



Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onderwerp
Evaluatieadvies eerste verkiezing kiescollege niet-
ingezetenen

Inleiding

In uw brief van 30 januari 2023 heeft u de Kiesraad verzocht de eerste verkiezing van het kiescollege niet-ingezetenen te evalueren. U heeft gevraagd of wij in ons advies in ieder geval op twee aspecten nader in willen gaan. Ten eerste op de stemwaarden en de uitwerking daarvan op de gelijkheid voor kiezers in de praktijk en ten tweede op de nieuwe procedures die gelden rondom de kandidaatstelling, die specifiek zijn voor het kiescollege niet-ingezetenen.

Daarnaast heeft u ook de gemeente Den Haag verzocht de verkiezing van afgelopen maart te evalueren. De organisatie en uitvoering van de verkiezing van de leden van het kiescollege is namelijk belegd bij de gemeente Den Haag. De Kiesraad spreekt op de eerste plaats zijn waardering uit voor de wijze waarop zij deze verkiezing binnen een korte periode¹ én zonder de ondersteunende software voor deze verkiezing hebben georganiseerd.

Om zo goed mogelijk aan uw verzoek te kunnen voldoen, hebben wij het verloop van de verkiezing van het kiescollege niet-ingezetenen van 15 maart 2023 en die van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 30 mei 2023 betrokken bij het opstellen van dit advies. Omdat de Kiesraad bij de organisatie van de verkiezing van het kiescollege niet-ingezetenen een beperkte rol had, beperkt dit advies zich tot de door u verzochte aspecten en enkele overige, voornamelijk wetstechnische, aanbevelingen. Deze aanbevelingen

KIESRAAD

Datum
13 juli 2023

Ons kenmerk
2023-0000307984

Inlichtingen

Uw kenmerk

Blad
1 van 13

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 De Wet kiescollege niet-ingezetenen is op 18 oktober 2022 aangenomen door de Eerste Kamer en is op 1 januari 2023 in werking getreden. De verkiezing van de leden van het kiescollege niet-ingezetenen vond plaats op 15 maart 2023.

vloeien grotendeels voort uit eerdere adviezen² en worden in dit advies aangevuld met de ervaring die is opgedaan na de verkiezingen van maart en mei.

Samenvatting

Op 15 maart 2023 is voor het eerst de verkiezing van de leden van het kiescollege niet-ingezetenen gehouden. De gekozen leden hebben vervolgens op 30 mei 2023, samen met de leden van de provinciale staten en de kiescolleges in Caribisch Nederland, een stem uitgebracht voor de leden van de Eerste Kamer.

Kandidaatstelling

Bij de verkiezing voor de leden van het kiescollege niet-ingezetenen is een aantal processen anders ingericht. Dit verkiezingsproces verloopt meer digitaal, terwijl de regelgeving normaliter uitgaat van fysieke processen. Wij adviseren om een apart model voor de instemmingsverklaring te ontwikkelen en om vast te stellen dat het centraal stembureau deze als geprint afschrift kan aannemen. Daarnaast zijn wij benieuwd naar uw onderzoek naar de vragen óf en in hoeverre kiezers zich door de huidige kandidaatstellingsprocedure ervan laten weerhouden om zich kandidaat te stellen.

Voorbereiding en uitvoering verkiezing kiescollege niet-ingezetenen

Verder gaan we in het advies nader in op de volgende punten:

- Het is wenselijk dat het centraal stembureau bij de volgende verkiezing van het kiescollege niet-ingezetenen gebruik kan maken van de ondersteunende software verkiezingen 2020. De Kiesraad spreekt de ambitie uit om dit ook mogelijk te maken.
- Verduidelijk de uiterste termijn waarop kiezers in het buitenland zich kunnen registreren voor de eerstkomende verkiezing. Houd bij het vaststellen van het definitieve aantal geregistreerde kiesgerechtigden rekening met zowel de verwerkingstijd voor gemeente Den Haag als de tijdige bekendmaking van het zeteltal en de stemwaarde van het kiescollege niet-ingezetenen.
- Neem in overweging om nadere voorwaarden te stellen aan het niet aannemen van een benoeming door benoemde kandidaten voor het kiescollege niet-ingezetenen.
- Verduidelijk een aantal modellen in de Kiesregeling en andere documenten naar aanleiding van de inwerkingtreding van het kiescollege niet-ingezetenen.

Verkiezing Eerste Kamer

We adviseren ook om een nieuw model op te nemen voor het verlenen van een volmacht door een lid van het kiescollege niet-ingezetenen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Ook voor een dergelijke volmacht is volgens de Kiesraad namelijk toestemming van de volmachtgever én gemachtigde nodig.

² Zie hiervoor het [Advies over de grondwetsherziening kiescollege buitenland](#) van 11 november 2019, het [Advies over de uitvoeringswet Kiescollege niet-ingezetenen](#) van 22 november 2021, het [Advies over het Besluit kiescollege niet-ingezetenen en wijziging van het Kiesbesluit](#) van 11 april 2022 en het [Spoedadvies registratie kiezers kiescollege niet-ingezetenen](#) van 23 februari 2023.

Stemwaarden

Op verzoek van de minister gaan we in het advies tenslotte in op de manier waarop de stemwaarden worden berekend. De huidige berekening is voor de provincies en de kiescolleges in Caribisch Nederland gebaseerd op het inwoneraantal. Voor het kiescollege niet-ingezetenen is de berekening gebaseerd op het aantal geregistreerde kiesgerechtigden, gecorrigeerd met de verhouding tussen inwonertal en het aantal kiesgerechtigden in Nederland (inclusief de BES-eilanden).

In eerdere adviezen heeft de Kiesraad geadviseerd om de stemwaarden voor de provincies en de kiescolleges in Caribisch Nederland ook te berekenen aan de hand van het aantal kiesgerechtigden, zodat de wijze van berekening uniform is en het de onderlinge gelijkheid bevordert.

In dit advies reflecteren wij op de wijze waarop de stemwaarden voor kiezers buiten Nederland heeft uitgewerkt in vergelijking met kiezers voor de provinciale staten of de kiescolleges van Caribisch Nederland. Daarvoor hebben wij twee berekeningen gemaakt. Ten eerste hebben wij onderzocht hoeveel invloed elke kiezer en kiesgerechtigde in 2023 had op de samenstelling van de Eerste Kamer, op basis van de huidige stemwaarden. Ten tweede hebben wij een vergelijkbare berekening gemaakt met de formule die de Kiesraad voorstelt. Daaruit blijkt dat de formule van de Kiesraad leidt tot meer gelijkheid en daarmee tot een eerlijkere invloed van iedere kiesgerechtigde op de samenstelling van de Eerste Kamer. Bijkomend voordeel van de berekening van de stemwaarden aan de hand van het aantal kiesgerechtigden is dat we de stemwaarden eerder kunnen berekenen en bekendmaken.

Ten slotte adviseren wij om het artikel over de berekening van de stemwaarden, artikel Ua 4 van de Kieswet, te verduidelijken. Het gaat daarbij om de vaststelling van het inwonertal van Nederland en het gebruik van de begrippen 'geregistreerde kiesgerechtigden' en 'geregistreerde kiezers'.

Deel A: Verkiezing van de leden van het kiescollege niet-ingezetenen

1. Kandidaatstelling

Daar waar de regelgeving normaliter voornamelijk uitgaat van fysieke processen, is dat bij het kiescollege niet-ingezetenen anders. Omdat de kandidaten én de kiesgerechtigden allemaal in het buitenland wonen, is een aantal processen anders ingericht. Dit geldt ook voor de manier waarop de kandidaatstelling voor deze verkiezing plaatsvindt. De Kiesraad stelt de volgende verbeteringen voor:

- a. Ontwerp een nieuw model voor de instemmingsverklaring (huidig model H9) voor het kiescollege niet-ingezetenen. Het huidige model kan tot verwarring leiden bij gebruikers³ tijdens de verschillende verkiezingen. Zie hiervoor ook

³ Politieke partijen, gemeenten, centraal stembureau, kandidaten, ect.

ons eerdere advies.⁴ Om te voorkomen dat er bij verkiezingen verwarring ontstaat over het wel of niet aanwijzen van gemachtigden en het adres voor de ontvangst van de kennisgeving van benoeming, vindt de Kiesraad het logischer om voor de instemmingsverklaring een apart model vast te stellen (in plaats van deze te integreren in het bestaande model H 9). In de modellen H 1, H 3-1, H 3-2 en H 12 zijn de aanpassingen beperkt en ligt integratie wel meer voor de hand.

- b. Bepaal dat instemmingsverklaringen afschriften mogen zijn met een digitale handtekening, die bovendien elektronisch verstuurd mogen worden. Hierdoor zijn de kandidaten buiten Nederland niet afhankelijk van postbezorging én/of van een beslissing van het centraal stembureau over het al dan niet aannemen van enkel fysiek ondertekende verklaringen.⁵
- c. De Kiesraad heeft eerder zijn zorgen geuit 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 fysieke stemming voor de Eerste Kamer is mogelijk drempelverhogend en weerhoudt kiezers in het buitenland en partijen er wellicht van zich kandidaat te stellen. Dat kan ertoe leiden dat er lijstuitputting optreedt.⁶ Op ons advies heeft u zich voorgenomen om te evalueren hoe kiezers en (potentiële) kandidaten eventuele praktische belemmeringen hebben ervaren om zich kandidaat te stellen.⁷ Wij zijn benieuwd naar de uitkomsten van dit onderzoek.

2. Verkiezingssoftware voor kiescollege niet-ingezetenen

De periode tussen de inwerkingtreding van de wetgeving inzake het kiescollege niet-ingezetenen en de verkiezing zelf was te kort om de ondersteunende software verkiezingen 2020 (OSV 2020) geschikt te maken voor de voorbereiding en uitvoering van deze verkiezing. Dit was niet alleen lastig voor het centraal stembureau, maar ook voor de politieke partijen die OSV 2020 normaal gesproken gebruiken om de kandidatenlijsten op te stellen en aan te leveren.

De Kiesraad kan zich goed voorstellen dat het ontbreken van OSV 2020 een gemis was voor de organisatie en uitvoering van de eerste verkiezing voor de leden van het kiescollege niet-ingezetenen. De Kiesraad spreekt dan ook richting de gemeente Den Haag de ambitie uit dat er bij de volgende verkiezing ondersteunende software kan worden gebruikt.

⁴ Zie ons [Advies over het Besluit kiescollege niet-ingezetenen en wijziging van het Kiesbesluit](#) van 11 april 2022, pagina 4.

⁵ Overigens accepteerde Den Haag in 2023 instemmingsverklaringen met een digitale handtekening.

⁶ Tijdens de afgelopen verkiezing van het kiescollege niet-ingezetenen waren er 13 verschillende lijsten (partijen) met daarop in totaal 129 kandidaten waarop kon worden gestemd. Er was geen sprake van lijstuitputting, maar dit risico bestond wel bij 2 van de 13 partijen. Zie ons [Advies over de uitvoeringswet Kiescollege niet-ingezetenen](#) van 22 november 2021, pagina 6.

⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 36071, nr. 3, blz. 20.

3. Registratietermijn voor kiesgerechtigden buiten Nederland

Kiesgerechtigden in het buitenland moeten zich éénmalig registreren om te kunnen stemmen voor de verkiezingen van de leden van het kiescollege niet-ingezetenen, de Tweede Kamer en het Europees Parlement. Dat volgt uit de Kieswet: 'Een aanvraag dient uiterlijk zes weken voor de dag van de stemming te zijn ontvangen om registratie ten behoeve van die stemming mogelijk te maken.'⁸ Door de invoering van het kiescollege niet-ingezetenen kregen alle (potentiële) kiesgerechtigden in het buitenland de kans om zich ook voor deze verkiezing te laten registreren.

Over de interpretatie van dit artikel en met name over de laatste datum waarop registratie op grond van de wet kan plaatsvinden, is in de praktijk kennelijk onduidelijkheid ontstaan. Uitgaande van de dag van stemming op woensdag 15 maart 2023 zou dit dinsdag 31 januari 2023 of woensdag 1 februari 2023 kunnen zijn geweest, afhankelijk van de lezing van dit artikel. De Kiesraad vindt het onwenselijk dat de termijn voor registratie in de Kieswet op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd, zoals wij al eerder aangaven in ons spoedadvies van 23 februari 2023.⁹ Wij zijn met u eens dat de termijn in de wetstekst verduidelijkt moet worden. Wij zijn blij dat u zich voorneemt om deze termijn te verhelderen.¹⁰

Bij de verheldering van de registratietermijn adviseren wij u om ook te kijken naar de termijn die de gemeente Den Haag heeft voor het definitief vaststellen van het aantal geregistreerde kiesgerechtigden. Deze is nu per de dag vijf weken voor de dag van de stemming voor de kiescollegeverkiezing (artikel Ua 4, tweede lid Wet kiescollege niet-ingezetenen).¹¹ Enerzijds moet gemeente Den Haag genoeg tijd hebben om de registratieverzoeken te verwerken (daar heeft zij nu één week voor). Anderzijds moet het aantal geregistreerde kiesgerechtigden tijdig bekend gemaakt worden, zodat het zeteltal en de stemwaarde van het kiescollege niet-ingezetenen tijdig vastgesteld kunnen worden.

4. Benoeming van kandidaten

De leden van het kiescollege worden door het centraal stembureau benoemd. De kennisgeving van benoeming wordt hen elektronisch toegestuurd. Zij kunnen daar vervolgens langs elektronische weg op reageren.¹² Nadere regels worden daaraan niet gesteld.¹³ De Kiesraad wil nogmaals in overweging geven om nadere regels op te nemen over in ieder geval de verificatie van een bericht over het niet aannemen van een benoeming of over het afleggen van een W2 verklaring.¹⁴ Daarbij is van belang dat deze verificatie op een beveiligde manier plaatsvindt.

⁸ Artikel D 3, tweede lid van de Kieswet in samenhang met artikel Pa 3 van de Kieswet.

⁹ Zie ons [Spoedadvies registratie kiezers kiescollege niet-ingezetenen](#) van 23 februari 2023.

¹⁰ Kamerbrief over de registratietermijn, Kamerstukken II, 2022/23, 35165, nr. 56, p. 2.

¹¹ Artikel 5 van de Wet kiescollege (over de vaststelling van het zeteltal van het kiescollege niet-ingezetenen) en artikel Ua4, lid 2 van de Kieswet (over de stemwaarde van het kiescollege niet-ingezetenen).

¹² Zie artikel Xa 2 tweede lid van de Kieswet.

¹³ Artikel Xa 2 derde lid van de Kieswet geef hiervoor wel een grondslag.

¹⁴ Zie ook ons [Advies over het besluit kiescollege niet-ingezetenen en wijziging van het kiesbesluit](#) van 11 april 2022, p. 3.

5. Modellen en andere documentatie

Met de invoering van het kiescollege niet-ingezetenen stemmen niet langer alleen kiesgerechtigden woonachtig in de provincies en in Caribisch Nederland getrapt voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Dit heeft op meerdere plekken gevolgen voor de teksten van de modellen en andere documenten die in het verkiezingsproces gebruikt worden. De Kiesraad heeft eerder geconstateerd dat de huidige formulieren en modellen daar niet altijd begrijpelijker op worden.¹⁵ We adviseren dan ook om diverse formuleringen en modellen te verduidelijken:

- a. Verander de naam 'kiescollege niet-ingezetenen' *in alle documentatie* naar 'kiescollege niet-ingezetenen voor de Eerste Kamer'. Dat is al gebeurd in de modellen en correspondentie die is gericht aan kiezers.¹⁶ Andere documenten spreken echter nog van 'kiescollege niet-ingezetenen', onder andere in de processen-verbaal over de kandidatenlijsten en de verkiezingsuitslag.¹⁷ Een consistente naamswijziging zou de uniformiteit en de transparantie vergroten. Op die manier is er geen twijfel meer mogelijk dat de processen-verbaal van de kandidatenlijsten en de verkiezingsuitslag verwijzen naar dezelfde verkiezing als de overige modellen en correspondentie. Bovendien is dan voor kiezers duidelijker wat de taak is van dit kiescollege. Niet-ingezetenen in het buitenland kunnen namelijk ook stemmen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement en de huidige naamgeving van het kiescollege maakt niet direct duidelijk dat dit kiescollege specifiek is voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.
- b. Verander de terminologie 'kieskring buitenland' in model U 16 naar 'kieskring kiescollege niet-ingezetenen voor de Eerste Kamer'. Het kan voor gebruikers nu tot verwarring leiden en dat moet voorkomen worden. Als de modellen worden aangepast, zal de Kiesraad ook de terminologie in OSV 2020 aanpassen, zodat de ondersteunende software dezelfde benamingen gebruikt.

Deel B: Verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van het kiescollege niet-ingezetenen

6. Stemmen bij volmacht

Kiescollegeleden die fysiek niet aanwezig kunnen zijn bij de zitting waarin voor de Eerste Kamerverkiezing wordt gestemd, kunnen een volmacht verlenen aan een wel aanwezig kiescollegelid.¹⁸ De Kieswet bepaalt dat de mededeling van volmachtverlening elektronisch kan worden opgestuurd naar de voorzitter van het

¹⁵ Zie ons [Advies over het Besluit kiescollege niet-ingezetenen en wijziging van het Kiesbesluit](#) van 11 april 2022, pagina's 2 en 4.

¹⁶ Dit geldt onder andere voor de correspondentie van gemeente Den Haag aan buitenlandse kiesgerechtigden en voor de modellen waar kiesgerechtigden mee in aanraking komen (modellen D 3-1, J 7, L 11, M 6-4, M 6b-1 en M 6b-2).

¹⁷ Dit geldt onder andere voor de modellen I 4 (het proces-verbaal over de geldigheid en nummering van de kandidatenlijsten) en P 22-3 (het proces-verbaal van de uitslag).

¹⁸ Tijdens de verkiezing van de Eerste Kamer op 30 mei 2023 hebben twee kiescollegeleden hun stem via een volmacht uitgebracht.

Datum
13 juli 2023

Kenmerk
2023-0000307984

Onderdeel
Kiesraad

Blad
7 van 13

kiescollege.¹⁹ Daarnaast bepaalt de Kieswet dat dit verzoek gepaard moet gaan met de vermelding dat de volmachtnemer bereid is om als gemachtigde op te treden. Ook bij een elektronische mededeling, moet immers zowel de kiezer die niet zelf zijn stem kan uitbrengen (volmachtgever) als de kiezer die de stem voor de ander uitbrengt (gemachtigde) toestemming geven voor de volmachtverlening. Dit volgt uit de schakelbepaling van artikel Ua 3 van de Kieswet met artikel T 4 van de Kieswet.²⁰

Op dit moment is echter onvoldoende duidelijk dat de gemachtigde ook bij een elektronisch verzoek van de volmachtgever toestemming moet geven. Dat blijkt niet expliciet uit artikel Ua3, en wordt ook niet benoemd in de Memorie van toelichting.²¹ De Kiesraad adviseert om dit te expliciteren, door een nieuw model in de Kiesregeling op te nemen voor een elektronisch verzoek voor een volmacht.²²

7. Stemwaarden

7.1 Achtergrond bij de huidige berekening van de stemwaarden

Bij de verkiezing van de Eerste Kamer worden de stemmen van de leden van de verschillende Provinciale Staten en van de kiescolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba gewogen op basis van het inwonertal. Het gewicht van hun stem noemen we de stemwaarde. Het doel van deze weging is dat elke stem in deze verkiezing grofweg eenzelfde aantal inwoners vertegenwoordigt. Voor het kiescollege niet-ingezetenen is dat niet mogelijk, omdat het aantal niet-ingezetenen Nederlandse staatsburgers niet bekend is.²³

De Kiesraad adviseerde daarom in 2019 en 2021 om alle stemwaarden in het vervolg te baseren op het aantal kiesgerechtigden in plaats van het aantal inwoners, zowel voor de provincies, de kiescolleges van Caribisch Nederland, als het kiescollege niet-ingezetenen. Een dergelijke uniforme berekening van alle stemwaarden biedt meer gelijkheid tussen de kiezers. Bovendien is het aantal kiesgerechtigden voor alle provinciale staten en kiescolleges wel bekend. Dat geldt ook voor het kiescollege niet-ingezetenen: alleen de Nederlanders buiten Nederland die zich hebben geregistreerd in het permanente kiesregister zijn kiesgerechtigd.²⁴

¹⁹ Zie artikel Ua 3 van de Kieswet en artikel Ua 1 van het Kiesbesluit. De rol van de voorzitter is belegd bij de burgemeester van de gemeente Den Haag.

²⁰ Artikel T4, lid 2 en Ua3 van de Kieswet.

²¹ Kamerstukken II, 2021/22, 36071, nr. 3, blz. 21. Die Kiesraad heeft hier al eerder op gewezen: [Advies over het Besluit kiescollege niet-ingezetenen en wijziging van het Kiesbesluit](#) van 11 april 2022.

²² Het [machtigingsformulier](#) dat gemeente Den Haag beschikbaar stelde in 2023 kan daarbij als voorbeeld dienen.

²³ Deze gegevens worden niet geregistreerd in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI), een onderdeel van de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP). In de RNI staan de gegevens van mensen die niet (meer) in Nederland wonen, maar wel te maken hebben met de Nederlandse overheid. Ook de gegevens van mensen die korter dan vier maanden in Nederland wonen staan in de RNI. Het is echter onbekend of deze mensen (nog steeds) de Nederlandse nationaliteit hebben. Zie verder *Kamerstukken II, 2021/22, 36071, nr. 3, pp. 21-22*.

²⁴ [Advies van de Kiesraad over de grondwetsherziening kiescollege buitenland](#) (14-10-2019) pp. 4-6; [advies van de Kiesraad over de uitvoeringswet kiescollege niet-ingezetenen](#) (22-11-2021) pp. 3-4, 10.

Datum
13 juli 2023

Kenmerk
2023-0000307984

Onderdeel
Kiesraad

Blad
8 van 13

De wetgever heeft er toen echter voor gekozen om de stemwaarden voor de provincies en kiescolleges van Caribisch Nederland te blijven baseren op het inwonertal. Voor het kiescollege niet-ingezetenen, daarentegen, wordt de stemwaarde gebaseerd op het aantal geregistreerde kiesgerechtigden, gecorrigeerd met de verhouding tussen inwonertal en het aantal kiesgerechtigden in Nederland (inclusief de BES-eilanden). Deze formule is voorgesteld door politicoloog Otjes, die in opdracht van uw ambtsvoorganger mogelijkheden voor de berekening van de stemwaarden heeft onderzocht.²⁵

Zodoende wordt de stemwaarde van de leden van het kiescollege niet-ingezetenen op een andere manier berekend dan de stemwaarden van de leden van de provinciale staten en de kiescolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba:

$$\text{Provinciale staten (PS)} = \frac{\text{inwonertal provincie}}{100 \times \text{statenleden provincie}}$$

$$\text{Kiescolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (KC BES)} = \frac{\text{inwonertal eiland}}{100 \times \text{leden kiescollege eiland}}$$

$$\text{Kiescollege niet-ingezetenen (KCNI)} = \frac{\text{geregistreerde kiesgerechtigden KCNI}}{100 \times \text{leden KCNI}} \times \frac{\text{inwonertal Nederland}}{\text{kiesgerechtigden voor PS + KC BES}}$$

7.2 Uitwerking van de stemwaarden in de praktijk

Toelichting op de berekeningen

Mede naar aanleiding van een verzoek van het voormalige Eerste Kamerlid Koole heeft u ons gevraagd om te reflecteren op de wijze waarop de stemwaarde voor kiezers buiten Nederland in 2023 heeft uitgewerkt in vergelijking met kiezers voor de provinciale staten of de kiescolleges van Caribisch Nederland.

Daarvoor hebben wij twee berekeningen gemaakt. Ten eerste hebben wij onderzocht hoeveel invloed elke kiezer en kiesgerechtigde in 2023 had op de samenstelling van de Eerste Kamer, op basis van de huidige stemwaarden. Zie bijlage A, tabel 1. Ten tweede hebben wij een vergelijkbare berekening gemaakt met de formule die de Kiesraad voorstelt voor de vaststelling van de stemwaarden, op basis van het aantal kiesgerechtigden (hierna: de formule-Kiesraad). Zie bijlage A, tabel 2.²⁶

Op uw verzoek geeft tabel 1 allereerst aan hoeveel invloed elke kiezer heeft gehad op de samenstelling van de Eerste Kamer van 2023. Dit wordt uitgedrukt in hun aandeel in de (totale) stemwaarde. Om hun invloed te kunnen berekenen, bevat tabel 1 ook de stemwaarden (van elk individueel lid van de provinciale staten en kiescolleges) en de 'totale stemwaarden' (van elke provincie en elk kiescollege).

Er zitten echter enkele nadelen aan de berekening van de invloed per kiezer:

- De berekening van de invloed per kiezer is afhankelijk van de opkomst. Dat veroorzaakt grote verschillen tussen de diverse provinciale staten en

²⁵ Simon Otjes, *Mogelijkheden voor de stemgewichten voor het kiescollege voor niet-ingezetenen* (2021) pp. 4, 7-8, 10-12, 18, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2020/21, 35785, nr. 7.

²⁶ [Advies van de Kiesraad over de grondwetsherziening kiescollege buitenland](#) (14-10-2019) pp. 4-6; [advies van de Kiesraad over de uitvoeringswet kiescollege niet-ingezetenen](#) (22-11-2021) pp. 3-4, 10.

kiescolleges. Onder andere het kiescollege niet-ingezetenen kent een relatief hoge opkomst. Dat is ook begrijpelijk: niet-ingezetenen moeten zich immers registreren om te kunnen stemmen. Nadat zij zich eenmaal geregistreerd hebben, blijft hun animo om een stem uit te brengen waarschijnlijk relatief groot.²⁷

- De huidige stemwaarde van het kiescollege niet-ingezetenen is gebaseerd op het aantal *kiesgerechtigden*. Dat maakt het minder logisch om de individuele invloed uit te drukken in een andere categorie, zoals *kiezers*. Het is consistent om ook de berekening van de invloed te baseren op het aantal kiesgerechtigden.²⁸

Daarom geeft tabel 1 ook weer hoeveel invloed elke kiesgerechtigde heeft gehad op de samenstelling van de Eerste Kamer van 2023.

Eerder heeft de Kiesraad geadviseerd om de stemwaarden van alle kiescolleges en provinciale staten te berekenen op basis van het aantal kiesgerechtigden.²⁹ Dit bevordert namelijk de gelijkheid. Om ons eerdere advies nogmaals te onderbouwen, geeft tabel 2 aan tot welke stemwaarden de formule-Kiesraad geleid zou hebben in 2023, en hoeveel invloed dit zou opleveren per kiezer en per kiesgerechtigde.

De cijfers in tabel 1 en tabel 2 zijn als volgt vastgesteld:

- Aantal leden van de provinciale staten en kiescolleges (in de tabel: 'Aantal leden PS en KC's'): deze aantallen zijn wettelijk vastgelegd.³⁰
- Inwonertal: dit zijn de bevolkingscijfers per 1 januari 2023 die door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zijn gepubliceerd.³¹
- Kiesgerechtigden: onder kiesgerechtigden verstaan wij in het geval van het kiescollege niet-ingezetenen de geregistreerde kiesgerechtigden. Zonder registratie kunnen deze kiezers immers geen stem uitbrengen.³²
- Kiezers: onder kiezers verstaan wij het aantal geldige uitgebrachte stemmen. Het aantal blanco en het ongeldige stemmen wordt hierin niet meegenomen. Die aantallen zijn namelijk geen onderdeel van het stemcijfer, op basis waarvan de zetelverdeling wordt bepaald.³³
- Opkomst: de berekening van de opkomst baseren wij op het aantal uitgebrachte stemmen (de som van het aantal geldige uitgebrachte stemmen, ongeldige stemmen en blanco stemmen). Vervolgens hebben wij dit aantal uitgebrachte stemmen afgezet tegen het aantal kiesgerechtigden.³⁴

²⁷ Otjes, *Mogelijkheden voor de stemgewichten voor het kiescollege voor niet-ingezetenen* (2021) pp. 4, 7-8, 10-12.

²⁸ Otjes, *Mogelijkheden voor de stemgewichten voor het kiescollege voor niet-ingezetenen* (2021) pp. 7-8, 18.

²⁹ [Advies van de Kiesraad over de grondwetsherziening kiescollege buitenland](#) (14-10-2019) pp. 4-6; [advies van de Kiesraad over de uitvoeringswet kiescollege niet-ingezetenen](#) (22-11-2021) pp. 3-4, 10.

³⁰ Zie Provinciewet (artikel 8), Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 94a) en Wet kiescollege niet-ingezetenen (artikel 5).

³¹ Zie de Kieswet, artikel U2, Ua4 en Ya30; [StatLine - Bevolkingsontwikkeling: regio per maand \(cbs.nl\)](#) en [StatLine - Caribisch Nederland: bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat \(cbs.nl\)](#).

³² Het aantal kiesgerechtigden is afgeleid uit de processen-verbaal van de uitslag van de verkiezingen van de provinciale staten en de kiescolleges van 15 maart 2023 (Kieswet, artikel Ua4).

³³ Het aantal geldige stemmen is afgeleid uit de processen-verbaal van de uitslag van de verkiezingen van de provinciale staten en de kiescolleges van 15 maart 2023.

³⁴ Het aantal uitgebrachte stemmen en het aantal kiesgerechtigden is afgeleid uit de processen-verbaal van de uitslag van de verkiezingen van de provinciale staten en de kiescolleges van 15 maart 2023.

- Stemwaarde (per lid): de stemwaarden in tabel 1 zijn berekend volgens de formules in de huidige Kieswet (zie paragraaf 7.1). De stemwaarden in tabel 2 zijn berekend volgens de formule-Kiesraad:

$$\text{Provinciale staten (PS)} = \frac{\text{kiesgerechtigden provincie}}{100 \times \text{statenleden provincie}}$$

$$\text{Kiescolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (KC BES)} = \frac{\text{kiesgerechtigden eiland}}{100 \times \text{leden kiescollege eiland}}$$

$$\text{Kiescollege niet-ingezetenen (KCNI)} = \frac{\text{geregistreerde kiesgerechtigden KCNI}}{100 \times \text{leden KCNI}}$$

In beide gevallen zijn de stemwaarden vervolgens afgerond op een geheel getal, in lijn met de Kieswet, artikel U2 en Ua4.

- Per provinciale staten (PS) en kiescollege (KC): deze kolom geeft weer hoeveel invloed de leden van elke provinciale staten en elk kiescollege in 2023 gezamenlijk hadden op de samenstelling van de Eerste Kamer. Die invloed is allereerst uitgedrukt in hun totale stemwaarde (de stemwaarde per lid vermenigvuldigd met het aantal leden). Daarnaast is hun invloed uitgedrukt in een percentage, om hun relatieve invloed weer te geven.
- Per kiezer: deze kolom geeft weer hoeveel invloed iedere kiezer in 2023 had op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dit is berekend door de totale stemwaarde te delen door het aantal geldige uitgebrachte stemmen.
- Per kiesgerechtigde: deze kolom geeft weer hoeveel invloed iedere kiesgerechtigde in 2023 had op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dit is berekend door de totale stemwaarde te delen door het aantal kiesgerechtigden.

Bevindingen op basis van de berekeningen

Uit onze berekeningen kunnen enkele conclusies worden getrokken:

- Bij de huidige berekening van de stemwaarden heeft niet elke kiezer evenveel invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer gehad. Er zijn drie categorieën te onderscheiden:
 - o De invloed van kiezers in het buitenland, Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht en Zeeland is ongeveer vergelijkbaar. Hun invloed ligt onder het gemiddelde.
 - o De invloed van de kiezers in Flevoland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant, Limburg en Bonaire liggen rond het gemiddelde.
 - o De invloed van kiezers op Sint Eustatius en Saba ligt (ruim) boven het gemiddelde.
- Daar komt bij dat het aantal geregistreerde kiesgerechtigden en daadwerkelijke kiezers in het buitenland in de nabije toekomst flink kan toenemen. Voor de verkiezingen van het Europese Parlement en de Tweede Kamer waren er circa 80.000 à 90.000 buitenlandse geregistreerde kiesgerechtigden, terwijl er bij de verkiezing voor het kiescollege niet-ingezetenen in 2023 slechts 37.455 geregistreerde kiesgerechtigden waren (waarvan er 26.259 daadwerkelijk een geldige stem hebben uitgebracht). Als

het aantal geregistreerde en daadwerkelijke kiezers inderdaad stijgt, zal de invloed per buitenlandse kiezer dalen.

- De huidige berekening van de stemwaarden levert ook verschillen op als we de invloed per kiesgerechtigde berekenen. De afwijkingen van het gemiddelde zijn wel kleiner dan de verschillen per kiezer. Dat ligt voor de hand, want bij deze berekening weegt de wisselende opkomst niet mee.
- De formule-Kiesraad voor de stemwaarden leidt tot meer gelijkheid. De verschillen in invloed tussen de kiezers zijn dan klein. De verschillen tussen de kiesgerechtigden zijn zelfs verwaarloosbaar. De afwijkingen van het gemiddelde zijn miniem, en worden alleen maar veroorzaakt door het feit dat de stemwaarde wettelijk gezien afgerond wordt op een rond getal. Als de stemwaarde (en de totale stemwaarde) niet afgerond zou worden, zou elke kiesgerechtigde bij gebruik van de formule-Kiesraad exact evenveel invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dat is ook vanzelfsprekend: als de stemwaarde zou afhangen van het aantal kiesgerechtigden, krijgt elke kiesgerechtigde altijd eenzelfde aandeel van de stemwaarde. Dit onderbouwt onze eerdere standpunt dat de formule-Kiesraad voor meer gelijkheid zorgt. Daarom adviseren wij nogmaals om de stemwaarden van alle kiescolleges en provinciale staten te baseren op het aantal kiesgerechtigden.
- Overigens zou de uiteindelijke zetelverdeling in de Eerste Kamer ook bij gebruik van de formule-Kiesraad voor de berekening van de stemwaarden in 2023 niet anders zijn geweest.
- De formule-Kiesraad voor de stemwaarden heeft wel gevolgen voor de relatieve invloed van de diverse provinciale staten en kiescolleges. Provincies en openbare lichamen met een groot aantal niet-kiesgerechtigde inwoners verliezen invloed als de stemwaarde wordt berekend op basis van kiesgerechtigden in plaats van inwoners. Provincies en openbare lichamen met weinig niet-kiesgerechtigde inwoners winnen dan juist aan invloed. Deze verschuivingen blijven echter klein, zoals wij al in 2019 aangaven. Het aandeel van de provinciale staten en kiescolleges bij de huidige stemwaarden verschilt weinig van hun aandeel bij de formule-Kiesraad voor de stemwaarden.

7.3 Timing van de berekening en bekendmaking van de stemwaarden

Een bijkomend voordeel van de formule-Kiesraad voor de stemwaarden op basis van kiesgerechtigden is dat wij de stemwaarden dan eerder kunnen berekenen en bekendmaken.

De Kieswet eist dat de Kiesraad de stemwaarden bekend maakt vóór de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Kiezers, politieke partijen en journalisten vragen al vóór de verkiezingen voor de provinciale staten en kiescolleges naar de stemwaarden. Op dit moment is het onmogelijk om daar gehoor aan te geven. Voor de berekening van de stemwaarden zijn wij afhankelijk van het Centraal Bureau voor de Statistiek en de diverse centraal stembureaus. Wij maken alle stemwaarden tegelijkertijd bekend, en dat kan pas nadat wij alle benodigde gegevens hebben ontvangen.

Als de stemwaarden zouden afhangen van het aantal kiesgerechtigden, dan kunnen wij de stemwaarden berekenen vóór de verkiezingen voor de provinciale staten en kiescolleges. Het aantal kiesgerechtigden is immers bekend bij de centraal stembureaus op de dag van kandidaatstelling voor de provinciale staten en de kiescolleges. Voorwaarde is dan wel dat de centraal stembureaus het aantal kiesgerechtigden tijdig aan ons doorgeven. Dat is alleen uitvoerbaar als de processen-verbaal over de nummering en geldigheid van de kandidatenlijsten ook het aantal (geregistreerde) kiesgerechtigden vermelden. Daarom adviseren wij om deze categorie op te nemen in model I 4.

7.4 Onduidelijkheden in de Kieswet over de stemwaarde

Er zitten twee onduidelijkheden in artikel Ua4 van de Kieswet, die gaat over de stemwaarde van het kiescollege niet-ingezetenen.

Ten eerste is onduidelijk wat dit artikel precies bedoelt met 'het inwonertal van Nederland'. Om de stemwaarde van het kiescollege niet-ingezetenen te berekenen, moet het inwonertal van Nederland worden vastgesteld. Artikel Ua4 definieert dit inwonertal van Nederland als 'het inwonertal volgens de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) openbaar gemaakte bevolkingscijfers per 1 januari van het jaar waarin de verkiezing plaatsvindt'.³⁵

Volgens het rekenvoorbeeld in de Memorie van toelichting gaat het hier om het inwonertal van Europees Nederland én Caribisch Nederland. Dat is begrijpelijk: de formule voor de berekening van de stemwaarde van het kiescollege niet-ingezetenen bevat een correctiefactor. Deze komt neer op de verhouding tussen inwoners en kiesgerechtigden. Voor het aantal kiesgerechtigden worden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba meegenomen. Dat impliceert dat het aantal inwoners ook Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zou moeten omvatten.

Het inwonertal van Nederland dient om de correctiefactor in de stemwaarde te berekenen, en moet daartoe worden gedeeld door het aantal kiesgerechtigden voor de provinciale staten én het aantal kiesgerechtigden voor de kiescolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.³⁶

Wanneer de gegevens van het CBS worden bevestigd, worden onder de categorie Nederland niet de inwoneraantallen van Caribisch Nederland vermeld.³⁷ Het aantal inwoners van Saba, Sint-Eustatius en Bonaire is op een andere plaats, specifiek onder de categorie voor Caribisch Nederland, terug te vinden.³⁸ Dit leidt tot verwarring, omdat onduidelijk is of de cijfers van Caribisch Nederland wel of niet bij de cijfers van Nederland moeten worden opgeteld.

Ten tweede hanteert artikel Ua4 twee termen door elkaar heen. Lid 1 spreekt van 'geregistreerde kiezers', terwijl lid 2 spreekt van 'geregistreerde kiesgerechtigden'.

³⁵ Artikel Ua 4 derde lid van de Kieswet.

³⁶ *Kamerstukken II*, 2021/22, 36071, nr. 3, pp. 22.

³⁷ Zie [StatLine - Bevolkingontwikkeling; regio per maand \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl/Bevolkingontwikkeling/regio-per-maand)

³⁸ Zie [StatLine - Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl/Caribisch-Nederland/bevolking-geslacht-leeftijd-burgerlijke-stand)

Datum
13 juli 2023

Kenmerk
2023-0000307984

Onderdeel
Kiesraad

Blad
13 van 13

Beide termen lijken te verwijzen naar dezelfde categorie, namelijk het aantal Nederlanders buiten Nederland die zich hebben geregistreerd in het permanente kiesregister.³⁹ De Kiesraad adviseert om consequent te spreken over 'geregistreerde kiesgerechtigden', om zo eventuele onduidelijkheid bij het gebruik van de begrippen te voorkomen.

Slot

De eerste verkiezing van de leden van het kiescollege niet-ingezetenen heeft op 15 maart 2023 plaatsgevonden. Vervolgens hebben de leden van dit kiescollege, samen met de leden van de provinciale staten en de leden van de kiescolleges van Caribisch Nederland, de leden van de Eerste Kamer gekozen op 30 mei 2023.

In dit advies zijn wij op uw verzoek ingegaan op de procedures rondom de kandidaatstelling en op de uitwerking van de stemwaarden op de gelijkheid voor kiezers in de praktijk. Verder hebben wij enkele overige aanbevelingen gegeven.

DE KIESRAAD,
voor deze,

W.J. Kuijken,
voorzitter

L.W.B. Donners,
plv. secretaris-directeur

³⁹ Zie ook artikel 1 van de Wet kiescollege niet-ingezetenen. Dat artikel spreekt over 'het aantal geregistreerde kiesgerechtigden', en definieert dit als 'het aantal kiesgerechtigden dat is geregistreerd als kiezer voor de verkiezing van het kiescollege op grond van artikel Pa 3 in samenhang met artikel D 2 van de Kieswet'.

Tabel 1: Uitwerking van de huidige stemwaarden in 2023

Provincies en kiescolleges	Aantal leden PS en KC's	Inwonertal	Kiesgerechtigden	Kiezers	Opkomst (in %)	Stemwaarde (per lid)	Per PS/KC (in totale stemwaarde en %)	Per kiezer	Per kiesgerechtigde
Groningen	43	596.163	462.817	287.760	62,48	139	5977 (3,34%)	0,021	0,013
Fryslan	43	659.612	519.118	339.080	65,62	153	6579 (3,68%)	0,019	0,013
Drenthe	43	502.120	399.405	293.212	73,73	117	5031 (2,81%)	0,017	0,013
Overijssel	47	1.184.551	913.363	654.054	72,00	252	11844 (6,62%)	0,018	0,013
Flevoland	41	444.850	313632	163.200	52,37	109	4469 (2,50%)	0,027	0,014
Gelderland	55	2.133.751	1.618.965	1.114.952	69,22	388	21340 (11,92%)	0,019	0,013
Utrecht	49	1.387.657	1.033.686	652.494	63,44	283	13867 (7,75%)	0,021	0,013
Noord-Holland	55	2.956.223	2102298	1.186.512	56,83	537	29535 (16,50%)	0,025	0,014
Zuid-Holland	55	3.804.737	2.747.402	1.487.914	54,52	692	38060 (21,27%)	0,026	0,014
Zeeland	39	391.142	294.064	182.707	62,42	100	3900 (2,18%)	0,021	0,013
Noord-Brabant	55	2.626.368	1.987.470	1.095.904	55,47	478	26290 (14,69%)	0,024	0,013
Limburg	47	1.128.334	873.557	484.463	55,86	240	11280 (6,30%)	0,023	0,013
Bonaire	9	24.090	14.620	8.646	61,40	27	243 (0,14%)	0,028	0,017
Sint Eustatius	5	3.293	1.941	818	44,62	7	35 (0,02%)	0,043	0,018
Saba	5	2.035	917	496	59,32	4	20 (0,01%)	0,040	0,022
Kiescollege niet ingezetenen	25	Nvt	37.455	26.259	70,60	20	500 (0,28%)	0,019	0,013
Totaal Nederland	616	17.844.926	13.283.255	Nvt	Nvt	Nvt	178.970 (100%)	Nvt	Nvt
Gemiddelde	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	0,025	0,014
Standaarddeviatie	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	7,65	Nvt	Nvt	0,007	0,002

Tabel 2: uitwerking van de stemwaarden volgens de formule-Kiesraad (obv de kiesgerechtigden in 2023)

Provincies en kiescolleges	Aantal leden PS en KC's	Inwonertal	Kiesgerechtigden	Kiezers	Opkomst (in %)	Stemwaarde (per lid)	Per PS/KC (in totale stemwaarde en %)	Per kiezer	Per kiesgerechtigde
Groningen	43	596.163	462.817	287.760	62,48	108	4644 (3,49%)	0,016	0,010
Fryslan	43	659.612	519.118	339.080	65,62	121	5203 (3,91%)	0,015	0,010
Drenthe	43	502.120	399.405	293.212	73,73	93	3999 (3,00%)	0,014	0,010
Overijssel	47	1.184.551	913.363	654.054	72,00	194	9118 (6,85%)	0,014	0,010
Flevoland	41	444.850	313632	163.200	52,37	76	3116 (2,34%)	0,019	0,010
Gelderland	55	2.133.751	1.618.965	1.114.952	69,22	294	16170 (12,14%)	0,015	0,010
Utrecht	49	1.387.657	1.033.686	652.494	63,44	211	10339 (7,76%)	0,016	0,010
Noord-Holland	55	2.956.223	2102298	1.186.512	56,83	382	21010 (15,78%)	0,018	0,010
Zuid-Holland	55	3.804.737	2.747.402	1.487.914	54,52	500	27500 (20,65%)	0,018	0,010
Zeeland	39	391.142	294.064	182.707	62,42	75	2925 (2,20%)	0,016	0,010
Noord-Brabant	55	2.626.368	1.987.470	1.095.904	55,47	361	19855 (14,91%)	0,018	0,010
Limburg	47	1.128.334	873.557	484.463	55,86	186	8742 (6,56%)	0,018	0,010
Bonaire	9	24.090	14.620	8.646	61,40	16	144 (0,11%)	0,017	0,010
Sint Eustatius	5	3.293	1.941	818	44,62	4	20 (0,02%)	0,024	0,010
Saba	5	2.035	917	496	59,32	2	10 (0,01%)	0,020	0,011
Kiescollege niet ingezetenen	25	Nvt	37.455	26.259	70,60	15	375 (0,28%)	0,014	0,010
Totaal Nederland	616	17.844.926	13.283.255	Nvt	Nvt	Nvt	133.170 (100%)	Nvt	Nvt
Gemiddelde	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	0,017	0,010
Standaarddeviatie	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	7,65	Nvt	Nvt	0,003	0,000

Zie paragraaf 7 voor een toelichting op de berekeningen die ten grondslag liggen aan tabel 1 en 2.