

202102509



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Aan de Minister-President  
minister van Algemene Zaken  
drs. M. Rutte  
Binnenhof 19  
2513 AA Den Haag

Turmarkt 147  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
[www.facebook.com/minbzk](https://www.facebook.com/minbzk)  
[www.twitter.com/minbzk](https://www.twitter.com/minbzk)  
[www.linkedin.com/company/  
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

**Kenmerk**  
2021-0000505671

**Uw kenmerk**

Datum

Betreft Verzoek informatie ten behoeve formatie (kenmerk  
202102326)

Geachte heer Rutte,

U heeft ons het verzoek doen toekomen van de informateurs om een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de (grond)wetsvoorstellen naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (kenmerk 202102459). Bijgaand treft u de verzochte informatie. Ik wil u vragen deze informatie door te geleiden naar de informateurs.

Hoogachtend,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Drs. K. H. Ollongren



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Bureau kabinetsformatie  
T.a.v. de heer Koolmees en de heer Remkes  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Turmarkt 147  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
[www.facebook.com/minbzk](https://www.facebook.com/minbzk)  
[www.twitter.com/minbzk](https://www.twitter.com/minbzk)  
[www.linkedin.com/company/  
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

**Kenmerk**  
2021-0000505671

**Uw kenmerk**

Datum

Betreft Verzoek informatie ten behoeve formatie (kenmerk  
202102459)

Geachte heer Remkes, Koolmees

Op 8 november j.l. ontving ik uw verzoek om een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de (grond)wetsvoorstellen naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel. Ik stuur u hierbij de gevraagde informatie.

Hoogachtend,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Drs. K. H. Ollongren

**Stand van zaken bij de (Grond)wetstrajecten die zijn ingezet naar aanleiding van het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel.**

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de stand van zaken bij de (Grond)wetstrajecten die zijn ingezet naar aanleiding van het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Over elk van deze wetstrajecten is nadere informatie op aanvraag beschikbaar.

De opvolging van de andere aanbevelingen van de staatscommissie – waarvoor geen wetswijzigingen noodzakelijk zijn – zijn niet in deze tabel opgenomen. Ook daarover is informatie op aanvraag beschikbaar.

<b>Constitutionele toetsing</b>	Het toegezegde onderzoek is 1 maart 2021 aan beide Kamers aangeboden.	Zie ook motie-Kuik c.s. (28362, nr. 47) en de motie-Simons (35925-VII, nr. 43). Minister van BZK heeft bij de begrotingsbehandeling gemeld dat de technische voorbereiding van een grondwetstraject met betrekking tot artikel 120 Grondwet gaande is, hetgeen zal resulteren in een overzicht van verschillende mogelijkheden tot constitutionele toetsing. Hierbij komt ook de vraag aan de orde of toetsing moet kunnen plaatsvinden door alle rechters of door een constitutioneel hof. <sup>1</sup> In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van een aantal aspecten van de invoering van constitutionele toetsing.
<b>Wijziging Grondwets-herzieningsprocedure (tweede lezing in verenigde vergadering)</b>	Grondwetsvoorstel (35533) in eerste lezing ligt bij EK. Voorlopig verslag EK uitgebracht op 26 januari 2021.	Voorgesteld wordt om de tweede lezing van Grondwetswijzigingen voortaan in een verenigde vergadering te behandelen en niet meer in de beide Kamers afzonderlijk. Het wetsvoorstel is controversieel verklaard door EK op 2 februari 2021.
<b>Andere verkiezingswijze EK (termijn 6 jaar in helften gekozen)</b>	Grondwetsvoorstel (35532) in eerste lezing ligt bij EK. Voorlopig verslag EK uitgebracht op 26 januari 2021.	De staatscommissie adviseerde niet om de verkiezingswijze van de Eerste Kamer aan te passen. De regering heeft een andere afweging gemaakt en heeft voorgesteld om terug te keren naar de wijze van verkiezing die tot 1983 werd gebruikt. Hierbij wordt elke drie jaar de helft van de leden van de Eerste Kamer voor zes jaar gekozen. Het wetsvoorstel is controversieel verklaard door EK op 2 februari 2021.
<b>Terugzendrecht Eerste Kamer</b>	Grondwetsvoorstel voorgelegd aan RvSK. Advies vastgesteld op 3 maart 2021.	Het voorstel is om de Eerste Kamer de bevoegdheid te geven om bij haar ingediende wetsvoorstellen eenmalig te kunnen wijzigen en terug te sturen naar de Tweede Kamer. Hiervoor krijgt de EK een termijn van twee maanden die eenmalig met twee maanden kan worden verlengd. De Tweede Kamer beslist of zij de wijzigingen van de EK accepteert en of het wetsvoorstel wordt

<sup>1</sup> Met de instelling van een constitutioneel hof zijn kosten gemeoid. Een inschatting daarvan is op aanvraag beschikbaar.

		<p>aangenomen.</p> <p>Het advies van de RvSK bevat relevante invalshoeken, maar is nog niet openbaar. Het wordt openbaar gemaakt met een reactie van het kabinet (nader rapport). Het moment daarvoor is nog niet voorzien.</p>
<p><b>Benoemingsprocedure leden Hoge Raad</b></p>	<p>Grondwetsvoorstel aan RvSK voorgelegd. Advies vastgesteld op 7 april 2021.</p>	<p>Het voorstel houdt in dat de leden van de Hoge Raad voortaan benoemd worden uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door een door de Tweede Kamer aangewezen persoon en een door de president van de Hoge Raad aangewezen lid van de Hoge Raad.</p> <p>Het advies van de RvSK bevat relevante invalshoeken, maar is nog niet openbaar. Het wordt openbaar gemaakt met een reactie van het kabinet (nader rapport). Het moment daarvoor is nog niet voorzien.</p> <p>Het voorstel hangt inhoudelijk samen met het rapport van de commissie-Fokkens over ambtsmisdrijven. Er moet door een nieuw kabinet een beslissing over de aanbevelingen van Fokkens worden genomen. De aanbeveling van Fokkens om art. 119 GW te schrappen, kan gevolgen hebben voor de benoemingswijze van de leden van de Hoge Raad.</p>
<p><b>Wet op de politieke partijen (Wpp)</b></p>	<p>Wetsvoorstel in voorbereiding.</p>	<p>De demissionaire status van het kabinet was aanleiding geen wetsvoorstel meer in consultatie te brengen. Het advies van de commissie-Remkes om een Wet op de politieke partijen (Wpp) voor te gaan bereiden is overgenomen. De Wpp is in voorbereiding en bevat o.a. regels over (digitale) politieke advertenties, een specifieke regeling voor het partijverbod en regels over de transparantie van de financiering van decentrale politieke partijen. Ook ligt er een vrijwel kamerbreed gesteunde motie om een aparte, onafhankelijke toezichthouder in te stellen. Hiervoor is structureel +/- € 2.000.000 per jaar nodig.</p> <p>Het is aan het nieuwe kabinet om te besluiten of er middelen beschikbaar worden gesteld om een subsidieregeling voor decentrale politieke partijen in de Wpp op te kunnen nemen. Dit zou een belangrijke bijdrage aan het versterken van de lokale en regionale democratie leveren, die gesteund wordt door de VNG en die zowel de lokale afdelingen van landelijke partijen als lokale partijen zou versterken. Afhankelijk van de te maken keuzes is hiervoor structureel een bedrag van +/- € 8.000.000 per jaar nodig (dit gaat vooral om de vraag voor welke bestuurslaag de subsidieregeling zou gaan gelden).</p>

<b>Wijziging kiesstelsel (Burgerforum-kiesstelsel)</b>	Raad van State heeft op 9 september 2021 advies uitgebracht.	Dit wetsvoorstel regelt onder meer dat de kiezer de keuze krijgt om ofwel een stem uit te brengen op de gehele lijst van een politieke partij, ofwel op één enkele kandidaat van die partij. Kandidaten die zo voorkeursstemmen verwerven kunnen sneller worden gekozen dan dat nu het geval zou zijn. Het advies van de RvS bevat relevante invalshoeken, maar is nog niet openbaar. Het wordt openbaar gemaakt met een reactie van het kabinet (nader rapport). Het moment daarvoor is nog niet voorzien.
<b>Vernieuwing en onderhoud verkiezingsproces</b>	Op 18 juni 2021 heeft de minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd over een verkiezingsagenda.	De Staatscommissie adviseerde een aantal maatregelen tot herziening van het verkiezingsproces. Waaronder het aanpakken van administratieve rompslomp, het introduceren van vormen van vervroegd stemmen, het verbeteren van de kenbaarheid van verkiezingsuitslagen, het introduceren van een nieuw stembiljet en het elektronisch tellen van stembiljetten. Deze maatregelen zijn mede onderdeel van de Verkiezingsagenda 2030 die de minister van BZK op 18 juni jl. aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (35165, nr. 40), en waarover een nieuw kabinet moet besluiten. Een samenvatting (met financieel beslag) is hieronder bijgevoegd.
<b>Europawet</b>	Een initiatiefvoorstel (Kamerstuk 34695) is aanhangig bij de Tweede Kamer sinds 17 maart 2017.	Het initiatiefwetsvoorstel beoogt de verschillende afspraken die in het verleden over de informatievoorziening zijn gemaakt, bijeen te brengen en wettelijk te verankeren. De staatscommissie adviseerde om een dergelijke Europawet in te voeren.
<b>Correctief bindend referendum</b>	Een Grondwetsvoorstel (Kamerstuk 35729) is op initiatief van het Kamerlid Van Raad in eerste lezing aanvaard door beide Kamers. De tweede lezing is op 11 februari 2021	Voorgesteld wordt dat een bindend referendum wordt gehouden over wetsvoorstellen als een (door de wetgever met twee derde meerderheid vast te stellen) deel van de kiezers daarom verzoekt. <sup>2</sup> Indien bij het referendum een meerderheid zich tegen het voorstel van wet uitspreekt en deze meerderheid ten minste gelijk is aan een meerderheid van het aantal bij de meest recente verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer uitgebrachte geldige stemmen, vervalt het wetsvoorstel van

<sup>2</sup> De uitvoeringswet van dit Grondwetsvoorstel brengt kosten met zich mee. Deze zijn afhankelijk van de keuzes die daarin worden gemaakt. De kosten zijn globaal onder te verdelen in structurele kosten (die gemaakt moeten worden ongeacht of daadwerkelijk een referendum plaatsvindt) en de organisatiekosten in het geval van een referendum. Bij de structurele kosten moet gedacht worden aan de kosten van het opzetten van de organisatie (inclusief de daarbij noodzakelijke systemen) voor het beoordelen van verzoeken tot het houden van een referendum. Bij de kosten voor het houden van een referendum gaat het met name om de kosten die de gemeenten moeten maken voor de organisatie van het referendum, en deze laatste worden tentatief geraamd op ruim 32 miljoen euro per gehouden referendum (gebaseerd op het onderzoeksrapport naar aanleiding van het raadgevend referendum over het associatieverdrag met Oekraïne en prijspeil 2015/2016), als dit niet wordt gecombineerd met een verkiezing of een ander referendum.

	aanhangig gemaakt door het Kamerlid Van Raak.	rechtswege.
<b>Bevordering burgerschap in het onderwijs</b>	Wetsvoorstel aangenomen.	Geldt vanaf 1 augustus 2021.
<b>Kiesgerechtigde leeftijd</b>		In reactie op het advies van de Staatscommissie en ROB is geen verlaging voorgesteld door kabinet. Wel ligt er een aanbod van het kabinet om leeftijd Europees burgerinitiatief te verlagen naar 16, als in Reglement van Orde TK leeftijd nationaal burgerinitiatief wordt verlaagd naar 16. Amendement van die strekking is door TK verworpen.

### Bijlage 1 - Verkiezingsproces

De Verkiezingsagenda 2030 is bij de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing door het ministerie van BZK samen met de Kiesraad, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) opgesteld en bevat maatregelen die noodzakelijk zijn voor vernieuwing en onderhoud van het Nederlandse verkiezingsproces. Het nieuwe kabinet dient een besluit te nemen over de uitvoering van de verkiezingsagenda.

De verkiezingsagenda kan worden samengevat in de volgende pakketten met bijbehorend financieel beslag:

Budgettaire consequenties (C mln.) <sup>3</sup>	2022	2023	2024	2025	2026	Struct.
1a. vervroegd stemmen (incl. verminderen volmachten)	-	15	14	11,5	11	11
1b. briefstemmen op aanvraag <sup>4</sup>	-	-	1	12	9	11,5
2. Kwaliteitsversterking verkiezingsproces	2	9,5	9	8	8	8
3. opschaling experimenten nieuwe stembiljetten	-	0,5	2,5	16	9	8
4. Toegankelijkheid verkiezingen		5	5	5	5	4,5
5. Elektronisch tellen <sup>5</sup>	-	1	1	8	1	13
<b>Totaal</b>	<b>2</b>	<b>31</b>	<b>32,5</b>	<b>60,5</b>	<b>43</b>	<b>56</b>

Nadere onderbouwing en uitwerking is op verzoek beschikbaar.

<sup>3</sup> De opgestelde ramingen zijn voor delen gebaseerd op aannames over de uitwerking van de maatregel in de uitvoering. Bij uitvoering kan blijken dat de genoemde ramingen hoger of lager uitvallen.

<sup>4</sup> Zie voor discussienota Briefstemmen: Kamerstukken 35165, nr. 41

<sup>5</sup> Elektronisch tellen van stembiljetten betekent ook een incidentele investering voor de aanschaf van telmachines. De kosten hiervan zijn geraamd op 100-200 mln.

## **Bijlage 2 – Constitutionele toetsing**

De invoering van constitutionele toetsing kent een aantal materiële, organisatorische en procedurele aspecten.

### **Materiële aspecten: toetsing aan wat?**

Wat betreft de onderdelen van de Grondwet waaraan getoetst zou moeten kunnen worden, zijn verschillende mogelijkheden denkbaar. Daarbij kan grofweg worden onderscheiden tussen toetsing aan (sommige) grondrechten of ook toetsing aan andere onderdelen van de Grondwet. Het initiatiefwetsvoorstel-Halsema/Van Tongeren ging uit van toetsing aan de subjectieve ('klassieke') grondrechten van de Grondwet. De staatscommissie parlementair stelsel adviseerde daarnaast ook toetsing mogelijk te maken aan de algemene bepaling, indien het voorstel voor opneming daarvan in de Grondwet ook in tweede lezing wordt aangenomen.<sup>6</sup>

In beide voorgaande voorstellen is het niet noodzakelijk geacht om als gevolg van de introductie van constitutionele toetsing tot wijziging over te gaan van de grondwettelijke systematiek waarmee grondrechten kunnen worden beperkt. Daarmee wordt ervan uitgegaan dat de grondwettelijke grondrechten voldoende concreet handvat bieden voor de toetsende instantie, hoewel zij, anders dan internationaalrechtelijke grondrechten (mensenrechten), minder of soms geen materiële criteria bevatten om aan te toetsen.

Daar kan op goede gronden ook anders over worden geoordeeld. In dat geval zou de invoering van constitutionele toetsing een herziening van de grondwettelijke beperkingssystematiek met zich brengen. Dat is een aanzienlijke grondwetsoperatie, die niet eenvoudig tot een goed einde is te brengen. Deze benadering vergt immers dat er een brede consensus is voor inhoudelijke criteria op grond waarvan bij voorbeeld de persoonlijke levenssfeer mag worden beperkt. Op dit moment is de beperkingssystematiek gestoeld op het uitgangspunt dat in beginsel alle beperkingen geoorloofd zijn, mits geregeld bij formele wet of soms ook bij amvb/ministeriële regeling met een grondslag in de wet in formele zin.

### **Organisatorische aspecten: toetsing door welke rechter(s)?**

Van wezenlijk belang is de vraag welke rechter(s) bevoegd moet(en) zijn tot toetsing van wetten aan de Grondwet. De keuze is grofweg uit alle rechters (gespreide toetsing) of door een enkele rechterlijke instantie (geconcentreerde toetsing). Een andere vraag, die een andere variant van constitutionele toetsing inhoudt, is of die toetsing moet plaatsvinden door een ander orgaan dan de rechter. Het initiatiefwetsvoorstel-Halsema/Van Tongeren ging uit van gespreide rechterlijke toetsing, overeenkomstig de gespreide toetsing van wetten aan verdragen.

De staatscommissie parlementair stelsel adviseerde tot geconcentreerde toetsing door een constitutioneel hof, met als argument de bevordering van de rechtseenheid en de rechtszekerheid. Daarnaast zou, in vergelijking met gespreide toetsing in meerdere instanties (beroep, hoger beroep, cassatie), (proces)tijd kunnen worden bespaard, indien ook wordt voorzien in een prejudiciële procedure. De instelling van een constitutioneel hof zal invloed hebben op de rechtelijke organisatie, in het bijzonder de relatie met (en mogelijk ook tussen) de Hoge Raad, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

<sup>6</sup> Rapport Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 202. Hoofdstuk 6, paragraaf 6.1. (constitutionele toetsing en Constitutioneel Hof) van het rapport is opgenomen in bijlage 2, onder I.



Daar staat tegenover uit het recente rechtsvergelijkend onderzoek dat het kabinet heeft laten uitvoeren blijkt dat in geen van de onderzochte landen met gespreide toetsing een gebrek aan rechtseenheid wordt ervaren.<sup>7</sup> Bij geconcentreerde toetsing is verder o.a. van belang dat goede afbakening tussen grondwetstoetsing en verdragstoetsing (rechters mogen nu al wel aan verdragen toetsen) vaak lastig te maken is. Wat betreft de tijdswinst geldt dat deze niet wordt behaald ten opzichte van de rechter in eerste instantie. In dat geval zal de procesgang van geconcentreerde toetsing juist langer duren.

**Procedurale aspecten: tijdstip, wie legt vragen voor, samenloop en rechtsgevolgen.**

Wat het **tijdstip** van toetsing betreft is denkbaar vooraf (ex ante), achteraf (ex post) of beide.

De vraag **wie** een toetsingsvraag voorlegt, hangt mede af van de hiervoor vermelde modellen. Binnen het geconcentreerde model valt te denken aan verschillende modaliteiten: rechtstreekse toegankelijkheid tot het Constitutioneel Hof voor individuele (en mogelijk ook collectiviteiten van) rechtszoekenden of via een prejudiciële procedure, waarbij elke rechterlijke instantie verplicht is een vraag voor te leggen. De staatscommissie parlementair stelsel adviseerde tot invoering van een dergelijke prejudiciële procedure. Aldus blijft het toetsingsverbod ex artikel 120 Grondwet voor alle rechters gehandhaafd, behalve voor het Constitutioneel Hof.

Toetsing aan de Grondwet kan **samenlopen** met verdragstoetsing. Bij gespreide toetsing kan die dubbele toetsing gelijktijdig gebeuren, bij geconcentreerde toetsing niet. In dat laatste geval zal de "gewone" rechter voor de constitutionele toets een prejudiciële vraag moeten stellen, terwijl art. 94 Grondwet hem de bevoegdheid geeft om een wettelijke bepaling buiten toepassing te laten vanwege een onverenigbare toepassing met een 'een ieder verbindende' verdragsbepaling.

Wat betreft de **rechtsgevolgen** van de constatering door de rechter cq Constitutioneel Hof van strijd tussen wet en Grondwet zijn denkbaar: nietigverklaring, vernietiging of buitentoepassing verklaring van de wet (of een onderdeel daarvan). Vergelijkbaar met het derde geval (de buiten toepassing verklaring) is dat in het concrete geval de toepassing van een wetsbepaling moet wijken voor de toepassing van een bepaling van de Grondwet. Of de wetsbepaling ook voor alle (andere) gevallen buiten toepassing moet blijven is dan nog maar de vraag. Deze modaliteit stelt de staatscommissie parlementair stelsel voor.

---

<sup>7</sup> Kamerstukken 34 430, Y; Rechtsvergelijkend onderzoek constitutionele toetsing, Claes, Heringa, Van der Sluis & Stremmer, 2021