

Vergaderjaar 2013–2014

33 131

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer

Nr. 16

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 juni 2014

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft enkele vragen en opmerkingen over de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 maart 2014 over het Kiescollege BES-eilanden (Kamerstuk 33 131, nr. 15).

De vragen en opmerkingen zijn op 28 april 2014 aan de Minister van Binnenlandse Zaken voorgelegd. Bij brief van 17 juni 2014 zijn ze door hem beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Berndsen-Jansen

De adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

De leden van de **VVD-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de algemeen vertegenwoordigende organen van de BES in relatie tot de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Daar de Eerste Kamer thans niet bereid is om het wetsvoorstel dat strekt tot de eerste lezing van de wijziging van de Grondwet inzake het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer te aanvaarden, ligt onderhavige brief voor. Daarin geeft de Minister aan dat hij geen voorstander is van de invoering van een kiescollege voor Caribisch Nederland.

Zij merken allereerst op dat zij geen voorstander zijn van het actief en passief kiesrecht voor niet-Nederlanders voor de eilandsraden indien en zodra in de Grondwet is opgenomen dat de eilandsraden het kiesrecht voor de Eerste Kamer krijgen.

In het kader van het al of niet invoeren van een kiescollege voor Caribisch Nederland vragen de leden van de VVD-fractie de Minister nader uiteen te zetten wat nodig is om zo'n kiescollege te vormen. Wat is er voor nodig om daadwerkelijk tot zo'n kiescollege te komen? Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de Minister hierbij een relatie ziet met de Nederlanders in het buitenland en het indirecte kiesrecht van deze personen voor de leden van de Eerste Kamer. In hoeverre zou het denkbaar en mogelijk zijn om een gezamenlijk kiescollege te vormen voor de Nederlanders op de BES-eilanden en de Nederlanders in het buitenland en deze daarmee invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer? Gaarne krijgen zij een reactie van de Minister.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben kennis genomen van de brief van de Minister over zijn meningsverschil met een groot deel van de Eerste Kamer over de wijze waarop Nederlanders woonachtig in Caribisch Nederland invloed moeten krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Deze leden delen de opvatting van de Minister dat invoering van een speciaal kiescollege voor Caribisch Nederland, waarvoor bovendien de grondwet moet worden gewijzigd, niet proportioneel is. Hoewel deze leden in beginsel het belang van de drie genoemde uitgangspunten delen met de Eerste Kamer, achten zij het gerechtvaardigd om de in omvang zeer beperkte groep niet-Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland na wijziging van de grondwet geen stemrecht te geven voor de verkiezingen van de eilandsraad. Zij zijn het eens met de argumentatie die de Minister in de brief van 6 november 2013 aan de Eerste Kamer uiteen heeft gezet. De leden van de PvdA-fractie spreken voorts de hoop uit dat deze kwestie snel zal worden opgelost.

De leden van de **SP-fractie** constateren dat met de inrichting van Bonaire, Saba en Sint Eustatius als openbaar lichaam een interessant, maar ook ingewikkeld staatsrechtelijk probleem is ontstaan, nu door het ontbreken van een provinciaal verband het kiesrecht voor de leden van de Eerste Kamer zal toekomen aan de leden van de eilandsraden. Zij achten het wenselijk dat niet-Nederlandse ingezetenen van de eilanden stemrecht krijgen voor de eilandsraden, zoals ook niet-Nederlandse ingezetenen in het Europese deel van ons land stemrecht hebben voor de gemeenteraden. Deze leden achten het onwenselijk dat niet-Nederlandse ingezetenen op de eilanden invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer, een mogelijkheid die niet-Nederlandse ingezetenen in het Europese deel van ons land ook niet hebben. De leden van de fractie van de SP constateren dat de regering dit dilemma wil oplossen door niet-Nederlandse ingezetenen van Bonaire, Saba en

Sint Eustatius het kiesrecht te onttrekken. Dit voorstel moet ingaan op het moment dat in de Grondwet wordt opgenomen dat de eilandsraadsleden kiesrecht krijgen voor de Eerste Kamer. Tot die tijd behouden niet-Nederlands ingezetenen van de eilanden het kiesrecht, zo begrijpen deze leden.

De regering rechtvaardigt deze keuze met een beroep op de bijzondere positie van de openbare lichamen, die weliswaar vergelijkbaar zijn met, maar niet hetzelfde zijn als gemeenten. De leden van de fractie van de SP zijn nog niet overtuigd door dit argument. De gemeenteraad in het Europese deel van Nederland en de eilandsraad in het Caribische deel van Nederland zijn beide de politieke vertegenwoordiging van de lokale gemeenschap. Op dit lokale niveau hebben niet-Nederlandse ingezetenen het recht hun stem uit te brengen. Deze leden vragen een nadere toelichting.

