

KIESRAAD



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

KIESRAAD

Datum
15 oktober 2019

Ons kenmerk

Uw kenmerk

Onderwerp
Adviesaanvraag grondwetsherziening kiescollege
buitenland

Blad
1 van 6

Bezoekadres
Zurichtoren, 14 etage
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

1. Inleiding

In uw brief van 3 september 2019 heeft u de Kiesraad verzocht om een advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (kiescollege kiezers buiten Nederland) (hierna: het wetsvoorstel). Het voornemen om het stemproces aan te passen zodat Nederlanders in het buitenland eenvoudiger hun kiesrecht kunnen uitoefenen, ook in relatie tot de verkiezing van de Eerste Kamer, is aangekondigd in het regeerakkoord van het huidige kabinet en uitgewerkt in een brief aan de Tweede en Eerste Kamer (Kamerstukken II 2018/19, 31 142, nr. 88). Hierbij treft u het advies aan.

2. Samenvatting

Nederlandse kiezers in het buitenland kunnen momenteel niet (indirect) invloed uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Nederlanders binnen Nederland kunnen dit wel, via de verkiezingen voor de provinciale staten. Het kabinet heeft deze onevenwichtigheid weg willen nemen door het instellen van een kiescollege, met als (enige) taak het kiezen van de leden van de Eerste Kamer. Eerder zijn al kiescolleges geïntroduceerd voor Caribisch Nederland, om Nederlanders aldaar invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer. Voor het introduceren van een kiescollege voor Nederlandse kiezers in het buitenland is een grondwetswijziging nodig. De Kiesraad kan zich vinden in de keuze voor het instellen van zo'n kiescollege voor Nederlandse kiezers in het buitenland. Het huidige voorstel beperkt zich nog tot hoofdlijnen. De Kiesraad geeft in overweging over de nadere uitwerking in de Kieswet zo mogelijk nader inzicht te geven voor de tweede lezing van het voorstel tot grondwetswijziging. Ook geeft de Raad enkele suggesties tot nadere overweging dan wel verbetering van elementen

van het wetsvoorstel. Met name wordt gewezen op de uitwerking van een stemwaarde die zal moeten worden bepaald (het gewicht van de stemmen van elk lid van het kiescollege). De Kiesraad adviseert om in (de toelichting bij) het wetsvoorstel uitgebreider in te gaan op de argumenten voor en tegen het nemen van het aantal kiesgerechtigden als basis om de stemwaarde te bepalen. De Raad ziet enkele voordelen in deze berekeningsmethode die nog niet aan bod zijn gekomen. Tot slot pleit de Kiesraad ervoor om de evaluatie die eerder heeft plaatsgevonden van de introductie van kiescolleges binnen Caribisch Nederland te betrekken bij het uitwerken van dit wetsvoorstel.

3. Moment van nadere uitwerking

De regering acht het onevenwichtig dat Nederlanders buiten Nederland geen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer en wenst die onevenwichtigheid weg te nemen door middel van dit voorstel tot Grondwetswijziging. Een mogelijkheid om Nederlanders buiten Nederland invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer te geven is door introductie van een kiescollege, vergelijkbaar met de voor Caribisch Nederland ingestelde kiescolleges, waarvan de leden de leden van de Eerste Kamer kiezen.¹ In het onderhavige wetsvoorstel om de Grondwet te wijzigen is bepaald dat de nadere uitwerking van de verkiezing van het kiescollege voor Nederlanders in het buitenland zal plaatsvinden bij wet (de Kieswet) en dat hierop in algemene zin thans niet vooruitgelopen hoeft te worden. Gezien de mogelijke afwijkingen van artikel 4 Grondwet² die gepaard kunnen gaan met de introductie van een kiescollege voor niet-ingezetene Nederlandse kiezers, geeft de Kiesraad in overweging om over de uitwerking van het wetsvoorstel in de Kieswet zo mogelijk voor de tweede lezing van het voorstel tot grondwetswijziging nader inzicht te geven.

4. Evaluatie kiescolleges Eerste Kamer Caribisch Nederland

Op 20 maart 2019 vonden voor het eerst verkiezingen voor de drie kiescolleges in Caribisch Nederland plaats. Deze kiescolleges zijn aldaar geïntroduceerd³ omdat het vanuit het perspectief van het gelijkheidsbeginsel niet mogelijk was om de eilandsraden de leden van de Eerste Kamer te laten kiezen. In dat geval zouden namelijk ook niet-Nederlanders in Caribisch Nederland indirect invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer, terwijl niet-Nederlanders in Nederland dat niet kunnen, aangezien zij niet kiesgerechtigd zijn voor de provinciale staten. Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland kozen op 27 mei 2019, gelijktijdig met de verkiezingen voor de eilandsraden, de leden voor de kiescolleges, die op hun beurt de leden van de Eerste Kamer mochten kiezen.

In uw evaluatie van deze verkiezingen wordt geconstateerd dat de combinatie van de kiescollege-verkiezingen met de eilandsraadsverkiezingen

¹ Zie hierover Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 10 en de Kamerbrief van 22 februari 2019 aan de TK, kenmerk 2019-0000086544.

² Artikel 4 Grondwet luidt: 'Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht 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.'

³ Kamerstukken II 2016/17, 34 702, nrs. 1-3.

Datum
15 oktober 2019

Kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
3 van 6

opkomstbevorderend werkt.⁴ De Kiesraad vraagt zich af hoe groot het animo van niet-ingezetene Nederlanders zal zijn bij de verkiezingen voor het kiescollege, als niet gelijktijdig een andere verkiezing gehouden wordt, zoals in Caribisch Nederland wel het geval is.

Verder bleek op de eilanden weinig animo onder partijen te bestaan om een kandidatenlijst in te dienen voor de verkiezing voor de kiescolleges.⁵ Op Sint-Eustatius, waar op dat moment niet gelijktijdig een eilandsraadsverkiezing gehouden werd, deed zich zelfs de situatie voor dat slechts één kandidatenlijst met 5 kandidaten werd ingeleverd. In uw eerdergenoemde evaluatie wordt geconstateerd dat door de schaal en omvang van de kiescolleges het volgen van de verkiezingsprocedures (inzake bijvoorbeeld kandidaatstelling en vergaderquorum) afhankelijk is van een beperkt aantal personen en dat dit kwetsbaar is. De Kiesraad adviseert om deze punten te betrekken bij de nadere uitwerking van een kiescollege voor kiezers buiten Nederland.

Ook de bepaling van het minimumaantal leden van het kiescollege voor kiezers buiten Nederland verdient daarbij aandacht. In de bijlage bij uw brief van 22 februari jl.⁶ worden een aantal overwegingen opgesomd die meegenomen dienen te worden bij het bepalen daarvan. Dit om o.a. het stemgeheim te kunnen waarborgen, een stembureau te kunnen vormen, verschillende voorkeuren van kiezers te kunnen laten doorwerken in de samenstelling van het kiescollege en daarmee in de samenstelling van de Eerste Kamer. Tot slot is het aantal leden van belang voor de stemwaarde van de leden. Zo schrijft u dat 'naarmate de stemwaarde hoger is, een lager aantal stemmen nodig is om een kandidaat met doorbreking van de lijstvolgorde te kiezen. (...) Anderzijds zou een zeer lage stemwaarde ertoe kunnen leiden dat de animo om zich kandidaat te stellen voor het lidmaatschap van het kiescollege en om voor het kiescollege te stemmen beperkt is.' Ook hier is de vergelijking met de introductie van de kiescolleges voor Caribisch Nederland relevant. De Kiesraad acht het om bovenstaande redenen van belang dat deze evaluatie van de kiescolleges meegenomen wordt bij de uitwerking van een kiescollege voor niet-ingezetene Nederlandse kiezers.

5. Stemwaarde

In de Memorie van Toelichting schrijft u dat één aspect van de nadere uitwerking die in de Kieswet zal moeten plaatsvinden de Grondwet raakt en daarom reeds bij dit voorstel besproken wordt: de berekening van de stemwaarde. Bij de verkiezing voor de leden van de Eerste Kamer 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

⁴ Evaluatie van de verkiezingen van provinciale staten, waterschapsbesturen, eilandsraden, kiescolleges en Europees Parlement (20 maart 2019 en 23 mei 2019): <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/14/evaluatie-van-de-verkiezingen-van-provinciale-staten-waterschapsbesturen-eilandsraden-kiescolleges-en-europees-parlement>. Pagina 7 van het evaluatierapport.

⁵ Op Bonaire werden drie kandidatenlijsten met respectievelijk 23, 21 en 10 kandidaten ingeleverd. Op Saba waren dit er twee met respectievelijk 8 en 5 kandidaten.

⁶ Op pagina 9 en 10.

wie niet-Nederlanders en minderjarigen). In het onderhavige wetsvoorstel staat in de Memorie van Toelichting⁷ dat dit verband houdt 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 volgens u niet op dezelfde wijze worden berekend. Dit 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 Nederlanders in het buitenland op de samenstelling van de Eerste Kamer. U schrijft dat een alternatief kan zijn om bij het bepalen van de stemwaarde uit te gaan van het *aantal uitgebrachte stemmen*.⁸ Dat zou, aldus de toelichting, de verkiezing van de Eerste Kamer echter (mede) het karakter geven van een indirecte verkiezing door de kiezers. Gememoreerd wordt daarbij dat de vraag naar kiesgerechtigdheid eerder aan de orde kwam bij de parlementaire behandeling van een wijziging van de Kieswet in verband met de grondwetsherziening van 1983. In reactie op Kamervragen ging uw ambtsvoorganger destijds in op de wijze waarop de stemwaarde van provinciale statenleden sinds 1923 wordt bepaald. Uw ambtsvoorganger zette destijds uiteen waarom gekozen kan worden voor de visie van het *aantal inwoners*, alsmede voor het *aantal uitgebrachte stemmen* als grondslag ter bepaling van de stemwaarde. Gesteld werd dat vanuit theoretisch oogpunt het *aantal kiesgerechtigden* minder juist zou zijn. In de stukken wordt dit echter niet gemotiveerd. De Kiesraad adviseert om in de Memorie van Toelichting uitgebreider in te gaan op de argumenten die pleiten voor en tegen het nemen van het *aantal kiesgerechtigden* als basis om de stemwaarde te bepalen.⁹

6. Kiesgerechtigdheid als uitgangspunt bepaling stemwaarde

Een keuze voor *kiesgerechtigdheid* als basis om de stemwaarde te bepalen voor de wijze van verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, lijkt in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel alsook met de systematiek voor het toekennen van het kiesrecht voor de *nationale* volksvertegenwoordiging.¹⁰ In de Nederlandse Grondwet is in artikel 81 bepaald dat de regering samen met de Staten-Generaal de wetgever vormt. Alleen kiesgerechtigden mogen (in)direct de leden van de Staten-Generaal kiezen.¹¹

⁷ Op pagina 3 e.v.

⁸ Van 18 december 2014 en de bijlage van de brief van 22 februari 2019.

⁹ Desgewenst kan de Kiesraad een rekenvoorbeeld uitwerken waarin kiesgerechtigdheid als basis wordt genomen voor het bepalen van de stemwaarde. Op die manier kan inzichtelijk gemaakt worden in hoeverre de verhoudingen tussen de provincies en de samenstelling van de Eerste Kamer wijzigen ten opzichte van het huidige uitgangspunt voor de berekening van de stemwaarde op basis van het inwonertal van de provincie of openbaar lichaam.

¹⁰ Waar het om gaat is dat de burgers op de een of andere wijze betrokken zijn bij het vaststellen van de voorschriften waaruit voor henzelf vervolgens verplichtingen kunnen voortvloeien. Zie hierover ook Van der Pot. Het handboek van het Nederlandse staatsrecht, Elzinga, De Lange en Hoogers, 16^e druk, Deventer: Kluwer 2014, p. 661.

¹¹ Wie kiesgerechtigd is voor de verkiezingen van de Staten-Generaal wordt geregeld in de artikelen 54, 55 en 129 GW

Bij de recente wijziging van de Grondwet ten behoeve van de instelling van kiescolleges in Caribisch Nederland werd het verder van groot belang geacht om geen onderscheid tussen verschillende groepen kiezers te maken. Als bij de stemwaardeberekening voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer gekozen wordt voor *kiesgerechtigdheid* in plaats van *totaal aantal inwoners*, hoeft eveneens geen onderscheid gemaakt te worden tussen verschillende groepen kiezers - en hoeft in de Kieswet niet afgeweken te worden van het grondrecht opgenomen in artikel 4 Grondwet.¹² Door voor kiesgerechtigdheid te kiezen in plaats van het aantal inwoners wordt geen beperking aangebracht op de vertegenwoordigingsopdracht van de Eerste Kamer. Deze is namelijk opgenomen in artikel 50 van de Grondwet: de Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. Een afwijkende stemwaardeberekening voor een kiescollege voor Nederlandse kiezers buiten Nederland lijkt gezien de recent door de Grondwetgever bevestigde constitutionele uitgangspunten¹³ met betrekking tot de gelijkheid van kiezers inconsistent.

7. Vaststelling aantal kiesgerechtigde niet-ingezetene Nederlanders

Gewezen wordt op nog een ander voordeel van het nemen van kiesgerechtigdheid als uitgangspunt bij de stemwaardeberekening. Het is immers moeilijk om het exacte aantal niet-ingezetene Nederlanders te bepalen. De kiesgerechtigdheid voor niet-ingezetene Nederlanders is daarentegen eenvoudig te bepalen: alleen de Nederlanders buiten Nederland die zich hebben geregistreerd in het permanente kiesregister zijn kiesgerechtigd. Dit permanente register wordt continue geactualiseerd door de gemeente Den Haag.

Een andere mogelijkheid om het aantal kiesgerechtigde niet-ingezetene Nederlanders vast te leggen is door de uitzondering opgenomen in artikel B 1 van de Kieswet¹⁴ van toepassing te verklaren op alle Nederlandse kiezers buiten Nederland en Caribisch Nederland. Op basis van dat artikel komt alleen aan Nederlanders die ten minste 10 jaar in Nederland hebben gewoond het kiesrecht voor de leden van de Staten-Generaal toe. In Groot-Brittannië en Duitsland behouden Britten en Duitsers gedurende 15 respectievelijk 25 jaar na hun emigratie hun kiesrecht voor het Lagerhuis en de Bondsdag.

¹² Artikel 4 Grondwet luidt: 'Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht 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.'

¹³ Kamerstukken II 2016/17, 34 702.

¹⁴ Artikel B 1 Kieswet luidt: '1) De leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden gekozen door degenen die op de dag van de kandidaatstelling Nederlander zijn en op de dag van de stemming de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, met uitzondering van degenen die op de dag van de kandidaatstelling hun werkelijke woonplaats hebben in Aruba, Curaçao of Sint Maarten.

2) Deze uitzondering geldt niet voor:

a. de Nederlander die gedurende ten minste tien jaren ingezetene van Nederland is geweest;

b. 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.'

Datum
15 oktober 2019

Kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
6 van 6

Op beide manieren kan op basis van de Basisregistratie Personen worden bepaald aan welke niet-ingezetene Nederlanders het kiesrecht toekomt.

De Kiesraad,
voor deze,

(was getekend)

J.G.C. Wiebenga,
voorzitter

(was getekend)

P.J. Young,
secretaris-directeur