



Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
22 mei 2017

Ons kenmerk
2017-0000185955

Inlichtingen
mr. W.A.E. Brüheim
T 070 426 6266
F 070 751 7078

Uw kenmerk

Blad
1 van 5

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Advies kiescolleges Eerste Kamer

1. Inleiding

De leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal worden op dit moment gekozen door de leden van de provinciale staten, die op hun beurt gekozen worden door de kiesgerechtigde Nederlanders die in een provincie woonachtig zijn. Nederland telt echter ook drie bijzondere openbare lichamen: Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zij maken geen onderdeel uit van een provincie. Het gevolg hiervan is dat in het Europese deel van Nederland woonachtige Nederlanders indirect invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer, terwijl Nederlanders die in het Caribische deel van Nederland wonen dat niet hebben. Om deze ongelijkheid op te heffen, is op 23 maart jl. een voorstel tot wijziging van de Grondwet bij de Tweede Kamer ingediend.¹ Dat voorstel strekt ertoe de leden van de Eerste Kamer ook te laten kiezen door de leden van een of meer kiescolleges, waarbij de Nederlanders die in het Caribische deel van Nederland wonen het recht krijgen de kiescollegeleden te kiezen. Met het conceptwetsvoorstel waarover u de Kiesraad thans om advies hebt gevraagd,² wordt dit voorstel nader uitgewerkt. Daarmee vormt het een (voorlopig) sluitstuk van een langlopende principiële discussie over de wijze waarop Nederlanders in het Caribische deel van Nederland invloed moeten krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer.³

2. Samenvatting

Dit conceptwetsvoorstel regelt dat individuele Nederlanders in het Caribische deel van Nederland, net als individuele Nederlanders in het Europese deel, invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Daarbij zoekt het aansluiting bij meerdere – soms afwijkende – wettelijke regimes voor de verkiezing van andere vertegenwoordigende organen in ons land. De Kiesraad kan zich in grote lijnen

¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 702, nrs. 1-3. Het betreft een voorstel in tweede lezing.

² Conceptwetsvoorstel Wijziging van de Kieswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de introductie van kiescolleges voor de Eerste Kamer voor het Caribische deel van Nederland ten behoeve van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

³ Korthedshalve zij verwezen naar de Kamerdossiers: 31 956, 33 131 en 34 341.

Zie ook: H.M.B. Breunese & L.L. van der Laan, De gordiaanse knoop van 10/10/10: het kiesrecht in het Caribische deel van Nederland, TVCR Juli 2015 pp. 268-284.

Datum
22 mei 2017

Kenmerk
2017-0000185955

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
2 van 5

vinden in de keuzes die daarbij in dit conceptwetsvoorstel zijn gemaakt, zoals de keuze voor drie afzonderlijke kiescolleges, hun samenstelling en het organiseren van een gecombineerde stemming met de eilandraadsverkiezingen. Wel is de Kiesraad van oordeel dat de voorgestelde regeling op enkele punten de Kieswet onnodig compliceert. Zo verwacht hij bijvoorbeeld dat een speciaal register van aanduidingen voor politieke groeperingen die enkel mee willen doen aan kiescollegeverkiezingen in de praktijk geen meerwaarde zal hebben. Ook vindt de Raad dat de lijst met functies die onverenigbaar zijn met het kiescollegelidmaatschap zo kort mogelijk moet blijven. Meer moeite nog heeft de Raad met twee keuzes die gemaakt zijn ten aanzien van de deelname van de kiescolleges aan de Eerste Kamerverkiezing. De Kiesraad adviseert de kiescolleges bij Eerste Kamerverkiezingen gezamenlijk deel te laten uitmaken van één en dezelfde kieskring en kandidatenlijsten noch ondersteuningsverklaringen voor die verkiezing in het Caribische deel van Nederland ter inzage te leggen. Ook vindt de Kiesraad dat kiesgerechtigden die zich bij het uitbrengen van hun stem bij Eerste Kamerverkiezingen vergissen het recht moeten hebben om een nieuw stembiljet te vragen. Tot slot adviseert de Kiesraad u de procedure voor kiescollegeverkiezingen en de manier waarop de participatie van kiescolleges bij Eerste Kamerverkiezingen is ingericht op een later moment te evalueren.

3. Drie kiescolleges

De Kiesraad deelt uw opvatting dat het instellen van een afzonderlijk kiescollege Eerste Kamer in elk van de openbare lichamen de herkenbaarheid van de kiescolleges ten goede komt, de zichtbaarheid ervan vergroot en bovendien ook praktische voordelen heeft. Daarbij speelt ook mee dat deze optie het meest tegemoetkomt aan de eigenheid van elk openbaar lichaam.

De Kiesraad kan zich ook vinden in uw motieven om elk van de kiescolleges een aantal leden te geven dat gelijk is aan het aantal leden van de plaatselijke eilandsraad en het gelijktijdig organiseren van de stemmingen voor de verkiezing van de leden van beide organen.

4. De verkiezing van de leden van het kiescollege Eerste Kamer

4.1. Registratie van aanduidingen

Aanduidingen die door politieke groeperingen geregistreerd zijn ten behoeve van de verkiezing van de leden van de eilandsraad of de Tweede Kamer mogen blijkens het conceptwetsvoorstel ook bij kiescollegeverkiezingen worden gebruikt.⁴ De Kiesraad vindt dit een te billijken keuze. Gelet op het feit dat het kiescollege Eerste Kamer slechts één wettelijke taak heeft – het stemmen bij de Eerste Kamerverkiezing –, vraagt de Raad zich echter af of politieke groeperingen wel behoefte zullen hebben om een aanduiding alleen te registreren ten behoeve van kiescollegeverkiezingen. Geen van de kiescolleges Eerste Kamer is immers in staat om zelfstandig een lokale kandidaat de Eerste Kamer in te helpen; ook niet als de kiescollegeleden unaniem stemmen. De figuur levert daarnaast complexe, moeilijk leesbare wetgeving op. De Kiesraad adviseert u daarom de wenselijkheid van deze mogelijkheid te heroverwegen.

4.2. Incompatibiliteiten

De functies die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van het kiescollege komen overeen met de functies die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de

⁴ Art. Ya 25 Kieswet (nieuw).

Datum
22 mei 2017

Kenmerk
2017-0000185955

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 5

eilandsraad. Als gevolg hiervan mag een eilandgedeputeerde geen plaats nemen in het kiescollege Eerste Kamer,⁵ terwijl in het Europese deel van Nederland een wethouder wel lid kan zijn van provinciale staten.⁶ Gelet op de geringe bevolkingsomvang van de openbare lichamen komt het de Kiesraad voor dat de lijst met onverenigbare functies met het kiescollegelidmaatschap zo kort mogelijk moet worden gehouden. De Raad geeft u daarom in overweging in elk geval het verschil in behandeling tussen wethouders enerzijds en eilandgedeputeerden anderzijds op te heffen. Omdat er geen hiërarchisch verband is tussen het kiescollege en het eilandsbestuur, acht de Kiesraad het voorts voorstelbaar dat ook ambtenaren die door of vanwege het bestuur van het openbaar lichaam zijn aangesteld, of daaraan ondergeschikt zijn, lid kunnen worden van een kiescollege. Eén en ander uiteraard voor zover zij de Nederlandse nationaliteit bezitten.

4.3. Vervanging van kiescollegeleden

De verkiezing van de leden van de kiescolleges Eerste Kamer vindt gelijktijdig plaats met de verkiezing van de leden van provinciale staten. Kort na hun aanstelling vervullen de kiescollegeleden hun enige wettelijke taak door een stem uit te brengen bij de Eerste Kamerverkiezing. Gedurende de rest van hun vierjarige zittingstermijn⁷ hebben zij geen wettelijke taken. Toch voorziet het conceptwetsvoorstel ook dan nog in tijdelijke vervanging van zieke of zwangere kiescollegeleden en permanente vervanging van vertrekkende leden.⁸ De kiescolleges moeten dan bijeenkomen om te besluiten over de toelating van een nieuw kiescollegelid, terwijl de taak waarvoor het kiescollege is opgericht op dat moment al is volbracht en het kiescollege bijgevolg geen functie meer lijkt te vervullen. Deze constructie is, zo vermoedt de Kiesraad, gekozen met het oog op de mogelijkheid dat de Eerste Kamer wordt ontbonden waarna er tussentijdse Eerste Kamerverkiezingen moeten worden gehouden.⁹ De Kiesraad doet u de suggestie de toelichting bij het conceptwetsvoorstel op dit punt te verduidelijken.

Gelet op de taak van het kiescollege en het geringe aantal kiescollegeleden, vindt de Kiesraad het voorts opportuun om tijdelijke vervanging van een kiescollegelid wegens ziekte of zwangerschap gedurende de hele zittingsperiode mogelijk te maken. Nu is dit in de laatste zestien weken van de zittingsperiode niet meer mogelijk. De Kiesraad adviseert u in een uitzondering te voorzien.

5. De verkiezing van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

5.1. Kieskringen

Bij de kandidaatstelling voor een Eerste Kamerverkiezing moet voor iedere provincie/kieskring waarvoor een kandidatenlijst wordt ingeleverd een ondersteuningsverklaring worden overgelegd. Deze verplichting geldt ook voor zittende partijen. In het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk een afzonderlijke kieskring gaan vormen bij Eerste Kamerverkiezingen.¹⁰ Aangezien ieder lid van een Kiescollege slechts één ondersteuningsverklaring mag afleggen, zullen maximaal 5 geldige kandidatenlijsten kunnen worden ingediend voor deelname aan de Eerste Kamerverkiezing in de

⁵ Art. 94d Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (nieuw) jo. 14 lid 1 onder i Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

⁶ Art. 13 lid 1 Provinciewet en art. 36b Gemeentewet.

⁷ Art. 132a lid 3 Grondwet (nieuw) jo. 129 lid 4 Grondwet.

⁸ Respectievelijk art. Ya 22 Kieswet (nieuw) jo. X 10 Kieswet en art. Ya 22 Kieswet (nieuw) jo. X 2 Kieswet.

⁹ Vgl. art. 64 jo. 55 Grondwet.

¹⁰ Art. Ya 30 lid 3 Kieswet (nieuw) jo. R 1 lid 2 Kieswet.

Datum
22 mei 2017

Kenmerk
2017-0000185955

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
4 van 5

kieskringen Sint Eustatius en Saba en maximaal 9 voor deelname in kieskring Bonaire.¹¹ De Eerste Kamer telt momenteel 12 fracties. Dit betekent derhalve dat, door de gekozen structuur, sommige groeperingen van deelname in die kieskringen worden uitgesloten.

Een tweede nadeel van de voorgestelde regeling is dat deze meer invloed van de individuele kiescolleges op de samenstelling van de Eerste Kamer suggereert dan zij in werkelijkheid hebben. Vanwege het grote verschil in bevolkingsomvang tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland, blijft de invloed van Nederlanders in Bonaire, Sint Eustatius en Saba op de uiteindelijke samenstelling van de Eerste Kamer gering. Het indienen van een kandidatenlijst voor deelname aan de Eerste Kamerverkiezing in één van deze openbare lichamen, vergroot niet de reële kansen van daarop voorkomende kandidaten om gekozen te worden. Daar staat tegenover dat het instellen van drie kieskringen in het Caribische deel van Nederland wel een extra werklast oplevert voor de uitvoering. De Kiesraad adviseert u daarom te bepalen dat de openbare lichamen bij Eerste Kamerverkiezingen samen één kieskring vormen met daarbinnen drie kiescolleges, zodat de zichtbaarheid en lokale herkenbaarheid van de kiescolleges behouden blijft. Bijkomend voordeel van één kieskring is dat er 19 (5 + 5 + 9) leden van de verschillende kiescolleges zijn die voor een lijst in die kieskring een ondersteuningsverklaring kunnen afleggen. Groeperingen worden daardoor niet bij voorbaat belemmerd om aan de verkiezing deel te nemen.

5.2. Terinzagelegging ondersteuningsverklaringen

Het conceptwetsvoorstel regelt dat ondersteuningsverklaringen die voor deelname in de kieskringen Bonaire, Saba en Sint Eustatius aan de Eerste Kamerverkiezing zijn ingediend, ter inzage worden gelegd.¹² Deze bepaling wijkt af van wat bij Eerste Kamerverkiezingen gebruikelijk is. De door de leden van provinciale staten ondertekende ondersteuningsverklaringen worden niet ter inzage gelegd. Belangrijker is nog dat deze bepaling het stemgeheim van de leden van de kiescolleges zo goed als tenietdoet. Het is weliswaar zo dat een lid van de Kiescollege niet hoeft te stemmen op de lijst waarvoor hij ook een ondersteuningverklaring heeft afgelegd, maar het zeer beperkte aantal kiezers in samenhang bezien met het beperkte aantal lijsten, brengt met zich mee dat het nog meer dan bij leden van provinciale staten voor de hand ligt dat een lid van een kiescollege op de lijst zal stemmen waarvoor hij een ondersteuningsverklaring heeft afgelegd. De Kiesraad adviseert u dan ook voor deze bepaling aansluiting te zoeken bij de huidige regeling voor de Eerste Kamerverkiezing en deze bepaling te schrappen.

5.3. Vervangend stembiljet

In zijn evaluatieadvies over de laatstgehouden Eerste Kamerverkiezing heeft de Kiesraad u geadviseerd om het ook bij Eerste Kamerverkiezingen mogelijk te maken dat kiesgerechtigden die zich vergissen bij het invullen van het stembiljet eenmalig een nieuw stembiljet uitgereikt krijgen.¹³ In uw reactie gaf u aan voornemens te zijn dit advies over te nemen in een volgend wetsvoorstel.¹⁴ De Kiesraad heeft de door u voorgenomen wijziging in het conceptwetsvoorstel gemist en adviseert u hierin alsnog te voorzien.

¹¹ Art. Ya 30 lid 3 Kieswet (nieuw) jo. R 2 lid 1 Kieswet. Zie voor de omvang van de kiescolleges art. 94a Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (nieuw) jo. 9 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹² Art. Ya 31b lid 2 Kieswet (nieuw) jo. art. Ya 10 lid 2 Kieswet.

¹³ Advies van de Kiesraad d.d. 6 juli 2015 inhoudende de Evaluatie van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 26 mei 2015, p. 1-2.

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 31 142, nr. 52, bijlage 586610.

Datum
22 mei 2017

Kenmerk
2017-0000185955

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
5 van 5


6. Evaluatie

De regelgeving waarmee nu uitwerking wordt gegeven aan het voornemen om Nederlanders in het Caribische deel van Nederland door middel van kiescolleges invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal is complex. De wettelijke regeling bevat veel verwijzingen en uitzonderingen, hetgeen haar moeilijk leesbaar maakt voor degenen die de wet moeten toepassen. De Kiesraad adviseert u daarom om op een later moment aan de hand van opgedane praktijkervaringen de voorgestelde procedures te evalueren op een soortgelijke manier als u bij Tweede Kamerverkiezingen pleegt te doen. Een separate evaluatiebepaling acht de Kiesraad hiervoor niet noodzakelijk.

De Kiesraad,
voor deze,



J.G.C. Wiebenga
Voorzitter



M. Bakker
secretaris-directeur