

**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 (novelle inzake aparte kiescolleges voor de Eerste Kamer)**

**Memorie van toelichting**

**Algemeen**

**1. Inleiding**

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel 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 (33 131) is gebleken dat een van de onderdelen van dit wetsvoorstel bij de Eerste Kamer op overwegende bezwaren stuit.<sup>1</sup> Het betreft het voorstel om het kiesrecht voor de Eerste Kamer mede toe te kennen aan de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen (eilandsraden) van de Caribische openbare lichamen. Gelet op het uitgangspunt dat uitsluitend Nederlanders de samenstelling van de Eerste Kamer mogen beïnvloeden, zou toekenning van het kiesrecht voor de Eerste Kamer aan de leden van de eilandsraden betekenen dat ingezetenen zonder de Nederlandse nationaliteit niet langer het kiesrecht voor de eilandsraden kunnen uitoefenen. Om deze consequentie te voorkomen stelt de regering voor 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. Gebleken is dat een dergelijke wijziging ook in de Tweede Kamer op steun kan rekenen.<sup>2</sup>

Voor de regering is van groot belang dat de Nederlandse ingezetenen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zo spoedig mogelijk in staat worden gesteld invloed uit te oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Met het onderhavige wetsvoorstel, een novelle bij het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel, beoogt de regering te bereiken dat de invloed van die Nederlandse ingezetenen bij de eerstkomende verkiezingen voor de Eerste Kamer – naar verwachting in mei 2019 – verzekerd zal zijn. Hiertoe dient zowel de novelle als de verklaringswet tijdig vóór de eerstkomende verkiezingen voor de Tweede Kamer bekendgemaakt te worden.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de wenselijkheid van aparte Caribische kiescolleges voor de Eerste Kamer. Vervolgens komen de vormgeving van de voorgestelde regeling, de gevolgen ervan, procedurele aspecten en de reacties op het wetsvoorstel aan bod.

**2. De wenselijkheid van aparte kiescolleges voor de Eerste Kamer**

Achtergrond van de onderhavige novelle zijn bezwaren tegen de toekenning van

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2013/14, 33 268, M.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 12.

het kiesrecht voor de Eerste Kamer aan de leden van de eilandsraden. Gezien het uitgangspunt dat uitsluitend Nederlanders de samenstelling van de Eerste Kamer mogen beïnvloeden, zou toekenning van het kiesrecht voor de Eerste Kamer aan de leden van de eilandsraden betekenen dat ingezetenen zonder de Nederlandse nationaliteit niet langer het kiesrecht voor de eilandsraden kunnen uitoefenen. Anders zouden niet-Nederlandse ingezetenen via de eilandsraden invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Het is echter ook een principiële uitgangspunt van het Nederlandse kiesrecht dat niet-Nederlandse ingezetenen kiesrecht moeten hebben voor de meest nabije bestuurslaag, mits zij voldoen aan de vereisten die gelden voor Nederlandse ingezetenen.<sup>3</sup> Het zou met dit uitgangspunt op gespannen voet staan om vreemdelingen in Caribisch Nederland het kiesrecht voor de eilandsraad te ontnemen.

Het onderhavige wetsvoorstel komt tegemoet aan beide uitgangspunten. Voorgesteld wordt om in de Caribische openbare lichamen naast de eilandsraden aparte kiescolleges te vormen, waarvan de leden uitsluitend tot taak hebben om de leden van de Eerste Kamer te verkiezen. Het kiesrecht voor deze kiescolleges wordt uitsluitend toegekend aan ingezetenen van de Caribische openbare lichamen met de Nederlandse nationaliteit. Aldus kunnen ingezetenen zonder de Nederlandse nationaliteit het kiesrecht voor de eilandsraden behouden.

### **3. De voorgestelde regeling**

Voorgesteld wordt om in de Grondwet te bepalen dat de leden van de Eerste Kamer mede worden gekozen door de leden van Caribische kiescolleges voor de Eerste Kamer. Gekozen is voor een apart kiescollege per Caribisch openbaar lichaam: per openbaar lichaam vindt een zelfstandige kandidaatstelling en stemming plaats voor een kiescollege voor de Eerste Kamer. Dit sluit aan bij de wijze waarop de leden van de eilandsraden worden gekozen en voorkomt dat de politieke groeperingen in Caribisch Nederland, die per eiland verschillen, moeten samenwerken om een reële kans te maken dat hun kandidaten worden gekozen. De keuze voor een kiescollege per openbaar lichaam heeft tevens als voordeel dat de leden van de verschillende kiescolleges voor de stemming op kandidaten voor de Eerste Kamer niet fysiek bijeen hoeven te komen. De openbare lichamen Sint Eustatius en Saba liggen op ongeveer 800 kilometer afstand van Bonaire.

Wat betreft de grondwettelijke voorschriften over de verkiezing van de kiescolleges wordt aangesloten bij de grondwettelijke voorschriften over de verkiezing van provinciale staten. Dit betekent dat de leden van de kiescolleges rechtstreeks worden gekozen door en uit de Nederlandse ingezetenen van het betreffende openbaar lichaam die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht. Voorts gelden, evenals ten aanzien van provinciale staten, de volgende voorschriften:

- De leden worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.
- De verkiezingen worden gehouden bij geheime stemming.
- De wet regelt de tijdelijke vervanging van een lid wegens zwangerschap en bevalling, alsmede wegens ziekte.
- De zittingsduur is vier jaren, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen.
- De wet bepaalt welke betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap kunnen worden uitgeoefend. De wet kan bepalen, dat beletselen voor het lidmaatschap voortvloeien uit verwantschap of huwelijk en dat het verrichten

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 4, blz. 8-9.

van bij de wet aangewezen handelingen tot het verlies van het lidmaatschap kan leiden.

- De leden stemmen zonder last.
- Alles, wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, wordt bij de wet geregeld.

De kiezers van de Caribische kiescolleges voor de Eerste Kamer worden op deze wijze zoveel mogelijk in vergelijkbare condities gesteld als de kiezers van de kiescolleges voor de Eerste Kamer in het Europese deel van Nederland. Een verschil is wel dat de kiesgerechtigde Nederlanders in Caribisch Nederland, anders dan de kiesgerechtigde Nederlanders in Europees Nederland, hun voorkeuren voor de Eerste Kamer via een aparte stem tot uitdrukking kunnen brengen.

Voor een toelichting op de formulering van de voorgestelde bepalingen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel B, onder 1 en 2.

#### **4. Procedurele aspecten**

Grondwetsherziening geschiedt op grond van artikel 137 Grondwet in twee lezingen. In de eerste lezing wordt een zogeheten verklaringswet tot stand gebracht, waarin de wetgever verklaart dat er grond bestaat om een bepaald voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen. Na de bekendmaking van de verklaringswet wordt de Tweede Kamer ontbonden en wordt een nieuw wetsvoorstel ingediend (de tweede lezing). Daarin wordt bepaald dat de Grondwet de in de verklaringswet omschreven verandering ondergaat. Indien het wetsvoorstel in de tweede lezing in beide Kamers met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen wordt aangenomen en tot wet wordt verheven, treedt de wijziging van de Grondwet terstond na de bekendmaking in werking (artikel 139 Grondwet).

Het onderhavige wetsvoorstel betreft een novelle bij de voorgestelde verklaringswet over de Caribische openbare lichamen die thans bij de Eerste Kamer aanhangig is. Dit betekent dat het onderhavige wetsvoorstel strekt tot wijziging van de voorgestelde verklaringswet indien deze tot wet wordt verheven. Uit de parlementaire geschiedenis bij de algehele grondwetsherziening van 1983 blijkt dat een novelle bij een verklaringswet mogelijk is.<sup>4</sup> Een verklaringswet komt immers tot stand volgens de gewone wetgevingsprocedure. Aangezien slechts één onderdeel van de voorgestelde verklaringswet wijziging behoeft, acht de regering het niet aangewezen een geheel nieuwe verklaringswet in procedure te brengen. Er bestaat geen aanleiding om de overige onderdelen van het aanhangige voorstel, dat de Tweede Kamer met ruime meerderheid van stemmen heeft aanvaard en waarvan de behandeling in de Eerste Kamer reeds ver gevorderd is, opnieuw aan beide Kamers voor te leggen.

Om te voorkomen dat onduidelijkheid kan ontstaan over de verklaring van de wetgever in eerste lezing, dient de novelle in werking te treden voordat de voorgestelde verklaringswet wordt bekrachtigd. Aldus komt één (gewijzigde) verklaringswet in de zin van artikel 137 Grondwet tot stand. In tweede lezing zal de regering dan één wetsvoorstel indienen, waarin de in de (gewijzigde) verklaringswet omschreven verandering is opgenomen.

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 871, nr. 1, blz. 7.

## 5. Gevolgen

Dit wetsvoorstel ziet alleen op de verklaring van de wetgever (in eerste lezing) dat er grond bestaat om de Grondwet zo te wijzigen dat de Eerste Kamer mede wordt gekozen door de leden van aparte kiescolleges van de Caribische openbare lichamen. De concrete vormgeving van deze kiescolleges zal bij wet in formele zin nader moeten worden uitgewerkt.<sup>5</sup> De desbetreffende uitvoeringswetgeving kan tegelijk met de tweede lezing van de grondwetswijziging behandeld worden.

In 2010 is reeds een wettelijke regeling tot stand gekomen over de destijds voorziene verkiezing van de Eerste Kamerleden door de leden van de eilandsraden.<sup>6</sup> Deze regeling is niet in werking getreden, in afwachting van de grondwetswijziging over de Caribische openbare lichamen. Indien de onderhavige novelle wordt vastgesteld, zal de in 2010 tot stand gekomen regeling moeten vervallen.

## 6. Consultatie en advisering

Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, alsmede aan de Kiesraad. Ook kon in de periode van 1 mei 2015 tot en met 15 juli 2015 via internet op het voorontwerp gereageerd worden. (...)

## Artikelsgewijs

### *Artikel I, onderdeel A*

Dit onderdeel brengt het opschrift en de considerans (beweegreden) van de voorgestelde verklaringswet in overeenstemming met de onderhavige wijzigingen.

### *Artikel I, onderdeel B, aanhef, en artikel II*

Een uitvloeisel van de herzieningsprocedure van artikel 137 Grondwet is dat een verklaringswet – anders dan gewone wetten – niet in haar inwerkingtreding voorziet. De verklaringswet over de Caribische openbare lichamen wordt op grond van artikel I gewijzigd op het moment van bekrachtiging. De onderhavige novelle dient vóór dit moment in werking te treden. Het tijdstip van inwerkingtreding zal dan ook gelegen zijn vóór het moment waarop de voorgestelde verklaringswet wordt bekrachtigd.

Volgens de Wet raadgevend referendum (Wrr) kan geen referendum worden gehouden over wetten tot verandering in de Grondwet en wetten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel hiertoe in overweging te nemen (artikel 5, aanhef en onder d, Wrr). Deze uitzondering behoort naar de opvatting van de regering evenzeer te gelden voor de onderhavige novelle, die een verklaringswet *wijzigt*. Anders zou over één onderdeel van de verklaringswet – de regeling van het kiesrecht voor de Eerste Kamer – een referendum mogelijk zijn, terwijl de verklaringswet zelf niet referendabel is. Omwille van de duidelijkheid is de mogelijkheid van een referendum in artikel II, tweede lid, expliciet uitgesloten. Om ervoor te zorgen dat deze uitzondering effect sorteert, treedt de novelle op grond van artikel II, eerste lid, onder verwijzing naar artikel 12 Wrr onmiddellijk in

---

<sup>5</sup> Zie voor een inventarisatie van de mogelijke gevolgen, waaronder de financiële gevolgen, de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2014 over mogelijke kiescolleges voor de Eerste Kamer, Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 10.

<sup>6</sup> Hoofdstuk Ya, paragraaf 4, van de wet van 17 mei 2010 tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Stb. 2010, 347).

werking. Zo wordt voorkomen dat de inwerkingtreding van de novelle – inclusief de uitzondering van de Wrr – op grond van artikel 8, tweede lid, Wrr wordt opgeschort.<sup>7</sup>

*Artikel I, onderdeel B, onder 1 en 2*

In artikel 55 Grondwet wordt bepaald dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten en de leden van de kiescolleges, bedoeld in artikel 132a, derde lid, Grondwet. Verdere voorschriften over de Caribische kiescolleges worden opgenomen in het nieuwe artikel 132a Grondwet, dat ziet op de instelling en inrichting van de Caribische openbare lichamen. Voor deze voorschriften wordt aangesloten bij de voorschriften over provinciale staten in artikel 129 Grondwet (zie ook § 3). De eerste drie volzinnen van artikel 132a, derde lid, komen mutatis mutandis overeen met artikel 129, eerste lid. Volgens de derde volzin gelden voor het lidmaatschap van het kiescollege dezelfde vereisten als voor de verkiezing van de leden; hieruit volgt dat het Nederlanderschap en het ingezetenschap ook vereist zijn voor het lidmaatschap van het kiescollege.<sup>8</sup> Kortheidshalve worden het tweede tot en met het zesde lid van artikel 129 Grondwet van overeenkomstige toepassing verklaard, nu de betekenis van deze leden met betrekking tot de Caribische kiescolleges duidelijk is.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

---

<sup>7</sup> Zie hierover ook Kamerstukken II 2002/03, 28 739, A, blz. 1-2.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1975/76, 13 990, nr. 3, blz. 8.