

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**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 4 september 2020

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning. De verschillende vragen die zijn gesteld, worden hierna beantwoord in de volgorde waarin de inbreng is geleverd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke wettelijke beperkingen en uitzonderingen op dit moment gelden met betrekking tot het in artikel 4 van de Grondwet neergelegde uitgangspunt dat iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen. Meer in het bijzonder vragen zij of er op dit moment beperkingen of uitzonderingen zijn die leiden tot een ongelijk stemgewicht of althans een ongelijke wijze om het stemgewicht te bepalen.

Allereerst is het kiesrecht voorbehouden aan de Nederlanders die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt. Van het kiesrecht is verder uitgesloten hij die wegens het begaan van een daartoe bij de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en hierbij tevens is ontzet van het kiesrecht. Bij de verkiezing van de Tweede Kamer hebben bovendien niet alle buiten Nederland woonachtige Nederlanders kiesrecht. Zo is een uitzondering gemaakt voor Nederlanders die in de Caribische landen van het Koninkrijk wonen.

Deze beperkingen en uitzonderingen leiden niet tot een ongelijk stemgewicht. Dat is anders bij de verkiezing van de Eerste Kamer. De stemwaarde van de leden van provinciale staten en de Caribische kiescolleges wordt op dit moment bepaald door het totaal aantal inwoners van de provincies en de Caribische openbare lichamen, waaronder ook de minderjarige inwoners en de inwoners die niet beschikken over de Nederlandse nationaliteit. De invloed die een Nederlandse kiezer uiteindelijk heeft op de samenstelling van de Eerste Kamer hangt dan ook mede af van de bevolkingssamenstelling van de provincie of het Caribische openbaar lichaam waarin hij woonachtig is.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de gedachte van de regering om bij het nieuwe kiescollege alleen het aantal uitgebrachte stemmen mee te tellen voor het relatieve gewicht van dit kiescollege niet leidt tot een nieuwe principiële ongelijkheid.

Zoals in de memorie van toelichting 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. Alles afwegende heb ik een voorkeur uitgesproken voor de optie om het stemgewicht van de leden van het nieuwe kiescollege te bepalen aan de hand van het aantal uitgebrachte stemmen. Overigens heb ik over dit onderwerp, op verzoek van de Tweede Kamer, inmiddels voorlichting gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het is hoe dan ook aan een volgend kabinet om een voorstel te doen voor de uitwerking in de Kieswet.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een overzicht waaruit blijkt welk deel van de (kiesgerechtigde) Nederlanders in het buitenland een stem heeft uitgebracht bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement in de laatste tien jaar en welk deel van de (kiesgerechtigde) Nederlandse ingezetenen bij diezelfde verkiezingen een stem heeft uitgebracht. Zij vragen welke gevolgen de regering aan dit overzicht verbindt met betrekking tot de proportionaliteit van de ongelijkheid van het stemgewicht.

De verkiezingen worden door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geëvalueerd. In die evaluaties wordt (als kiezers in het buitenland voor de betreffende verkiezing kunnen stemmen) vermeld hoeveel Nederlanders zich hebben geregistreerd om te stemmen vanuit het buitenland en hoeveel kiezers vanuit het buitenland ook daadwerkelijk hebben gestemd. In onderstaande tabel zijn die gegevens samengevat voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement in de afgelopen tien jaar.

Verkiezingen <sup>1</sup>	Aantal geregistreerde kiezers	Uitgebrachte briefstemmen	Aantal verstrekte kiezerspassen (KP) en/of schriftelijke volmachten (VM)
TK 2010	48.552	35.157	Niet bekend
TK 2012	49.841	35.898	Niet bekend
EP 2014	23.004	16.920	Niet bekend
TK 2017	81.680	61.397	5.695 KP/6.907 VM
EP 2019	63.517	35.365	729 KP/508 VM

<sup>1</sup> Bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement kunnen Nederlanders die wonen in een ander lidstaat van de Europese Unie ervoor kiezen om in de lidstaat van verblijf te stemmen.

Het aantal Nederlanders dat in het buitenland woont is niet precies bekend. Bij de invoering (in 2017) 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. Dat bleken er toen ongeveer 800.000 te zijn. Er wonen Nederlanders in het buitenland die in het buitenland zijn geboren en daarom niet in de Basisregistratie Personen voorkomen. Hoeveel dat er zijn, is niet precies bekend.

Uit informatie van het CBS blijkt dat ongeveer 20% van de inwoners van Nederland minderjarig is en dus nog niet de kiesgerechtigde leeftijd heeft

bereikt. Ervan uitgaande dat voor de Nederlanders in het buitenland hetzelfde percentage geldt, bedraagt het aantal kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland naar schatting 640.000 (80% van 800.000 – waarbij het onbekende aantal Nederlanders dat niet in de Basisregistratie Personen voorkomt, niet wordt meegeteld). Bij de in de tabel genoemde (drie) verkiezingen van de Tweede Kamer bracht dus gemiddeld 5,4% van het totaal aantal Nederlanders in het buitenland een geldige briefstem uit en 6,7% van het aantal kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland. Bij de (twee) verkiezingen van het Europees Parlement bracht gemiddeld 3,2% van het totaal aantal Nederlanders in het buitenland en 4,1% van het aantal kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland een stem uit. Van het totaal aantal kiesgerechtigden in Nederland brachten bij diezelfde verkiezingen gemiddeld 77% (Tweede Kamer) onderscheidenlijk 39,3% (Europees Parlement) van het totaal aantal kiesgerechtigden een geldige stem uit.<sup>1</sup> Uitgaande van een totaal aantal inwoners van 17 miljoen (met inbegrip van de minderjarige inwoners) bedragen die percentages 57,3 (Tweede Kamer) en 30 (Europees Parlement).

De verschillen tussen het aantal kiezers in het buitenland en het aantal kiesgerechtigden in een provincie enerzijds en het aantal uitgebrachte briefstemmen en het aantal uitgebrachte stemmen in de stemlokalen in Nederland anderzijds zeggen niet veel. Allereerst is het zo dat Nederlanders in het buitenland zich moeten registreren om te kunnen stemmen. Kiezers in Nederland hoeven dat niet te doen. Ook de wijze van stemmen is voor kiezers in het buitenland totaal anders. Zij stemmen per brief en dat kan (vanwege de postbezorging) consequenties hebben voor het aantal stemmen dat uitgebracht wordt. Dergelijke omstandigheden doen zich bij het stemmen in Nederland niet voor. Hoe dan ook ziet de regering in deze cijfers als zodanig geen argument voor of tegen de verschillende alternatieven die zijn geschetst om de stemwaarde van het nieuwe kiescollege te berekenen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welk deel van de niet-ingezetenen woonachtig is in de Caribische landen van het Koninkrijk en hoe groot de relatieve invloed van deze niet-ingezetenen zal zijn op de samenstelling van de Eerste Kamer. Zij vragen voorts of het niet disproportioneel is een groot deel van de in de Caribische landen woonachtige Nederlanders uit te zonderen van het kiesrecht voor het nieuwe kiescollege. Zij kunnen dan immers niet alleen geen invloed uitoefenen op de totstandkoming van rijkswetten, maar evenmin op de totstandkoming van gewone wetten.

Het merendeel van de inwoners van de Caribische landen van het Koninkrijk bezit de Nederlandse nationaliteit. In het onderhavige wetsvoorstel is er echter voor gekozen om het actief en passief kiesrecht voor het nieuwe kiescollege alleen toe te kennen aan die kiezers die ook het actief en passief kiesrecht hebben voor de verkiezing van de Tweede Kamer. Dat zijn, kort gezegd, de Nederlanders die ten minste tien jaar in Nederland hebben gewoond. Hoeveel dat er zijn is niet te zeggen. De regering is van mening dat het onderhavige wetsvoorstel niet disproportioneel is. Nederlandse wetgeving is niet van toepassing in de Caribische landen van het Koninkrijk en raakt met name de daar woonachtige Nederlanders die in het verleden ook langere tijd in Nederland hebben gewoond. Zoals hiervoor is opgemerkt, hebben deze Nederlanders wel

---

<sup>1</sup> De Kiesraad publiceert in de databank verkiezingsuitslagen ([www.verkiezingsuitslagen.nl](http://www.verkiezingsuitslagen.nl)) de uitslagen van de verkiezingen voor provinciale staten. Per provincie is daar het aantal kiesgerechtigden en het aantal uitgebrachte stemmen te zien. Korthedshalve wordt naar de publicatie van de Kiesraad verwezen.

kiesrecht voor de Tweede Kamer en krijgen zij dat op grond van het onderhavige wetsvoorstel ook voor het nieuwe kiescollege voor de Eerste Kamer.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen enkele vragen over de omvang van het nieuwe kiescollege. Meer in het bijzonder vragen zij of een te klein aantal leden feitelijk zou werken als een virtuele «kiesdrem-pel» en hoe de regering kan voorkomen dat het voor niet-ingezetenen de facto zinloos is om te stemmen op een kleinere of zelfs middelgrote partij. Ook vragen zij of de regering bereid is om bij de uitvoeringswetgeving bepalingen op te nemen die waarborgen dat de voorkeur van de kiezers op vergelijkbare wijze doorwerkt in de samenstelling van de Eerste Kamer, bijvoorbeeld door voor het kiescollege een aantal leden vast te stellen dat overeenkomt met het laagste aantal leden voor provinciale staten.

Een van de overwegingen die van belang zijn bij het bepalen van het aantal leden van het nieuwe kiescollege is de mate waarin de verschillende voorkeuren van de kiezers kunnen doorwerken in de samenstelling van het kiescollege en daarmee in de samenstelling van de Eerste Kamer. Hoe meer leden het kiescollege telt, hoe groter de kans is dat ook kandidaten van kleine politieke groeperingen tot lid verkozen worden en voor de Eerste Kamer kunnen stemmen. Daarmee komt een groter aantal leden de grondwettelijk voorgeschreven evenredige vertegenwoordiging ten goede. Op welke wijze hieraan invulling zal worden gegeven, is aan de uitvoeringswetgever.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de kandidaatstelling voor het lidmaatschap van het nieuwe kiescollege zal worden geregeld en of net als bij de verkiezing van de provinciale staten een minimumaantal ondersteuningsverklaringen zal worden vereist. Zij vragen in dit verband welke kiezers dan een dergelijke ondersteuningsverklaring zullen kunnen afleggen en hoe voorkomen kan worden dat een scheve verhouding ontstaat ten opzichte van de provinciale lijsten, waarvan de indieners van het ingezetenschap van een specifiek kiesdistrict afhankelijk zijn.

Het onderhavige Grondwetsvoorstel regelt slechts de onderwerpen die van constitutionele orde zijn. Ten aanzien van het passief kiesrecht wordt daarom volstaan met de bepaling dat dit – net als het actief kiesrecht – toekomt aan Nederlanders die geen ingezetenen zijn en die voldoen aan de vereisten die gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer. Het is aan de uitvoeringswetgever om invulling te geven aan de wijze waarop de kandidaatstelling wordt vormgegeven. In mijn brief van 22 februari 2019 heb ik over dit onderwerp in algemene zin opgemerkt dat het uitgangspunt in het huidige kiesrecht is dat kandidaten worden voorgedragen door kiezers. Daarvoor moeten de kandidatenlijsten in beginsel door personen worden ondersteund die het actief kiesrecht bezitten. Voor het voorgestelde nieuwe kiescollege zou dit betekenen dat een kandidatenlijst moet worden ondersteund door kiezers buiten Nederland.<sup>2</sup>

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat de staatscommissie parlementair stelsel heeft geadviseerd om geen verandering te brengen in de verkiezing van de Eerste Kamer. Zij vragen of de regering hierin aanleiding ziet om het wetsvoorstel in te trekken.

De staatscommissie parlementair stelsel bespreekt in haar advies een aantal mogelijke alternatieven voor de huidige verkiezingswijze van de Eerste Kamer. De staatscommissie adviseert niet om een directe verkiezing van de Eerste Kamer in te voeren, maar om vast te houden aan

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 142, nr. 88.

indirecte verkiezingen. Het onderhavige wetsvoorstel sluit hierbij aan. Ook de Nederlanders in het buitenland krijgen geen kiesrecht voor de Eerste Kamer, maar voor een kiescollege dat de Eerste Kamer – samen met de provinciale staten en de Caribische kiescolleges – vervolgens kiest. De staatscommissie heeft zich niet uitgesproken over de wijziging waarin het onderhavige wetsvoorstel voorziet. Wel heeft zij erop gewezen dat de Grondwetgever vrij recent nog heeft uitgesproken dat uitsluitend Nederlanders invloed moeten hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer.<sup>3</sup> Ook daarin voorziet het onderhavige wetsvoorstel. De regering ziet in het advies dan ook geen aanleiding om het wetsvoorstel in te trekken.

De leden van de SP-fractie merken op dat de Grondwetgever in 1983 geen reden zag om niet-ingezetenen Nederlanders invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer. Zij vragen waarom de regering deze reden nu wel ziet.

De regering acht het onevenwichtig dat de Nederlanders die in het buitenland wonen op dit moment wel kunnen deelnemen aan de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en van de leden van het Europees Parlement, maar geen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Hoewel de Grondwetgever in 1983 hierin niet voorzag, is de discussie over de vraag of Nederlanders die in het buitenland wonen invloed zouden moeten krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer bepaald niet nieuw. Al in 2014 vroeg de Tweede Kamer om een inventarisatie van de mogelijkheden om onder meer voor deze categorie Nederlanders een kiescollege te vormen, met als enige taak om de leden van de Eerste Kamer te kiezen.<sup>4</sup> Mijn ambtsvoorganger heeft de gevraagde inventarisatie eind 2014 aan de beide Kamers doen toekomen en daarin ook de argumenten voor en tegen de verschillende opties uiteengezet.<sup>5</sup> Mede naar aanleiding van deze 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.<sup>6</sup> De discussie was daarmee echter niet afgerond. Begin vorig jaar heeft het kabinet de beide Kamers een notitie doen toekomen waarin op hoofdlijnen is beschreven welke opties denkbaar zijn om Nederlanders in het buitenland invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer en welke optie de voorkeur van het kabinet heeft.<sup>7</sup> Het onderhavige Grondwetsvoorstel vormt hiervan de uitwerking.

De leden van de SP-fractie vragen waarom het uitgangspunt van ingezetenschap (van een provincie of, in het geval van Caribisch Nederland, van de Caribische openbare lichamen) wordt verlaten en waarom dat dan niet wordt gedaan voor de verkiezingen van provinciale staten, gemeenteraden en waterschappen. Ook vragen zij of de regering van mening is dat nationaliteit in beginsel een beter criterium is dan ingezetenschap en daarom zoveel mogelijk moet worden toegepast in het kiesrecht.

Hiervoor is reeds opgemerkt dat de regering het onevenwichtig acht dat de Nederlanders die in het buitenland wonen op dit moment wel kunnen

<sup>3</sup> *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel), Amsterdam: Boom 2018, p. 310.

<sup>4</sup> Handelingen II 2014/15, nr. 5, item 3.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 10 en Kamerstukken I 2014/15, 33 900, B.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 12 en Kamerstukken I 2014/15, 33 900, A.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 142, nr. 88 en Kamerstukken I 2018/19, 31 142, C.

deelnemen aan de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en van de leden van het Europees Parlement, maar geen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Om die reden wordt voorgesteld 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. Het ligt niet in de rede ook voor de verkiezingen van provinciale staten, gemeenteraden, eilandsraden en waterschappen het uitgangspunt van ingezetenschap te verlaten. De besluiten die worden genomen door de organen van de provincies, de gemeenten, de Caribische openbare lichamen en de waterschappen raken immers uitsluitend hun ingezetenen. Bij wetten in formele zin is dat niet het geval. De regering is inderdaad van mening dat bij de verkiezing van de nationale vertegenwoordigende organen de nationaliteit in zoverre bepalend moet zijn dat uitsluitend Nederlanders op de samenstelling van die organen invloed moeten hebben.

De leden van de SP-fractie vragen waarom Nederlanders die op Aruba, Curaçao en Sint Maarten wonen geen invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Zij wijzen er in dit verband op dat de Eerste Kamer bevoegd is rijkswetten, die ook deze landen van het Koninkrijk betreffen, aan te nemen of af te wijzen.

Naar het oordeel van de regering ligt het in de rede het actief en het passief kiesrecht voor het nieuwe kiescollege te koppelen aan het kiesrecht voor de Tweede Kamer. Die koppeling brengt inderdaad 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 nieuwe kiescollege. 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. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, werd dit 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.<sup>8</sup> Het Statuut voor het Koninkrijk voorziet in een betrokkenheid van de vertegenwoordigende organen van de Caribische landen bij de totstandkoming van rijkswetten. Wijzigingen van het Statuut zelf behoeven zelfs de expliciete instemming van die vertegenwoordigende organen (artikel 55, tweede lid, van het Statuut).

De leden van de SP-fractie vragen of op voorhand zeker is dat in de wetgeving ter uitvoering van het onderhavige Grondwetsvoorstel een regeling kan worden getroffen die voldoet aan artikel 4 van de Grondwet.

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. 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. Als gezegd maakt artikel 4 van de Grondwet het mogelijk dit uitgangspunt in de uitvoeringswet te beperken.

---

<sup>8</sup> Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, p. 6.

De leden van de PvdD-fractie vragen waarom er naar het oordeel van de regering sprake is van een onevenwichtigheid indien niet-ingezetenen die wel aan de Tweede Kamerverkiezingen mogen deelnemen, geen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Zij stellen dat ingezetenen van Nederland ook geen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer, nu zij immers geen invloed hebben op het stemgedrag van leden van de provinciale staten.

Hoewel ingezetenen van Nederland inderdaad geen rechtstreekse invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer, werkt hun stem voor de provinciale staten en de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen onmiskenbaar door in de verkiezing van de Eerste Kamer. Niet-ingezetenen hebben een dergelijke invloed op dit moment niet. Aan die onevenwichtigheid beoogt het onderhavige wetsvoorstel een eind te maken.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat de niet-ingezetenen op grond van het onderhavige wetsvoorstel geen keuze hoeven te maken voor vertegenwoordiging van hun belangen in het kader van het bestuur van een provincie. Zij vragen in hoeverre hier sprake is van ongelijke behandeling en het creëren van ongelijke kiesrechten, nu een ingezetene die kiest voor provinciale staten en een lid verkiest met het oog op een bepaald beleid in de provincie niet de mogelijkheid heeft om daarnaast een stem uit te brengen op een andere «kiesman» die hij prefereert met het oog op de verkiezing van de Eerste Kamer waarmee hij invloed kan uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Ook vragen zij hoe zich dit verhoudt tot artikel 4 van de Grondwet en of deze ongelijkheid niet alleen kan worden opgelost door een directe verkiezing van de Eerste Kamer in te voeren.

Het is juist dat een ingezetene van een provincie bij de verkiezing van provinciale staten slechts één stem uitbrengt (op een kandidaat die deelneemt aan die verkiezing) en niet de mogelijkheid heeft om daarnaast een stem uit te brengen met het oog op de verkiezing van de Eerste Kamer. Bij de verkiezing van het nieuwe kiescollege brengen kiezers uitsluitend een stem uit op een «kiesman» met het oog op de verkiezing van de Eerste Kamer. Dit onderscheid kent de Grondwet ook nu al; bij de verkiezing van de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen brengen kiezers ook uitsluitend een dergelijke stem uit. Artikel 4 van de Grondwet staat hieraan niet in de weg. Zoals hiervoor is opgemerkt, kent dit artikel geen onbepaald recht toe, maar kunnen bij de wet beperkingen en uitzonderingen worden gesteld. Het begrip «wet» omvat ook de Grondwet zelf.<sup>9</sup> Beperkingen en uitzonderingen die in de Grondwet zelf zijn opgenomen, moeten worden gezien als «lex specialis» ten opzichte van de algemene regel die is opgenomen in artikel 4 van de Grondwet.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het gewenst is de geldende systematiek van de getrapte verkiezing van de leden van de Eerste Kamer te doorbreken. Ook vragen zij of het nieuwe kiescollege wel voldoende een afspiegeling van alle Nederlanders in het buitenland zal zijn, als de opkomst bij de verkiezing van dat kiescollege erg laag is.

Vooropgesteld moet worden dat het onderhavige wetsvoorstel geen afbreuk doet aan de huidige (indirecte) verkiezingswijze van de Eerste Kamer. Voor de Nederlanders in het buitenland wordt een nieuw kiescollege gecreëerd dat op zijn beurt de Eerste Kamer kiest, samen met de reeds bestaande kiescolleges (de provinciale staten en de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen). In hoeverre het nieuwe kiescollege

<sup>9</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 28.

een afspiegeling vormt van alle kiesgerechtigden, kan inderdaad afhangen van de mate waarin de kiesgerechtigden gebruik maken van hun kiesrecht. Mede om die reden is het streven er op gericht de deelname aan de verkiezingen, ook voor deze groep kiezers, zo eenvoudig mogelijk te maken.

De leden van de SGP-fractie vragen of gegarandeerd kan worden dat het kiesrecht voor het nieuwe kiescollege uitsluitend door Nederlanders zal kunnen worden uitgeoefend.

Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt expliciet dat het actief en het passief kiesrecht voor het nieuwe kiescollege uitsluitend toekomt aan niet-ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit. In zoverre wordt aangesloten bij de regeling van het kiesrecht voor de Tweede Kamer. Voor die regeling is reeds voorzien in een wettelijk systeem waarin is gewaarborgd dat uitsluitend niet-ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit kunnen deelnemen aan de verkiezing. Dij dat systeem zal ook worden aangesloten ten aanzien van de verkiezing van het nieuwe kiescollege.

De leden van de SGP-fractie vragen of het noodzakelijk is bij de verkiezing van de Eerste Kamer het principe van ingezetenschap te doorbreken en of hiermee niet het principe van de getrapte verkiezing van de Eerste Kamer gebaseerd op ingezetenschap wordt ondergraven.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie is opgemerkt, kan het doel van het onderhavige wetsvoorstel – Nederlanders die in het buitenland wonen invloed geven op de samenstelling van de Eerste Kamer – inderdaad alleen worden bereikt door het uitgangspunt te verlaten dat alleen Nederlandse ingezetenen kiesrecht hebben voor de kiescolleges die de Eerste Kamer kiezen. Aan het indirecte karakter van de verkiezing van de Eerste Kamer wordt overigens niet getornd: de Nederlanders in het buitenland krijgen geen kiesrecht voor de Eerste Kamer, maar voor een kiescollege, dat de Eerste Kamer vervolgens kiest.

De leden van de SGP-fractie vragen of ten aanzien van de Nederlanders die het kiescollege kiezen precies dezelfde uitzonderingen gelden als voor de verkiezing van Tweede Kamer of dat nog een verschil kan worden gemaakt tussen de wettelijke beperkingen ten aanzien van de Tweede Kamer en beperkingen die zullen gelden voor de Eerste Kamer.

In het voorgestelde tweede lid van artikel 55 van de Grondwet is bepaald dat het kiesrecht voor het nieuwe kiescollege uitsluitend toekomt aan de Nederlanders die geen ingezetenen zijn en die voldoen aan de vereisten die gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dit betekent dat het niet mogelijk is om een verschil te maken tussen de wettelijke beperkingen ten aanzien van de Tweede Kamer en die ten aanzien van het nieuwe kiescollege.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de voorlichting die is gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State over de toepassing van de evenredige vertegenwoordiging rond zowel de bepaling van de stemwaarde als bij het aantal leden van het kiescollege.

Het verzoek om voorlichting is op 11 juni jl. bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig gemaakt. Na ommekomst van de voorlichting zal ik die zo spoedig mogelijk aan de beide Kamers doen toekomen.



De leden van de SGP-fractie vragen uit hoeveel leden het nieuwe kiescollege zou moeten bestaan om recht te doen aan het principe van evenredige vertegenwoordiging.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie is opgemerkt, is een van de overwegingen die van belang zijn bij het bepalen van het aantal leden van het nieuwe kiescollege de mate waarin de verschillende voorkeuren van de kiezers kunnen doorwerken in de samenstelling van het kiescollege en daarmee in de samenstelling van de Eerste Kamer. Hoe meer leden het kiescollege telt, hoe groter de kans is dat ook kandidaten van kleine politieke groeperingen tot lid verkozen worden en voor de Eerste Kamer kunnen stemmen. Daarmee komt een groter aantal leden de grondwettelijk voorgeschreven evenredige vertegenwoordiging ten goede. Op welke wijze hieraan invulling zal worden gegeven, is echter aan de uitvoeringswetgever.

De leden van de SGP-fractie vragen wat wordt bedoeld met de een na laatste volzin van het voorgestelde tweede lid van artikel 55 van de Grondwet («Voor het lidmaatschap gelden dezelfde vereisten.»).

Zoals deze leden al veronderstellen, ziet deze volzin op het lidmaatschap van het nieuwe kiescollege. Voor dit lidmaatschap (het passief kiesrecht) gelden dezelfde vereisten als die voor het actief kiesrecht. Die vereisten zijn opgenomen in de eerste volzin van het tweede lid van artikel 55. Concreet komt het actief en het passief kiesrecht voor het nieuwe kiescollege dus toe aan de Nederlanders die geen ingezetenen zijn en die voldoen aan de vereisten die gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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