

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Artikel 55 van de Grondwet bepaalt op dit moment dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten en de leden van de kiescolleges voor de Eerste Kamer in de Caribische openbare lichamen. Op grond van de artikelen 129, eerste lid, en 132a, derde lid, van de Grondwet worden de leden van provinciale staten gekozen door de Nederlanders die tevens ingezetenen zijn van de provincie, en de leden van de kiescolleges voor de Eerste Kamer in de Caribische openbare lichamen door de Nederlanders die tevens ingezetenen zijn van de Caribische openbare lichamen. Nederlanders die in het buitenland wonen hebben dus geen invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer.

Naar aanleiding van vragen vanuit de Tweede Kamer¹ heeft het toenmalige kabinet in 2014 geïnventariseerd welke mogelijkheden er zijn om onder meer voor deze categorie Nederlanders een kiescollege te vormen, met als enige taak om de leden van de Eerste Kamer te kiezen. Deze inventarisatie is aan beide Kamers aangeboden.² Mede naar aanleiding van de inventarisatie is in overleg met de beide Kamers vervolgens besloten voorrang te geven aan een grondwettelijke regeling die ertoe strekt de Nederlandse inwoners van Caribisch Nederland invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer en de hiervoor genoemde discussie daarvan los te koppelen.³ De discussie was daarmee echter niet afgerond. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de beide Kamers op 22 februari 2019 een brief doen toekomen waarin op hoofdlijnen is beschreven welke opties denkbaar zijn om de Nederlanders die in het buitenland wonen invloed te geven op de

¹ Handelingen II 2014/15, nr. 5, item 3.

² Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 10 en Kamerstukken I 2014/15, 33 900, B.

³ Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 12 en Kamerstukken I 2014/15, 33 900, A.

samenstelling van de Eerste Kamer.⁴ De beide Kamers zagen geen aanleiding de hoofdlijnenbrief als zodanig met het kabinet te bespreken.⁵

Artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) waarborgt het recht op vrije verkiezingen van «de wetgevende macht». Hoewel het EVRM niet verplicht tot het toekennen van het kiesrecht aan niet-ingezetenen,⁶ kunnen de Nederlanders die in het buitenland wonen op dit moment wel deelnemen aan de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en van de leden van het Europees parlement.⁷ De regering acht het onevenwichtig dat deze Nederlanders thans geen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel strekt ertoe deze onevenwichtigheid weg te nemen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de afspraak in het regeerakkoord dat het stemproces dient te worden aangepast zodat Nederlanders in het buitenland eenvoudiger hun kiesrecht, ook in relatie tot de verkiezing van de Eerste Kamer, kunnen uitoefenen.⁸

2. Inhoud van het voorstel

In de hiervoor genoemde brief van 22 februari 2019 wordt als eerste optie genoemd om de leden van de Eerste Kamer – evenals de Tweede Kamer – rechtstreeks te laten kiezen door zowel in Nederland als in het buitenland woonachtige (kiesgerechtigde) Nederlanders. In de tweede plaats zou het kiesrecht voor provinciale staten kunnen worden uitgebreid tot Nederlanders die in het buitenland wonen. De derde optie is om voor Nederlanders die in het buitenland wonen een kiescollege voor de Eerste Kamer in het leven te roepen.

In de brief worden de eerste twee opties afgewezen. De sterkere democratische legitimatie die het gevolg zou zijn van een directe verkiezing van de Eerste Kamer vormt, zo meent ook de staatscommissie parlementair stelsel, een bedreiging voor het tweekamerstelsel zoals we dat nu kennen, waarin het politieke primaat van de Tweede Kamer in belangrijke mate tot uitdrukking komt in haar rechtstreekse verkiezing ten opzichte van de huidige verkiezing van de Eerste Kamer. Het toekennen van het kiesrecht voor provinciale staten aan Nederlanders in het buitenland zou deze categorie Nederlanders niet alleen invloed geven op de samenstelling van de Eerste Kamer, maar ook – en vooral – op die van de provinciale staten zelf, en dus op provinciaal beleid dat geen betrekking heeft op hen. Bovendien is – zeker voor Nederlanders in het buitenland die nooit ingezetene van Nederland zijn geweest – de keuze voor welke provinciale staten het kiesrecht zou moeten worden uitgebreid arbitrair, terwijl die keuze wel materiële gevolgen zal hebben voor de omvang van de betrokken provincie of provincies en daarmee voor de waarde van de stemmen van de leden van de provinciale staten bij de verkiezing van de Eerste Kamer.

De brief noemt de derde optie – het instellen van een kiescollege voor de Nederlanders die in het buitenland wonen – de beste optie om deze kiezers invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer. Het

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 31 142, nr. 88 en Kamerstukken I 2018/19, 31 142, C.

⁵ De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer stelde in een algemeen overleg waarvoor onder meer deze brief was geagendeerd slechts een verduidelijkende vraag over de brief (Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 7). De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer nam de brief op 5 maart 2019 voor kennisgeving aan.

⁶ Zie in dit verband Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 10, p. 19.

⁷ Artikelen 54 en 56 van de Grondwet (kiesrecht Tweede Kamer) en Y 3 en Y 4 van de Kieswet (kiesrecht Europees parlement).

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, p. 8.

wetsvoorstel strekt ertoe een dergelijk kiescollege te introduceren. De inhoud van het voorstel wordt nader toegelicht in het artikelsgewijs deel van deze memorie.

Nadere wettelijke uitwerking

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. Een aspect, dat reeds aan de orde is gesteld in de hiervoor genoemde brief, raakt echter aan de Grondwet en wordt daarom nu reeds uitgelicht. Dit betreft de bepaling van de waarde van een stem van een lid van het kiescollege bij de verkiezing van de Eerste Kamer (de stemwaarde). Bij die verkiezing is de stemwaarde van een statenlid en een lid van een kiescollege in de Caribische openbare lichamen afgestemd op het totaal aantal inwoners van de provincie onderscheidenlijk het openbaar lichaam dat het statenlid of kiescollegelid vertegenwoordigt (inclusief niet-kiesgerechtigden, onder wie niet-Nederlanders en minderjarigen). Dit houdt verband met het feit dat de verkiezing van de Eerste Kamer op dit moment wordt gezien als een rechtstreekse verkiezing door de leden van provinciale staten en de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen.

De stemwaarde van de leden van een kiescollege voor Nederlanders in het buitenland kan niet op dezelfde wijze worden berekend, gelet op de consequenties die het hanteren van een stemwaarde gebaseerd op de omvang van de gehele wereldbevolking zou hebben voor de mate van invloed van de Nederlanders in het buitenland op de samenstelling van de Eerste Kamer. Een alternatief kan zijn om bij het bepalen van de stemwaarde uit te gaan van het aantal uitgebrachte stemmen. Dat zou de verkiezing van de Eerste Kamer dan wel in een ander perspectief plaatsen en die (mede) het karakter geven van een indirecte verkiezing door de kiezers. De Kiesraad wijst in zijn advies over het wetsvoorstel nog op een ander alternatief, namelijk om bij het bepalen van de stemwaarde uit te gaan van het aantal (geregistreerde) kiesgerechtigden. In de bijlage bij de hiervoor genoemde brief is opgemerkt dat dit alternatief vanuit theoretisch oogpunt minder juist is: als de verkiezing van de Eerste Kamer wordt gezien als een indirecte verkiezing door de kiezers, lijkt het immers enigszins willekeurig om uit te gaan van het aantal kiezers dat zich heeft laten registreren in plaats van het aantal kiezers dat daadwerkelijk heeft gestemd. De Afdeling advisering noemt als alternatief om bij het bepalen van de stemwaarde uit te gaan van het aantal personen dat is ingeschreven in de registratie niet-ingezetenen (RNI). Ook dit alternatief acht ik niet wenselijk. Allereerst bevat de RNI, zoals de Afdeling ook onderkent, niet alle in het buitenland woonachtige Nederlanders. Het is ook niet uitgesloten dat in de RNI personen zijn opgenomen die niet of niet meer over de Nederlandse nationaliteit beschikken. De actualiteit van de RNI is immers afhankelijk van mutaties die door geregistreerde personen zelf worden doorgegeven en van de zogenoemde aangewezen bestuursorganen (ABO's). ABO's zijn namelijk verplicht om wijzigingen van personen die zijn ingeschreven in de RNI door te geven. Dat kan uiteraard alleen als een ABO daar weet van heeft. Dit betekent dat ook overleden personen onder omstandigheden in de RNI blijven opgenomen.

Zoals in die bijlage is uiteengezet, heeft elke keuze voor een andere berekeningswijze voor de groep niet-ingezetenen dan voor de kiezers in de provincies en de Caribische openbare lichamen hoe dan ook tot gevolg dat bij de verkiezing van de Eerste Kamer met verschillende grootheden wordt gewerkt. Artikel 4 van de Grondwet bepaalt dat iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden

verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Met het woord «gelijkelijk» wordt tot uitdrukking gebracht dat de stem van iedere stemgerechtigde even zwaar dient te wegen.⁹ Bij een regeling waarbij wordt uitgegaan van twee van elkaar verschillende berekeningswijzen – een voor de kiezers in de provincies en de Caribische openbare lichamen en een voor de kiezers buiten Nederland – is hiervan niet zonder meer sprake. Een beperking als bedoeld in artikel 4 van de Grondwet is weliswaar mogelijk, maar kan uitsluitend bij wet worden geregeld. Bij de nadere wettelijke uitwerking van de nu voorgestelde wijziging van de Grondwet zal de vraag moeten worden beantwoord of een dergelijke beperking te verkiezen is boven een wettelijke regeling waarbij de stemwaarde over de hele linie wordt bepaald op basis van het aantal uitgebrachte stemmen. Een dergelijke regeling zou de verkiezing van de Eerste Kamer zoals hiervoor is opgemerkt in een ander perspectief plaatsen. De regering is 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. De stemwaarde van de leden van provinciale staten en de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen blijft dan, net als thans het geval is, afgestemd op het totaal aantal inwoners van de provincie onderscheidenlijk het openbaar lichaam.

3. Financiële gevolgen

Bij de invoering van een kiescollege voor de Nederlanders die in het buitenland wonen zou een nieuwe verkiezing georganiseerd moeten worden voor deze Nederlanders. De gemeente Den Haag, die voor de Nederlanders in het buitenland de verkiezingen organiseert voor de Tweede Kamer en het Europees parlement, heeft medio 2018 een integrale berekening gemaakt van de kosten van een dergelijke verkiezing voor de kiezers in het buitenland. De gemeente heeft berekend dat een dergelijke verkiezing € 735.000 euro bedraagt.¹⁰ Ter dekking van de kosten van de verkiezingen voor de kiezers in het buitenland ontvangt de gemeente Den Haag jaarlijks een uitkering via het gemeentefonds. De invoering van een verkiezing, een keer per vier jaar, van een kiescollege voor de Nederlanders die in het buitenland wonen, betekent daarom dat jaarlijks een bedrag van ongeveer € 184.000 moet worden toegevoegd aan de jaarlijkse uitkering die de gemeente thans ontvangt.

Verder dient er rekening mee te worden gehouden dat er ook incidentele, eenmalige, kosten zullen zijn, aangezien de gemeente Den Haag de gebruikte systemen voor de permanente registratie van de kiezers in het buitenland zal moeten aanpassen. Men zal zich immers moeten kunnen registreren voor een verkiezing die thans nog niet bestaat voor deze kiezers. Ook zullen registratie- en andere gebruikte formulieren aangepast moeten worden. De kosten hiervan zijn nu nog niet precies te ramen, maar zullen naar verwachting niet meer dan (eenmalig) € 200.000 kunnen bedragen.

Wat betreft het kiescollege zelf wordt de aanname gedaan dat de kosten hiervan vergelijkbaar zullen zijn aan die van de kiescolleges voor de Caribische openbare lichamen. Deze kosten bestaan vooral uit de vergoedingen voor de werkzaamheden van de leden. Het ligt in de rede om een vergoeding per vergadering toe te kennen alsmede een vergoeding voor de reis- en verblijfkosten.

⁹ Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 22.

¹⁰ Peildatum 2018.

4. Advies en consultatie

De Kiesraad

De Kiesraad kan zich vinden in de keuze voor het instellen van zo'n kiescollege voor Nederlandse kiezers in het buitenland¹¹. De Kiesraad geeft in overweging om in het kader van de tweede lezing van het onderhavige Grondwetsvoorstel zo mogelijk nader inzicht te geven over de nadere uitwerking in de Kieswet en om de evaluatie die eerder heeft plaatsgevonden van de introductie van kiescolleges binnen Caribisch Nederland te betrekken bij die uitwerking. De opmerkingen van de Kiesraad zullen in dat kader worden betrokken.

Naar aanleiding van het advies van de Kiesraad is in paragraaf 2 van de memorie van toelichting ingegaan op de suggestie om de stemwaarde te bepalen op basis van het aantal kiesgerechtigden. In dit verband wijst de regering er overigens op dat de kiesgerechtigdheid van de Nederlanders in het buitenland, anders dan de Kiesraad veronderstelt, niet wordt bepaald door de vraag of zij zijn ingeschreven in het permanente register, bedoeld in artikel D 2 van de Kieswet. Ook andere Nederlanders in het buitenland die voldoen aan de in artikel B 1 van de Kieswet bepaalde voorwaarden zijn kiesgerechtigd.

Voorts merkt de Kiesraad op dat het bij de recente wijziging van de Grondwet ten behoeve van de instelling van kiescolleges in Caribisch Nederland van groot belang werd geacht om geen onderscheid tussen verschillende groepen kiezers te maken. Hij vraagt zich af hoe de voorkeur die de regering uitspreekt om voor Nederlanders in het buitenland een afwijkende regeling te treffen met betrekking tot de stemwaardebepaling hiermee is te rijmen. De instelling van de kiescolleges in Caribisch Nederland strekte er toe het onderscheid dat voordien werd gemaakt tussen twee groepen Nederlandse *ingezetenen* (van enerzijds het Europese deel van Nederland en anderzijds het Caribische deel van Nederland) ongedaan te maken. Een dergelijke situatie doet zich thans niet voor.

Gemeente Den Haag

De burgemeester van Den Haag gaat in de reactie op het wetsvoorstel uitsluitend in op de mogelijke éénmalige kosten die voor de gemeente kunnen voortvloeien uit de invoering van een verkiezing voor een kiescollege kiezers buitenland¹². De burgemeester constateert dat niet gegarandeerd kan worden dat deze eenmalige kosten lager zullen zijn dan € 200.000. Bij het opstellen van de wijziging van de Kieswet om de verkiezing voor het kiescollege te regelen zal in overleg met de gemeente Den Haag een preciezere raming voor de eenmalige kosten opgesteld worden.

Adviescollege toetsing regeldruk

De voorgestelde wijzigingen hebben geen gevolgen voor de regeldruk. Het Adviescollege toetsing regeldruk deelt deze conclusie.

¹¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Van 3 september 2019 tot en met 9 oktober 2019 is via www.internetconsultatie.nl aan belangstellenden de gelegenheid geboden te reageren op het conceptwetsvoorstel. Dat heeft 9 reacties opgeleverd, waarvan vier niet openbaar zijn gemaakt door de indiener. Op een na alle reacties staan positief tegenover het voorstel. In enkele van deze reacties wordt wel gevraagd wie zich kandidaat zal (kunnen) stellen voor de verkiezing van het kiescollege. Op grond van het voorgestelde artikel 55, tweede lid, van de Grondwet kunnen de Nederlanders die in het buitenland wonen (en die voldoen aan de vereisten die gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer) lid zijn van het kiescollege. Het is aan de politieke partijen die deelnemen aan de verkiezingen van het kiescollege om te bepalen welke kandidaten zij zullen stellen. In een reactie worden enkele suggesties gedaan voor de wijze waarop de stemwaarde wordt bepaald. Deze suggesties zullen te zijner tijd worden betrokken bij de totstandkoming van de wetgeving ter uitvoering van dit Grondwetsvoorstel. Eén reactie is afwijzend. Naar het oordeel van de indiener van deze reactie hebben Nederlanders die in het buitenland wonen voldoende invloed op de Nederlandse politiek nu zij deel kunnen nemen aan de verkiezingen van de Tweede Kamer. De regering deelt dit oordeel niet. Zoals in paragraaf 1 van de memorie van toelichting is opgemerkt, vindt zij het onevenwichtig dat de Nederlanders die in het buitenland wonen op dit moment wel kunnen deelnemen aan de verkiezingen van de Tweede Kamer en het Europees parlement, maar geen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer.

Artikelsgewijs deel

Artikel II

Teneinde de kiezers van het kiescollege zoveel mogelijk op dezelfde wijze te behandelen als de kiezers van provinciale staten, wordt in het nieuwe tweede lid van artikel 55 aangesloten bij de in artikel 129 van de Grondwet opgenomen bepalingen met betrekking tot de verkiezing van de provinciale staten.

Dit betekent in de eerste plaats dat het actief en het passief kiesrecht toekomt aan Nederlanders die geen ingezetenen zijn en die voldoen aan de vereisten die gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer. De koppeling aan het kiesrecht voor de Tweede Kamer brengt met zich mee dat de niet-ingezetenen die op grond van artikel 54, eerste lid, van de Grondwet bij wet zijn uitgezonderd van het kiesrecht voor de Tweede Kamer ook zijn uitgezonderd van het kiesrecht voor het kiescollege. Concreet is een dergelijke uitzondering thans opgenomen in artikel B 1 van de Kieswet; degenen die op de dag van de kandidaatstelling hun werkelijke woonplaats hebben in Aruba, Curaçao of Sint Maarten hebben in beginsel geen kiesrecht voor de Tweede Kamer. Dit werd met name nodig geacht om te voorkomen dat de inwoners van de Caribische landen van het Koninkrijk dubbel actief kiesrecht zouden krijgen, zowel voor de vertegenwoordigende organen van die landen als voor de Tweede Kamer.¹³ De uitzondering geldt alleen niet voor de Nederlander die gedurende ten minste tien jaren ingezetene van Nederland is geweest en de Nederlander die in Nederlandse openbare dienst in Aruba, Curaçao of Sint Maarten werkzaam is (alsmede zijn Nederlandse echtgenoot, geregistreerde partner of levensgezel en kinderen, voor zover dezen met hem een gemeenschappelijke huishouding voeren). In het licht van het vorenstaande ligt het in de rede de in artikel B 1 van de Kieswet uitgezond-

¹³ Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, p. 6.

derde Nederlanders evenmin invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer.

Dat artikel 129, tweede tot en met zesde lid, van de Grondwet van overeenkomstige toepassing is verklaard, betekent verder dat:

- de leden worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen (artikel 129, tweede lid);
- de verkiezing wordt gehouden bij geheime stemming, tijdelijke vervanging van een lid wegens zwangerschap en bevalling, alsmede wegens ziekte mogelijk is en dat alles, wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, bij de wet wordt geregeld (artikel 129, derde lid, juncto de artikelen 53, tweede lid, 57a en 59);
- de zittingsduur gelijk is aan die van de provinciale staten en dus vier jaren is, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen (artikel 129, vierde lid);
- de wet bepaalt welke betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap kunnen worden uitgeoefend (artikel 129, vijfde lid);
- de leden stemmen zonder last (artikel 129, zesde lid).

Artikel III (additioneel artikel VI)

Nadat deze grondwetswijziging is aanvaard en bekrachtigd, zal de Kieswet nog op een aantal punten moeten worden aangepast voordat het stemrecht daadwerkelijk door niet-ingezetenen kan worden uitgeoefend. Het gaat daarbij onder meer om de regels omtrent het berekenen van de stemwaarde en om het opnemen van het kiescollege in het hoofdstuk dat ziet op de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Om te voorkomen dat de onderhavige wijziging van de Grondwet in werking treedt op het moment dat de Kieswet nog niet is aangepast, is een additioneel artikel opgenomen dat ertoe strekt dat de wijziging van de Grondwet pas in werking treedt op het moment dat de Kieswet overeenkomstig is aangepast.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops