

Vergaderjaar 2015–2016

34 341

Wijziging van de wet houdende 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 (kiescollege Eerste Kamer)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 18 december 2015

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, 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 gemaakt-te opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

1.	Inleiding	1
2.	De wenselijkheid van een apart kiescollege voor de Eerste Kamer naast de eilandsraad	2
3.	De voorgestelde regeling	3
4.	Procedurele aspecten	3
5.	Planning	4
6.	Consultatie en advisering	4

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om in de Caribische openbare lichamen naast de eilandsraden aparte kiescolleges te vormen, waarvan de leden – tezamen met de leden van provinciale staten – de leden van de Eerste Kamer kiezen. Graag willen deze leden nog enkele opmerkingen maken.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het belangrijk dat de bewoners van Caribisch Nederland stemrecht krijgen voor de Eerste Kamer.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderkennen het dilemma dat ontstaat wanneer de eilandsraden zouden fungeren als kiescolleges voor de Eerste Kamer. Deze leden onderschrijven de uitgangspunten van het kiesrecht, namelijk dat niet-Nederlanders actief en passief kiesrecht dienen te hebben voor de eilandsraden en dat niet-Nederlanders geen invloed dienen te hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Deze leden onderschrijven dan ook de door de regering gekozen principiële oplossing door de vorming van afzonderlijke kiescolleges voor de Eerste Kamer.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hechten aan het verenigen van de uitgangspunten die door de Eerste Kamer zijn geformuleerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn blij dat de regering nu heeft gekozen voor een regeling die het mogelijk maakt dat inwoners van de BES-eilanden, net als andere Nederlanders, via een getrappt systeem invloed hebben op de Eerste Kamer, zonder dat daarbij niet-Nederlanders hoeven te worden uitgesloten van het kiezen van de eilandsraden. Zij hebben daarover nog wel enkele vragen. Voorts hebben zij belangrijke bedenkingen bij de voor dit wetsvoorstel gekozen route van een novelle op een verklaringswet en de staatsrechtelijke zuiverheid en houdbaarheid daarvan.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel om een novelle in te dienen over het instellen van een kiescollege voor de Eerste Kamer. Deze leden delen het uitgangspunt dat er een goede regeling komt voor de betrokkenheid van de eilanden bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

2. De wenselijkheid van een apart kiescollege voor de Eerste Kamer naast de eilandsraad

Daar het genoegzaam bekend is dat dit wetsvoorstel een bijzondere voor-geschiedenis kent, gaan de leden van de VVD-fractie daar niet nader op in. Wel willen zij nog eens benadrukken dat zij er geen voorstander van zijn dat niet-Nederlanders invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dat moet voorbehouden zijn aan personen met de Nederlandse nationaliteit. De leden van de VVD-fractie stemmen dan ook in met het instellen van het voorgestelde aparte kiescollege, dat uitsluitend wordt samengesteld door personen met de Nederlandse nationaliteit. Zij hebben dat overigens reeds eerder gedaan in een algemeen overleg, gehouden op 17 maart 2015 (TK 33 900, nr. 12 herdruk).

De uitwerking van het onderhavige kiescollege geschiedt bij gewone wet, met name is dan de vraag aan de orde of er voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba één kiescollege moet worden gevormd dan wel per openbaar lichaam een apart kiescollege. De leden van de VVD-fractie wachten het voorstel van de regering daaromtrent af.

Ook de leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat met dit wetsvoorstel een geschikte variant is gevonden, die voorkomt dat niet-Nederlanders stem-recht krijgen, door de oprichting van een kiescollege naast de eilandsraden. De leden merken tevens tot hun tevredenheid op dat zowel het bestuurs-college van Saba als de Kiesraad zich kunnen vinden in het voorstel.

3. De voorgestelde regeling

De leden van de D66-fractie hechten aan het verenigen van de uitgangspunten die door de Eerste Kamer zijn geformuleerd, te weten: kiesrecht voor niet-Nederlanders op de BES-eilanden voor hun dichtstbijzijnde bestuurslaag, zonder dat zij invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer, en dat Nederlanders op de BES-eilanden wel invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Met dit voorstel lijkt de regering hiervoor zorg te dragen door middel van een of meerdere Kies-colleges BES en komt zij daarmee tegemoet aan de wens van beide Kamers. De aan het woord zijnde leden hechten er aan te benadrukken dat wat hen betreft met dit voorstel niet vooruitgelopen wordt op de besluitvorming naar aanleiding van de evaluatie van de staatkundige structuur. Zij hopen daarnaast dat het Kiescollege tijdig wettelijk geregeld is opdat reeds in 2019 Nederlanders op de BES-eilanden hun kiesrecht voor de Eerste Kamer kunnen uitoefenen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom is gekozen voor een open bepaling, waarin in het midden wordt gelaten of er één kiescollege komt dan wel meerdere kiescolleges worden ingesteld? Deze leden hebben kennisgenomen van het advies van de Kiesraad op dit punt, maar vragen naar de inhoudelijke onderbouwing daarvan.

Deze leden vragen voorts of er aandacht is voor de wenselijkheid van gelijktijdige verkiezingen. Saba heeft, hoewel zij het wetsvoorstel zeer steunt, aandacht gevraagd voor het ondervangen van mogelijk onbegrip van de bevolking voor het feit dat er nog eens moet worden gestemd op een kiescollege dat enkel indirect de Eerste Kamer samenstelt. Hoe wil de regering dit risico ondervangen, zo vragen deze leden?

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat er intussen wel een complex wetgevingsproces is ontstaan. Met het instellen van een kiescollege lijkt hier enerzijds een oplossing voor te komen, maar anderzijds is er nog veel onduidelijk over de precieze vormgeving. De precieze staatkundige positie van deze eilanden is weliswaar geregeld, maar nog wel punt van aandacht. Dat maakt deze wetgevingsprocedure ingewikkeld. Zou het inderdaad in het algemeen niet beter zijn om eerst meer duidelijkheid te hebben over de precieze staatkundige vormgeving? De leden van de SGP-fractie vragen voorts zich af of er – hoewel dit niet bedoeld is – uit citeertitel, opschrift en considerans van het wetsvoorstel niet toch al een keuze lijkt te liggen voor één in plaats van meerdere kiescolleges. Zij begrijpen dat de regering deze keuze nog volledig open wil laten. Zou het dan niet voor de hand liggen dat hier in de verwoording ook zoveel mogelijk bij aangesloten wordt? Zou het dan niet beter zijn om consequent te spreken over «een of meer kiescolleges» of over «de wijze waarop de betrokkenheid van de Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer is gewaarborgd»?

4. Procedurele aspecten

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het nog niet eerder is voorgekomen dat een inhoudelijke novelle is ingediend bij een voornemen tot wijziging van de Grondwet. Daarmee vormt dit wetsvoorstel een nieuw hoofdstuk in de 40-jarige geschiedenis van de inhoudelijke novelle, maar wellicht net zozeer in de staatsrechtelijke traditie van grondwetswijzigingen. In het licht van de zware procedure die de grondwetgever voor wijziging van de Grondwet heeft opgetuigd zijn in de ogen van deze leden vragen te stellen bij de passendheid van een dergelijk novelletraject en de gekozen inrichting daarvan. Kan de regering reflecteren op de staatsrechtelijke betekenis van inhoudelijke novelles bij

grondwetswijzigingen in het algemeen? Voorts vragen deze leden of voorliggend wetsvoorstel moet worden gezien als een reguliere wijzigingswet of als een grondwetswijzigingswet? Is het staatsrechtelijk niet noodzakelijk dat ook deze novelle een dubbele lezing volgt, zodat de inhoudelijke novelle zich zoveel mogelijk gedraagt als een gewone grondwetswijzigingswet, met als enkel verschil dat zij nog voor de bekrachtiging van de te wijzigen bepaling wordt aangenomen door de Eerste Kamer? Dat heeft immers steeds de rechtvaardiging van de novelleprocedure gevormd.

Voorts constateren deze leden dat het door de regering aangedragen argument dat de staatsrechtelijk toelaatbaarheid van de hier gekozen route van een novelle op de verklaringswet is vast komen te staan met een brief van Minister-President Den Uyl (TK 13871) allerm minst juist lijkt. Deze brief beschrijft de genoemde route slechts kort, zonder daar staatsrechtelijke of inhoudelijke argumenten of onderbouwing bij te noemen. Bovendien is de brief geschreven kort nadat van de Raad van State advies werd gevraagd over de toelaatbaarheid van een inhoudelijke novelle. Dit advies (Ned. Stscr. 27 mei 1974, nr. 100, p. 3.) rept niet over de mogelijkheid van het wijzigen van een verklaringswet. Deze leden vragen de regering op deze constatering te reageren en alsnog uitgebreid te onderbouwen waarom de hier gekozen route staatsrechtelijke zou deugen.

Daarnaast vragen deze leden nog waarom niet is gekozen voor één van de gepaarde inwerkingtredingsbepalingen voor novelles uit de aanwijzingen voor de regelgeving? En kan de regering aangeven waarom zij niet gewoon heeft gekozen voor de (koninklijke) weg van één nieuw grondwetswijzigingstraject, onder intrekking van het te «novelleren» wetsvoorstel? Is voor een novelle gekozen om tijd te winnen?

5. Planning

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan aangeven, nu zij het kiescollege snel rond wil hebben, hoe de planning van het verdere traject van formele wetgeving en regelgeving er wat haar betreft zou kunnen uitzien.

6. Consultatie en advisering

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering zo snel mogelijk van Bonaire en Sint Eustatius een inhoudelijke reactie te krijgen, zodat die bij de parlementaire behandelingen betrokken kan worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de opvatting van Bonaire over dit wetsvoorstel inmiddels bekend is.

Als de leden van de SGP-fractie het goed zien wil de regering met deze novelle niet vooruitlopen op de evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur van de Caribische eilanden. Deze leden constateren dat twee eilandsraden, van Bonaire en Sint Eustatius, nog geen standpunt in willen nemen over dit wetsvoorstel in verband met de evaluatie en het referendum. Heeft de regering intussen meer duidelijkheid gekregen hoe deze eilandsraden nu staan ten opzichte van dit wetsvoorstel?

De voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

De adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx