No.W04.21.0378/I 's-Gravenhage, 24 februari 2022

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 22 december 2021, no.20210052536, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels omtrent de oprichting en inrichting van een kiescollege voor de Eerste Kamer voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn alsmede wijziging van de Kieswet ten behoeve van de verkiezing van de leden van het kiescollege voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn en de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van dit kiescollege (Wet kiescollege niet-ingezetenen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de grondwetswijziging tot instelling van een door niet-ingezetenen gekozen kiescollege voor de verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat voor de stemwaarde van de leden van het kiescollege niet-ingezetenen (hierna: het kiescollege) het aantal geregistreerde kiesgerechtigden maatgevend is. Daarbij gaat de toelichting echter niet in op de vraag of, indien de opkomst voor de verkiezing van het kiescollege veel lager is dan de opkomst bij de verkiezingen voor Provinciale Staten, de stem van deze kiezers uit het buitenland niet onevenredig zwaar meetelt. Daarnaast rijst de vraag of de beperking van het lidmaatschap van het kiescollege tot niet-ingezetenen noodzakelijk en wenselijk is. Door deze beperking bestaat het risico dat er onvoldoende kandidaten zijn voor het kiescollege, waardoor ook het actieve kiesrecht wordt ingeperkt. Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de evaluatie.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is een uitwerking van de grondwetswijziging tot instelling van een door niet-ingezetenen gekozen kiescollege voor de verkiezing van de Eerste Kamer.[[1]](#footnote-1) Deze grondwetswijziging is thans in tweede lezing aangenomen door de Tweede Kamer. Aanleiding hiervoor was de overweging dat Nederlanders die geen ingezetenen zijn niet kunnen stemmen voor de Provinciale Staten en daarmee ook geen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Om deze situatie te veranderen, voorziet de grondwetswijziging in de instelling van een kiescollege dat wordt gekozen door niet-ingezetene kiesgerechtigden.

Het kiescollege heeft uitsluitend tot taak het kiezen van de leden van de Eerste Kamer.[[2]](#footnote-2) Het wetsvoorstel regelt de wijze waarop het kiescollege wordt gekozen. Daarnaast regelt het voorstel de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van het kiescollege.

2. Stemwaarde

Een belangrijke vraag is wat de daadwerkelijke invloed van het kiescollege zal zijn op de samenstelling van de Eerste Kamer. Hierbij is de zogenoemde stemwaarde belangrijk. Hiervoor is in het wetsvoorstel een formule ontwikkeld die als volgt luidt:

Hierbij is KiesgerechtigdenNI het aantal geregistreerde kiesgerechtigden voor het kiescollege niet-ingezetenen, LedenKCNI het wettelijk aantal leden van dat college, InwonersNL de totale Nederlandse bevolking en KiesgerechtigdenNL het aantal kiesgerechtigden bij de verkiezingen voor provinciale staten en de kiescolleges Caribisch Nederland. Bij de totstandkoming van deze formule heeft het uitgangspunt voorop gestaan dat iedere stem zo gelijk mogelijk moet meetellen voor de berekening van de uitslag.[[3]](#footnote-3)

De toelichting bevat geen rekenvoorbeelden van hoe deze stemwaarde zou kunnen uitvallen. De Afdeling wijst erop dat de stemwaarde die dit kiescollege krijgt ten koste gaat van de invloed van de stemmen van de leden van provinciale staten en die van de kiescolleges Caribisch Nederland op de samenstelling van de Eerste Kamer. Immers, hoe groter de stemwaarde van het kiescollege niet ingezetenen, hoe zwaarder de stemmen van dit kiescollege meewegen in de bepaling van de uitslag. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Het aantal geregistreerde kiesgerechtigden wordt in het wetsvoorstel bepaald door het aantal mensen dat zich heeft laten registeren voor de verkiezing van het kiescollege. Daarmee wordt aangesloten bij het bestaande stelsel. In het verleden moesten Nederlanders in het buitenland die stemgerechtigd waren voor de verkiezing van de Tweede Kamer of het Europees Parlement zich voor elke verkiezing opnieuw laten registeren als kiezer. Sinds 2017 is echter sprake van een permanente registratie waarbij uitsluitend eenmalige registratie noodzakelijk is. Een kiezer die eenmaal geregistreerd is, blijft in het register opgenomen, ook als deze persoon daarna niet daadwerkelijk deelneemt aan de verkiezingen.

De Afdeling wijst erop dat registratie een eenmalige, vrij simpele handeling is, terwijl het uitbrengen van een stem bij iedere verkiezing steeds opnieuw handelingen van de kant van de kiezer vergt. Ook moet de kiezer er voor zorgen dat zijn registratie in het register correct is. Verhuizingen en andere mutaties moeten zelf door de kiezer worden doorgegeven. Ten slotte is goed denkbaar dat mensen die naar het buitenland verhuizen in eerste instantie denken dat zij willen kunnen meestemmen, maar dat deze belangstelling na verloop van tijd afneemt.[[4]](#footnote-4) Zolang een dergelijke kiezer zelf geen actie onderneemt, blijft deze dan wel meetellen als geregistreerde kiezer. Hierdoor ontstaat, zeker na verloop van tijd, het risico dat het aantal geregistreerde kiezers steeds meer gaan afwijken van het aantal daarvan dat daadwerkelijk een stem uitbrengt. Mocht de opkomst van de kiezers buiten Nederland voor het kiescollege veel lager zijn dan de opkomst bij de verkiezing voor de Provinciale Staten, dan zou dit door de voorgestelde berekeningswijze van de stemwaarde kunnen leiden tot een onevenredige invloed van degenen die van buiten Nederland wel stemmen.

Dit probleem doet zich niet voor bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement omdat het aantal geregistreerde kiezers buiten Nederland bij die verkiezingen op geen enkele wijze een rol speelt in de berekening van de uitslag. In die verkiezingen gaat het uitsluitend om de daadwerkelijk uitgebrachte stemmen. Dit betekent dat bezien moet worden of de keuzes die destijds gemaakt zijn bij het instellen van een permanent register voor kiezers in het buitenland voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement, onverkort van toepassing moeten zijn op het register voor het kiescollege. De Afdeling acht dat gelet op het voorgaande niet vanzelfsprekend.

Een mogelijke oplossing hiervoor zou kunnen zijn dat het register voor kiesgerechtigden voor het kiescollege periodiek wordt opgeschoond. Hierbij zou het opkomstpercentage in ogenschouw genomen moeten worden. Als dit zeer laag ligt, moet opnieuw worden bezien of opschoning van het register, dan wel aanpassing van de berekeningswijze van de stemwaarde aangewezen is. In dat kader kan worden overwogen om voor opschoning een vaste termijn te stellen.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

3. Vereiste van niet-ingezetenschap voor leden kiescollege

Voor het lidmaatschap van het kiescollege gelden dezelfde eisen als voor de verkiezing van de Tweede Kamer. Daarnaast mogen de leden geen ingezetenen van Nederland zijn, een vereiste dat uit de aard der zaak ook geldt voor de kiesgerechtigden.[[5]](#footnote-5) Daarmee volgt de regering het beginsel dat voor actief en passief kiesrecht dezelfde eisen gelden.

De regering stelt dat het vereiste van niet-ingezetenschap voor leden van het kiescollege ook volgt uit de grondwetswijziging waarop dit wetsvoorstel is gebaseerd. In de toelichting op het voorstel tot wijziging van de Grondwet stelde de regering dat op grond van het voorgestelde artikel 55, tweede lid, van de Grondwet alleen de Nederlanders die in het buitenland wonen (en die voldoen aan de vereisten die gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer) lid kunnen zijn van het kiescollege.[[6]](#footnote-6) Daarbij merkt de Afdeling op dat toen niet is ingegaan op de mogelijke gevolgen daarvan. Tijdens de verdere behandeling heeft noch in de Tweede Kamer, noch in de Eerste Kamer hierover een nadere gedachtewisseling plaatsgevonden.

De Afdeling onderkent dat voor de vereisten van het lidmaatschap van het kiescollege in het voorstel zo veel mogelijk is aangesloten bij de grondwettelijke regeling voor Provinciale Staten, waarbij er geen onderscheid wordt gemaakt in actief en passief kiesrecht.[[7]](#footnote-7) Tegelijk roept het volgen van deze consequente lijn ook vragen op. Voor leden van Provinciale Staten geldt inderdaad dat zij woonachtig moeten zijn in de betreffende provincie. Dit is logisch, gelet op het feit dat zij gedurende de hele zittingstermijn van de Staten besluiten nemen voor die provincie. Dit geldt echter niet voor de leden van het kiescollege. Hun enige taak is het eenmalig uitbrengen van een stem voor de samenstelling van de Eerste Kamer. In zoverre is er sprake van een wezenlijk verschil in karakter, taken en bevoegdheden tussen Provinciale Staten en het voorgestelde kiescollege niet-ingezetenen.

De vraag kan rijzen of de uitleg van de regering dat het lidmaatschap van het kiescollege beperkt is tot niet-ingezetenen noodzakelijkerwijs volgt uit het voorgestelde tweede lid van artikel 55 van de Grondwet. De zin “voor het lidmaatschap gelden dezelfde vereisten”[[8]](#footnote-8) zou immers ook zo kunnen worden gelezen dat dit betekent dat voor de leden van het kiescollege dezelfde vereisten gelden als voor de leden van de Tweede Kamer, voor wie de eis van ingezetenschap niet geldt.[[9]](#footnote-9) In deze uitleg zou derhalve niet relevant zijn of een lid van het kiescollege ingezetene is of niet.

Meer duidelijkheid omtrent de vraag of een dergelijke grondwetsinterpretatie mogelijk zou zijn, is van belang nu de uitleg van de regering praktische en meer principiële vragen oproept. Door het vereiste dat leden van het kiescollege buiten Nederland moeten wonen, wordt de kring van mogelijke kandidaten aanmerkelijk begrensd. Dit impliceert tevens een inperking van het passieve kiesrecht. De vraag rijst in dit verband of voor deze inperking een toereikende rechtvaardiging bestaat nu de enige taak van een lid van het kiescollege bestaat in het stemmen op een kandidaat voor de Eerste Kamer.

Daarnaast is de vraag relevant of er voldoende animo onder personen en partijen zal zijn om zich te kandideren. De ervaring met de kiescolleges voor de openbare lichamen in 2019, met respectievelijk een lijst (Sint-Eustatius), twee lijsten (Saba) en drie lijsten (Bonaire), toont aan dat het risico van een beperkte animo niet ondenkbeeldig is. Dit kan zo ook het actieve kiesrecht beperken.

Tot slot is geregeld dat leden van het kiescollege voor de stemming fysiek bijeen moeten komen in Nederland.[[10]](#footnote-10) Deze bepaling kan een belemmering zijn voor mensen om zich te kandideren en, eenmaal gekozen, om hun taak daadwerkelijk uit te oefenen. Ook de Kiesraad heeft op dit risico gewezen. In reactie daarop zal de regering alsnog onderzoek doen naar belemmeringen voor mensen om zich te kandideren voor het kiescollege.[[11]](#footnote-11)

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het vereiste van het niet-ingezetenschap voor het lidmaatschap van het kiescollege nader te bezien.

4. Evaluatie

De toelichting voorziet in een evaluatie van de kiescollegeverkiezing uit te voeren door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[[12]](#footnote-12)

De Afdeling merkt op dat deze evaluatie niet in de wet is geregeld. Evenmin is gemotiveerd waarom het ministerie deze evaluatie zelf uitvoert en niet de Kiesraad.

De Afdeling adviseert de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.   
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Stb. 2020, nr. 429. [↑](#footnote-ref-1)
2. Voorgesteld artikel Ua1, eerste lid, Kieswet. [↑](#footnote-ref-2)
3. Toelichting, paragraaf 4.3. Dit beginsel vloeit ook voort uit de artikelen 4 en 53 van de Grondwet. [↑](#footnote-ref-3)
4. Uit eerdere verkiezingen waar kiezers uit het buitenland kunnen stemmen, blijkt dat niet alle geregistreerde kiezers daadwerkelijk aan de verkiezingen deelnemen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 stonden er bijna 93.000 personen als kiezer geregistreerd, waarvan er ongeveer 66.000 hebben gestemd. Bij de Europese Parlementsverkiezingen ging het om 63.517 geregistreerde kiezers, waarvan er 35.657 hebben gestemd. [↑](#footnote-ref-4)
5. Voorgesteld artikel 7, eerste lid en toelichting, paragraaf 2.4 ‘vereisten lidmaatschap kiescollege’. [↑](#footnote-ref-5)
6. Kamerstukken II 2019/20, 35418, nr. 3. [↑](#footnote-ref-6)
7. Vergelijk artikel 129, eerste lid van de Grondwet. [↑](#footnote-ref-7)
8. Voorgesteld artikel 55, tweede lid van de Grondwet [↑](#footnote-ref-8)
9. Zie artikel 56 van de Grondwet, waaruit volgt dat de eis van ingezetenschap evenmin geldt voor het lidmaatschap van de Eerste Kamer. [↑](#footnote-ref-9)
10. Voorgesteld artikel Ua1, tweede lid, Kieswet. Dit vereiste heeft daarnaast financiële gevolgen, in het bijzonder de vergoeding voor reis- en verblijfskosten. [↑](#footnote-ref-10)
11. Toelichting, paragraaf 4.1 ‘de stemming’ en paragraaf 7 ‘consultatie’. [↑](#footnote-ref-11)
12. Toelichting, paragraaf 5 ‘evaluatie’. [↑](#footnote-ref-12)