

Vergaderjaar 2008–2009

31 956

Wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 9 september 2009

De vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	1
2. Algemeen	2
3. Wetsystematiek	2
4. Eilandraadsverkiezingen	3
5. Tweede Kamerverkiezingen	4
6. Eerste Kamerverkiezingen	4
7. Verkiezingen voor het Europees Parlement	5
8. Organisatorische aspecten	5
8.1. Tijdstip	6
8.2. Stembiljetten	6
8.3. Volmachten	7
9. Passief kiesrecht	7

Artikelsgewijze toelichting

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetvoorstel dat – als uitvloeisel van de toetreding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen tot Nederland – het kiesrecht voor zowel de eilandsraden als de Tweede Kamer, de Eerste Kamer en het Europees Parlement regelt. Het levert een verfijnd kiesproces dat, zo stelden zij tot hun voldoening vast, oog heeft voor de positie van kleine, kwetsbare eilanden op grote afstand van «Den Haag» gelegen. Niettemin hebben zij nog wel enkele vragen, deels verpakt in kritische opmerkingen. Die betreffen met name de verkiezing van de

¹ Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Voorzitter, Van Gent (GL), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Blok (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Remkes (VVD), Van Bochove (CDA), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Sterk (CDA), Leerdam (PvdA), Ondervoorzitter, Van Hijum (CDA), Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Ortega-Martijn (CU), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Gill'ard (PvdA), Lempens (SP), Ouwehand (PvdD), Kuiken (PvdA) en , De Rouwe (CDA).

Plv. leden: Ten Broeke (VVD), Halsema (GL), Van Leeuwen (SP), Van der Vlies (SGP), Zijlstra (VVD), Wolbert (PvdA), Weekers (VVD), De Nerée tot Babberich (CDA), Poppe (SP), Vacature (CDA), Vacature (CDA), Blom (PvdA), Vacature (CDA), Van Miltenburg (VVD), Spekman (PvdA), Vacature (CDA), Voordewind (CU), Graus (PVV), Koşer Kaya (D66), Vacature (SP), Bouchibti (PvdA), Van Dijk (SP), Thieme (PvdD), Kalma (PvdA) en Vacature (CDA).

Eerste Kamer, de toekenning van het kiesrecht aan niet-Nederlanders, het tijdstip van met name Tweede Kamerverkiezingen en de volmacht-regeling.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Wel hebben zij nog een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie zien graag zoveel mogelijk uniformiteit in de Kieswet, zodat voor alle kiezers gelijke rechten gelden. Zij hebben begrip voor enkele praktische uitzonderingen, maar spreken de hoop uit dat deze binnen een aantal jaren zo veel mogelijk worden weggewerkt.

De leden van de VVD-fractie hebben op enkele kernpunten van dit wetsvoorstel hun opmerkingen reeds gemaakt bij wetsvoorstel 31 954 en daar tot uitdrukking gebracht dat zij met zeer gemengde gevoelens van onderhavig wetsvoorstel kennis hebben genomen. Daarnaast hebben zij bij onderhavig wetsvoorstel nog enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel, dat het kiesrecht regelt voor de burgers van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Bij hen leeft nog een enkele vraag over de waarborgsommen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de positie als openbaar lichaam van drie eilanden. Zij hebben enkele vragen.

2. Algemeen

Met voldoening stelden de leden van de CDA-fractie vast dat de invoeging van het kiesrecht voor de inwoners van de nieuwe openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba op zodanig manier vorm krijgt dat maximaal mogelijk rekening wordt gehouden met specifieke omstandigheden ter plekke. Dat roept wel de vraag op of niet, zoals de Kiesraad suggereert, de Rijksvertegenwoordiger een speciale rol dient te worden toegekend. Graag vernemen zij waarom de regering dit voorstel afwijst.

3. Wetsystematiek

Alvorens in te gaan op verschillende onderdelen van het wetsvoorstel, wilden de leden van de CDA-fractie – in navolging van de Raad van State – de wetsystematiek aan de orde te stellen. Er dreigt, mede als gevolg van de specifiek op de situatie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba toegesneden procedure, een volstrekt onleesbare wet te ontstaan. De Kieswet, toch al niet een roman voor een regenachtige zomerdag, wordt steeds ondoorgrondelijker. Soms moet met veel moeite en groeiende ergernis de kennelijk door de wetgever beoogde procedure, al bladerend en notities makend, worden gereconstrueerd. Heeft de staatssecretaris zelf, zeg, de bepalingen rondom de verkiezing voor het Europees Parlement Saba gelezen? Eenvoudiger zal wel niet kunnen, maar toegankelijker toch wel? De regering onderkent de onleesbaarheid van de Kieswet, hetgeen het niet veel beter maakt. Om te verduidelijken wat bedoeld is, komt er een speciale circulaire. Zo'n hulpmiddel wijzen de aan het woord zijnde leden vanzelfsprekend niet af. Maar zij benadrukken dat het niet meer dan een hulpmiddel kan zijn: de wet op zichzelf moet helder en toegankelijk zijn. Vandaar hun vraag aan de regering om, ook in het kader van de algehele herziening en doorlichting van de Kieswet, aandacht aan de leesbaarheid en toegankelijkheid te besteden. Wil zij de Kiesraad ter zake om advies vragen?

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor het feit dat de Raad van State in zijn advies signaleert dat de gevolgde wetstechniek leidt tot een in hoge mate onleesbare wetstekst. De regering stelt dat dit vooral geldt voor de gebruikers op de eilanden, terwijl de algehele leesbaarheid van de wetstekst nu optimaal is. Moet niet juist het belang van de gebruikers in Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorop worden gesteld, nu voor hen zo'n ingrijpende verandering van het kiesstelsel wordt ingevoerd? Op welke manier kan deze groep tegemoet worden gekomen? Deze leden ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

Het is, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie, de bedoeling een circulaire te maken, waarin het hele verkiezingsproces zal worden beschreven. Dat stelt hoge eisen aan de tekst van de circulaire, want wat gebeurt er als blijkt dat er een verschil is tussen de wet en de circulaire, zo vragen deze leden.

4. Eilandsraadverkiezingen

De leden van de CDA-fractie stellen vragen over de toekenning van het actieve kiesrecht aan niet-Nederlanders die vijf jaar op de eilanden of elders in Nederland hebben gewoond. Dreigt die uitbreiding van het aantal kiesgerechtigden het bestuur niet te ontwrichten? Als in één klap een groep «buitenstaanders» toegang krijgt tot de stembus, kan het op kleine eilanden de politieke verhoudingen in de eilandsraad op de kop zetten – ten nadele van de gevestigde bevolking. Om hoeveel niet-Nederlanders gaat het (naar schatting)? Heeft de regering de opvattingen ter zake gepeild op Bonaire, Sint Eustatius en Saba? Kunnen zij met die uitbreiding akkoord gaan?

De eerste verkiezingen voor de Eilandsraden, zo merken de leden van de SP-fractie op, vinden plaats op 2 maart 2011, gelijktijdig met de verkiezing van de leden van Provinciale Staten. Betekent dit dat in de toekomst de verkiezingen van de Eilandsraden altijd gelijktijdig plaatsvinden met de Provinciale Statenverkiezingen, zo vragen deze leden. Of zullen deze in de toekomst tegelijk met de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden? Wat voor gevolgen zal dit hebben voor de verkiezing van de Eerste Kamer? Deze leden ontvangen op dit punt graag een toelichting.

De leden van de VVD-fractie vragen of zij terecht uit de Memorie van Toelichting afleiden dat iemand uit Curaçao of Aruba ook het actief kiesrecht voor de eilandsraden BES heeft, als hij aan de vereisten voldoet. Die leden vragen zich voorts af of de leden van Provinciale Staten in de provincies in Nederland straks ook een stem kunnen uitbrengen op een lijst die door een partij op de BES-eilanden is ingediend? Deze leden ontvangen graag een toelichting van de regering op deze punten.

Hoewel de termijn van vijf jaar voor niet-ingezetenen ook geldt voor de verkiezingen binnen Nederlandse gemeenten, vragen de leden van de SGP-fractie zich af waar deze grens precies vandaan komt. Is dit een Europese verplichting? Kan inzicht verschaft worden in het aantal niet-Nederlanders dat naar verwachting door deze maatregel voor deelname aan de verkiezingen in aanmerking komt? Gold de mogelijkheid voor deelname ook reeds onder de bestaande regelgeving op de Antillen? Kennen andere Europese landen vergelijkbare bepalingen? Ook vragen deze leden zich af of de termijn van vijf jaar alleen geldt voor zover hij is doorgebracht op het desbetreffende eiland, of dat ook de termijn wordt meegerekend die doorgebracht is op een ander eiland of in het Europese deel van Nederland. Kan hier een nadere toelichting gegeven worden?

5. Tweede Kamerverkiezingen

De leden van de CDA-fractie billijken, alles afwegende, de keus van de regering om in de Tweede Kamer geen gereserveerde zetels voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba te creëren. Dat zou te verstorend werken. Maar verdient het daarom geen aanbeveling om, als onderdeel van de versterkte inspraakprocedure (geregeld in de Wet Openbare Lichamen BES), de eilandbesturen een «bijzondere toegang» tot ook hun parlement te geven?

6. Eerste Kamerverkiezingen

De leden van de CDA-fractie staan aarzelend tegenover de voorgestelde procedure voor Eerste Kamerverkiezingen. Naar de letter genomen – de regering draait er nauwelijks omheen – levert het strijd op met de Grondwet, met name artikel 55. Waar zo uitdrukkelijk bepaald wordt dat de leden van de Eerste Kamer worden verkozen door de leden van provinciale staten, vergt het veel in- en uitlegkunde om (deze!) openbare lichamen ook als kiescollege aan te wijzen. Praktische zin (in combinatie met een gebrek aan goede alternatieven) geeft, zo stelden deze leden vast, uiteindelijk de doorslag om deze feitelijke afwijking van de Grondwet voor lief te nemen. Maar zo'n creatieve noodsprong vergt wel een serieuze inkadering. Voor hun uiteindelijk beoordeling van dit voorstel, is voor de aan het woord zijnde leden de beantwoording van twee vragen van belang:

1. Kan de regering de verzekering geven dat het tot deze ene uitzondering beperkt zal blijven? Zijn, anders gezegd, van haar geen voorstellen te verwachten waarbij de wetgever ter toepassing van een grondwettelijke voorziening een ander orgaan in de plaats stelt dan die de Grondwet zelf met name noemt?
2. Kan de regering toezeggen dat nog voor de eerstvolgende Kamerverkiezingen een voorstel tot aanpassing van de Grondwet in eerste lezing (zgn. verklaringwet) bij de Kamer zal worden ingediend?

De leden van de PvdA-fractie wijzen er op dat de regering stelt dat er in ieder geval op de korte termijn een bevredigende constructie bestaat voor de verenigbaarheid van de wetswijziging met de Grondwet. Kunnen op termijn wel wijzigingen van de Grondwet worden verwacht? Zo ja, met betrekking tot welke artikelen, zo vragen deze leden.

De keuze om de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de eilandraadsleden te laten plaatsvinden roept bij de leden van de SGP-fractie de vraag op hoe de stemwaarde van deze eilandsraden zich verhoudt tot de stemwaarde in de verschillende provincies. Heeft de berekening van de stemwaarde voor de drie eilanden tot gevolg dat de stemmen op de Antillen, gecorrigeerd voor het inwoneraantal, precies even zwaar meetellen als de uitgebrachte stemmen in Nederlandse provincies?

Kan verder worden aangegeven waarop het in voetnoot 3 genoemde gemiddeld aantal zetels in de eilandsraden op is gebaseerd? Waarom worden hier andere getallen genoemd dan in de Wet openbare lichamen BES?

7. Verkiezingen voor het Europees Parlement

Is het niet vreemd, zo vragen de leden van de CDA-fractie, dat voor Europese verkiezingen niet-Nederlandse Unieburgers, korter dan vijf jaar woonachtig op Saba, Sint Eustatius en/of Bonaire, zijn uitgesloten? Het laat zich formeel rijmen met Europese Verdragen en de bijzondere (LGO-

)status van de eilanden ten opzichte van de Europese Unie. Maar is het geen uitzondering die zo kort mogelijk moet duren?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering stelt dat artikel 19, tweede lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaalt «... dat iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement heeft in de lidstaat waar hij verblijft onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat, [...]» geen verplichtingen [schept] ten aanzien van niet-Nederlandse Unieburgers die woonachtig zijn in de landen en gebieden overzee waaronder Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In Bijlage 1 van het advies van de Kiesraad (23 oktober 2008) wordt echter een onderscheid gemaakt tussen de stemgerechtigden in de landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba, en op de BES-eilanden. Hoe wordt dit verschil verklaard, zo vragen deze leden. De aan het woord zijnde leden vragen voorts aandacht voor de opmerkingen van de Kiesraad dat de kring van kiesgerechtigden voor de verschillende verkiezingen met de inwerkingtreding van voorgestelde wetswijziging nog verder versnippert. Heeft de regering op de lange termijn een meer eenduidig regime voor ogen, zo vragen deze leden.

Voor wat betreft de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement geldt dat met ingang van de verkiezing in 2009, de inwoners van de Nederlandse Antillen en Aruba voor de verkiezing zijn gelijkgesteld met kiezers buiten Nederland. Dit zal in de toekomst ook gelden voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Begrijpen de leden van de SP-fractie het goed dat vanaf dat moment voor deze eilanden geen stembescheiden meer aangevraagd hoeven te worden en dat zij, net als de stemmers in het Europese deel van Nederland, automatisch worden opgeroepen middels een stempas?

8. Organisatorische aspecten

8.1. Tijdstip

Het tijdstip van de verkiezingen riep bij de leden van de CDA-fractie nogal wat vragen op. Zij delen het uitgangspunt van de regering om verkiezingen bij voorkeur op dezelfde dag te laten plaatshebben. Maar ze vroegen zich af of het in dit geval – gezien het tijdsverschil van vijf of zes uur met de West – geen ongewenste bijeffecten zou hebben: waar in Nederland de officieuze stemuitslagen al binnenrollen, zijn de stembussen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba nog open. Dat kan toch kiezers beïnvloeden? Doet de staatssecretaris daar niet te bagatelliserend over? Wil de regering daarom nog eens motiveren, vroegen deze leden, waarom ze niet ingaat op de suggestie van de Kiesraad om de verkiezingen voor met name de Tweede Kamer op de eilanden een dag eerder te organiseren en pas te beginnen met het tellen van de stemmen als in het Europese deel van Nederland de stembussen gesloten zijn.

De leden van de PvdA-fractie signaleren dat de verkiezingen van de Tweede Kamer en het Europees Parlement zowel in Nederland als op de BES-eilanden op dezelfde dag zullen plaatsvinden, iets dat de Raad van State zeer onwenselijk acht omdat de Europees Nederlandse uitslag al bekend zal zijn wanneer de stembussen op de BES-eilanden nog geopend zijn, en er daardoor sprake kan zijn van beïnvloeding van kiezers. Wat is de onderbouwing van de regering om de Europese Parlementsverkiezingen in het Europese deel van Nederland niet op vrijdag te laten plaatsvinden nu de Raad van State grote bezwaren heeft tegen gelijktijdige stembusgang? Is de regering voornemens om dit probleem met de Europese Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in Europees verband aan de orde te stellen? Hoe wordt er in andere

landen met deze problematiek omgegaan? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op deze punten.

De leden van de SP-fractie hebben nog een vraag over de tekst van de memorie van toelichting. Hierin wordt gesteld dat de Europese verkiezingen in de openbare lichamen plaatsvinden op dezelfde dag waarop deze plaatsvinden in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, waar tot 15.00 uur kan worden gestemd. Eerder wordt in de memorie van toelichting echter gesproken van verruiming van openingstijden van de stemlokalen, van 7.30 uur tot 21.00 uur. Deze laatste tijden lijken deze leden de juiste tijden. Graag ontvangen deze leden een toelichting.

8.2. Stembiljetten

Met belangstelling hebben de leden van de CDA-fractie er kennis van genomen dat de regering overweegt om – in navolging van de kleuren die bij Antilliaanse verkiezingen gebruikelijk zijn – binnen heel Nederland logo's/beeldmerken van politieke partijen op stembiljetten mogelijk te maken. Kan worden aangegeven hoe het met het aangekondigde «onderzoek» staat? Waar wordt dat «draagvlak» gezocht? Mag uit die aankondiging worden afgeleid dat er geen voornemens bestaan om, zoals in de Caribische delen van het Koninkrijk gebruikelijk, foto's van lijsttrekkers op stembiljetten af te drukken?

8.3. Volmachten

De leden van de CDA-fractie voelen zich ongemakkelijk bij de uitzonderingen op de volmachtregeling die voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gaan gelden. Belangrijk, internationaal vastgelegd uitgangspunt voor verkiezingen is toch – ook de Raad van State wijst op dat principe – dat kiezers onder dezelfde voorwaarden hun stem moeten kunnen uitbrengen? Dat is toch niet veel minder dan een grondrecht? Kennelijk zijn er op de eilanden zulke slechte ervaringen met volmachten opgedaan dat er redenen zijn om stemmen-per-volmacht enkel en alleen in het uitzonderingsgevallen mogelijk te maken. Maar waarom worden de voorwaarden voor met name eilandsraadverkiezingen zo zwaar gemaakt. Kiezers hebben een doktersbriefje of een vliegticket nodig om aan te tonen dat ze werkelijk niet naar het stembureau kunnen komen? Waarom volstaat niet de algemene regel – recentelijk voor Nederland in de Kieswet vastgelegd – dat de volmachtneer een identiteitsbewijs van de volmachtgever moet tonen? De aan het woord zijnde leden hebben behoefte aan nadere motivering van de regering. Waarom is niet ingegaan op de suggestie van de Raad van State om die uitzonderingen op de volmachtregel het karakter van een (tijdelijke) overgangsmaatregel te geven?

De leden van de PvdA-fractie wijzen er op dat met de invoering van het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet en enkele andere wetten houdende invoering van het stemmen met een stempas naar keuze binnen de eigen gemeente (Kamerstukken II, 2005/06, 30 569) ook voor de Tweede Kamer- en Europees Parlementsverkiezingen op de BES-eilanden een identificatieplicht wordt ingevoerd. Bij de laatste Europese Verkiezingen heeft dit in Nederland in een aantal gevallen voor onduidelijkheden en problemen gezorgd. Hoe wordt ervoor gezorgd dat deze problemen zich op de BES-eilanden niet voordoen en dat de stemgerechtigden aldaar in een vroeg stadium bekend zijn met de vereiste legitimatieplicht bij het stemmen?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de bezwaren van Bonaire, Sint Eustatius en Saba vooral de eilandsraadsverkiezingen betreffen. Als

gevolg van dit wetsvoorstel zal er ten aanzien van volmachten bij de verschillende verkiezingen op de drie eilanden een verschillend systeem gelden. Wat zijn de consequenties hiervan voor de duidelijkheid van het systeem van volmachtverlening? Is het risico niet groot dat hierdoor juist wel fraude kan ontstaan, omdat het systeem niet duidelijk is voor burgers en daar misbruik van gemaakt kan worden?

9. Passief kiesrecht

De leden van de VVD-fractie vragen of in hoofdstuk 8.1, derde regel van onderen, in plaats van «passief kiesrecht», niet bedoeld is «actief kiesrecht».

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I E, G, J en K

Kan de regering toelichten, vragen de leden van de CDA-fractie, waarom de vereiste waarborgsommen in de West in dollars kunnen worden voldaan? Levert dat geen ongerechtvaardigde verschillen op? Ook binnen het Europese deel van het Koninkrijk wordt toch geen rekening gehouden met (regionale) verschillen in koopkracht?

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat de waarborgsommen die de wet vereist verschillen voor de burger in het huidige Nederland en in de toekomstige openbare lichamen. Deze leden vragen om in te gaan op het verschil in bedragen, daar juist gepoogd wordt om burgers op de toekomstige openbare lichamen en in het huidige Nederland dezelfde mogelijkheden te geven voor de uitoefening van hun actief en passief kiesrecht.

Artikel I H

De leden van de CDA-fractie vragen, waarom gekozen wordt voor de constructie dat in het Europese deel van Nederland gevestigde politieke partijen via een gemachtigde in de kieskring Bonaire allerlei benoemingshandelingen moeten verrichten? Een zgn. verlengd loket is toch (administratief) een eenvoudiger regeling?

Ya1

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het artikel dat de Kieswet van toepassing verklaart voor de openbare lichamen in Ya1 is opgenomen. Is het niet duidelijker om een van toepassingverklaring van een Nederlandse wet voor de drie eilanden standaard in het begin van de wet op te nemen?

Artikel Ya 4 e.v.

Het pleidooi voor een verlengd loket – zoals opgebracht bij artikel H – wint aan kracht, menen de leden van de CDA-fractie, door de (sympathieke) introductie van een verlengd loket voor Saba en Sint Eustatius ten opzichte van het hoofdstembureau in Bonaire. Waarom wordt een Hagenaar of Amsterdammer onthouden wat een Sabaan of Statiaan wel rechtens wordt toegekend?

De leden van de VVD-fractie vragen t.a.v. art Ya4 waarom er daar de keuze is gemaakt dat de gezaghebber van de inleveraar «kan» verlangen dat deze zich identificeert. Zou het kiezen voor een verplichting uit een oogpunt van het voorkomen van fraude niet de voorkeur verdienen?

Artikel Ya 47

Kan de regering aangeven, informeren leden van de CDA-fractie, om hoeveel vreemdelingen het gaat?

De voorzitter van de commissie,
Van Beek

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx