

# Mogelijkheden voor de stemgewichten voor het Kiescollege voor Niet-ingezetenen

Simon Otjes

Documentatiecentrum Nederlandse Politieke partijen  
Rijksuniversiteit Groningen

Instituut Politieke Wetenschap  
Universiteit Leiden

## 1. Samenvatting

Deze rapportage kijkt in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de vraag “*welke mogelijkheden er zijn om het stemgewicht te bepalen voor het kiescollege voor niet-ingezetenen?*”. Om de mogelijkheden het beste uit te leggen, werk ik met een concreet voorstel en zal ik laten zien welke keuzes daarin zitten, welke alternatieven daar zijn en wat het effect daarvan is. Ik stel voor het stemgewicht van het kiescollege (SW<sub>KCNI</sub>) als volgt te berekenen:

- (1) We beginnen met het aantal geregistreerde stemgerechtigden in het buitenland in het jaar van de verkiezingen. Dat is het aantal dat het dichtst komt bij de groep die het kiescollege beoogt te vertegenwoordigen en waarvoor er harde cijfers zijn.
- (2) Om het stemgewicht per kiescollege lid te berekenen moeten we het aantal geregistreerde stemgerechtigden delen door het aantal leden van het kiescollege maal honderd. Dit is hetzelfde als de berekening voor het stemgewicht van Provinciale Statenleden.
- (3) Echter voor de Provinciale Staten rekent men met het aantal inwoners. Daarom is er een correctiefactor nodig. Deze correctiefactor is de verhouding van het aantal inwoners van het land Nederland en het totale aantal geregistreerde stemgerechtigden bij de laatste verkiezingen voor Provinciale Staten en het Kiescollege voor Caribisch Nederland.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> In de taal van de Kieswet: “Elke stem van een lid van het Kiescollege voor Niet-ingezetenen geldt voor een aantal stemmen, gelijk aan het getal dat verkregen wordt door het aantal geregistreerde stemgerechtigden voor deze verkiezing van het kiescollege te delen door het honderdvoud van het aantal leden waaruit het kiescollege bestaat, vermenigvuldigd met de verhouding tussen het aantal inwoners van het land Nederland op 1 januari en het totale aantal stemgerechtigden bij de Provinciale Statenverkiezingen en het Kiescollege voor Caribisch Nederland. Het quotiënt wordt daarna afgerond tot een geheel getal, naar boven, indien een breuk 1/2 of meer, en naar beneden, indien een breuk minder dan 1/2 bedraagt. Dit getal wordt de stemwaarde genoemd.”

Of als formule voor het stemgewicht van het kiescollege ( $SW_{KCNI}$ ):

$$(1) \quad SW_{KCNI} = \frac{Stemgerechtigden_{NI}}{Leden_{KCNI} * 100} * \frac{Inwoners_{NL}}{Stemgerechtigden_{NL}}$$

Waar  $Stemgerechtigden_{NI}$  het aantal geregistreerde stemgerechtigden voor het kiescollege is,  $Leden_{KCNI}$  het aantal leden van dat college,  $Inwoners_{NL}$  de totale Nederlandse bevolking en  $Stemgerechtigden_{NL}$  het aantal stemmen bij de Provinciale Staten- en Kiescollegeverkiezingen. Ik stel voor om voor het aantal leden van het Kiescollege de systematiek die Nederland nu gebruikt om de grootte van gemeenteraad te bepalen, te volgen.

Ik maak in hier een aantal keuzes. In deze rapportage zal ik deze keuzes toelichten en aangeven welke andere mogelijkheden hier zijn. Dit betreft concreet:

- (1) De grootte van de groep, die het kiescollege beoogt te vertegenwoordigen;
- (2) Het aantal leden van het kiescollege;
- (3) Het specifieke stemgewicht dat wordt toegekend om stemmers uit het buitenland een even grote impact te geven op de Eerste Kamer als stemmers in Nederland.
- (4) De peildatum op basis waarvan de relevante aantallen worden bepaald.

## 2. Een Stemgewicht voor het Kiescollege voor Niet-Ingezetenen

Stel dat er een nieuwe provincie aan Nederland zou worden toegevoegd. De leden van de nieuwe Provinciale Staten zouden ook invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer. De totale stemwaarde van die nieuwe provincie zou geheel afhangen van het aantal inwoners van die provincie. Immers volgens de Kieswet, telt de stem van een Provinciale Statenlid voor het getal dat verkregen wordt door het inwonertal van de provincie te delen door het honderdvoud van het aantal leden van Provinciale Staten. Dat laatste is volgens de Provinciewet ook weer afhankelijk van het aantal inwoners van die provincie.<sup>2</sup> Of als formule voor het stemgewicht van Provinciale Statenleden ( $SW_{PS}$ ):

$$(2) \quad SW_{PS} = \frac{Inwoners_{Prov}}{Leden_{PS} * 100}$$

Waar  $Inwoners_{Prov}$  het aantal inwoners van die provincie is en  $Leden_{PS}$  het aantal leden van die Provinciale Staten.

In paragraaf 3 zal ik toelichten waarom het aantal inwoners voor het Kiescollege voor Niet-ingezetenen niet voor de hand ligt. Het meest redelijk is om niet te kijken naar het aantal inwoners maar het aantal geregistreerde stemgerechtigden. Echter, als we dat zonder correctiefactor zouden toepassen dan zou de stem van een Nederlandse burger in het buitenland minder zwaar tellen dan de stem van een Nederlandse burger. Immers aan de stemmen van Nederlandse burgers in een provincie wordt via Provinciale Staten een impact gegeven op basis van het aantal inwoners van die provincie (dat altijd hoger is dan het aantal stemgerechtigden of aantal opgekomen stemmers).

De impact van de stem van een kiezer bij Provinciale Staten wordt groter naar mate een kleiner deel van de inwoners stemt. Dit wordt beïnvloed door twee factoren: het aandeel van de bevolking dat stemgerechtigd is en het aandeel stemgerechtigden dat opkomt bij de verkiezingen. Dat eerste wordt beïnvloed door het aandeel van de bevolking dat geen Nederlands paspoort heeft of jonger dan 18 zijn. De opkomst is de aggregatie van de individuele beslissing om op te komen. Dit hangt af van kenmerken van individuen en van de verkiezingen.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ditzelfde geldt ook voor leden van de kiescolleges voor Caribisch Nederland.

<sup>3</sup> De impact is groter waar er meer niet stemgerechtigde inwoners zijn: De opkomst bij de Provinciale Statenverkiezingen was 56%. De opkomst was het hoogste in Utrecht, Zeeland, Friesland, Drenthe en Gelderland die dan ook allemaal de laagste impact hebben. 25% van inwoners van Nederland was in 2019 niet stemgerechtigd. Dit aandeel was het hoogste in Flevoland, Zuid-Holland en Noord-Holland die dan ook allemaal hoog scoren in impact. De uitzonderlijke impact van de Caribische openbare lichamen is te begrijpen vanuit de zeer lage opkomst (Sint Eustatius) en het zeer hoge aandeel niet stemgerechtigde inwoners (Bonaire en Saba).

Het is dus zinvol om een onderscheid te maken tussen De Eerste Kamerstemimpact van stemgerechtigden en de Eerste Kamerstemimpact van stemmers. Als voorbeeld: In Drenthe woonden op 1 januari 2019 bijvoorbeeld 492.167 mensen. Daardoor heeft ieder van de 41 Drentse Statenleden daar, via de formule hierboven, een stemgewicht van 120.<sup>4</sup> Het totale stemgewicht van Drenthe is dan 4.920. Bij de Provinciale Statenverkiezingen hadden 389.925 Drentse burgers stemrecht. Dat betekent dat iedere stemgerechtigde voor 0,01262 meetelde bij de Eerste Kamerverkiezingen.<sup>5</sup> Tabel 1 toont deze Eerste Kamerimpact voor iedere provincie van Nederland en ieder Caribisch openbaar lichaam. Bij de Provinciale Statenverkiezingen stemden 229.276 Drentse burgers. Dat betekent dat de stem van iedere stemmer voor 0,02146 meetelde bij de Eerste Kamerverkiezingen.<sup>6</sup> Dit is de Eerste Kamerstemimpact van stemmers.

*Tabel 1: Eerste Kamerimpact in Nederland (2019)*

<b>Provincie of Openbaar Lichaam</b>	<b>Totale stemwaarde</b>	<b>Aantal stemgerechtigden</b>	<b>Aantal stemmen</b>	<b>Eerste Kamerstemimpact stemgerechtigden</b>	<b>Eerste Kamerstemimpact stemmers</b>
Drenthe	4.920	389.925	229.276	0,01262	0,02146
Friesland	6.493	506.868	299.559	0,01281	0,02168
Utrecht	13.426	1.004.853	618.989	0,01336	0,02169
Overijssel	11.562	887.844	526.491	0,01302	0,02196
Gelderland	20.735	1.605.669	939.316	0,01291	0,02207
Zeeland	3.822	290.453	171.948	0,01316	0,02223
Groningen	5.848	457.753	256.799	0,01278	0,02407
Limburg	11.139	872.100	458.725	0,01277	0,02428
Noord-Holland	28.545	2.082.562	1.172.482	0,01371	0,02436
Noord-Brabant	25.465	1.945.875	1.019.639	0,01309	0,02497
Zuid-Holland	36.740	2.689.094	1.465.556	0,01366	0,02507
Flevoland	4.182	299.536	160.551	0,01396	0,02605
Bonaire	198	12.649	7.210	0,01565	0,02746
Saba	30	905	664	0,03315	0,04518
Sint Eustatius	20	1.864	374	0,01073	0,05348

4

$$(3) \quad 120 = \frac{492167}{41 * 100}$$

5

$$(4) \quad 0,01262 \approx \frac{4920}{389925}$$

6

$$(5) \quad 0,02146 \approx \frac{4920}{229276}$$

Het doel van dit rapport is om vast te stellen hoe groot de correctiefactor voor het voorgestelde Kiescollege voor Niet-ingezetenen zou moeten zijn zodat de Eerste Kamerimpact van deze stemgerechtigde of kiezer even zwaar doortelt in de samenstelling van de Eerste Kamer als een stem van een stemgerechtigde of kiezer die woonachtig is in Nederland.

Bij de berekening hiervan worden drie factoren meegenomen: (1) de grootte van de groep die relevant is voor het kiescollege van niet-ingezetenen, (2) het aantal leden van het kiescollege, en (3) een getal dat aangeeft hoe zwaar een stem van een Nederlandse kiezer nu doortelt bij de Eerste Kamerverkiezingen. Het bepalen van ieder van deze getallen bevat politieke of rekenkundige keuzes die de rest van het rapport zullen structureren.

- (1) Waar voor de berekening van de stemgewichten voor Provinciale Statenleden en leden van Kiescolleges voor Caribisch Nederland uitgegaan wordt van het aantal inwoners, is dit niet per sé redelijk voor niet-ingezetenen. Ik zal in paragraaf 3 kort aangeven welke mogelijkheden hier zijn. Dit heeft ook implicaties of het redelijk is te kijken naar de Eerste Kamerimpact voor geregistreerde stemgerechtigden of stemmers.
- (2) Het aantal leden van het kiescollege voor niet-ingezetenen is een niet-triviale keuze. In paragraaf 4 zal ik toelichten welke opties hier zijn.
- (3) Ten slotte is er één getal nodig dat aangeeft hoe zwaar een stem van een Nederlandse kiezer nu doortelt in de Eerste Kamerverkiezingen. Er zijn echter tussen de verschillende Provinciale Staten en Kiescolleges wel verschillen in de Eerste Kamerimpact en de keuze voor één getal is een keuze om de bestaande variatie terug te brengen. Ik zal in paragraaf 5 hierop in gaan.

### *3. De Groep*

De stemwaarden van Provinciale Statenleden en de leden van de Kiescolleges voor Caribisch Nederland wordt nu berekend aan de hand van twee getallen: het aantal inwoners van de provincie c.q. openbaar lichaam en de grootte van Provinciale Staten c.q. Kiescolleges. De vraag is wat het equivalent is voor dit aantal inwoners in het geval van het Kiescollege voor Niet-ingezetenen.

De Raad van State heeft al eerder de vraag gesteld welke ‘groep’ als basis moet worden gebruikt voor de berekening van de stemwaarde voor het Kiescollege voor Niet-ingezetenen.<sup>7</sup> De Raad van State noemt hier vier mogelijkheden voor:

- (1) Alle inwoners van alle landen buiten Nederland;

---

<sup>7</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35418, nr. 8.

- (2) De Nederlandse burgers die buiten Nederland wonen;
- (3) Het aantal stemgerechtigden buiten Nederland;
- (4) En het aantal stemmen door stemmers in het buitenland is uitgebracht.

Ieder van deze mogelijkheden heeft zijn eigen eigenaardigheden. Als alle 7,8 miljard mensen buiten Nederland worden meegeteld ontstaat er een volgens de Raad van State “absurd” resultaat waarbij de stem van inwoners van Nederland nog maar voor 0,22% meetelt.<sup>8</sup> Dit zou ook in strijd zijn met het grondwettelijke principe van evenredige vertegenwoordiging. Hiermee is optie (1) van de baan.

Het lijkt redelijk alle Nederlandse staatsburgers die buiten Nederland wonen mee te nemen: Dit is immers de groep die met dit kiescollege vertegenwoordigd zou moeten worden. Het probleem is echter dat zuivere gegevens over het aantal Nederlandse burgers in het buitenland ontbreken.<sup>9</sup> Nederlandse overheden administreren het aantal inwoners van Nederland en niet het aantal mensen dat de Nederlandse nationaliteit heeft buiten Nederland. Daar komt bij dat als we de ongeveer 800.000 Nederlanders in het buitenland als groep nemen, dit kiescollege goed zou zijn voor meer dan 4% van de stemmen (en groter zou zijn dan vijf provincies). En omdat op zijn hoogst 80.000 Nederlanders in het buitenland stemmen bij Tweede Kamerverkiezingen, zouden zij de meest oververtegenwoordigde groep zijn (met een Eerste Kamerimpact van 0.1000). Hiermee is optie (2) van de baan.

Het aantal stemgerechtigden (3) kan je op twee manieren bezien. Ten eerste in puur formeel-juridische zin en ten tweede in praktische zin. Formeel juridisch weten we niet hoeveel Nederlanders in buitenland dat op basis van hun leeftijd of andere kenmerken wel of niet het recht heeft om te gaan stemmen, immers over hen houden Nederlandse overheden geen informatie bij, zoals we hierboven al zagen. Nederlanders in het buitenland kunnen zichzelf wel laten registreren als kiezer. Daarmee hebben we in praktische zin een aantal stemgerechtigden.

Het aantal uitgebrachte stemmen (4) lijkt één getal maar hier zijn verschillende varianten mogelijk: Nederlanders in het buitenland, die als stemgerechtigde geregistreerd zijn, kunnen op verschillende manieren stemmen: per brief, per volmacht of in persoon in Nederland.<sup>10</sup> Het aantal uitgebrachte stemmen door stemgerechtigden die niet in Nederland woonachtig zijn die per

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35418, nr. 8.

<sup>10</sup> Kiesraad (2017) “Uitslag van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer van 15 maart 2017. Kerngegevens” Den Haag: Kiesraad, p.14.

volmacht of in persoon worden uitgebracht worden niet centraal bijgehouden. Enkel het aantal stemmen dat per brief wordt uitgebracht, wordt centraal geregistreerd.

*Tabel 2: Stemgerechtigde niet-ingezetene stemmers*

Verkiezing	Jaar	Geregistreerde niet-ingezetene stemmers	Uitgestuurde stembescheiden per post of mail	Uitgebrachte stemmen per brief	Opkomstpercentage per brief
EP	2004	<i>Onbekend</i>	15.832	12.275	78%
TK	2006	34.305	32.126	28.545	89%
EP	2009	39.601	37.070	30.059	81%
TK	2010	46.562	39.746	35.157	88%
TK	2012	48.374	40.493	35.898	89%
EP	2014	23.799	21.017	16.920	81%
TK	2017	81.680	69.793	61.397	88%
EP	2019	63.517	62.295	35.657	57%

EP: Europees Parlement; TK: Tweede Kamer. Bron: opgaven BZK aangevuld met Kiesraad (2007, 2009).<sup>11</sup>

In Tabel 2 staan het aantal geregistreerde stemgerechtigden, het aantal uitgestuurde stembescheiden per post of mail, het aantal ontvangen stemmen per brief en het opkomstpercentage onder mensen die per brief hebben gestemd voor Europese en Tweede Kamerverkiezingen tussen 2004 en 2020.<sup>12</sup>

Ik stel voor om het aantal geregistreerde stemgerechtigden te gebruiken bij het berekenen van het stemgewicht van het Kiescollege voor Niet-ingezetenen. Dit maakt het stemgewicht van het kiescollege niet afhankelijk van de opkomst, zodat de impact van het Kiescollege niet met opkomstbevorderende of -onderdrukkende campagnes van de overheid, van partijen of derde actoren kan worden beïnvloed. Om deze groep fair te vertegenwoordigen en het systeem consistent

<sup>11</sup> Kiesraad (2007) “Statistische gegevens Tweede Kamerverkiezing 22 november 2006” Den Haag: Kiesraad; Kiesraad (2009) “Uitslag van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement van 4 juni 2009 Deel 2 Statistische gegevens” Den Haag: Kiesraad.

<sup>12</sup> Hierbij moeten een aantal opmerkingen geplaatst worden: (1) de groep kiezers bij Europees Parlementsverkiezingen wel anders is dan bij Tweede Kamerverkiezingen: Nederlanders die woonachtig zijn in een lidstaat van de Europese Unie mogen kiezen: óf zij kiezen voor de Nederlandse delegatie van het Europees Parlement óf de delegatie in het land waar zij woonachtig zijn. Ze mogen niet voor beide delegaties stemmen. Hierdoor verschilt de aard van deze groepen; en (2) veel kiezers die in het verleden geregistreerd zijn voor verkiezingen woonden toen op Aruba, Bonaire, Curaçao, Sint Eustatius, Sint Maarten of Saba. Een deel van deze kiezers is nu al vertegenwoordigd door de kiescolleges van Caribisch Nederland. Een ander deel wordt expliciet van stemrecht uitgesloten (Kamerstukken 2019/2020, 35.418, 3)

in te richten stel ik voor om ook elders met het aantal geregistreerde stemgerechtigden te rekenen (bv. waar het gaat om het stemgewicht en de grootte van de groep).

Een tweede mogelijkheid is om te rekenen met het aantal uitgebrachte stemmen. We weten het aantal uitgebrachte stemmen door niet ingezetenen niet: alleen het aantal uitgebrachte briefstemmen is bekend. In Appendix 1 schatten we het aantal uitgebrachte stemmen door niet ingezetenen. Dit doen we op basis van twee factoren: het aantal stemgerechtigden en hun opkomstpercentage. Voor het aantal stemgerechtigden, kijken we wederom naar het aantal geregistreerde stemgerechtigden in Tabel 2. De opkomst moeten we schatten.

#### 4. *Het aantal leden van het kiescollege*

De keuze voor het aantal leden van het kiescollege lijkt arbitrair. Het heeft een heel beperkte invloed op het gewicht het Kiescollege van Niet-ingezetenen als het geheel.<sup>13</sup> Echter het aantal leden van het kiescollege bepaalt wel hoe het totale aantal stemwaardes afgerond wordt. Stel er is een provincie met een bevolking van 501,234 mensen. Als dit kiescollege 10 leden heeft, krijgt het een totale stemwaarde die afgerond is in tientallen (in dit geval een totale stemwaarde van 5,010). Als dit kiescollege 20 leden heeft, krijgt het een totale stemwaarde die afgerond is in twintigtallen (in dit geval een totale stemwaarde van 5,020). En als dit kiescollege 40 leden heeft, is de stemwaarde afgerond in veertigtallen (in dit geval 5,000). We zullen beneden zien dat bijvoorbeeld waar het gaat om verschillende rekenregels de verschillen van vergelijkbare of kleinere grootte zijn.

De Raad van State stelt voor het Kiescollege van Niet-ingezetenen 20 leden te geven.<sup>14</sup> Er zijn twee perspectieven waaruit we een alternatief advies kunnen putten voor de grootte van het kiescollege: (1) een juridisch perspectief en (2) een sociaalwetenschappelijk perspectief.

Vanuit het juridisch perspectief zou men kunnen stellen dat in de Gemeentewet (en de Provinciewet) er een relatie wordt voorgesteld tussen het aantal inwoners en de grootte van een vertegenwoordigend lichaam.<sup>15</sup> Hoe groter een gemeente (of een provincie) is, des te meer volksvertegenwoordigers deze heeft. De relatie is niet evenredig, naar mate een gemeente groter wordt, stijgt het aantal zetels steeds minder snel. Boven de 200.000 inwoners stijgt het aantal leden

---

<sup>13</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35418, nr. 8

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Gemeentewet artikel 8.1 en Provinciewet 8.1



van gemeenteraden helemaal niet meer.<sup>16</sup> Er waren in 2017 81.680 in het buitenland geregistreerde stemgerechtigden. Dit getal valt in het domein van de Gemeentewet. Het aantal leden van het kiescollege voor niet-ingezetenen zou dus de Gemeentewet kunnen volgen. Deze specifieke relatie is uitgewerkt in Tabel 3. De systematiek van de Gemeentewet zou een kiescollege van 37 leden opleveren bij 81.680 geregistreerde stemgerechtigden.

Vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief, is er de derdemachtswortelwet. Deze stelt dat de grootte van nationale parlementen de derdemachtswortel van het aantal inwoners volgt.<sup>17</sup> Deze politicologische wetmatigheid gaat ook op voor subnationale volksvertegenwoordigingen.<sup>18</sup> Net als in de Gemeente- en Provinciewet is deze relatie dus niet evenredig maar naar mate een land groter wordt, stijgt het aantal Kamerzetels steeds minder snel. Deze specifieke relatie is uitgewerkt in Tabel 3. De systematiek van de derdemachtswortelwet zou een kiescollege van 43 leden opleveren bij 81.680 geregistreerde stemgerechtigden.

*Tabel 3: Aantal zetels voor kiescollege*

<b>Groep</b>	<b>Jaar</b>	<b>Aantal</b>	<b>Leden op basis van de Gemeentewet</b>	<b>Leden op basis van derdemachtswortel</b>
<b>Aantal geregistreerde stemmers<sup>a</sup></b>	2007	34.305	23	32
	2011	46.562	29	36
	2015	81.680	37	43
	2019	81.680	37	43
<b>Geschat aantal uitgebrachte stemmen<sup>b</sup></b>	2007	27.606	21	30
		(25.383, 29.671)	(21, 21)	(29, 31)
	2011	36.198	25	33
		(32.983, 39.448)	(23, 25)	(32, 34)
	2015	65.897	33	40
	(61.144, 71.107)	(33, 35)	(39, 41)	
	2019	63.115	33	40
		(57.328, 68.734)	(31, 33)	(39, 41)

<sup>a</sup> Het aantal niet ingezetenen dat als stemgerechtigde geregistreerd is uit dichtstbijzijnde Tweede Kamerverkiezingsjaar waar data beschikbaar voor is (voor 2007 is dat 2006, voor 2011 is dat 2010, voor 2015 en 2019 is dat 2017).

<sup>b</sup> Schatting van het aantal uitgebrachte stemmen (zie Appendix)

<sup>16</sup> Het is niet zo dat als je uit het regime van de Gemeentewet komt je in het regime van de Provinciewet komt. Een gemeente met 500.000 inwoners die als provincie verder zou gaan, zou als provincie vier raadsleden minder hebben (van 45 naar 41).

<sup>17</sup> Taagepera, R. (1972). "The size of national assemblies." *Social Science Research*, 1(4), 385-401

<sup>18</sup> Taagepera, Rein. (2007). *Predicting party sizes: the logic of simple electoral systems*. Oxford University Press.

Mijn voorstel zou zijn om de systematiek van de Gemeentewet te volgen. Verwijzen naar de tabel uit die wet, heeft twee voordelen:

- (1) Het aantal leden stijgt als het aantal geregistreerde stemgerechtigden stijgt;
- (2) Er kan gebruik gemaakt worden van een bestaande systematiek zodat er niet een nieuwe systematiek uitgevonden hoeft te worden;

Het enige nadeel is dat als het aantal geregistreerde stemgerechtigden ver boven de 200.000 stijgt, het aantal leden niet meer meegroeit. Mogelijk kan dan van de systematiek van de Provinciewet gebruik worden gemaakt.

### 5. *De Eerste Kamerimpact in Nederland*

De centrale assumptie van dit stuk is dat stemmers in Nederland en daarbuiten een even grote impact op de samenstelling van de Eerste Kamer zouden moeten hebben. Om te bepalen wat de Eerste Kamerimpact voor stemgerechtigden c.q. stemmers in het buitenland zou moeten zijn, moeten we weten wat de Eerste Kamerimpact voor stemgerechtigden c.q. stemmers in Nederland is.

Boven behandelden we het voorbeeld van Drenthe waar de stem van iedere kiezer voor 0,01262 stemwaarde meetelde bij de Eerste Kamerverkiezingen. Flevoland had op 1 januari 2019 416.546 inwoners en net als Drenthe 41 Statenleden. Zij hebben ieder een stemgewicht van 102 voor een totaal van 4182.<sup>19</sup> In Flevoland ware er 299,536 stemgerechtigden. Deze telden voor 0,01396 mee voor de Eerste Kamerverkiezingen.<sup>20</sup> Dat betekent dat als we kijken naar Flevolandse stemgerechtigden 21% meer meetelden dan Drentse. In Flevoland, stemden er 160.551 mensen. Hun stem telde voor 0,02605 mee de Eerste Kamerverkiezingen.<sup>21</sup> Dat betekent dus dat de stem van de Flevolandse stemmer 24% zwaarder meetelt dan de stem van een Drentse stemmer.

Tabel 3 toont de Eerste Kamerimpact van stemgerechtigden en stemmers in Nederlandse provincies en openbare lichamen in 2019. Een Drentse stemmer heeft de kleinste impact en in

---

<sup>19</sup>

(6)  $102 = \frac{416546}{41 * 100}$

<sup>20</sup>

(7)  $0.01396 \approx \frac{4182}{299536}$

<sup>21</sup>

(8)  $0.0260 \approx \frac{4182}{160551}$

Europees Nederland heeft een Flevolandse stemmer de grootste impact. De stemmers op Bonaire, Saba en Sint Eustatius hebben de grootste impact.

We willen de Eerste Kamerimpact van een Nederlandse stemgerechtigden c.q. stemmer in het buitenland dezelfde grootte geven als de impact van een Nederlandse stemgerechtigden c.q. stemmer in het land Nederland. Daarvoor moeten we weten wat de gemiddelde Eerste Kamerimpact is. Er zijn hiervoor verschillende alternatieven: we kunnen uitgaan van (1) het gemiddelde per provincie en openbaar lichaam, (2) een naar het totale aantal inwoners gewogen gemiddelde, (3) een naar het aantal stemgerechtigde inwoners gewogen gemiddelde of (4) een naar het aantal opgekomen stemmers gewogen gemiddelde.

*Tabel 3: Eerste Kamerimpact in Nederland*

<b>Groep</b>	<b>Weegfactor</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>2019</b>
Stemgerechtigden	Ongewogen	0,01449	0,01328	0,01327	0,01327
	Inwoners	0,01316	0,01324	0,01323	0,01323
	Stemgerechtigden	0,01325	0,01330	0,01329	0,01329
	Stemmers	0,01334	0,01337	0,01336	0,01336
Stemmers	Ongewogen	0,02796	0,02341	0,02964	0,02698
	Inwoners	0,02900	0,02384	0,02785	0,02372
	Stemgerechtigden	0,02880	0,02375	0,02770	0,02362
	Stemmers	0,02898	0,02383	0,02782	0,02369

Tabel 4 toont deze vier alternatieven tussen 2007 en 2019 voor stemgerechtigden en opgekomen stemmers. We zien dat deze vrij uniform zijn in hetzelfde jaar, met één uitzondering, 2019. Hier ligt het ongewogen gemiddelde veel hoger. Dat komt omdat Bonaire, Saba en Sint Eustatius samen goed zijn voor één vijfde van de waardes. Door de tijd heen, zien we grotere verschillen: de waarden in 2011 zijn veel lager dan de waarden van 2007 en 2015; de opkomst lag bij deze verkiezing dan ook bijna 10% hoger.

Ik stel voor gebruik te maken van het naar stemgerechtigden gewogen gemiddelde voor het geval dat stemgerechtigden als groep gebruikt wordt, en het naar stemmen gewogen gemiddelde als er stemmers gebruikt worden. Ik kies voor een gewogen gemiddelde zodat kleinere delen van Nederland geen onevenredig grote invloed uitoefenen op het gemiddelde. Ik kies voor het naar

stemmen c.q. stemgerechtigden gewogen gemiddelde omdat dit de meest intuïtieve, begrijpelijke en simpele formule oplevert.<sup>22</sup>

### 6. De Peildatum

De gegevens die we tot nu toe besproken hebben (de grootte van de groep, de grootte van het kiescollege en het stemgewicht van stemmers c.q. stemgerechtigden in Nederland) zijn geen statische gegevens. Deze gegevens veranderen over tijd, als de bevolkingsaantallen groeien (of dalen) en de opkomst fluctueert. Er zijn hier twee mogelijkheden: (1) de berekening kan voor de verkiezingen gemaakt worden op basis van oude data: dat wil zeggen met name op basis van gegevens over het aantal uitgebrachte stemmen van de vorige verkiezingen. Of (2) de berekening kan na de verkiezingen gemaakt worden met de meest recente data. Dat speelt met name als er gebruik gemaakt wordt van het daadwerkelijk aantal uitgebrachte stemmen aangezien het aantal geregistreerde stemgerechtigden voor de verkiezingen bekend is.

In mijn ogen is het wenselijk om de stemgewichten vóór de verkiezingen bekend te kunnen maken zodat iedere kiezer hier in principe kennis van kan nemen. Dat heeft als nadeel dat sommige gegevens verouderd zijn. Alhoewel de peildatum voor het aantal geregistreerde stemgerechtigden dus niet uit maakt, maakt dit wel uit voor het aantal uitgebrachte stemmen.

### 7. Mogelijke Stemwaarden

In de voorgaande paragrafen hebben we gekeken naar de factoren die samen de Eerste Kamerimpact bepalen: de groep die genomen wordt als equivalent voor het aantal inwoners van een provincie of openbaar lichaam, de grootte van het kiescollege en de gemiddelde impact in Nederland. Deze factoren komen in een aantal varianten:

(1) De groep die equivalent is voor het aantal inwoners:

---

<sup>22</sup> De reden daarvoor is de volgende: omdat in de deler van de stemimpact (de verhouding tussen het aantal inwoners en het aantal stemgerechtigden c.q. stemmers) en de noemer van het gewicht (de verhouding tussen het aantal stemgerechtigden c.q. stemmers in een provincie en het totale aantal stemgerechtigden c.q. stemmers) hetzelfde gegeven voorkomt, vallen ze tegen elkaar weg. Uitgewerkt voor stemgerechtigden:

$$(9) \quad \text{Totale Stemgewicht} = \sum_{n=1}^{15} \frac{\text{Inwoners}_n}{\text{Stemgerechtigden}_n} * \frac{\text{Stemgerechtigden}_n}{\sum_{n=1}^{15} \text{Stemgerechtigden}_n}$$

$$(10) \quad \text{Totale Stemgewicht} = \sum_{n=1}^{15} \frac{\text{Inwoners}_n}{\sum_{n=1}^{15} \text{Stemgerechtigden}_n}$$

$$(11) \quad \text{Totale Stemgewicht} = \frac{\sum_{n=1}^{15} \text{Inwoners}_n}{\sum_{n=1}^{15} \text{Stemgerechtigden}_n}$$

- a. Het aantal in het buitenland geregistreerde stemmers;
  - b. Het aantal door niet-ingezetenen uitgebrachte stemmen.
- (2) Het gekozen stemgewicht
- a. Gebaseerd op het aantal stemgerechtigden;
  - b. Gebaseerd op het aantal stemmers.
- (3) De grootte van het kiescollege;
- a. Volgens de suggestie van de Raad van State (20);
  - b. Volgens de systematiek van de Gemeentewet;
  - c. Volgens de derdemachtswortelwet.
- (4) De gemiddelde impact komt in verschillende rekenkundige varianten:
- a. Het ongewogen gemiddelde;
  - b. Het naar inwoners gewogen gemiddelde;
  - c. Het naar stemgerechtigden gewogen gemiddelde;
  - d. Het naar opgekomen stemmers gewogen gemiddelde;
  - e. Ten slotte is er de mogelijkheid om geen extra weegfactor voor de Eerste Kamerimpact toe te voegen. Dat betekent dat we de totale stemwaarde vaststellen als een honderdste van de grootte van de groep. Dit is een basis om de overige resultaten mee te vergelijken.
- (5) De peildatum
- a. De vorige verkiezingen;
  - b. De huidige verkiezingen.

Zo ontstaan er 93 modaliteiten.<sup>23</sup> Ik presenteer deze voor de verkiezingen van 2007, 2011, 2015 en 2019 in Tabel 4 en 5. Tabel 4 toont de totale stemwaarden van het kiescollege voor niet-ingezetenen. Tabel 5 toont de stemwaarden van het kiescollege relatief aan het totale aantal stemmen van alle provincies. De ongelijktijdige varianten kunnen we alleen laten zien voor 2011, 2015 en 2019, omdat we geen data uit 2003 hebben. We bespreken hier de saillante uitkomsten:

- Het toevoegen van de weegfactor zorgt ervoor dat het stemgewicht van Niet-ingezetenen gemiddeld 2.6 keer zo groot is in vergelijking met het niet toevoegen.

---

<sup>23</sup> 2 groepen voor het aantal inwoners x 2 groepen voor het stemgewicht x 3 groottes van het kiescollege x 5 gemiddelde impacts x 2 peildata = 120. Maar 27 hiervan zijn identiek omdat de peildatum alleen maar speelt als ergens in de formule het aantal stemmers gebruikt wordt of als het stemgewicht niet wordt aangepast.

- Het stemgewicht consistent baseren op het aantal geregistreerde stemmers in het buitenland in plaats van het aantal uitgebrachte stemmen maakt het gewicht het kiescollege twee keer zo sterk.
- De verschillen tussen het aantal leden van het kiescollege zorgen voor beperkte afrondingsverschillen.
- Tussen de varianten hoe die weegfactor te berekenen (een ongewogen, naar inwoners-gewogen, naar stemgerechtigden-gewogen, naar stemmers-gewogen gemiddelde) zijn er geen grote verschillen. Een groot deel van de getallen is identiek of zit binnen een verschil van een paar twintigtallen. Dat wil zeggen dat deze specifieke keuzes voor een rekenmethode van het gemiddelde waarschijnlijk ook in de toekomst niet veel uit zal maken.
- De jaren tonen grotere verschillen: als we rekenen met cijfers van de huidige verkiezingen, groeien de stemgewichten met zo'n 20% tussen 2007 en 2011 en tussen 2011 en 2015 verdubbelden de stemgewichten bijna. Het is de vraag of nu er een register van stemgerechtigden in het buitenland is dit aantal nog steeds zo sterk zal fluctueren.
- De cijfers die berekend zijn op basis van de huidige verkiezingen en de cijfers die berekend zijn op basis van de vorige verkiezingen verschillen daar waar het electoraat sterk veranderd is.

Tabel 4: Totale stemwaarden van het kiescollege voor niet-ingezetenen

Niet-ingezetenen	Eerste Kamerimpact	Weegfactor	Kiescollege	Huidige verkiezingen				Vorige verkiezingen <sup>a</sup>			
				2007	2011	2015	2019	2011	2015	2019	
Geregistreerde stemgerechtigden	Stemgerechtigden	Ongewogen	Gemeentewet	460	609	1073	1184	-	-	-	
			Derdemachtswortel	448	612	1075	1204	-	-	-	
			20	460	620	1080	1180	-	-	-	
		Inwoners	Gemeentewet	460	609	1073	1073	-	-	-	
			Derdemachtswortel	448	612	1075	1075	-	-	-	
			20	460	620	1080	1080	-	-	-	
	Geregistreerde stemgerechtigden	Gemeentewet	460	609	1073	1073	-	-	-		
		Derdemachtswortel	448	612	1075	1075	-	-	-		
		20	460	620	1080	1080	-	-	-		
	Stemmers	Gemeentewet	460	609	1073	1073	-	-	-		
		Derdemachtswortel	448	612	1075	1075	-	-	-		
		20	460	620	1080	1080	-	-	-		
	Stemmers	Ongewogen	Gemeentewet	Gemeentewet	966	1102	2220	2220	1305	1924	2220
				Derdemachtswortel	960	1080	2193	2193	1296	1892	2193
				20	960	1100	2200	2200	1300	1920	2200
			Inwoners	Gemeentewet	989	1102	2257	1924	1363	1961	2257
				Derdemachtswortel	992	1116	2279	1935	1368	1935	2279
				20	1000	1100	2280	1940	1360	1940	2280
Geregistreerde stemgerechtigden		Gemeentewet	989	1102	2257	1924	1334	1924	2257		
		Derdemachtswortel	992	1116	2279	1935	1332	1935	2279		
		20	980	1100	2260	1920	1340	1940	2260		
Stemmers		Gemeentewet	989	1102	2257	1924	1363	1961	2257		
		Derdemachtswortel	992	1116	2279	1935	1332	1935	2279		
		20	1000	1100	2280	1940	1340	1940	2280		
Geen gewichten		Geen gewichten	Gemeentewet	345	464	814	814	-	-	-	
			Derdemachtswortel	352	468	817	817	-	-	-	
			20	340	460	820	820	-	-	-	
Uitgebrachte stemmen		Stemgerechtigden	Ongewogen	Gemeentewet	378	475	858	924	375	462	957
				Derdemachtswortel	360	495	880	920	360	462	960
				20	360	480	860	920	360	480	960
	Inwoners		Gemeentewet	378	475	858	825	375	495	891	
			Derdemachtswortel	360	495	880	840	360	495	880	
			20	360	480	880	840	360	480	880	
	Geregistreerde stemgerechtigden	Gemeentewet	378	475	858	825	375	495	858		
		Derdemachtswortel	360	495	880	840	360	495	880		
		20	360	480	880	840	360	480	880		
	Stemmers	Gemeentewet	378	475	858	825	375	495	858		
		Derdemachtswortel	360	495	880	840	360	495	880		
		20	360	480	880	840	360	480	880		
	Stemmers	Ongewogen	Gemeentewet	Gemeentewet	777	850	1782	1716	775	858	1782
				Derdemachtswortel	780	858	1760	1720	780	858	1760
				20	780	840	1780	1700	780	840	1780
			Inwoners	Gemeentewet	798	875	1848	1485	800	858	1848
				Derdemachtswortel	810	858	1840	1480	810	858	1840
				20	800	860	1840	1500	800	860	1840
Geregistreerde stemgerechtigden		Gemeentewet	798	850	1815	1485	800	858	1815		
		Derdemachtswortel	810	858	1840	1480	810	858	1840		
		20	800	860	1820	1500	800	860	1820		
Stemmers		Gemeentewet	798	850	1848	1485	800	858	1848		
		Derdemachtswortel	810	858	1840	1480	810	858	1840		
		20	800	860	1840	1500	800	860	1840		
Geen gewichten		Geen gewichten	Gemeentewet	273	350	660	627	275	363	660	
			Derdemachtswortel	270	363	640	640	270	363	640	
			20	280	360	660	640	280	360	660	

<sup>a</sup> met verhouding tussen gemiddelde stemimpact en uitgebrachte stemmen op basis van laatste verkiezingen. Aantal geregistreerde stemmen op basis van 1 januari van het verkiezingsjaar. In grijs het voorstel (aantal geregistreerde stemmers overal) en het meest voor de hand liggende alternatief (aantal stemmers over al).

Tabel 5: Totale stemwaarden van het kiescollege voor niet-ingezetenen als aandeel van totale aantal stemmen

Niet-ingezetenen	Eerste Kamerimpact	Weegfactor	Kiescollege	Huidige verkiezingen				Vorige verkiezingen <sup>a</sup>				
				2007	2011	2015	2019	2011	2015	2019		
Geregistreeerde stemgerechtigden	Stemgerechtigden	Ongewogen	Gemeentewet	0.28	0.36	0.63	0.68	-	-	-		
			Derdemachtswortel	0.27	0.37	0.63	0.69	-	-	-		
			20	0.28	0.37	0.63	0.68	-	-	-		
		Inwoners	Gemeentewet	0.28	0.36	0.63	0.62	-	-	-		
			Derdemachtswortel	0.27	0.37	0.63	0.62	-	-	-		
			20	0.28	0.37	0.63	0.62	-	-	-		
		Geregistreeerde stemgerechtigden	Gemeentewet	0.28	0.36	0.63	0.62	-	-	-		
			Derdemachtswortel	0.27	0.37	0.63	0.62	-	-	-		
			20	0.28	0.37	0.63	0.62	-	-	-		
		Stemmers	Gemeentewet	0.28	0.36	0.63	0.62	-	-	-		
			Derdemachtswortel	0.27	0.37	0.63	0.62	-	-	-		
			20	0.28	0.37	0.64	0.62	-	-	-		
		Stemmers	Ongewogen	Gemeentewet	Gemeentewet	0.59	0.66	1.3	1.27	0.78	1.13	1.27
					Derdemachtswortel	0.58	0.64	1.28	1.25	0.77	1.11	1.25
					20	0.58	0.66	1.28	1.25	0.77	1.11	1.25
Inwoners	Gemeentewet			0.6	0.66	1.32	1.1	0.81	1.15	1.29		
	Derdemachtswortel			0.6	0.67	1.33	1.11	0.81	1.13	1.3		
	20			0.61	0.66	1.33	1.11	0.81	1.13	1.3		
Geregistreeerde stemgerechtigden	Gemeentewet			0.6	0.66	1.32	1.1	0.79	1.13	1.29		
	Derdemachtswortel			0.6	0.67	1.33	1.11	0.79	1.13	1.3		
	20			0.6	0.66	1.32	1.1	0.79	1.13	1.3		
Stemmers	Gemeentewet			0.6	0.66	1.33	1.11	0.82	1.15	1.3		
	Derdemachtswortel			0.61	0.67	1.34	1.11	0.8	1.14	1.31		
	20			0.61	0.66	1.34	1.12	0.8	1.14	1.31		
Geen gewichten	Geen gewichten			Gemeentewet	0.21	0.28	0.48	0.47	-	-	-	
				Derdemachtswortel	0.21	0.28	0.48	0.47	-	-	-	
				20	0.21	0.28	0.48	0.47	-	-	-	
Uitgebrachte stemmen	Stemgerechtigden	Ongewogen	Gemeentewet	0.23	0.28	0.5	0.53	0.22	0.27	0.55		
			Derdemachtswortel	0.22	0.3	0.52	0.53	0.22	0.27	0.55		
			20	0.22	0.29	0.51	0.53	0.22	0.28	0.55		
		Inwoners	Gemeentewet	0.23	0.28	0.5	0.47	0.22	0.29	0.51		
			Derdemachtswortel	0.22	0.3	0.52	0.48	0.22	0.29	0.51		
			20	0.22	0.29	0.52	0.48	0.22	0.28	0.51		
		Geregistreeerde stemgerechtigden	Gemeentewet	0.23	0.28	0.5	0.47	0.22	0.29	0.49		
			Derdemachtswortel	0.22	0.3	0.52	0.48	0.22	0.29	0.51		
			20	0.22	0.29	0.52	0.48	0.22	0.28	0.51		
		Stemmers	Gemeentewet	0.23	0.28	0.5	0.47	0.22	0.29	0.49		
			Derdemachtswortel	0.22	0.3	0.52	0.48	0.22	0.29	0.51		
			20	0.22	0.29	0.52	0.48	0.22	0.28	0.51		
		Stemmers	Ongewogen	Gemeentewet	Gemeentewet	0.47	0.51	1.04	0.98	0.46	0.5	1.02
					Derdemachtswortel	0.47	0.51	1.03	0.98	0.47	0.5	1.01
					20	0.47	0.5	1.04	0.97	0.47	0.5	1.01
Inwoners	Gemeentewet			0.49	0.52	1.08	0.85	0.48	0.5	1.06		
	Derdemachtswortel			0.49	0.51	1.08	0.85	0.48	0.5	1.05		
	20			0.49	0.51	1.08	0.86	0.48	0.5	1.05		
Geregistreeerde stemgerechtigden	Gemeentewet			0.49	0.51	1.06	0.85	0.48	0.5	1.04		
	Derdemachtswortel			0.49	0.51	1.08	0.85	0.48	0.5	1.05		
	20			0.49	0.51	1.07	0.86	0.48	0.5	1.05		
Stemmers	Gemeentewet			0.49	0.51	1.08	0.85	0.48	0.5	1.06		
	Derdemachtswortel			0.49	0.51	1.08	0.85	0.48	0.5	1.05		
	20			0.49	0.51	1.08	0.86	0.48	0.5	1.05		
Geen gewichten	Geen gewichten			Gemeentewet	0.17	0.21	0.39	0.36	0.16	0.21	0.38	
				Derdemachtswortel	0.16	0.22	0.38	0.37	0.16	0.21	0.37	
				20	0.17	0.22	0.39	0.37	0.17	0.21	0.38	

<sup>a</sup> met verhouding tussen gemiddelde stemimpact en uitgebrachte stemmen op basis van laatste verkiezingen. Aantal geregistreeerde stemmen op basis van 1 januari van het verkiezingsjaar. In grijs het voorstel (aantal geregistreeerde stemmers overal) en het meest voor de hand liggende alternatief (aantal stemmers over al).



## 8. Conclusie

Wat betekenen deze resultaten? Er moeten een viertal keuzes gemaakt worden bij het bepalen van het stemgewicht van het kiescollege voor Niet-ingezetenen:

- (1) De groep die vertegenwoordigd wordt;
- (2) De basis van de stemimpact;
- (3) De grootte van het kiescollege;
- (4) De gemiddelde impact van een Nederlandse stemmer op de samenstelling van de Eerste Kamer;
- (5) En de peildatum.

De eerste keuze voor de groep die wordt gekozen als equivalent voor het aantal inwoners van de provincie c.q. openbaar lichaam maakt sterk uit. Datzelfde geldt voor de keuze voor de groep die in de stemimpact meegenomen wordt. Mijn voorstel is om hier consistent (geregistreerde) stemmers mee te nemen. Het consistente alternatief hiervoor is om overal met het aantal uitgebrachte stemmen te rekenen.<sup>24</sup> Daar komt nog bij dat het aantal geregistreerde en daadwerkelijke stemmers sterk door de tijd heen varieert (de vierde keuze). Het is een open vraag of dit in de toekomst ook zo zal zijn. De keuze voor de grootte van het kiescollege (de tweede keuze) en de specifieke rekenregel (de derde keuze) zijn te beschouwen als heel beperkte verschillen in het domein van ‘afroundingsfouten’.

Deze variatie komt deels omdat de Rijksoverheid zich in de laatste jaren, bijvoorbeeld door een permanent kiezersregister, actief heeft ingezet om stemmers in het buitenland te registreren. Ook fluctueert de opkomst bij Provinciale Statenverkiezingen sterk. Mijn verwachting is dat nu er een permanent kiezersregister is voor stemmers in het buitenland, het aantal geregistreerde stemmers redelijk stabiel zal zijn. Als dat een redelijke verwachting is, is die stabiliteit een

---

<sup>24</sup> Als formule is dit

$$(12) \quad SW_{KCNl} = \frac{\text{Stemmers}_{SNI}}{\text{Leden}_{KCNl} * 100} * \frac{\text{Inwoners}_{SNI}}{\text{Stemmers}_{SNI}}$$

Of in de taal van de Kieswet: “Elke stem van een lid van het Kiescollege voor Niet-ingezetenen geldt voor een aantal stemmen, gelijk aan het getal dat verkregen wordt door het aantal stemmen voor vorige verkiezing van het kiescollege te delen door het honderdvoud van het aantal leden waaruit het kiescollege bestaat, vermenigvuldigd met de verhouding tussen het aantal inwoners van het land Nederland op 1 januari van de vorige Provinciale Statenverkiezingen en het totale aantal stemgerechtigden bij de Provinciale Statenverkiezingen en het Kiescollege voor Caribisch Nederland bij de vorige Provinciale Statenverkiezingen. Het quotiënt wordt daarna afgerond tot een geheel getal, naar boven, indien een breuk 1/2 of meer, en naar beneden, indien een breuk minder dan 1/2 bedraagt. Dit getal wordt de stemwaarde genoemd.”

belangrijke reden om te kiezen voor het aantal geregistreerde stemmers als te vertegenwoordigen groep. Als er gekozen zou worden om de groottes van stemwaarden expliciet te verbinden aan de grootte van de groep opgekomen stemmers ontstaat er een politiek belang voor een regeringspartij die verwacht veel stemmers uit het buitenland te trekken, om stemmers in het buitenland op te laten komen. Zo kan een situatie geschapen worden waar politici hun stemmers kiezen in plaats van stemmers hun politici.<sup>25</sup> Ditzelfde probleem geldt overigens ook als de registratiecijfers sterk blijven fluctueren over tijd en zo afhankelijk zijn van de keuze om als Rijksoverheid in te zetten op de registratie van deze kiezersgroep.

Het is het meest fair om als er aan de ene kant van de formule (de groep) gerekend wordt met het aantal geregistreerde stemgerechtigden (of het aantal stemmers) ook aan de andere kant (bij de stemimpact) daarmee te rekenen. Op die manier krijgt deze groep stemmers in het buitenland hetzelfde impact als het equivalent onder stemmers in Nederland. Ik verwacht dat de opkomst veel hoger is onder geregistreerde stemgerechtigden in het buitenland dan in onder stemmers in Nederland. Daarom zal rekenen met het aantal uitgebrachte stemmen hen waarschijnlijk een grotere impact geven dan rekenen met het aantal geregistreerde stemgerechtigden.

De stemwaardes van de Eerste Kamer voor Provinciale Statenleden en de leden van de Kiescolleges voor Caribisch Nederland zijn nu vóór de verkiezingen bekend. Dat lijkt mij ook wenselijk voor het Kiescollege voor Niet-ingezetenen. Dat is nog een extra reden om gebruik te maken van het aantal geregistreerde stemmers (dat is ook voor de verkiezingen bekend). Dat maakt het ook redelijk om de gemiddelde Eerste Kamerimpact van de vorige verkiezingen te gebruiken. Het nadeel hiervan is dat de opkomst bij verkiezingen door de tijd heen varieert. In de verkiezing die volgt op een spannende verkiezing, zouden stemmers in het buitenland een grotere impact hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer dan na een minder spannende verkiezing. Dat is dan onafhankelijk van hoeveel stemmers in deze verkiezing opkomen dagen.

---

<sup>25</sup>Dawkins, W. (9/10/2014) "In America, voters don't pick their politicians. Politicians pick their voters" *The Guardian* <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/oct/09/virginia-gerrymandering-voting-rights-act-black-voters>

*Appendix 1: Een schatting van het aantal uitgebrachte stemmen.*

We willen schatten hoeveel stemmers bij verkiezingen voor het kiescollege van niet-ingezetenen hun stem uit brengen. Daarvoor moeten we weten hoeveel stemmers geregistreerd zijn en hoeveel daarvan hun stem uitbrengen. Op dat laatste richt deze paragraaf zich.

Stemgerechtigden in het buitenland die hebben aangegeven per brief te willen stemmen noemen we hier briefstemgerechtigden. Het aandeel briefstemgerechtigden dat ook daadwerkelijk stemt noemen we de ‘briefopkomst’. Het is waarschijnlijk dat dezelfde factoren die stemmers in Nederland motiveren om op te komen dagen, bijvoorbeeld of het spannende verkiezingen zijn, ook gelden voor stemmers die niet in Nederland wonen. Ik verwacht daarom dat de briefopkomst een functie is van de totale opkomst. Figuur A1 laat deze relatie zien. We kijken hier naar Tweede Kamerverkiezingen en Europees Parlementsverkiezingen.

De figuur laat zien dat briefopkomst structureel hoger is dan de opkomst onder alle stemmers.<sup>26</sup> Er is bovendien een relatie tussen de opkomst onder alle stemmers en de briefopkomst.<sup>27</sup> Die is weergegeven met de zwarte lijn. Omdat er maar weinig casussen zijn om de schatting op te baseren is er een ruime onzekerheidsmarge. Zeven van de acht verkiezingen vallen hierbinnen. Eén niet: de Europees Parlementsverkiezingen van 2019.

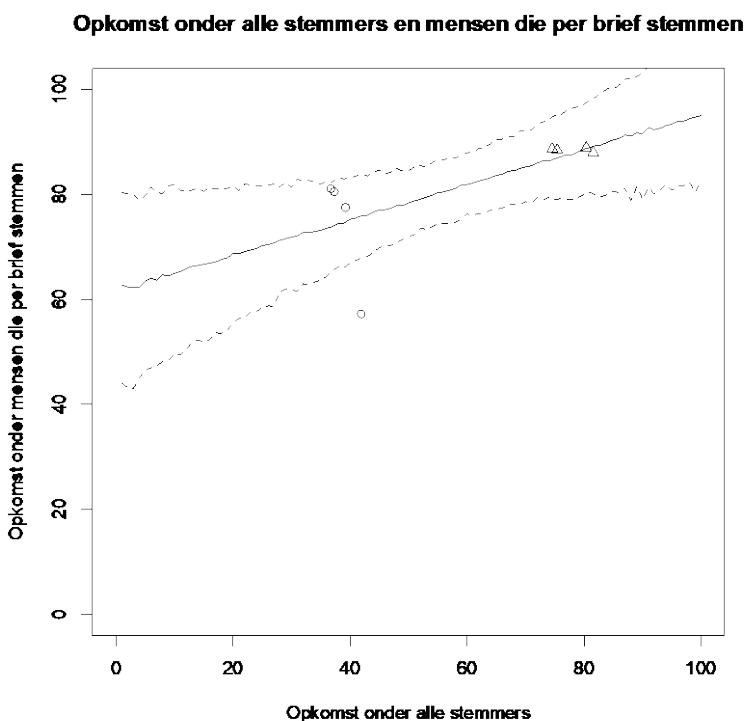
De verwachte opkomst voor het kiescollege voor niet-ingezetenen die in de hoofdtekst gebruikt wordt, heb ik berekend aan de hand van de lijn in Figuur 1 en de opkomst bij de relevante Provinciale Statenverkiezing. Merk op dat het hier gaat om de opkomst van *alle* geregistreerde niet-ingezetene, niet alleen de briefstemgerechtigden. Mijn aanname is dat de opkomst van alle geregistreerde niet-ingezetenen gelijk is aan de briefopkomst. Dit is de beste schatting die voor handen is. Deze schatting staat in Tabel A1.

---

<sup>26</sup> Dit is ook redelijk: als iemand de moeite neemt om zich als kiezer te laten registreren, zal iemand ook wel echt gaan stemmen. Dat is voor kiezers die woonachtig zijn in Nederland anders, omdat iedereen wordt opgeroepen.

<sup>27</sup> De zwarte lijn volgt de relatie:  $y = 61.62 + 0.34 * x$ . Deze relatie is significant op het 0.1-niveau.

Figuur A1: Opkomst onder alle stemmers en mensen die per brief stemmen



Driehoeken: Tweede Kamerverkiezingen, Cirkels; Europese verkiezingen. Lijn: schatting van de gemiddelde score voor verschillende jaren met een 95% onzekerheidsmarge.

Tabel A1: Verwachte aantal stemmers

Jaar	Geregistreerde stemmers <sup>a</sup>	Geschat aantal stemmen <sup>b</sup>
2007	34.305	27.606 (25.383, 29.671)
2011	46.562	36.198 (32.983, 39.448)
2015	81.680	65.897 (61.144, 71.107)
2019	81.680	63.115 (57.328, 68.734)

<sup>a</sup> Het aantal niet ingezetenen dat als stemgerechtigde geregistreerd is uit dichtstbijzijnde Tweede Kamerverkiezingsjaar waar data beschikbaar voor is (voor 2007 is dat 2006, voor 2011 is dat 2010, voor 2015 en 2019 is dat 2017).

<sup>b</sup> Schatting (met 95% onzekerheidsmarge).