

No.W04.20.0191/I/Vo

's-Gravenhage, 30 september 2020

Bij brief van 11 juni 2020 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over de bepaling van de stemwaarde van de leden van het kiescollege voor de Eerste Kamer.

1. Inleiding

Op 25 mei 2020 vond in de Tweede Kamer een wetgevingsoverleg plaats, waarin onder meer is gesproken over het wetsvoorstel houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot het opnemen van een bepaling over een door niet-ingezetenen gekozen kiescollege voor de verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.¹

Dat voorstel strekt ertoe het kiesrecht voor de Eerste Kamer ook toe te kennen aan niet-ingezetenen, te weten Nederlanders in het buitenland. Daartoe wordt een speciaal kiescollege ingesteld in het tweede lid van artikel 55 van de Grondwet. Dit kiescollege zal samen met de provinciale staten en het kiescollege voor de openbare lichamen, zoals geregeld in artikel 132a, derde lid, van de Grondwet de samenstelling van de Eerste Kamer bepalen.

In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel zijn vragen gesteld over de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan de nu voorgestelde grondwettelijke regeling, als die (ook in tweede lezing) tot wet wordt verheven en met name de wijze waarop de stemwaarde van de leden van het nieuw in te stellen kiescollege zal worden bepaald. De regeling van de stemwaarde geschiedt niet in de Grondwet zelf, maar moet worden uitgewerkt in de Kieswet.

In de toelichting bij de voorgestelde wijziging van de Grondwet geeft de regering aan dat zij vooralsnog voornemens is om deze stemwaarde te bepalen aan de hand van het aantal kiezers dat zijn stem uitbrengt bij de verkiezing van het kiescollege voor kiezers buiten Nederland.² Dit wijkt af van de regeling die geldt voor de stemwaarden van provincies en het kiescollege voor de openbare lichamen; daarbij wordt uitgegaan van het aantal ingezetenen.

De Tweede Kamer gaf bij de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Grondwet aan behoefte te hebben aan inzicht in de verschillende argumenten die voor of tegen bepaalde varianten pleiten en welke motieven aan de keuze ten grondslag kunnen liggen. Daarbij gaat het om de vraag hoe de verschillende alternatieven zouden moeten worden gewogen in het licht van de grondwettelijke kaders, meer in het bijzonder het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging en de wijze waarop de verkiezing van de Eerste Kamer wordt beschouwd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft naar aanleiding daarvan toegezegd hierover voorlichting te vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

¹ Kamerstukken 35418

² Kamerstukken II 2019/20, 35418, nr. 3.

Dit heeft geleid tot de volgende voorlichtingsvraag:

Welke mogelijkheden ziet de Afdeling om binnen het samenstel van bepalingen van de Grondwet, te zijner tijd in de (Kies)wet de stemwaarde te bepalen van de leden van het kiescollege voor Nederlanders in het buitenland, bedoeld in het wetsvoorstel houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot het opnemen van een bepaling over een door niet-ingezetenen gekozen kiescollege voor de verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en kan de Afdeling daarbij aangeven hoe de verschillende mogelijkheden zich verhouden tot de Grondwettelijke kaders in het algemeen en het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging en de wijze waarop de verkiezing van de Eerste Kamer wordt beschouwd in het bijzonder?

In deze voorlichting gaat de Afdeling eerst in op het toepasselijke grondwettelijke kader voor de verkiezing van de Eerste Kamer (punt 2). Daarna geeft zij aan hoe de berekening van de uitslag van de Eerste Kamer nu tot stand komt (punt 3) en welke modellen er hiervoor mogelijk zijn (punt 4). Vervolgens past zij de verschillende modellen toe op de situatie dat er voor de kiezers in het buitenland een kiescollege wordt toegevoegd (punt 5). De voorlichting sluit af met een conclusie (punt 6).

2. Grondwettelijk kader

De volgende grondwettelijke bepalingen zijn relevant als het gaat om de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer:

Artikel 4

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.

Artikel 53

1 De leden van beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.

2 De verkiezingen worden gehouden bij geheime stemming.

Artikel 55

De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten en de leden van een kiescollege als bedoeld in artikel 132a, derde lid.³ De verkiezing wordt, behoudens in geval van ontbinding der kamer, gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten.

Uit deze bepalingen vloeien enkele voorwaarden voort die belangrijk zijn bij de vraag hoe de stemwaarde voor het kiescollege voor Nederlanders in het buitenland moet worden bepaald. Artikel 4 beoogt met het woord 'gelijkelijk' te regelen dat de stem van iedere kiesgerechtigde even zwaar meetelt bij de verkiezing. Het artikel biedt wel enige ruimte voor de gewone wetgever om hier in te differentiëren, omdat het stelt dat de wet beperkingen en uitzonderingen kan stellen. Hierbij is in het verleden onder meer gebruik van gemaakt door het kiesrecht te beperken tot ingezetenen.

Artikel 53 bepaalt dat de leden van de beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging 'binnen door de wet te stellen grenzen.' Dit betekent dat het deel van het aantal Kamerzetels dat een politieke partij krijgt, net zo groot is als het deel van alle stemmen dat deze partij heeft gekregen. Artikel 53 vereist gelet op de geciteerde formulering geen absolute evenredigheid; een stelsel met districten is mogelijk. Wel moet daarbij gestreefd worden naar een zo evenredige mogelijke vertaling van de uitslag naar de zetelverdeling.

Toepassing van beide bepalingen loopt niet noodzakelijkerwijs parallel. Zoals hierna nog zal blijken bij het bepalen van de stemwaarde bij de verkiezing van de Eerste Kamer leidt het uitgangspunt van artikel 4 dat elke stem evenveel gewicht krijgt niet in alle gevallen tot overeenstemming met het in artikel 53 verankerde beginsel van evenredige vertegenwoordiging. Zoals gesteld zijn geen van beide uitgangspunten absoluut. De Grondwet laat zekere beperkingen en uitzonderingen toe. Bij het bepalen van de stemwaarde voor het kiescollege voor Nederlanders in het buitenland zal binnen de grondwettelijke bandbreedte een evenwicht tussen beide uitgangspunten moeten worden bereikt.

³ Het wetsvoorstel houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot het opnemen van een bepaling over een door niet-ingezetenen gekozen kiescollege voor de verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal wijzigt dit artikel als volgt: In het eerste lid wordt "en de leden van een kiescollege als bedoeld in artikel 132a, derde lid" vervangen door "en de leden van de kiescolleges, bedoeld in het tweede lid en artikel 132a, derde lid". Tevens wordt een tweede lid ingevoegd aan artikel 55 dat luidt: "Ten behoeve van Nederlanders die geen ingezetenen zijn en die voldoen aan de vereisten die gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, worden verkiezingen gehouden voor een kiescollege voor de Eerste Kamer. De leden van dit kiescollege worden rechtstreeks gekozen door deze Nederlanders. Voor het lidmaatschap gelden dezelfde vereisten. Artikel 129, tweede tot en met zesde lid, is van overeenkomstige toepassing."

3. Berekening uitslag Eerste Kamer

De Grondwet schrijft niet voor op welke wijze de uitslag van de Eerste Kamerverkiezingen wordt berekend. Dit volgt uit de Kieswet. Alle Statenleden brengen op de verkiezingsdag hun stem uit op één van de kandidaten voor de Eerste Kamer. Deze kandidaten staan per partij op één of meer lijsten. De stemmen van de Statenleden tellen niet allemaal gelijk mee. Het inwoneraantal van de provincie speelt daarbij een rol. Om de weging van de stemmen van Statenleden te berekenen wordt het inwonertal gedeeld door het honderdvoud van het aantal Statenleden van de provincie. De uitkomst heet de stemwaarde.⁴

De op een partij in een provincie uitgebrachte stemmen worden vermenigvuldigd met de stemwaarde. De uitkomst van deze som heet stemcijfer. De zetelverdeling geschiedt met behulp van de kiesdeler. Deze wordt berekend door de som van de stemcijfers van alle provincies te delen door het aantal beschikbare zetels. Voor iedere partij wordt gekeken welk stemcijfer zij in totaal heeft behaald. Dat totaal wordt gedeeld door de kiesdeler. De uitkomst van die deling levert het zetelaantal per partij op.

4. Mogelijke modellen voor berekening stemwaarde

Het in de Kieswet opgenomen model is niet de enige mogelijkheid om de stemwaarde te berekenen. Met name de vraag wie wordt meegerekend vanuit de bevolking is hierbij relevant. De Kieswet gaat zoals hiervoor vermeld (paragraaf 3) uit van alle inwoners van de provincie. Hieronder vallen dus ook niet-Nederlandse ingezetenen van een provincie, Nederlanders die niet kiesgerechtigd zijn (inclusief minderjarigen) en Nederlanders die wel kiesgerechtigd zijn, maar niet hebben gestemd bij de laatste verkiezing voor Provinciale Staten.

Er zijn echter ook andere modellen denkbaar. Er zou ook gekozen kunnen worden voor een model waarbij alleen Nederlandse ingezetenen van een provincie meetellen voor de stemwaarde, een model waarin alleen Nederlandse kiesgerechtigde ingezetenen meetellen, of alleen het aantal mensen dat daadwerkelijk heeft gestemd bij de provinciale statenverkiezing.

De keuze voor alle inwoners van de provincie staat al in de Kieswet sinds de getrapte verkiezing van de Eerste Kamer is ingevoerd. Vanaf 1848 stond het aantal afgevaardigden per provincie in de wet. In 1923 is een ander stelsel ingevoerd, waarbij aanvankelijk de stemwaarde per provincie in de wet zelf was opgenomen, maar waarbij tevens was geregeld dat deze werd aangepast op basis van openbare volkstellingen.⁵ Hierbij is gesproken over de vraag op welke grondslag de stemwaarde zou moeten worden berekend. De regering stelde voor om dit te doen op basis van het bevolkingscijfer. Vanuit de Tweede Kamer werd gevraagd waarom niet werd uitgegaan van het aantal uitgebrachte stemmen. De regering bracht daartegen in dat dit kon leiden tot willekeur bij verschillende opkomsten per provincie. Tevens werd gesteld dat provinciale staten niet alleen de kiezers maar het gehele volk vertegenwoordigen en dat daarom bij de bepaling van de stemwaarde alle inwoners moesten meetellen. Dit uitgangspunt is vervolgens in de wet vastgelegd.

⁴ Artikel U 2 van de Kieswet.

⁵ Artikel 114 van de Kieswet, Kamerstukken II 1921/22, 376.

Daarna is een enkele keer gediscussieerd over de vraag of deze keuze gehandhaafd moest blijven. Onder meer in 1950 is overwogen om uit te gaan van het aantal mensen op de kiezerslijsten van de gemeenten; het model waarbij uitgegaan wordt van alle kiesgerechtigden.⁶ In 1983 diende het Kamerlid Patijn een amendement in waarbij hij voorstelde om voortaan uit te gaan van het aantal uitgebrachte stemmen bij de laatst gehouden verkiezing van de Provinciale Staten.⁷

Daarbij kwam in de discussie naar voren dat de wijze waarop de stemwaarde wordt bepaald, direct verband houdt met hoe de verkiezing van de Eerste Kamer gezien moet worden.⁸ Als deze verkiezing wordt gezien als een rechtstreekse verkiezing door de leden van provinciale staten, dan ligt het in de rede om uit te gaan van de omvang van de provinciale bevolking. Dit is immers het aantal inwoners dat de leden van de provinciale staten vertegenwoordigen (inclusief niet-Nederlandse ingezetenen, minderjarigen en andere niet-kiesgerechtigden). Ziet men de verkiezing van de Eerste Kamer echter als een indirecte verkiezing door de kiezers, dan ligt het meer in de rede om te kijken naar het aantal uitgebrachte stemmen. In 1983 heeft de grondwetgever op basis van deze beschouwing besloten om de wijze van berekening van de stemwaarde niet aan te passen, omdat werd uitgegaan van de eerste zienswijze.

Bij de recente aanpassing van de Grondwet ter introductie van een kiescollege voor de openbare lichamen is dit uitgangspunt niet ter discussie gesteld; ook daarbij wordt voor de berekening van de stemwaarde uitgegaan van alle inwoners van de openbare lichamen.

De vraag wie er meegenomen wordt voor de berekening van de stemwaarde is relevant omdat de verschillende modellen kunnen leiden tot verschillende verdelingen van de percentuele invloed per provincie op de uitslag. Dit komt omdat de bevolkingen van provincies niet homogeen zijn en er dus verschillen bestaan in de verdeling tussen bijvoorbeeld Nederlandse en niet-Nederlandse ingezetenen tussen provincies. Hieronder wordt dit aan de hand van een fictief voorbeeld getoond.

Stel dat er in Nederland 2 provincies zouden zijn, elk met 100.000 inwoners en 10 statenleden. In provincie A is 80% van de inwoners Nederlander, in provincie B 70%. In beide provincies is van die Nederlanders 75% kiesgerechtigd. In provincie A is de opkomst 50%, in provincie B 60%. In de onderstaande tabel worden steeds per wijze van berekening de stemwaardes van de 2 provincies aangegeven. Er vanuit gaande dat alle statenleden meestemmen bij de Eerste Kamerverkiezingen en er 50 zetels te verdelen zijn, kan worden berekend hoe groot de invloed van elke provincie percentueel is op de samenstelling van de Eerste Kamer.

Tabel 1: Rekenvoorbeeld provincies

| | Provincie A | | | Provincie B | | |
|---------------|-------------|-----------------------|----|-------------|-----------------------|----|
| | Stem waarde | Totaal aantal stemmen | % | Stem waarde | Totaal aantal stemmen | % |
| Alle inwoners | 100 | 10.000 | 50 | 100 | 10.000 | 50 |

⁶ Kamerstukken II 1950/51, 2036.

⁷ Kamerstukken II 1982/83, 17319, nr. 13.

⁸ Kamerstukken II 1982/83, 17319, nr. 7, p. 10–12.

| | | | | | | |
|-------------------|----|-------|----|------|-------|----|
| Nederlanders | 80 | 8.000 | 53 | 70 | 7.000 | 47 |
| Kiesgerechtigden | 60 | 6.000 | 53 | 52,5 | 5.250 | 47 |
| Opgekomen kiezers | 30 | 3.000 | 49 | 31,5 | 3.150 | 51 |

Uit deze tabel blijkt dat bij alle modellen behalve het model waarbij het aantal opgekomen kiezers gehanteerd wordt provincie A een gelijke of grotere stemwaarde heeft dan provincie B. Het aanpassen van de berekeningsmethode heeft daarmee gevolgen voor de invloed van de verschillende provincies op de samenstelling van de Eerste Kamer.

5. Mogelijke modellen voor het kiescollege voor kiezers in het buitenland

Zoals ook blijkt uit de toelichting bij het wetsvoorstel zijn er verschillende modellen denkbaar voor de weging van de stemwaarde voor het kiescollege voor de kiezers in het buitenland. Ook hier is de vraag relevant welke groep wordt gebruikt als basis voor de berekening van de stemwaarde. Indien de bestaande regeling voor de provincies en de openbare lichamen één op één zou worden toegepast voor het kiescollege voor kiezers in het buitenland zou dit feitelijk betekenen dat alle inwoners van de landen waaruit Nederlanders stemmen mee zouden tellen voor de berekening van de stemwaarde. Een ander model waarvan uitgegaan zou kunnen worden is het totaal aantal Nederlanders in het buitenland, vergelijkbaar met alle Nederlanders in een provincie. De twee andere opties ten slotte gaan uit van het aantal kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland resp. het aantal kiezers dat daadwerkelijk heeft gestemd.

De gevolgen van toepassing van deze modellen worden hieronder weergegeven. In dat kader rijst de vraag welk model in de te onderscheiden situaties moet worden toegepast. Hierbij zijn er twee opties:

- voor de kiezers in Nederland (inclusief de openbare lichamen) blijft de bestaande regeling van kracht terwijl, conform het wetsvoorstel, voor de kiezers uit het buitenland een afwijkende regeling geldt (optie 1);
- er wordt gekozen voor één model voor de kiezers in en buiten Nederland (optie 2).

Bij de afweging hierover spelen, zoals in punt 2 en 4 reeds is aangegeven, het grondwettelijk kader en de wijze waarop de verkiezing van de Eerste Kamer wordt beschouwd een belangrijke rol.

In de onderstaande tabellen wordt uitgegaan van de inwoneraantallen van Nederland (inclusief de openbare lichamen) uit 2019. Het gaat daarbij om 17.307.910 inwoners. Er is sprake van 589 statenleden en leden van de kiescolleges voor de openbare lichamen.⁹ Op 1 januari 2019 waren er volgens het CBS 16.200.000 mensen in Nederland met de Nederlandse nationaliteit. Daarvan is ongeveer 80% kiesgerechtigd; dus 12.960.000. De opkomst van de laatste Provinciale Staten was 56,16%. Dat betekent dat er 7.278.336 stemmen zijn uitgebracht.

⁹ Het gaat hierbij om 570 statenleden en 19 leden van de kiescolleges voor de openbare lichamen (9 voor Bonaire, 5 voor elk Saba en Sint Eustatius). In het kader van de overzichtelijkheid worden de provincies en de openbare lichamen verder als één geheel gepresenteerd.

Voor de kiezers buiten Nederland wordt uitgegaan van de gegevens van de laatste Tweede Kamerverkiezing van 2017. Omdat niet precies bekend is uit welke landen deze kiezers kwamen is voor de eerste optie (alle inwoners) de hele wereldbevolking genomen. Het gaat daarbij om ongeveer 7,8 miljard inwoners.¹⁰ Naar schatting zijn er ongeveer 800.000 Nederlanders die buiten Nederland wonen. Daarvan zijn ongeveer 640.000 kiesgerechtigd.¹¹ Bij de vorige Tweede Kamerverkiezingen hebben ruim 60.000 niet-ingezetenen hun stem uitgebracht. Het aantal leden van het in te stellen kiescollege voor de kiezers in het buitenland is nog niet bepaald. Dit maakt voor de percentuele invloed op de totale verkiezing niet uit. Daarom is in onderstaande tabellen gekozen voor een fictief aantal van 20 leden van het kiescollege.

Hieronder worden twee tabellen gepresenteerd. In tabel 2 wordt ervan uitgegaan dat de bestaande regeling voor de kiezers in Nederland (incl. de openbare lichamen) wordt gehandhaafd (optie 1). Tabel 3 gaat er van uit dat de regeling voor alle situaties wordt gelijk getrokken (optie 2).

¹⁰ Zoals de toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Grondwet noemt is deze optie theoretisch vergelijkbaar met de huidige berekeningswijze voor de stemwaarde voor de provincies maar feitelijk uiteraard absurd. Voor de volledigheid van de modellen is het echter wel opgenomen.

¹¹ Kamerstukken I 2019/20, 35418, C.

Tabel 2: Bestaande regeling voor in Nederland wordt gehandhaafd

| | In Nederland | | | Buiten Nederland | | |
|-------------------|--------------|-----------------------|------|------------------|-----------------------|-------|
| | Stem waarde | Totaal aantal stemmen | % | Stem waarde | Totaal aantal stemmen | % |
| Alle inwoners | 294 | 173.079 | 0,22 | 3.900.000 | 78.000.000 | 99,77 |
| Nederlanders | * | * | 95,6 | 400 | 8.000 | 4,4 |
| Kiesgerechtigden | * | * | 96,4 | 320 | 6.400 | 3,6 |
| Opgekomen kiezers | * | * | 99,7 | 30 | 600 | 0,3 |

* Omdat voor de kiezers in Nederlands uitsluitend de eerste berekeningsmethode wordt toegepast in deze tabel zijn deze vakjes niet ingevuld. De waarden die hierbij zijn gebruikt ten opzichte van de kiezers buiten Nederland zijn steeds die van de bovenste regel.

Uit deze tabel blijkt zoals reeds werd opgemerkt dat het doortrekken van de berekeningsmethode die wordt gehanteerd voor de stemwaarde van de provincies, te weten uitgaande van alle inwoners, naar het kiescollege in het buitenland (de wereldbevolking) een absurd resultaat oplevert. Dit resultaat is tevens zo onevenredig qua verdeling van invloed van verschillende kiezers dat dit onmiskenbaar in strijd zou zijn met artikel 53 Grondwet.

Bij toepassing van de andere mogelijke manieren van berekening van de stemwaarde voor de kiezers in het buitenland is geen sprake van strijd met de grondwettelijke uitgangspunten. Wel moet daarbij rekening worden gehouden met het feit dat zuivere gegevens over het aantal (kiesgerechtigde) Nederlanders in het buitenland ontbreken. Wat opvalt is dat vanwege de relatief lage opkomst van Nederlanders in het buitenland ten opzichte van kiezers binnen Nederland, de wijze van berekening die uitgaat van de opgekomen kiezers leidt tot een lagere invloed dan indien uitgegaan zou worden van het aantal Nederlanders of het aantal kiesgerechtigden.

Tabel 3: Regelingen worden gelijk getrokken

| | In Nederland | | | Buiten Nederland | | |
|-------------------|--------------|-----------------------|------|------------------|-----------------------|-------|
| | Stem waarde | Totaal aantal stemmen | % | Stem waarde | Totaal aantal stemmen | % |
| Alle inwoners | 294 | 173.079 | 0,22 | 3.900.000 | 78.000.000 | 99,77 |
| Nederlanders | 275 | 162.000 | 95,3 | 400 | 8.000 | 4,7 |
| Kiesgerechtigden | 220 | 129.600 | 95,3 | 320 | 6.400 | 4,7 |
| Opgekomen kiezers | 124 | 72.783 | 99,2 | 30 | 600 | 0,8 |

Wat hierboven over de louter theoretische eerste optie is gezegd geldt voor de tweede optie zoals uitgewerkt in deze tabel, uiteraard onverkort. Wat opvalt is dat de invloed van de kiezers buiten Nederland op de samenstelling van de Eerste Kamer bij

gelijktrekking van de berekeningsmethodes iets toeneemt ten opzichte van de uitkomsten van tabel 2. Dit komt omdat de huidige methode van berekening van de stemwaarde voor de provincies gebruik maakt van de grootste factor (alle inwoners) terwijl in tabel 3 in de verschillende subvarianten wordt uitgegaan van steeds kleinere groepen daarvan.

6. Conclusies

Op grond van artikel 4 van de Grondwet zou het op het eerste gezicht wellicht de voorkeur verdienen als voor de kiezers in Nederland en de kiezers buiten Nederland sprake zou zijn van een vergelijkbare berekeningswijze van de stemwaarde. Indien echter voor de kiezers in Nederland vastgehouden wordt aan een methode waarbij uitgegaan wordt van alle inwoners van een provincie zou dit er in theorie toe moeten leiden dat voor de kiezers buiten Nederland uitgegaan wordt van alle inwoners van de wereld, dan wel alle inwoners van de landen waarin de Nederlanders wonen. Zoals blijkt uit tabel 2 leidt dit echter niet tot een evenredige verkiezing van de Eerste Kamer omdat de stemmen van de kiezers buiten Nederland in dat geval een onevenredige grote invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Aan een dergelijke regeling staat artikel 53 van de Grondwet in de weg.

Dit betekent dat het niet mogelijk is om, ervan uitgaande dat de bestaande rekenmethode voor kiezers binnen Nederland niet wordt aangepast, optimaal recht te doen aan zowel artikel 4 als artikel 53 van de Grondwet. Beide artikelen bieden echter ruimte voor de wetgever om uitzonderingen te maken (zie hiervoor punt 2). In dat licht bezien past de optie die nu in de toelichting bij de voorgestelde wijziging van de Grondwet wordt genoemd, te weten het bepalen van de stemwaarde voor kiezers buiten Nederland op basis van de uitgebrachte stemmen, binnen de kaders die de Grondwet stelt. Hoewel de stemwaarde in die optie niet voor alle kiezers op dezelfde wijze wordt berekend betreft het hier een op de wet gebaseerde differentiatie die op grond van artikel 4 van de Grondwet – gelezen in samenhang met artikel 53 van de Grondwet – is toegestaan.

De tweede optie zou in elk geval in theorie kunnen zijn om artikel U 2 van de Kieswet aan te passen voor alle kiezers en daarmee te zorgen voor een gelijke rekenmethode voor kiezers binnen en buiten Nederland. Gelet op het ontbreken van zuivere gegevens over het aantal (kiesgerechtigde) Nederlanders in het buitenland,¹² ligt hierbij uitsluitend de laatste optie voor de hand, te weten het berekenen van de stemwaarde op grond van het aantal uitgebrachte stemmen bij de laatste verkiezingen voor Provinciale Staten respectievelijk het kiescollege voor de Eerste Kamer.

Hoewel er geen grondwettelijke bezwaren bestaan tegen een dergelijke aanpassing, moet zij wel worden gezien als een fundamentele heroverweging van het karakter van de verkiezing van de Eerste Kamer (zie hiervoor punt 4). Het is uiteraard aan de (grond)wetgever om deze afweging te maken. De Afdeling wijst er wel op dat in 1983 op dit punt een bewuste en weloverwogen keuze is gemaakt om het bestaande systeem te handhaven (zie hiervoor punt 4). Deze keuze is in 2018 niet in discussie geweest bij de regeling van de stemwaarde voor het kiescollege voor de openbare lichamen.¹³

¹² Kamerstukken I 2019/20, 35418, C, p. 2.

¹³ Kamerstukken 34782.

De vraag rijst of er voldoende aanleiding bestaat om het karakter van de verkiezing van de Eerste Kamer die bijna 100 jaar niet is gewijzigd, nu in fundamentele zin te heroverwegen vanwege de toekenning van het stemrecht aan Nederlanders buiten Nederland. Daarbij merkt de Afdeling op dat het hier gaat om een relatief gering aantal kiesgerechtigden. Ook omdat een heroverweging van het stelsel als geheel niet nodig is omdat de Grondwet niet in de weg staat aan het hanteren van verschillende methodes van berekening (zie hiervoor), ligt een zodanige heroverweging niet voor de hand.

De vice-president van de Raad van State,