De leden van de fractie van de SP vragen bovendien waarom de regering dit besluit nu voorlegt, terwijl nog niet is besloten over de wijziging van de Grondwet. Ook vragen deze leden waarom niet is gewacht op de evaluatie van de nieuwe staatkundige verhoudingen. Vooral bevreemdt het deze leden dat niet gezocht is naar een meer praktische oplossing, die ook kan rekenen op steun van de bevolking op de eilanden. Zij constateren dat de Eerste Kamer een suggestie heeft gedaan voor de instelling op Bonaire, Saba en Sint Eustatius van een kiescollege voor de verkiezingen van de Eerste Kamer. De regering acht dit niet proportioneel, in verband met het geringe aantal kiezers. Deze leden constateren dat in verband met de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius veel wetten en regels zijn gemaakt. Kan de regering nader toelichten waarom zij de geringe schaal van de eilanden in dit geval wel zo belang vindt? De kleine schaal biedt, zo menen de leden van de fractie van de SP, ook mogelijkheden om praktische oplossingen te vinden. Hoe heeft de regering met de eilandsbesturen overleg gevoerd over praktische oplossingen? Is bijvoorbeeld overwogen om bij de verkiezing van de eilandsraden verschillende biljetten uit te reiken aan Nederlanders en niet-Nederlandse ingezetenen?

De leden van de **CDA-fractie** hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de voortgang van de behandeling in de Eerste Kamer van de Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

Deze leden delen de opvatting van de Eerste Kamer, dat recht gedaan moet worden aan drie principiële uitgangspunten:

- Niet-Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland moeten, onder de zelfde voorwaarden die gelden ten aanzien van de gemeenteraadsverkiezingen, kiesrecht krijgen voor de eilandsraadsverkiezingen;
- Niet-Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland mogen geen invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer;
- Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland moeten invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer.

Deze leden vragen, of de regering deze principiële uitgangspunten deelt. Zo nee, welk van deze principiële uitgangspunten acht de regering dan niet principieel? Zo ja, is de regering bereid een voorstel aan de Staten-Generaal voor te leggen, dat recht doet aan elk van deze drie principiële uitgangspunten?

Het verbaast de leden van de CDA-fractie, dat de Minister als argument aanvoert, dat honderdduizenden niet-Nederlanders geen kiesrecht hebben bij de Provinciale Statenverkiezingen. In dezelfde brief stelt de Minister immers, dat de verkiezingen voor de eilandsraden niet vergelijkbaar zijn

met Statenverkiezingen? Kan de Minister dit praktische argument in een principieel debat nader toelichten? Kan de Minister beargumenteren, waarom niet-Nederlanders in het Europese deel van Nederland invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer kan worden ontzegd, als niet-Nederlanders in Caribisch Nederland die invloed wel hebben?

De leden van de **D66-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de uitgangspunten die de Eerste Kamer geformuleerd heeft ten aanzien van de regeling van het kiesrecht voor de eilandsraden en de Eerste Kamer. Zij zien in het voorgestelde Kiescollege BES-eilanden een potentieel goede oplossing om deze uitgangspunten te verwezenlijken. De toegang tot het dichtstbijzijnde bestuur staat dan ook voor buitenlanders die op de BES-eilanden wonen open gelijkelijk de regeling voor de gemeenteraden. De aan het woord zijnde leden zien geen bezwaar tegen het nader uitwerken van deze optie. Er wordt weliswaar voor een kleine groep kiesgerechtigden een nieuw kiescollege in de Grondwet opgenomen om te voorkomen dat zij ook invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer, hetgeen door sommigen als buitenproportioneel gezien wordt. Gezien de speciale positie van Caribisch Nederland binnen het land Nederland vinden de aan het woord zijnde leden dat echter niet per se bezwaarlijk. Wel zijn zij van mening dat de verkiezingen gecombineerd moeten worden met de verkiezingen voor de eilandsraden om zo de organisatorische kosten en lasten zo beperkt mogelijk te houden. De vrees voor schending van het stemgeheim, zoals door de Minister gesteld in de Eerste Kamer, delen zij vooralsnog niet.

II Reactie van de Minister

De leden van de VVD-fractie vragen wat er daadwerkelijk voor nodig is om tot een kiescollege voor Caribisch Nederland te komen.

Voor de introductie van een kiescollege voor Caribisch Nederland is wijziging van de Grondwet nodig. Het huidige voorstel tot wijziging van de Grondwet maakt een kiescollege niet mogelijk. Er zal een nieuw voorstel moeten worden geformuleerd en volgens de gebruikelijke procedure worden ingediend bij de Tweede Kamer.

In de Grondwet en de uitvoeringswetgeving zullen bijvoorbeeld naast regels over de instelling, ook regels moeten worden gegeven over de samenstelling en inrichting van het kiescollege. Verder zullen waarborgen moeten worden gegeven ten aanzien van het onafhankelijk en integer functioneren van de leden van het college en moeten financiële voorzieningen worden getroffen. Ook zullen de nodige maatregelen moeten worden getroffen om de feitelijke uitvoering mogelijk te maken.

Al met al zal een dergelijk college in Caribisch Nederland een nieuw orgaan vormen naast de bestaande eilandsraad. Voordat daartoe wordt besloten, is eerst een afweging nodig of een kiescollege noodzakelijk en proportioneel is. Ik ben, gelet op de te maken afweging, niet overtuigd van nut en noodzaak van een grondwettelijk te verankeren nieuw kiescollege.

De leden van de VVD vragen voorts of de Minister hierbij een relatie ziet met de Nederlanders in het buitenland en het indirecte kiesrecht van deze personen voor de leden van de Eerste Kamer. Zij vragen in hoeverre het denkbaar en mogelijk zou zijn om een gezamenlijk kiescollege te vormen voor de Nederlanders in Caribisch Nederland en de Nederlanders in het buitenland en ook deze laatste categorie Nederlanders daarmee invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer.

Nederlanders in Caribisch Nederland en Nederlanders in het buitenland hebben met elkaar gemeen dat zij geen ingezetenen zijn van een provincie. Er is echter ook een belangrijk verschil: de Nederlanders in Caribisch Nederland wonen in Nederland en de Nederlanders in het buitenland niet. Het grondwettelijke kiesstelsel gaat er voor lokale

verkiezingen vanuit dat alleen *ingezetenen* van een lokale bestuurslaag kiesrecht hebben voor de lokale vertegenwoordigende organen. Het kabinet hecht er aan de Nederlandse ingezetenen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zo spoedig mogelijk (voor 2019) invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer. Het is daarom niet wenselijk nu de discussie over de introductie van een kiescollege voor de Eerste Kamer-verkiezing te verbreden en daarmee het risico te lopen dat een grondwetswijziging niet voor 2019 in werking treedt.

Overigens is bij een kiescollege voor Nederlanders in het buitenland een bijkomende complicatie dat het lastig zal zijn de (stem)waarde van een door de leden van een dergelijk kiescollege uit te brengen stem te bepalen, aangezien niet bekend is hoeveel Nederlanders in het buitenland wonen.

De leden van de SP-fractie vragen om een nadere toelichting op de bijzondere positie van de openbare lichamen, die weliswaar vergelijkbaar zijn met, maar niet hetzelfde zijn als gemeenten. Zij vragen waarom *niet-Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland* – anders dan *niet-Nederlandse ingezetenen van gemeenten* – niet het recht hebben een stem uit te brengen bij de verkiezing van de politieke vertegenwoordiging van de lokale gemeenschap?

De positie van de openbare lichamen is in zoverre bijzonder dat zij niet provinciaal zijn ingedeeld. Dat roept (steeds) de vraag op welke organen de bevoegdheden uitoefenen die in het Europese deel van Nederland aan de provinciale organen toekomen. Doorgaans zijn dit bestaande organen, hetzij op het niveau van de openbare lichamen, hetzij op het niveau van het Rijk. Het ligt daarom in de rede het kiesrecht voor de Eerste Kamer toe te kennen aan de eilandsraden.

In zijn uitspraak van 10 januari 2011 maakt het Gemeenschappelijk Hof van Justitie duidelijk dat – wat betreft het kiesrecht voor *niet-Nederlandse ingezetenen* – de eilandsraad op één lijn te stellen is met de gemeenteraad, *zolang de Grondwet niet aan de eilandsraden het kiesrecht voor leden van de Eerste Kamer toekent*. Daaruit is af te leiden dat er sprake is van gerechtvaardigd onderscheid tussen *niet-Nederlandse ingezetenen van gemeenten* en van openbare lichamen, indien de eilandsraden de leden van de Eerste Kamer kiezen en om die reden het kiesrecht voor de eilandsraden alleen wordt toegekend aan de Nederlandse ingezetenen.

De leden van deze fractie vragen waarom de regering dit besluit nu voorlegt, terwijl nog niet is besloten over de wijziging van de Grondwet. Zij vragen waarom niet is gewacht op de evaluatie van de nieuwe staatkundige verhoudingen.

Zoals eerder gesteld is het van groot belang zeker te stellen dat de Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland zo spoedig mogelijk (voor 2019) invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Daarvoor is wijziging van de Grondwet nodig. De Eerste Kamer heeft te kennen gegeven het grondwetsvoorstel niet verder te willen behandelen in afwachting van de evaluatie. Ook heeft de Eerste Kamer mij verzocht in overleg met uw Kamer te treden en met u de wenselijkheid te bespreken van een nieuw wetsvoorstel tot herziening van de Grondwet dat een apart kiescollege voor Caribisch Nederland regelt.

De leden van de SP-fractie vragen voorts om een nadere toelichting waarom de regering een kiescollege niet proportioneel acht, in verband met het geringe aantal kiezers, terwijl er veel wetten en regels zijn gemaakt in verband met de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Het kabinet acht het kiescollege disproportioneel omdat het gaat om een grondwettelijke regeling die zou worden getroffen met het oog op de belangen van een heel kleine groep mensen, namelijk de meerderjarige

niet-Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen, die bovendien voldoen aan de eisen met betrekking tot rechtmatig verblijf die ook aan de *niet*-Nederlandse inwoners van gemeenten worden gesteld (artikel B 3, tweede lid, van de Kieswet). Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit hiervan mede in het licht van het feit dat de enige reden dat honderdduizenden in Nederland woonachtige buitenlanders wel kiesrecht hebben voor hun gemeenteraad, maar niet voor hun provinciale staten, is gelegen in het feit dat provinciale staten de leden van de Eerste Kamer kiezen. Dit is nooit aanleiding geweest een apart kiescollege in de Grondwet op te nemen, terwijl het aantal betrokkenen ongeveer 200 maal groter is.

Ook vragen de leden van dezelfde fractie of de regering met de eilandsbesturen overleg heeft gevoerd over praktische oplossingen. Zij vragen of bijvoorbeeld is overwogen om bij de verkiezing van de eilandsraden verschillende biljetten uit te reiken aan Nederlanders en *niet*-Nederlandse ingezetenen.

Het kabinet veronderstelt dat de aan het woord zijnde leden doelen op de mogelijkheid om één stemming te houden voor zowel de eilandsraad als het kiescollege voor de Eerste Kamer. Aan de ene groep kiezers (de Nederlanders) zou dan een stembiljet met bijvoorbeeld een andere kleur worden uitgereikt dan aan de andere groep kiezers (de *niet*-Nederlanders). De door de Nederlandse kiezers uitgebrachte stemmen zouden gelden voor de eilandsraad én het kiescollege en de door de *niet*-Nederlandse kiezers uitgebrachte stemmen alleen voor de eilandsraad. Het uitbrengen van één stem veronderstelt echter dat er slechts één kandidatenlijst is. Aangezien op basis van de stemming ook de samenstelling van het kiescollege voor de Eerste Kamer moet worden bepaald en het niet wenselijk is dat *niet*-Nederlanders invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer, blijft het passief kiesrecht in dat geval voorbehouden aan Nederlanders. *Niet*-Nederlanders krijgen dan, anders dan bij de gemeenteraadsverkiezingen, slechts actief kiesrecht voor de eilandsraadsverkiezingen.

Over praktische oplossingen is geen overleg met de eilandsbesturen gevoerd, omdat die oplossingen steeds toch de invoering van een kiescollege impliceren.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de drie door de Eerste Kamer genoemde uitgangspunten eenzelfde gewicht toekent. Zoals blijkt uit eerder overleg met de Eerste Kamer (Kamerstuk 33 131, B, Kamerstuk 33 268, I, K, L, M) en het recente wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet (Kamerstuk 33 900) vindt het kabinet het uitgangspunt dat *niet*-Nederlandse ingezetenen invloed moeten hebben op de samenstelling van de meest nabije bestuurslaag ondergeschikt aan de andere uitgangspunten. Daarbij neemt het kabinet in overweging dat de Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd bij de verhouding tussen en de afweging van de twee principiële uitgangspunten (wel kiesrecht voor *niet*-Nederlandse ingezetenen voor de eilandsraden, geen invloed op de samenstelling van Eerste Kamer) ook acht te slaan op de betekenis die in dat verband toekomt aan het proportionaliteitsbeginsel.¹ Bovendien zij opgemerkt dat in veel landen geen kiesrecht voor de meest nabije bestuurslaag is toegekend aan niet-onderdanen (en in Nederland dit ook pas eind jaren '80 is ingevoerd).

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie om een nadere toelichting van het argument dat honderdduizenden *niet*-Nederlanders geen kiesrecht hebben bij de Provinciale Statenverkiezingen. Ook vragen zij waarom *niet*-Nederlanders in het Europese deel van Nederland invloed op de

¹ Kamerstuk 33 131, nr. 4.

samenstelling van de Eerste Kamer kan worden ontzegd, als *niet*-Nederlanders in Caribisch Nederland die invloed wel hebben. Het genoemde argument relateert het belang van het toekennen van kiesrecht aan *niet*-Nederlanders bij decentrale verkiezingen. Om misverstanden te voorkomen wijst het kabinet er op dat het van oordeel is dat *niet*-Nederlanders (of zij nu in het Europese deel van Nederland of in Caribisch Nederland wonen) geen invloed moeten krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer.