

34 782 Wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Kieswet in verband met de introductie van kiescolleges voor de Eerste Kamer voor de Caribische openbare lichamen ten behoeve van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer

Nota naar aanleiding van het verslag

Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over dit wetsvoorstel. Ik dank de leden van de fracties van de VVD, het CDA en de SP voor hun vragen, die ik, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zal beantwoorden. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden.

Inhoud van het voorstel

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel niet-Nederlandse kiesgerechtigden er op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn en hoe dat aantal zich verhoudt tot het aantal Nederlandse kiezers. De gevraagde cijfers zijn in de onderstaande overzichtstabel opgenomen. In antwoord op de vraag over het aantal niet-Nederlanders dat sinds 10 oktober 2010 zitting heeft (gehad) in de eilandsraden, wordt opgemerkt dat sinds die datum uitsluitend Nederlanders de functie van eilandsraadslid hebben bekleed.

Tabel: aantal kiesgerechtigden voor de eilandsraadverkiezingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (oktober 2017)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Aantal Nederlandse kiesgerechtigden	10.942	1.873	902
Aantal niet-Nederlandse kiesgerechtigden	1050	229	183

De leden van de VVD-fractie wijzen op hun eerdere suggestie om bij de telling van de eilandsraadstemmen onderscheid te maken tussen Nederlandse en niet-Nederlandse stemmen om het uitreiken van twee stembiljetten en daarmee onnodige bureaucratie te voorkomen. Ze vragen of de regering daartoe mogelijkheden ziet en zo ja, welke dat zouden kunnen zijn. Het voorstel van de

leden van de VVD-fractie lijkt in te houden dat het kiescollege wordt gevormd door (een deel van) de Nederlandse kandidaten voor de eilandsraadverkiezingen die de meeste stemmen hebben gekregen van de Nederlandse kiesgerechtigden. Dit voorstel wordt niet wenselijk geacht. Allereerst betekent het dat Nederlandse kiezers bij de eilandsraadsverkiezingen geen honderd procent vrije keuze hebben, omdat een keuze voor een niet-Nederlandse kandidaat zou betekenen dat zij geen indirecte invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Een ander bezwaar is dat bij aparte stemmingen van Nederlandse en niet-Nederlandse kiezers op de kandidatenlijst voor de eilandsraad inzichtelijk wordt wat de invloed van beide groepen is op de samenstelling van de eilandsraad. Het Nederlandse kiesstelsel is echter zo ingericht dat uit de stembescheiden niet is te herleiden wat de invloed van een bepaalde groep kiezers is op de samenstelling van het verkozen orgaan. De regering acht het onwenselijk om dit uitgangspunt los te laten.¹ Daarnaast is het van belang te benadrukken dat sprake is van verkiezingen voor verschillende organen. De Nederlanders die zich kandidaatstellen voor de eilandsraadverkiezingen kunnen andere zijn dan de Nederlanders die zich kandidaatstellen voor de kiescollegeverkiezingen.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of personen die voor beide verkiezingen kiesgerechtigd zijn twee stempassen zullen krijgen, wordt bevestigend beantwoord. Niet-Nederlanders, die aan de voorwaarden voor het actief kiesrecht voldoen, ontvangen alleen een stempas voor de eilandsraadverkiezingen. De Nederlandse kiesgerechtigden ontvangen naast een stempas voor de eilandsraadsverkiezing tevens een stempas voor de kiescollegeverkiezingen. Op het stembureau krijgt de kiezer na overhandiging van de stempas het stembiljet uitgereikt voor de verkiezing of verkiezingen waarvoor hij of zij kiesgerechtigd is.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe overigens zou kunnen worden bevorderd dat de samenstelling van de kiescolleges zoveel mogelijk aansluit bij die van de eilandsraden ten einde extra kosten en complicaties te voorkomen. Voorop wordt gesteld dat het, buiten de grondwettelijke en wettelijke kaders om, niet aan de regering is om de samenstelling van de kiescolleges te bepalen. Wel streeft de regering ernaar zo min mogelijk drempels op te leggen aan de deelname aan de kiescollegeverkiezingen. Zo zijn politieke groeperingen die aan beide verkiezingen deelnemen vrij om personen met een Nederlandse nationaliteit op de kandidatenlijst voor zowel de verkiezing van de eilandsraad als die van het kiescollege te plaatsen. Het vervullen van de functie van eilandsraadslid wordt niet onverenigbaar geacht met de functie van kiescollegelid (wat betreft de onverenigbare functie wordt ook verwezen naar het antwoord op een vraag over dit onderwerp van de leden van de SP-fractie). Daarnaast werkt de registratie van een aanduiding van een politieke groepering voor

¹ Kamerstukken II 2014/14, 33 900, nr. 10, blz. 8.

de Tweede Kamerverkiezingen en de eilandsraadverkiezingen door naar die voor de kiescollegeverkiezingen. Politieke groeperingen die deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen of de eilandsraadsverkiezingen hoeven zich derhalve niet ook te laten registreren voor deelname aan de kiescollegeverkiezingen.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of politieke groeperingen voor de verkiezing van de leden van de kiescolleges lijstencombinaties kunnen aangaan. De Wet van 28 juni 2017 tot wijziging van de Kieswet in verband met het afschaffen van de mogelijkheid voor politieke groeperingen om lijstencombinaties te vormen (Stb. 2017, 302) zal op 1 december 2017 in werking treden. Met ingang van die datum zal de mogelijkheid in de Kieswet om lijstencombinaties aan te gaan, komen te vervallen. Dat betekent dat politieke groeperingen evenmin in het kader van de verkiezing van de leden van de kiescolleges lijstencombinaties kunnen aangaan.

De leden van de VVD-fractie achten de gecombineerde verkiezingen van de leden van het kiescollege en de leden van de eilandsraad een efficiënte oplossing, maar vragen wat dit voor het tijdstip van de verkiezing van de leden van de eilandsraad betekent. Ook vragen zij of uitzonderingen mogelijk zijn op het voorgestelde tijdstip waarop de kiescollegeverkiezingen plaatsvinden. De keuze om de verkiezingen van de kiescolleges te combineren met die van de eilandsraad, heeft geen gevolgen voor laatstvermelde verkiezingen. De eilandsraadverkiezingen vinden reeds op dezelfde dag plaats als de provinciale statenverkiezingen. Door de kiescollegeverkiezingen te combineren met de eilandsraadverkiezingen, wordt bereikt dat de leden van provinciale staten en de leden van de kiescolleges op hetzelfde moment worden gekozen. Op het tijdstip van de verkiezingen van provinciale staten, van de eilandsraden en de kiescolleges is geen uitzondering mogelijk.

De leden van de SP-fractie vragen welke functies onverenigbaar zouden zijn geacht met de functie van kiescollegelid in het geval de bevolkingsomvang in de openbare lichamen geen probleem zou opleveren voor de beschikbaarheid van voldoende kandidaten voor het kiescollege.

De regering heeft in het kader van de onverenigbare functies oog gehad voor de beperkte bevolkingsomvang en daarom niet zonder meer aansluiting gezocht bij de onverenigbare functies voor eilandsraadsleden. Voor de vraag welke functies onverenigbaar zijn met de functie van kiescollegelid blijft het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling desalniettemin het doorslaggevende criterium. Zo is het lidmaatschap van de eilandsraad niet onverenigbaar geacht met dat van het kiescollege, omdat de vervulling van beide functies vergelijkbaar is met het uitgangspunt in Europees Nederland dat de leden van provinciale staten, naast de bestuurlijke taken, de leden van de Eerste Kamer kiezen. In navolging van het advies van de Kiesraad, zijn voorts de functie van

eilandgedeputeerde en de functie van ambtenaar, door of vanwege het bestuur van het openbaar lichaam aangesteld of daaraan ondergeschikt, niet onverenigbaar met het lidmaatschap van het kiescollege. Nu geen controlerende verhouding (zoals tussen provinciale staten en gedeputeerde staten) dan wel een hiërarchisch verband bestaat tussen het eilandsbestuur en het kiescollege, wordt het niet bezwaarlijk geacht dat een eilandgedeputeerde dan wel een persoon die een ambtelijke functie vervult, tevens lid is van het kiescollege.

De leden van de SP-fractie vragen of zij goed begrijpen dat de zittende partijen in de Eerste Kamer geen ondersteuningsverklaringen van een kiescollegelid hoeven te overleggen. Zij vragen voorts of dit ook geldt voor partijen die in de periode voorafgaande aan de huidige periode geen zetel hebben gehaald. Voorgesteld wordt om wat betreft het vereiste van ondersteuningsverklaringen aan te sluiten bij de regeling voor de Tweede Kamerverkiezingen. Dat betekent dat het vereiste van een ondersteuningsverklaring van een kiescollegelid dan wel van een statenlid vervalt voor politieke groeperingen die tijdens de laatste verkiezingen ten minste een zetel in de Eerste Kamer hebben verworven.

Advies en consultatie

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het overleg met de openbare lichamen dat tijdens het opstellen van het wetsvoorstel heeft plaatsgevonden, informeel is geweest en hoe de formele reacties van de bestuurscolleges zich verhouden tot de nuttige suggesties die tijdens het overleg zijn gedaan. Tijdens de ambtelijke voorbereiding van het wetsvoorstel heeft middels videoconferenties informeel overleg met de openbare lichamen plaatsgevonden over de contouren van het wetsvoorstel. Voor een dergelijke aanpak is gekozen, teneinde de openbare lichamen de gelegenheid te geven om in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken te zijn bij de ontwikkeling van de inhoud van het wetsvoorstel. Hiermee is bovendien uitvoering gegeven aan een toezegging die mijn ambtsvoorganger in de Eerste Kamer heeft gedaan.² Vervolgens is het wetsvoorstel formeel in consultatie gegaan, waarbij het conceptwetsvoorstel ter beoordeling aan de bestuurscolleges van de openbare lichamen is voorgelegd. Het informele karakter van de overleggen brengt uiteraard met zich dat de inhoud van die overleggen niet zonder meer richtinggevend is voor het formele standpunt van de bestuurscolleges. In dat verband wordt er overigens op gewezen dat het bestuurscollege van Saba de in het wetsvoorstel gemaakte keuze voor aparte kiescolleges per openbaar lichaam heeft onderschreven en het bestuurscollege van Bonaire juridisch geen bezwaar heeft tegen het wetsvoorstel en de wijze waarop de Nederlandse kiesgerechtigden van Bonaire

² Handelingen EK 2016/17, 33 131/ 34 341/ 33 900, nr. 3, item 10.

worden betrokken bij de samenstelling van de Eerste Kamer. Het bestuurscollege van Sint Eustatius blijft bij het eerder ingenomen standpunt dat het wetsvoorstel op gespannen voet staat met het streven van Sint Eustatius naar een intern zelfbestuur door middel van een vrije associatie met Nederland, zoals neergelegd in een motie van de eilandsraad van 9 mei 2017, en stelt voor de verdere behandeling van dit wetsvoorstel uit te stellen tot hetgeen neergelegd in voormelde motie is verwezenlijkt. De regering benadrukt in dat verband dat een voortvarend wetstraject noodzakelijk is om het mogelijk te maken dat de Nederlandse inwoners van de openbare lichamen bij de eerstkomende reguliere verkiezingen invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer.

De leden van de CDA-fractie vragen ten slotte, wat de consequenties zouden zijn voor de vaststelling van de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing, als de verkiezing van een of meer kiescolleges in Caribisch Nederland niet conform het voorliggende wetsvoorstel zou verlopen. Ook vragen deze leden, wat de consequenties zouden zijn als een of meer kiescolleges niet zouden deelnemen aan de stemming. Voorop wordt gesteld dat het bestuurscollege van het openbaar lichaam verantwoordelijk is voor organisatie van de verkiezingen van het kiescollege. Mocht de verkiezing van het kiescollege niet verlopen overeenkomstig de Kieswet, dan is het aan het centraal stembureau en het vertegenwoordigend orgaan – derhalve aan het kiescollege – om in het kader van de vaststelling van de verkiezingsuitslag onderscheidenlijk de toelating van de gekozen leden te bepalen wat de consequenties hiervan zijn. Nadat het kiescollege over de toelating van de gekozen leden heeft beslist, heeft het verloop van de kiescollegeverkiezing geen gevolgen voor de uitslag van de kiescollegeverkiezing dan wel voor de vaststelling van de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing. De uitslag van de kiescollegeverkiezing is immers onherroepelijk geworden. In het wetsvoorstel is voor kiescollegeleden evenals voor de leden van provinciale staten geen verplichting opgenomen tot het uitbrengen van een stem voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. In het geval een of meer kiescollegeleden niet deelnemen aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, is de consequentie dat zij daarmee geen invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Daarnaast wordt erop gewezen dat ingevolge de Kieswet het centraal stembureau en de Eerste Kamer de bevoegdheid hebben om een hertelling te gelasten. De Eerste Kamer kan tevens tot een herstemming besluiten in geval van ongeldigheid van de stemming. Deze bevoegdheden gelden ook in kader van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van de kiescolleges (het voorgestelde artikel Ya 30, derde lid, gelezen in samenhang met artikel P 21 en V 4 tot en met V 9 van de Kieswet).

Artikelsgewijs

Artikel I

E

Artikel 94d

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie, wordt nader ingegaan op de vaststelling van een gedragscode voor de kiescollegeleden. Voor het kiescollege van elk openbaar lichaam wordt een gedragscode vastgesteld. Aangezien enige verhouding tussen het kiescollege en de eilandsraad ontbreekt, wordt de gedragscode, anders dan voor de andere organen van de openbare lichamen (de leden van de eilandsraad, de eilandgedeputeerden en de gezaghebber), niet door de eilandsraad maar door het kiescollege zelf vastgesteld. Dit volgt uit het nieuwe artikel 94e, gelezen in samenhang met artikel 16, derde lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het kiescollege bepaalt zelf welke onderwerpen in de gedragscode worden opgenomen. Hierbij kan gedacht worden aan nevenfuncties en regels met het oog op het voorkomen van corruptie.³ Mede gelet op de lokale omstandigheden, die tussen de drie openbare lichamen kunnen verschillen, is niet uitgesloten dat de inhoud van de gedragscodes van de kiescolleges onderling verschilt.

Hoewel de regering onderkent dat het kiescollege een beperkte taak heeft, hecht de regering desalniettemin aan de bewaking en bevordering van de integriteit van degenen die publieke functies bekleden en derhalve ook van die van de leden van de kiescolleges. Met het oog daarop zijn in dit wetsvoorstel allereerst (wettelijke) bepalingen opgesteld ter bevordering van de persoonlijke integriteit, zoals de openbaarmaking van nevenfuncties en de onverenigbare functies. Aan deze wettelijke normen zijn formele consequenties verbonden.⁴ De verplichting tot het opstellen van een gedragscode kan worden gezien als het sluitstuk van deze bepalingen en is bedoeld als instrument voor het kiescollege ter bevordering van het normbesef. Het kiescollege is zelf verantwoordelijk voor de naleving van de gedragscode. De niet-naleving hiervan door individuele leden heeft ook geen directe gevolgen voor het lidmaatschap, maar mogelijk wel politieke gevolgen (bijvoorbeeld een kiescollegelid wordt bij een eerstvolgende verkiezing niet herkozen of wordt uit een politieke groepering gezet). De vastlegging van een gedragscode in een wettelijke regeling strookt niet met de aard van een dergelijke code en maakt het instrument niet langer effectief. Immers, juist wordt beoogd dat op lokaal niveau de discussie wordt aangegaan over de inachtneming van bepaalde normen. De gedragscode voor het kiescollege heeft in zoverre dezelfde functie als die voor onder

³ Vergelijk onder meer de gedragscode van de eilandsraad van Bonaire, gedragscode Eilandsraad-6-05022013 (<http://www.eilandsraad.nl/Gedragscodes>).

⁴ Zie het voorgestelde artikel Ya 22, gelezen in samenhang met artikel X 1, eerste lid, van de Kieswet.

meer de eilandsraad en provinciale staten. Er is ten slotte geen reden om aan te nemen dat de gedragscode zal leiden tot onnodige bijeenkomsten van het kiescollege en derhalve tot onnodige kosten. De regering neemt hierbij in aanmerking dat het kiescollege ingevolge het wetsvoorstel een wettelijke taak heeft om een gedragscode vast te stellen en voor het vaststellen of eventueel wijzigingen van een gedragscode in vergadering bijeen zal moeten komen. Deze vergaderingen zijn in beginsel openbaar. Bovendien dient de gedragscode na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel uiterlijk in de kalendermaand voorafgaande aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer te zijn vastgesteld.

Artikel 94e

De leden van de VVD-fractie vragen naar de noodzaak van een vergoeding voor reis- en verblijfskosten en de toekenning van andere voordelen ten laste van het openbaar lichaam. Ook vragen deze leden of de leden van de eilandsraad die tevens deel uitmaken van het kiescollege nog een aparte vergoeding voor de uitoefening van de taken als kiescollegelid ontvangen. Wat betreft de geldelijke voorzieningen voor de leden van het kiescollege is aangesloten bij de wettelijke regeling voor de leden van een commissie van de eilandsraad. Dit betekent dat de toekenning van een vergoeding voor deelname aan een vergadering en reiskosten bij eilandsverordening worden geregeld. Een vergoeding van reiskosten zal daarbij uiteraard moeten worden onderbouwd. Bovendien moeten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde nadere regels over die vergoedingen in de betreffende eilandsverordening in acht worden genomen. Ook andere voordelen ten laste van het openbaar lichaam anders dan in de vorm van vergoedingen of tegemoetkomingen dienen, voor zover nodig, bij eilandsverordening te worden geregeld en gemotiveerd. Een dergelijke verordening behoeft bovendien vooraf de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger, omdat de precieze invulling van het begrip “andere voordelen” niet op voorhand is te geven. Aangezien de functie van kiescollegelid een wezenlijk andere functie is dan die van eilandsraadslid, en gelet op het voorgaande kan ervan worden uitgegaan dat de hoogte van de vergoeding van kiescollegeliden in een redelijke verhouding zal staan tot de taken die zij uitvoeren, is niet voorgesteld een kiescollegelid te onthouden van een vergoeding in het geval dat lid tevens lid is van de eilandsraad.

Artikel II

G

Artikelen Ya 31 tot en met Ya 31d

De leden van de VVD-fractie vragen wie voor de Eerste Kamerverkiezingen de ingeleverde kandidatenlijsten en de daarbij behorende stukken controleert. Deze functie komt ingevolge de Kieswet reeds toe aan het centraal stembureau. Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in.

Voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer treedt de Kiesraad als centraal stembureau op. Verwezen wordt naar het voorgestelde artikel Ya 30, derde lid, gelezen in samenhang met artikel S 1, eerste en tweede lid, van de Kieswet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren