in het buitenland bekend was (dat waren er ruim 500.000), aangeschreven met het verzoek zich te registreren als kiezer buiten Nederland. Tevens is het vanaf het moment van de invoering van de permanente registratie zo dat iedere Nederlander die uit Nederland vertrekt én bij vertrek een adres in het buitenland opgeeft, een brief ontvangt van de gemeente Den Haag met het verzoek zich te registreren om te stemmen vanuit het buitenland. De gemeente Den Haag, die conform de Kieswet verantwoordelijk is voor de registratie van de kiezers in het buitenland, geeft daarnaast op allerlei wijzen bekendheid aan de registratiemogelijkheid (social media, emigratiebeurzen, etc.).

De Nederlanders in het buitenland die in de permanente registratie zijn opgenomen, ontvangen conform de Kieswet uiterlijk twaalf weken voor de dag van stemming automatisch hun briefstembewijs (dat is de stempas voor de kiezers in het buitenland) en de (retour)enveloppen voor hun briefstem, zodat zij op de hoogte zijn van de verkiezing en de dag van stemming.

Alle Nederlanders die naar het buitenland vertrekken en zich uitschrijven uit de Basisregistratie Personen worden opgenomen in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). Zij kunnen daarbij een adres in het buitenland opgeven. Als zij dat doen wordt dit adres opgenomen in de RNI. Zoals ook beschreven in de nota naar aanleiding van het verslag bij de eerste lezing van het onderhavige grondwetsvoorstel, kan het opgegeven adres echter een tijdelijk adres zijn. Als betrokkene daarna geen contacten meer heeft met Nederlandse overheidsinstanties (zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank of het UWV) zal een nieuw adres van betrokkene niet bekend worden en daardoor niet in de RNI verwerkt kunnen worden (Kamerstukken II 2019/20, 35 418, nr. 6). Volledigheids- halve merk ik op dat een Nederlander in het buitenland niet in de RNI hoeft te staan om zich als kiezer buiten Nederland bij de gemeente Den Haag te kunnen registreren. Nederlanders die vanuit het buitenland willen stemmen kunnen dat alleen als zij zich eerst bij de gemeente Den Haag registreren als kiezer buiten Nederland. Het wel of niet voorkomen in de RNI speelt daarbij geen rol.

In de hoofdlijnenbrief die ik vandaag aan uw Kamer doe toekomen, wordt voorgesteld de stemwaarde van de leden van het kiescollege niet-ingezetenen te berekenen met als vertegenwoordigende groep het aantal in de permanente registratie opgenomen kiezers. Dit aantal komt het dichtst bij de groep die het kiescollege beoogt te vertegenwoordigen en waarvoor er harde cijfers zijn. Het aantal Nederlanders dat zich als kiezer buiten Nederland heeft geregistreerd is door de gemeente Den Haag immers exact te bepalen. Voor een volledige uitwerking van de stemwaardebepaling verwijs ik u naar de hoofdlijnenbrief.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het ingezetenenbingsel wordt losgelaten voor de verkiezing van de Eerste Kamer en hoe zich dit verhoudt tot de geest van de Grondwet. Ook de leden van de SGP-fractie vragen of het voorstel geen spanning oplevert met de systematiek van de Grondwet, aangezien de grondwetgever in het verleden bewust heeft gekozen 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. Zij menen dat dit een verkiezing van de Eerste Kamer mede door niet-ingezetenen niet meteen voor de hand liggend maakt.

Het is juist dat de grondwetgever in het verleden geen reden heeft gezien om niet-ingezetenen Nederlanders invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer. De Grondwet is evenwel niet onveranderbaar. Als de grondwetgever van oordeel is dat een wijziging van de Grondwet is aangewezen, kan hij daartoe besluiten. De grondwetgever heeft in dit geval de eerste stap gezet voor een dergelijke wijziging, door in te stemmen met de eerste lezing van het onderhavige grondwetsvoorstel om Nederlanders die in het buitenland wonen ook invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dat kan alleen door het uitgangspunt te verlaten dat alleen Nederlandse ingezetenen kiesrecht hebben voor de kiescolleges die de Eerste Kamer kiezen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat artikel 50 van de Grondwet in de eerste plaats betekent dat de Eerste Kamer ook de belangen van de Nederlandse niet-ingezetenen moet vertegenwoordigen, ongeacht de vraag of zij kiesrecht bezitten bij de verkiezingen van deze Kamer. Tegen deze achtergrond vragen zij om een nadere toelichting op de opmerkingen die ik tijdens de mondelinge behandeling van de eerste lezing van dit grondwetsvoorstel maakte over dit artikel. Zij vragen of uit dit artikel voortvloeit dat niet-ingezetenen een positie dienen te krijgen bij de verkiezing van de Eerste Kamer of dat het continueren van de huidige regeling ook een legitieme keuze zou zijn.

Tijdens de mondelinge behandeling van de eerste lezing van dit grondwetsvoorstel heb ik erop gewezen dat artikel 50 van de Grondwet bepaalt dat de Staten-Generaal het hele Nederlandse volk – en dus ook de Nederlanders in het buitenland – vertegenwoordigen en dat het onderhavige grondwetsvoorstel recht doet aan dat artikel, aangezien het eraan bijdraagt dat ook de Nederlanders in het buitenland zich vertegenwoordigd weten in de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Ik voegde daaraan toe dat de Nederlanders in het buitenland er in het licht van artikel 50 van de Grondwet ook recht op hebben om te kunnen bepalen hoe het Nederlandse volk vertegenwoordigd wordt (Kamerstukken II 2019/20, 35 419, nr. 9, p. 22–23). Ik ben het echter met de leden van de SGP-fractie eens dat uit dit artikel als zodanig geen juridische verplichting voortvloeit om Nederlanders in het buitenland invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer. Het continueren van de huidige

regeling zou dus inderdaad ook een legitieme keuze kunnen zijn. In het grondwetsvoorstel wordt echter als gezegd een andere keuze gemaakt.

De leden van de SGP-fractie vragen of met de verdere behandeling van de behandeling van het onderhavige grondwetsvoorstel gewacht zou moeten worden totdat meer duidelijkheid bestaat over de richting die een nieuw kabinet wil geven aan de stemwaardebepaling.

Het is uiteraard aan uw Kamer om de snelheid te bepalen waarmee het onderhavige grondwetsvoorstel wordt behandeld. Artikel 9.29, eerste lid, van het Reglement van Orde van uw Kamer bepaalt dat uw Kamer «met bekwame spoed» een besluit neemt over de tweede lezing van een grondwetsvoorstel, waarvan hier sprake is. Het kabinet wil een dergelijke besluitvorming graag zo goed mogelijk faciliteren. Daar komt bij dat de definitieve besluitvorming over onder meer de stemwaardebepaling pas plaatsvindt op een later moment, namelijk bij de behandeling van het voorstel voor de uitvoeringswet. Zoals hiervoor is opgemerkt, is het huidige demissionaire kabinet weliswaar voornemens dit voorstel binnenkort in procedure te brengen – en heeft het ook met betrekking tot de stemwaardebepaling een bepaalde keuze gemaakt – maar mogelijk is op het moment waarop de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel plaatsvindt al een nieuw kabinet aangetreden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren