KIESRAAD

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's Gravenhage

KIESRAAD

Datum
22 november 2021

Ons kenmerk
2021-0000604862

Uw kenmerk
2021-0000507135

Inlichtingen
mr. R.N.A. Al
T 070-4266266

Blad
1 van 10

Bezoekadres
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Advies over de uitvoeringswet kiescollege niet-ingezetenen

Inleiding

Kiezers buiten Nederland hebben momenteel alleen invloed op de samenstelling van de Tweede Kamer en het Europees Parlement. Kiezers buiten Nederland hebben geen indirecte invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer wordt namelijk gekozen door de leden van provinciale staten en de leden van de kiescolleges van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius. Voor de verkiezing van deze kiescolleges in Caribisch Nederland en de provinciale staten zijn alleen ingezetenen kiesgerechtigd.

De wetgever heeft geoordeeld dat het wenselijk is dat kiezers buiten Nederland wel (indirect) invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer.[1] De Kiesraad adviseerde in 2019 over de eerste lezing van de benodigde Grondwetsherziening.[2] Inmiddels is de Grondwetsherziening in tweede lezing aanhangig.[3] Het voorliggende conceptwetsvoorstel werkt de uitvoering van deze keuze verder uit. De Kiesraad is gevraagd om over het conceptwetsvoorstel te adviseren. Het advies treft u hierbij aan.

Samenvatting

Het voorgelegde conceptwetsvoorstel geeft uitwerking aan de principiële keuze om kiezers buiten Nederland invloed te laten hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. De Kiesraad kan om die reden met het voorstel instemmen. Wel ziet de Kiesraad enkele uitvoeringsproblemen. Geadviseerd wordt om die in het conceptwetsvoorstel te verhelpen.

---

[1] *Kamerstukken II* 2019/20, 35148, 3.
[2] Adviesaanvraag grondwetsherziening kiescollege buitenland (advies van 14 oktober 2019, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2019.
[3] *Kamerstukken II* 2020/21, 35785, 2.

De Kiesraad gaat in dit advies in op de berekening van de stemwaarde. Dit is de waarde die wordt gegeven aan de stem van een statenlid (of kiescollegelid) bij de Eerste Kamerverkiezing. De waarde verschilt omdat de aantallen provinciale statenleden per provincie niet exact de aantallen inwoners van die provincie weerspiegelen. Door het hanteren van een bepaalde stemwaarde wordt gezorgd dat alle inwoners toch gelijkelijk (weliswaar indirect) invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. De Kiesraad adviseert om geen verschil te maken in de wijze waarop de stemwaarde wordt berekend voor provinciale statenleden en voor kiescollegeleden en geeft in overweging voor beide verkiezingen de stemwaarde te bepalen aan de hand van het aantal kiesgerechtigden voor die verkiezingen.

Verder uit de Kiesraad zijn zorgen over de bereidheid van kiezers buiten Nederland om zich kandidaat te stellen voor het kiescollege dat namens kiezers in het buitenland stemt bij de Eerste Kamerverkiezing. De kandidaatstelling voor de kiescollegeverkiezing én de stemming voor de Eerste Kamer zijn complex en weerhouden kiezers in het buitenland en partijen er wellicht van zich kandidaat te stellen. Dat kan leiden tot een verminderde representativiteit van het kiescollege en lijstuitputting. De Kiesraad kijkt daarom kritisch naar de drempels die kiezers mogelijk van kandidaatstelling weerhouden en doet enkele suggesties om deelname makkelijker te maken. Bijvoorbeeld door geprinte afschriften van instemmingsverklaringen te accepteren en het aannemen van de benoeming te vergemakkelijken. Dat kiescollegeleden fysiek bijeen moeten komen om te stemmen kan eveneens drempelverhogend werken. De Kiesraad adviseert hiernaar onderzoek te doen bij politieke partijen en kiezers buiten Nederland of belangengroeperingen.

Mochten er door lijstuitputting toch te weinig kiescollegeleden beschikbaar zijn, dan mag dat er volgens de Kiesraad niet toe leiden dat kiezers buiten Nederland onevenredig veel invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Zo is het onwenselijk om de zetel dan toe te wijzen aan een andere lijst of andere zetels een hogere stemwaarde toe te kennen.

1. Kiesrecht van Nederlanders in het buitenland

Het conceptwetsvoorstel regelt twee verschillende verkiezingen. Het gaat uiteindelijk om de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van een nieuw te vormen kiescollege voor kiezers buiten Nederland. Deze verkiezing loopt parallel met de Eerste Kamerverkiezing door provinciale staten.[4] Voorafgaand is er een verkiezing van de leden van het kiescollege. Dit is een rechtstreekse verkiezing door de Nederlanders in het buitenland, voor zover zij achttien jaar zijn en niet van het kiesrecht zijn uitgesloten. Bij de afgelopen

[4] Alsook door de leden van de drie kiescolleges in Caribisch Nederland (Bonaire, Saba en Sint-Eustatius). Omwille van de leesbaarheid worden deze voor het vervolg van dit advies begrepen onder provinciale staten waardoor onder de term ‘kiescollege’ louter het kiescollege wordt begrepen dat op grond van het conceptwetsvoorstel wordt ingericht voor de kiezers buiten Nederland.

Tweede Kamerverkiezing waren dat 92.772 kiezers.[5] Die verkiezing loopt parallel met de provinciale statenverkiezing.

Beide verkiezingen zijn complex van aard. Dit wordt veroorzaakt doordat:

a. de kiezers in het buitenland woonachtig zijn. Diverse onderdelen van het verkiezingsproces die voor Nederlandse ingezetenen geschikt zijn, zijn voor kiezers buiten Nederland niet goed inzetbaar. Zo stemmen kiezers buiten Nederland niet allemaal in het stemlokaal, maar doen zij dat per brief;
b. individuele Nederlanders hoogstens indirect invloed kunnen hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer.[6] In plaats daarvan stemmen zij rechtstreeks voor een kiescollege. Dat college heeft vervolgens de taak om te stemmen voor de Eerste Kamerverkiezing;
c. het aantal kiezers buiten Nederland getalsmatig lijkt op een middelgrote gemeente terwijl de opzet van de verkiezing gelijk is aan een provinciale statenverkiezing. Eisen die bij de kandidaatstelling worden gesteld in een provincie, zijn niet altijd toepasbaar op de kleinere groep kiezers (van het formaat van zo'n twintig grootste gemeenten in Nederland).

De Kiesraad stelt vast dat de hoge mate van complexiteit van de verkiezingen begrijpelijk is gelet op deze bijzondere kenmerken van het kiesrecht voor kiezers buiten Nederland. Dat maakt echter wel dat in sommige gevallen de uitwerking van deze verkiezingen niet geheel praktisch lijkt, maar er evenmin een goed alternatief voor handen is. De Kiesraad acht het van belang dat het kabinet de betreffende verkiezingen met alle betrokkenen evalueert en daarbij oog houdt voor mogelijke verbeteringen.

2. Stemwaarde

De Kiesraad heeft de voorkeur voor een stemwaardebepaling die bij zowel provinciale staten als het kiescollege gelijk is. Daarom wordt geadviseerd om bij zowel provinciale staten als bij het kiescollege het aantal kiesgerechtigden als uitgangspunt voor de stemwaarde te nemen. Een uniforme oplossing komt de begrijpelijkheid en uitlegbaarheid van het verkiezingsstelsel ten goede en sluit beter aan bij de constitutionele uitgangspunten met betrekking tot de gelijkheid van kiezers.[7]

Het inwoneraantal is momenteel bepalend voor de berekening van de stemwaarde.[8] Deze berekeningsmethode volstaat echter niet voor kiezers buiten Nederland aangezien er geen getal bekend is dat in betekenis aansluit bij het aantal inwoners van een provincie. Van de kiezers buiten Nederland is wel is het aantal geregistreerde kiesgerechtigden bekend. Dat is namelijk het aantal kiezers dat zich op verzoek heeft laten registreren als kiezer buiten Nederland. Het

[5] Dit is een gedeelte van het geschatte aantal van 800.000 Nederlanders in het buitenland. Het verschil wordt verklaard doordat (nog) niet al deze Nederlanders aan de vereisten voor kiesgerechtigdheid voldoen of zich als kiezer hebben laten registreren.
[6] *Kamerstukken II* 2018/19, 31142, 88 en *Kamerstukken I* 2018/19, 31142, C.
[7] Adviesaanvraag grondwetsherziening kiescollege buitenland (advies van 14 oktober 2019, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2019.
[8] Artikel U 2, eerste lid, van de Kieswet.

conceptwetsvoorstel baseert de stemwaarde daarom op het aantal in het buitenland geregistreerde kiezers. Vervolgens wordt een correctie toegepast omdat de overige stemwaarden worden gebaseerd op het aantal inwoners van de provincie. Deze methode voor de berekening van de stemwaarde voor de kiescollegeleden is gebaseerd op een onderzoek uitgevoerd in uw opdracht.[9]

In het voortraject zijn diverse varianten afgewogen waarbij telkens is gezocht naar een zo nauw mogelijke aansluiting bij de gehanteerde berekeningsmethode voor de stemwaarde van provinciale staten.[10] De Kiesraad mist in de afweging echter dat kritisch is gekeken naar de bestaande berekeningsmethode voor provinciale staten. Wettelijk is er namelijk ruimte om die methode anders in te richten en zo te komen tot een uniforme regeling. Dit door ook daar (in plaats van het aantal inwoners) uit te gaan van het aantal geregistreerde kiesgerechtigden.[11] Bij bespreking van deze methode in de jaren ’20 en ’80 van de vorige eeuw is aangegeven dat (ook) deze methode niet principieel onjuist zou zijn.[12] Het praktische bezwaar dat het aantal kiesgerechtigden niet vooraf bekend zou zijn weegt momenteel minder zwaar omdat dit aantal ook voor de voorgestelde correctieberekening moet worden vastgesteld. De opvatting dat er dan afbreuk wordt gedaan aan de vertegenwoordigingsopdracht van de Eerste Kamer acht de Kiesraad onjuist, de Kamer vertegenwoordigt namelijk altijd het gehele Nederlandse volk (ongeacht waar burgers wonen en of zij kiesgerechtigd zijn).[13]

Het voordeel van de berekening op basis van het aantal kiesgerechtigden is dat deze methode toepasbaar is op zowel kiezers binnen als buiten Nederland. Hierdoor verloopt de verkiezing van de Eerste Kamer op dezelfde wijze, ongeacht waar de stemmer (het statenlid of het kiescollegelid) woont. Deze uniformiteit heeft beperkte gevolgen voor provincies waar verhoudingsgewijs minder kiesgerechtigden wonen (provincies met veel niet-Nederlanders of mensen jonger dan 18 jaar). Dit past binnen de grens van de Grondwet om de Eerste Kamer op grondslag van evenredige vertegenwoordiging samen te stellen.[14] Evenwel verdient dat op zichzelf een politieke afweging. Ten behoeve hiervan heeft de Kiesraad een overzicht bijgevoegd waarin de (procentuele) stemwaarden op basis van het aantal inwoners en het aantal kiesgerechtigden worden vergeleken, zie hiervoor de bijlage bij dit advies.

2.1. Vaststelling aantal kiesgerechtigden

Met het oog op de berekening van de stemwaarde, dient vooraf te worden vastgesteld wat het aantal geregistreerde kiesgerechtigden in Nederland is. Dit aantal komt namelijk terug in de correctie op de stemwaarde voor de kiescollegeleden dan wel in de stemwaardeberekening zoals de Kiesraad die voorstelt. Het conceptwetsvoorstel bepaalt dat voor dit getal genomen moet

[9] Mogelijkheden voor de stemgewichten voor het Kiescollege voor Niet-ingezetenen, zie bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35785, 7.
[10] *Kamerstukken II* 2020/21, 35418, 3 en *Kamerstukken II* 2020/21, 35418, 8.
[11] Dit is overigens anders dan ‘het aantal uitgebrachte stemmen’, beide grootheden zijn in het voortraject soms door elkaar gehaald.
[12] *Kamerstukken II* 1982/83, 17319, 7, p. 10-12 en *Handelingen II* 1921/22, 90, 1.
[13] Artikel 50 van de Grondwet, en hierover: *Kamerstukken II* 2018/19, 31142, 88.
[14] Artikel 53, eerste lid, van de Grondwet, zie hierover: *Kamerstukken II* 1982/83, 17319, 7.

worden het aantal personen dat kiesgerechtigd was bij de voorgaande verkiezing.[15] De Kiesraad adviseert om in de wettekst te verduidelijken dat gedoeld wordt op de laatstgehouden provinciale statenverkiezing. Binnen het bestek van het nieuwe hoofdstuk Ua van de Kieswet slaat 'de voorgaande verkiezing' namelijk op de voorgaande Eerste Kamerverkiezing door de leden van het kiescollege.

De Kiesraad stelt als centraal stembureau voor de Eerste Kamerverkiezing de stemwaarden vast. Hiervoor is hij afhankelijk van het aantal kiesgerechtigden in Nederland. Het conceptwetsvoorstel regelt nog niet hoe gemeenten deze aantallen doorgeven. De Kiesraad adviseert om in het conceptwetsvoorstel op te nemen dat de betreffende centraal stembureaus van de statenverkiezingen de geaggregeerde optelling van het aantal kiesgerechtigden in die regio bekendmaken uiterlijk op de dag van kandidaatstelling van de Eerste Kamerverkiezing. In de uitwerking lijkt het praktisch dat het aantal kiesgerechtigden komt te staan op het proces-verbaal P 22. Dit proces-verbaal wordt online gepubliceerd en is zodoende een eenvoudige vindplaats voor de bekendmaking van het aantal kiesgerechtigden per provincie. Geadviseerd wordt het aantal kiesgerechtigden op te nemen in de vaststelling door de burgemeester of het gemeentelijk stembureau, het hoofdstembureau en het centraal stembureau.[16]

3. Omvang van het kiescollege

De Kiesraad adviseert om het maximale aantal leden van het kiescollege gelijk te trekken met dat van provinciale staten. De omvang van het kiescollege wordt bepaald naar gelang het aantal geregistreerde kiezers buiten Nederland.[17] Het aantal leden is van invloed op de stemwaarde bij de Eerste Kamerverkiezing. In het conceptwetsvoorstel wordt aangesloten bij de verdeling zoals die geldt voor gemeenteraden.[18] Deze verdeling loopt stapsgewijs op tot 45 kiescollegeleden bij meer dan 200.000 niet ingezetene kiezers. Momenteel is slechts een deel van de Nederlanders in het buitenland als kiezer geregistreerd. Mogelijk zijn er in de toekomst meer Nederlanders die zich als kiezer laten registreren.[19] Als dat er veel meer zijn, dan is het vreemd dat de maximale omvang niet verder oploopt dan 45 leden terwijl provinciale staten maximaal 55 leden kennen.

Verder wijkt de verdeling bij 39 en 45 leden af van die voor provinciale staten. Bij een aantal kiezers boven de 200.000 zou de situatie ontstaan dat het kiescollege 45 leden kent, terwijl een provincie met hetzelfde aantal inwoners nog slechts 39 statenleden heeft.[20] Daar is een omvang van 45 leden pas aan de orde bij 750.001 of meer inwoners. De Kiesraad adviseert deze verschillen weg te nemen door voor de omvang van 39 t/m 55 kiescollegeleden aan te sluiten bij de bestaande regeling

[15] Artikel Ua 4 van het conceptwetsvoorstel.
[16] Respectievelijk de artikelen N 11, derde lid, O 2, tweede lid en P 20, eerste lid, van de Kieswet. En de nog voorgenomen artikelen O 12, O 24 (*Kamerstukken II* 2019/20, 35489, 2).
[17] Artikel 6 van het conceptwetsvoorstel.
[18] Artikel 8 van de Gemeentewet.
[19] In 2014 is het aantal Nederlanders in het buitenland geschat op minstens 800.000. Zie: *Kamerstukken II* 31142, 88. Hiervan waren er in 2021 92.772 als kiezer geregistreerd.
[20] Artikel 8 van de Provinciewet.

uit de Provinciewet. Dan sluiten de beide regelingen ook bij een eventuele uitbreiding van het aantal kiezers buiten Nederland goed op elkaar aan.

4. Leden van het kiescollege

Voor het lidmaatschap van het kiescollege gelden dezelfde vereisten als voor de kiezers die voor de verkiezing van het kiescollege stemgerechtigd zijn. Het moet gaan om Nederlanders die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, niet uitgesloten van het kiesrecht zijn uitgesloten en woonachtig zijn in het buitenland. Deze gelijktrekking tussen de eisen voor actief en passief kiesrecht is onderdeel van de voorliggende Grondwetsherziening en is binnen de beoordeling van het voorliggende conceptwetsvoorstel een gegeven.[21]

De Kiesraad maakt zich zorgen of voldoende personen en partijen zich voor het kiescollege willen kandideren. Deelname aan de verkiezing kent allereerst een administratieve drempel (er moet aan formaliteiten worden voldaan). In het geval van de verkiezing door het kiescollege is er ook een praktische drempel. De stemming vindt namelijk plaats in een fysieke zitting van de leden van het kiescollege. In de toelichting op het conceptwetsvoorstel wordt niet ingegaan op de vraag wat de verwachte bereidheid is van kiezers buiten Nederland. Het is voor de Kiesraad daarom lastig in te schatten of er voldoende niet-ingezetenen zijn die als kiescollegelid willen optreden. Een lage bereidheid bij personen en partijen om zich te kandideren kent een aantal risico's:

- het verkleint de keuzemogelijkheden voor de kiezers buiten Nederland als er maar enkele lijsten op het stembiljet staan;
- beperkte keuzemogelijkheid kan een dempend effect hebben op de opkomst onder de kiezers buiten Nederland en daarmee de representativiteit van het kiescollege. Omdat de stemwaarde van die opkomst niet afhankelijk is, kan zodoende een relatief kleine groep stemmers een naar evenredigheid grote indirecte invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer;
- door de lagere bereidheid tot kandidaatstelling neemt de kans op lijstuitputting toe.

Dat deze risico's niet geheel ondenkbeeldig zijn, wordt geïllustreerd door de verkiezing voor het kiescollege van Sint-Eustatius in 2019. Daar stond slechts één kandidatenlijst op het stembiljet. In Saba waren het er twee en in Bonaire drie. Mogelijk had dit invloed op de lage opkomst.[22]

De Kiesraad vraagt de minister om in de toelichting op het conceptwetsvoorstel in te gaan op de risico's van een lage bereidheid bij personen en partijen om zich te kandideren. Om genoemde risico's bij de verkiezing voor het kiescollege buiten Nederland te verkleinen ziet de Kiesraad enkele maatregelen. Het verlagen van de drempels tot deelname heeft vermoedelijk een positief effect op de bereidheid om kandidaat te staan. Tevens kunnen de nadelige effecten van lijstuitputting worden verkleind.

[21] Artikel 54 van de Grondwet en het aanstaande artikel 55, tweede lid, van de Grondwet (Stb. 2020, 429).
[22] De opkomst in Sint-Eustatius was 20%, bij 73% in Saba en 57% in Bonaire.

4.1. Drempels bij kandidaatstelling en benoeming

In het wetsvoorstel worden de administratieve drempels tot deelname al verlaagd. Zo wordt de kandidatenlijst ingediend door iemand die niet zelf ook in het buitenland woont. Daarnaast is het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen verlaagd van 30 naar 10. De waarborgsom voor kandidaatstelling is verlaagd van €1.125 tot €225. De administratieve drempels komen zodoende overeen met die voor deelname aan de kiescollegeverkiezingen in Caribisch Nederland en zijn feitelijk nog iets lager omdat daar veel minder kiezers wonen.

Een verdere vereenvoudiging van de kandidaatstelling kan worden bereikt door nadrukkelijk in de wet te bepalen dat er geprinte afschriften van de instemmingsverklaringen kunnen worden ingeleverd. Normaal gesproken zou het centraal stembureau van de kiescollegeverkiezing zelf moeten bepalen of het alleen origineel ondertekenende verklaringen accepteert of ook prints van scans. Bij het insturen van een fysiek ondertekenende verklaring zijn kandidaten buiten Nederland afhankelijk van de lokale postbezorging. Voor hen kan het drempelverlagend werken wanneer bepaald wordt dat de instemmingsverklaring in dat geval ook gescand per mail naar de inleveraar gestuurd mag worden. De inleveraar levert de stukken geprint bij het centraal stembureau in. Die gaat vervolgens na of de ondertekening van de verklaring voldoende betrouwbaar is, gelet op de aard en inhoud van de instemmingsverklaring.

In het conceptwetsvoorstel is bepaald dat de ondersteuningsverklaring door kiezers digitaal kan worden afgelegd via een videoverbinding met een ambtenaar van de gemeente Den Haag. De Kiesraad staat in principe positief tegenover het digitaal kunnen afleggen van de ondersteuningsverklaring. Maar de invoering daarvan vraagt in brede zin nog overweging over de manier waarop dat dient te gebeuren en of dat nog gevolgen moet hebben voor het aantal benodigde verklaringen. In de verkiezingsagenda is afgesproken dit in 2025 vorm te geven.[23] De Kiesraad ziet de in dit conceptwetsvoorstel gekozen opzet dan ook hoogstens als een keuze die niet vooruitloopt op de nog te maken keuzes rond de digitalisering van het afleggen van ondersteuningsverklaringen bij andere verkiezingen.

Kandidaten die worden gekozen als lid van het kiescollege moeten hun benoeming eerst aannemen. Dit kan op grond van het conceptwetsvoorstel via een gemachtigde of via een elektronische berichtenservice met DigiD. De Kiesraad begrijpt dat de inzet van een elektronisch communicatiemiddel gewenst is om de benoeming persoonlijk en op afstand aan te nemen. Echter werkt de inzet van DigiD drempelverhogend. Niet alle Nederlanders in het buitenland hebben de beschikking over DigiD. Op andere punten in het conceptwetsvoorstel wordt voor communicatie met de kiescollegeleden gekozen voor e-mail, een laagdrempelige oplossing die ook geschikt kan zijn voor het aannemen van de benoeming.

[23] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35165, 40.

4.2. Drempels bij stemming

In het conceptwetsvoorstel is bepaald dat de zittingen van het kiescollege digitaal kunnen plaatsvinden. Dat is nuttig voor de samenkomst waarin besloten wordt tot toelating van de nieuwe leden. De stemming voor de Eerste Kamer moet echter volgens het conceptwetsvoorstel fysiek in Nederland plaatsvinden.[24] De leden moeten daarvoor dus naar Nederland reizen. De Kiesraad heeft sterke twijfels of het voor de specifieke groep van kiescollegeleden (woonachtig in het buitenland) realistisch is dat zij daarvoor naar Nederland komen. Uit de toelichting op het conceptwetsvoorstel blijkt niet dat hiernaar onderzoek is gedaan bij kiezers buiten Nederland, politieke partijen of belangengroeperingen. Geadviseerd wordt dat alsnog te doen.

Voor Nederlanders in het buitenland wordt algemeen aangenomen dat zij geen realistisch alternatief hebben om fysiek in Nederland aan de stemming deel te nemen. Om die reden wordt hen nu toegestaan om per brief aan de stemming deel te nemen. De geschetste praktische uitdagingen bij de uitvoering van briefstemmen acht de Kiesraad overkomelijk omdat deze ook zijn opgelost bij het briefstemmen voor het kiescollege of de Tweede Kamer vanuit het buitenland.

Het is belangrijk dat kiescollegeleden ongehinderd aan de stemming voor de Eerste Kamer kunnen deelnemen. Voorkomen moet worden dat de bereidheid voor personen om zich kandidaat te stellen wordt beïnvloed door de keuze voor een fysieke stemming. Of dat gekozen kiescollegeleden niet bij de stemming aanwezig zijn. Zij kunnen dan niet stemmen of zijn aangewezen op de mogelijkheid een ander lid te volmachtigen om te stemmen. De kiezers buiten Nederland mogen immers verwachten dat de kiescollegeleden die zij kiezen daadwerkelijk aan de Eerste Kamerverkiezing deelnemen.

4.3. Gevolgen lijstuitputting

Als er al bij vaststelling van de uitslag te weinig kandidaten zijn, worden de overgebleven zetels door voortgezette toepassing van de restzetelverdeling toegewezen aan één van de andere lijsten waarop kandidaten voorkomen aan wie geen zetel is toegewezen.[25] De Kiesraad vindt dat een onwenselijke uitkomst en adviseert om te bepalen dat bij lijstuitputting bij vaststelling van de uitslag de zetel niet wordt toegekend aan een andere lijst.[26] Anders werkt de stem van kiezers die hebben gestemd op een lijst die deze restzetel krijgt toegewezen, extra door naar de Eerste Kamerverkiezing. Een afwijkende regeling is nodig omdat de kans op lijstuitputting groter lijkt dan bij provinciale statenverkiezingen en de continuïteit gezien de beperkte aard van de werkzaamheden van het kiescollege ook bij een kleinere samenstelling gewaarborgd blijft.

[24] Artikel Ua 1 van het conceptwetsvoorstel.
[25] Artikel P 13 van de Kieswet en artikel Pa 1 van het conceptwetsvoorstel.
[26] Lijstuitputting kan zich ook voordoen ná vaststelling van de uitslag. Bijvoorbeeld omdat kiescollegeleden niet (langer) voldoen aan de vereisten voor het lidmaatschap en er geen andere kandidaten op de lijst beschikbaar zijn. Het conceptwetsvoorstel bepaalt reeds dat de zetels dan niet worden ingevuld. Dat is met name relevant met het oog op de Eerste Kamerverkiezing maar ook met het oog op de beslissing op toelating van de nieuwe leden vier jaar later. Zie artikel W 4, tweede lid, van de Kieswet en artikel Pa 1 van het conceptwetsvoorstel.

Voorts moet verduidelijkt worden wat het gevolg is van lijstuitputting voor de stemwaarde. De Kiesraad meent dat het juist is om bij die berekening uit te gaan van het totaalaantal leden dat het kiescollege wettelijk zou moeten tellen. Als bij de berekening van de stemwaarde namelijk het aantal toegelaten leden wordt genomen, dan krijgen deze leden een onevenredig hoge stemwaarde. Het conceptwetsvoorstel spreekt op dat punt nog van 'het aantal leden waaruit het kiescollege bestaat'. Het moet duidelijk zijn dat dit gaat om het aantal leden dat het kiescollege op grond van artikel 6 van de Wet kiescollege niet-ingezetenen kent.

5. Slot

De Kiesraad stemt in met het conceptwetsvoorstel voor het kiescollege niet-ingezetenen. Wel brengt het voorstel enkele uitvoeringsproblemen met zich mee. In dit advies draagt de Kiesraad hiervoor enkele oplossingen voor. Geadviseerd wordt het conceptwetsvoorstel daarop aan te passen. Het gaat daarbij om de wijze waarop de stemwaarden worden berekend en de omvang van het kiescollege wordt bepaald. Daarnaast suggereert de Kiesraad enkele aanpassingen die de gevolgen beperken van een mogelijk lage bereidheid bij personen om zich voor de kiescollegeverkiezing te kandideren.

De implementatie van deze twee nieuwe verkiezingen vraagt vanzelfsprekend aanpassing van de software die de uitslagvaststelling ondersteunt. Geadviseerd wordt deze administratieve kosten in de toelichting op het conceptwetsvoorstel te benoemen. Overigens wordt met de uitvoering van het conceptwetsvoorstel met name veel gevraagd van de gemeente Den Haag, als uitvoerder voor de registratie van kiezers en voor de werkzaamheden als centraal stembureau bij de kandidaatstelling en uitslagvaststelling van de kiescollegeverkiezing. Het is belangrijk dat Den Haag voor deze uitvoering adequaat wordt toegerust.

DE KIESRAAD,
voor deze,

(was getekend)

W.J. Kuijken
voorzitter

(was getekend)

P.J. Young,
secretaris-directeur

Datum
22 november 2021

Kenmerk
2021-0000604862

Onderdeel
Kiesraad

Bijlage verschil stemwaarden op basis aantal kiesgerechtigden

Getoond wordt per provincie het aantal inwoners en kiesgerechtigden bij de voorafgaande statenverkiezing. Voor beide waarden is berekend wat de stemwaarde is in absolute als relatieve getallen. De laatste kolom toont de verschillen tussen de relatieve stemwaarden op basis van het aantal inwoners (i) en het aantal kiesgerechtigden (k), ongeacht of deze verschillen positief of negatief zijn.

		2011						
Aantal leden	Provincies	Inwoners	Stemwaarde (i)	Relatief (i)	Kiesgerechtigden	Stemwaarde (k)	Relatief (k)	Verschil
43	Groningen	579.034	135	4,10%	453.661	106	4,26%	0,17%
43	Friesland	647.280	151	4,58%	497.367	116	4,67%	0,09%
41	Drenthe	491.342	120	3,65%	380.661	93	3,75%	0,11%
47	Overijssel	1.134.434	241	7,34%	854.623	182	7,35%	0,00%
39	Flevoland	391.988	101	3,06%	278.039	71	2,88%	0,18%
55	Gelderland	2.005.298	365	11,09%	1.528.151	278	11,23%	0,13%
47	Utrecht	1.228.579	261	7,95%	917.232	195	7,89%	0,07%
55	Noord-Holland	2.691.426	489	14,89%	1.987.964	361	14,61%	0,28%
55	Zuid-Holland	3.527.449	641	19,51%	2.604.363	474	19,14%	0,38%
39	Zeeland	381.582	98	2,98%	288.911	74	2,99%	0,02%
55	Noord-Brabant	2.453.936	446	13,58%	1.869.067	340	13,73%	0,16%
47	Limburg	1.122.631	239	7,27%	872.088	186	7,50%	0,23%

		2015						
Aantal leden	Provincies	Inwoners	Stemwaarde (i)	Relatief (i)	Kiesgerechtigden	Stemwaarde (k)	Relatief (k)	Verschil
43	Groningen	584.104	136	4,09%	458.489	107	4,25%	0,15%
43	Friesland	646.324	150	4,53%	501.315	117	4,64%	0,11%
41	Drenthe	488.611	119	3,59%	382.865	93	3,72%	0,13%
47	Overijssel	1.140.659	243	7,32%	867.459	185	7,35%	0,04%
41	Flevoland	401.503	98	2,95%	288.357	70	2,80%	0,15%
55	Gelderland	2.026.393	368	11,11%	1.561.577	284	11,31%	0,20%
49	Utrecht	1.263.509	258	7,77%	947.212	193	7,70%	0,07%
55	Noord-Holland	2.762.163	502	15,14%	2.045.269	372	14,82%	0,32%
55	Zuid-Holland	3.600.784	655	19,74%	2.654.585	483	19,23%	0,51%
39	Zeeland	380.717	98	2,94%	289.333	74	2,96%	0,01%
55	Noord-Brabant	2.489.325	453	13,64%	1.907.194	347	13,82%	0,17%
47	Limburg	1.118.054	238	7,17%	873.490	186	7,40%	0,23%

		2019						
Aantal leden	Provincies	Inwoners	Stemwaarde (i)	Relatief (i)	Kiesgerechtigden	Stemwaarde (k)	Relatief (k)	Verschil
43	Groningen	584.094	136	3,97%	457.753	106	4,13%	0,16%
43	Friesland	647.740	151	4,40%	506.868	118	4,57%	0,17%
41	Drenthe	492.179	120	3,51%	389.925	95	3,69%	0,18%
47	Overijssel	1.156.373	246	7,19%	887.844	189	7,32%	0,13%
41	Flevoland	416.431	102	2,97%	299.536	73	2,83%	0,14%
55	Gelderland	2.071.913	377	11,01%	1.605.669	292	11,32%	0,31%
49	Utrecht	1.342.194	274	8,00%	1.004.853	205	7,95%	0,05%
55	Noord-Holland	2.853.488	519	15,16%	2.082.562	379	14,68%	0,48%
55	Zuid-Holland	3.674.146	668	19,52%	2.689.094	489	18,96%	0,56%
39	Zeeland	383.073	98	2,87%	290.453	74	2,89%	0,02%
55	Noord-Brabant	2.544.995	463	13,52%	1.945.875	354	13,72%	0,20%
47	Limburg	1.116.127	237	6,94%	872.100	186	7,19%	0,25%
9	Bonaire	20.104	22	0,65%	12.649	14	0,54%	0,11%
5	Sint Eustatius	3.138	6	0,18%	1.864	4	0,14%	0,04%
5	Saba	1.915	4	0,11%	905	2	0,07%	0,04%