

Vergaderjaar 2016–2017

34 782

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

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan het in tweede lezing aanhangige voorstel van wet tot wijziging van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor Caribische openbare lichamen en het regelen van een kiescollege voor de Eerste Kamer (34 702) (hierna: de grondwetswijziging). Daarin wordt voorgesteld de Grondwet aldus te wijzigen dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van één of meer kiescolleges in deze openbare lichamen. Hiermee beoogt de grondwetgever te bewerkstelligen dat de Nederlandse ingezetenen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in staat worden gesteld om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer door de leden van het kiescollege te verkiezen. De verdere vormgeving hiervan moet bij wet in formele zin worden uitgewerkt. Dit wetsvoorstel strekt daartoe.

In de grondwetswijziging is er niet voor gekozen om het kiesrecht voor de Eerste Kamer toe te kennen aan de leden van de eilandsraad, omdat deze keuze zou leiden tot de onverenigbaarheid van twee belangrijke uitgangspunten, namelijk dat uitsluitend Nederlanders de samenstelling van de Eerste Kamer mogen beïnvloeden en dat niet-Nederlandse ingezetenen kiesrecht moeten hebben voor de meest nabije bestuurslaag. Toekenning van het kiesrecht voor de Eerste Kamer aan de leden van de eilandsraden zou immers ofwel betekenen dat vreemdelingen via de eilandsraden invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer ofwel dat de vreemdelingen in Caribisch Nederland het kiesrecht voor de eilandsraad moet worden ontnomen.² Om tegemoet te komen aan beide uitgangspunten is voorgesteld om naast de eilandsraad een kiescollege voor de Eerste Kamer te vormen. Het kiescollege heeft uitsluitend tot taak

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstukken II 2015/16, 34 341, nr. 3, blz. 2–3.

om tezamen met de leden van provinciale staten in Europees Nederland de leden van de Eerste Kamer te kiezen. De keuze voor een of meer aparte kiescolleges heeft de grondwetgever aan de formele wetgever overgelaten.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om in elk openbaar lichaam een kiescollege in te stellen. Deze keuze zal hierna worden toegelicht (paragraaf 2.3). Het wetsvoorstel strekt er voorts toe de verkiezingen van de leden van het kiescollege te regelen en de regeling van de verkiezingen van de leden voor de Eerste Kamer aan te passen zodat de leden van de Eerste Kamer mede worden gekozen door de leden van de kiescolleges. De regering streeft hierbij naar een zo efficiënt mogelijke regeling van die verkiezingen, die herkenbaar en uitvoerbaar is voor betrokkenen in de openbare lichamen. Wat betreft de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, treedt voorliggend wetsvoorstel in de plaats van de eerder tot stand gekomen wettelijke regeling over de destijds voorziene verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van de eilandsraden (Stb. 2010, nr. 347). Die regeling is niet in werking getreden in afwachting van de grondwetswijziging over de Caribische openbare lichamen en dient thans te vervallen.

De regering acht het van belang dat de Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen bij de eerstvolgende verkiezingen voor de Eerste Kamer in mei 2019 invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Om dit te kunnen realiseren, is het van belang dat dit wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking treedt nadat de grondwetswijziging in werking is getreden. De regering streeft ernaar dit wetsvoorstel medio 2018 in werking te laten treden. In het geval de grondwetswijziging in de tweede lezing in beide Kamers wordt aangenomen, treedt de wijziging van de Grondwet terstond na de bekendmaking in werking.

2. Inhoud van het voorstel

2.1. (Grondwettelijke) uitgangspunten

Voor de uitwerking van het wetsvoorstel zijn de voorgestelde grondwettelijke voorschriften voor de verkiezing van het kiescollege leidend. Deze voorschriften staan in dit wetgevingstraject niet ter discussie. Dat betekent dat de leden van het kiescollege 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. 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. Rekening houdend met het (uitzonderlijke) geval dat de Eerste Kamer wordt ontbonden en de leden van provinciale staten en de kiescolleges nieuwe leden van de Eerste Kamer moeten kiezen, dient de zittingsduur van provinciale staten en het kiescollege overeen te komen met de zittingsduur van de Eerste Kamer. 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 van bij de wet aangewezen handelingen tot het verlies van het lidmaatschap kan leiden. De leden stemmen zonder last en alles wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, wordt bij de wet geregeld.³

³ Artikelen 129, 52, tweede lid, 53, tweede lid, 54, 56, 57a en 59, gelezen in samenhang met het voorgestelde artikel 132a, derde lid, van de Grondwet. Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 34 341, nr. 3, blz. 3.

Ook wat betreft de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van de kiescolleges zijn de voorgestelde grondwettelijke voorschriften leidend. Dat betekent dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen. De verkiezing wordt gehouden bij geheime stemming. De verkiezing dient binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten plaats te vinden, om de uitslag zo spoedig mogelijk te laten doorwerken in de samenstelling van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer onderzoekt de geloofsbrieven van haar nieuwbenoemde leden en beslist over eventuele geschillen over de geloofsbrieven of de verkiezing.⁴

Ten slotte is bij de uitwerking van dit wetsvoorstel het bijzondere karakter van het kiescollege in aanmerking genomen. Het kiescollege is een orgaan van het openbaar lichaam, maar behoort niet tot het bestuur van het openbaar lichaam. Het kiescollege is op geen enkele wijze betrokken bij de uitoefening van de bestuurstaken van het openbaar lichaam. Het heeft uitsluitend tot taak om de leden van de Eerste Kamer te kiezen. Voorts is van belang dat het kiescollege geen algemeen vertegenwoordigend orgaan is, zoals de eilandsraad of provinciale staten. De leden van het kiescollege worden weliswaar rechtstreeks gekozen door de Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen, maar zij vertegenwoordigen hen uitsluitend in het kader van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

2.2. Systematiek van het wetsvoorstel

Voor het regelen van de verschillende onderwerpen is de huidige wettelijke systematiek gevolgd die geldt voor andere rechtstreeks gekozen organen als de eilandsraad, provinciale staten en de gemeenteraad. Dat betekent dat onderwerpen als de samenstelling en de werkwijze van het kiescollege en de vereisten voor het lidmaatschap in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WoIBES) worden geregeld en onderwerpen als het actieve kiesrecht, het begin en einde van het lidmaatschap van het kiescollege, de tussentijdse functievervulling en het geloofsbrievenonderzoek in de Kieswet worden geregeld.

Voor de samenstelling en de werkwijze van het kiescollege is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de samenstelling en de werkwijze van de eilandsraad. Dat geldt ook voor de bepalingen over de persoonlijke integriteit en de vergaderingen. Die bepalingen zijn ontleend aan de bepalingen uit de Gemeentewet (en de overeenkomstige bepalingen uit de Provinciewet), maar daarbij is rekening gehouden met bijzondere omstandigheden met betrekking tot de openbare lichamen, zoals onder meer de kleine oppervlakte en de beperkte bevolkingsomvang, hun insulaire karakter en de economische en sociale omstandigheden in de openbare lichamen.⁵ Aangezien die verschillen ook ten aanzien van de kiescolleges relevant zijn, ligt aansluiting bij de WoIBES voor de hand. Gelet hierop worden in de voorgestelde nieuwe afdeling de bepalingen met betrekking tot de eilandsraden zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing verklaard op de kiescolleges. Afwijkingen van die bepalingen hebben veelal te maken met het bijzondere karakter van het kiescollege, al dan niet in combinatie met de specifieke omstandigheden op de eilanden. Zo wordt bijvoorbeeld voorgesteld dat eilandgedeputeerden, leden van de

⁴ Artikelen 53, 55 en 58 van de Grondwet. Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 10, blz. 3.

⁵ Zie in dit verband ook artikel 1, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk. Ingevolge dit artikel kunnen voor de openbare lichamen (afwijkende) regels worden gesteld met het oog op onder meer dergelijke omstandigheden en het in de grondwetswijziging voorgestelde artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet.

eilandsraad en ambtenaren (met de Nederlandse nationaliteit) ook lid kunnen zijn van het kiescollege (zie paragraaf 2.3 van deze toelichting). Voor de volledigheid wordt in bijlage 1 bij deze toelichting een systematisch overzicht gegeven van de belangrijkste verschillen met de Provinciewet en bijlage 2 bevat een transponeringstabel WoIBES/Provinciewet.

De verkiezingen van de leden van de kiescolleges vinden zoveel mogelijk op dezelfde wijze plaats als de verkiezingen van de leden van provinciale staten en de leden van de kiescolleges kiezen vervolgens op dezelfde wijze als de leden van provinciale staten de leden van de Eerste Kamer. Bij de grondwetswijziging is immers van belang geacht dat de kiezers van de kiescolleges zoveel mogelijk in vergelijkbare condities worden gesteld als de kiezers voor de Eerste Kamer in het Europese deel van Nederland (provinciale staten).⁶ De bepalingen voor de verkiezing van de leden van provinciale staten zijn zoveel mogelijk van toepassing verklaard op de verkiezing van de leden van de kiescolleges. Ook zijn de bepalingen met betrekking tot het begin van en de veranderingen in het lidmaatschap van provinciale staten en de beëindiging van het lidmaatschap en tijdelijke vervanging als lid van toepassing op de kiescolleges.

2.3. De kiescolleges voor de Eerste Kamer

Een kiescollege per openbaar lichaam

De keuze tussen een kiescollege per openbaar lichaam of een kiescollege voor de drie openbare lichamen gezamenlijk bepaalt in belangrijke mate de wijze waarop de kiescollegeverkiezingen en de verkiezingen voor de leden van de Eerste Kamer moeten worden georganiseerd. In het geval van aparte kiescolleges per openbaar lichaam vinden de kandidaatstelling en de stemming voor het kiescollege immers per openbaar lichaam plaats, stemmen de gekozen leden van de kiescolleges per openbaar lichaam in een vergadering voor de Eerste Kamer en wordt hun stemwaarde vastgesteld op basis van het aantal inwoners van het betreffende openbaar lichaam. In het geval van één kiescollege voor de openbare lichamen gezamenlijk kiezen alle inwoners van de openbare lichamen uit dezelfde kandidaten, stemmen de leden van het kiescollege in één vergadering voor de Eerste Kamer en wordt de stemwaarde vastgesteld op basis van het totale inwonertal van de openbare lichamen.

Een gezamenlijk kiescollege sluit aan bij de verkiezing van de Eerste Kamer in Europees Nederland, die in regionaal verband (dus niet op gemeentelijk niveau maar op provinciaal niveau) plaatsvindt. Voorts is de invloed (stemwaarde) van de individuele leden mogelijk wat groter dan de invloed van de leden van drie kiescolleges. Dat zal het geval zijn wanneer het aantal leden van een gezamenlijk kiescollege lager is dan het totale aantal leden van drie kiescolleges. Voor een rekenvoorbeeld wordt verwezen naar tabel 1. Bij deze keuze moet evenwel in aanmerking worden genomen dat het aantal kiesgerechtigden op Bonaire veel hoger is dan dat van Sint Eustatius en Saba samen. De invloed van de kiezers op Saba en Sint Eustatius op de samenstelling van het kiescollege zal dan ook gering zijn. Gelet op het minimaal aantal benodigde stemmen om gekozen te worden (de kiesdrempel), is bovendien de kans aanwezig dat kandidaten van Saba en Sint Eustatius geen zetel behalen. Dat betekent dat de inwoners van deze openbare lichamen veelal geen invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer via de «eigen» afgevaardigden (maar uitsluitend via de afgevaardigden van Bonaire) of dat politieke groeperingen die in verschillende openbare lichamen actief zijn en voor elkaar onbekend zijn, zullen moeten samenwerken om een

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 341, nr. 3, blz. 3.

reële kans te maken om gekozen te worden. Verder is van belang dat de gekozen leden voor de stemming fysiek samen moeten komen, hetgeen kan betekenen dat de leden naar een ander openbaar lichaam moeten afreizen.

Een kiescollege per openbaar lichaam sluit aan bij de wijze waarop de leden van de eilandsraad worden gekozen en is derhalve herkenbaar voor de bewoners van de openbare lichamen. Ieder openbaar lichaam heeft bovendien zijn eigen afgevaardigden om te stemmen voor de Eerste Kamer. Dit betekent dat ook de vertegenwoordiging van de Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius in de verkiezing van de Eerste Kamer is gegarandeerd. Hier staat tegenover dat de stemwaarde van de leden van de afzonderlijke kiescolleges gering zal zijn (Sint Eustatius 0,01 zetel, Saba 0,01 zetel en Bonaire 0,09 zetel; zie tabel 1, hieronder).⁷

Tabel 1. Rekenvoorbeeld aantal leden en bijbehorende stemwaarde bij aparte kiescolleges voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (optie 1) en een kiescollege voor Caribisch Nederland (optie 2)

Kieskring	Inwoners op 1-1-2016	Leden	Stemwaarde per lid ¹	Aantal EK-zetels voor de kieskring
Drenthe	488.629	41	119	2,16
Flevoland	404.068	39	104	1,78
Friesland	646.040	43	150	2,85
Gelderland	2.035.351	55	370	8,98
Groningen	583.721	43	136	2,57
Limburg	1.116.260	47	238	4,92
Noord-Brabant	2.498.749	55	454	11,02
Noord-Holland	2.784.854	55	506	12,28
Overijssel	1.144.280	47	243	5,05
Utrecht	1.273.613	47	271	5,62
Zuid-Holland	3.622.303	55	659	15,98
Zeeland	381.252	39	98	1,68
<i>Optie 1</i>				
		9	22	
<i>Bonaire</i>	19.408	7	28	0,09
		6	32	
		5	39	
		4	49	
		3	65	
		5	6	
<i>Sint Eustatius</i>	3.193	4	8	0,01
		3	11	
		5	4	
<i>Saba</i>	1.947	4	5	0,01
		3	6	
<i>Optie 2</i>				
		9	27	
<i>Caribisch Nederland</i>	24.548	7	35	0,11
		6	41	
		5	49	
		4	61	
		3	82	

¹ Aantal inwoners gedeeld door het honderdvoud van het aantal leden (artikel U 2 van de Kieswet).

⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 10, blz. 9.

De verschillende argumenten tegen elkaar afwegend, stelt de regering voor een kiescollege per openbaar lichaam in te stellen. Hierbij is doorslaggevend geacht dat een kiescollege per openbaar lichaam herkenbaar is, wat naar verwachting een positieve invloed heeft op de opkomst bij de verkiezing van het kiescollege en de bereidheid zich te kandidaat te stellen. Daarbij komt dat bij aparte kiescolleges de vertegenwoordiging van de Nederlandse inwoners van de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius in een kiescollege en daarmee de invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer gegarandeerd is en geen logistieke operaties en reis- en verblijfkosten in verband met een gezamenlijk stemming nodig zijn. Dit is anders bij een gezamenlijk kiescollege. Hoewel een voordeel van een gezamenlijk kiescollege is dat de invloed van de afzonderlijke leden wat groter kan zijn, is dat voordeel relatief. De invloed van Caribisch Nederland als geheel op de samenstelling van de Eerste Kamer blijft (bij beide opties) immers gering (0,11 kamerzetel). Overigens meent de regering dat de mogelijke besparing van administratieve en bestuurlijke lasten door gezamenlijke registratie, kandidaatstelling en vaststelling van de uitslag niet opweegt tegen de lasten die de daartoe vereiste afstemming tussen de politieke groeperingen en de bestuurscolleges in het geval van een gezamenlijk kiescollege zou meebrengen.

De Kiesraad kan zich, zoals vermeld in zijn advies van 22 mei 2017⁸, vinden in het voorstel van een kiescollege in ieder openbaar lichaam en de overwegingen die de regering daaraan ten grondslag legt. De Kiesraad wijst erop dat deze optie het meest tegemoetkomt aan het eigen beeld van elk openbaar lichaam. Het bestuurscollege van Saba heeft in zijn brief van 31 mei 2017 de voorkeur uitgesproken voor een kiescollege per openbaar lichaam, overeenkomstig het wetsvoorstel. Het bestuurscollege van Bonaire heeft, zoals vermeld in de brief van 8 juni 2017, juridisch geen bezwaar tegen de voorgestelde keuze. Het bestuurscollege van Sint Eustatius heeft zich in de brief van 31 mei 2017 niet inhoudelijk uitgelaten over de keuzes die in dit wetsvoorstel zijn gemaakt.

De samenstelling van het kiescollege

Het kiescollege heeft een zittingsduur van vier jaren. Verwezen wordt naar paragraaf 2.1 van deze toelichting. Tussentijdse ontbinding van het kiescollege is niet mogelijk.

Bij het bepalen van het aantal leden van een kiescollege is een aantal aspecten in overweging genomen. Een kiescollege moet voldoende leden hebben om de in de Grondwet verankerde geheime stemming van de leden van de Eerste Kamer te waarborgen. Een kiescollege moet ook uit voldoende leden bestaan om een stembureau te vormen dat de uitslag van de stemming voor de Eerste Kamer vaststelt. Het aantal leden is ook van belang voor de mate waarin de verschillende voorkeuren van de kiezers kunnen doorwerken in de samenstelling van het kiescollege en daarmee in de samenstelling van de Eerste Kamer. Tot slot is het aantal leden, zoals hierboven is geschetst, van belang voor de stemwaarde van de leden. Hoe meer leden het kiescollege telt, hoe lager de stemwaarde per lid.⁹ Voorgesteld wordt om voor het aantal leden van het kiescollege aan te sluiten bij het aantal leden van de eilandsraad. Dat betekent dat het kiescollege van Sint Eustatius en Saba uit 5 leden bestaat en het kiescollege van Bonaire uit 9 leden. Gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt, ligt een lager aantal leden dan 5 met name met het oog op het bewaken van het stemgeheim niet voor de hand. Een aantal hoger dan 9 leden ligt evenmin in de rede, omdat daarmee de invloed van de individuele leden

⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 10, blz. 5–6.

op de samenstelling van de Eerste Kamer beperkter wordt. Een bijkomend voordeel is dat het voorgestelde aantal leden herkenbaar is voor de bewoners en daarmee bijdraagt aan de bekendheid en herkenbaarheid van het kiescollege.

Het is onnodig complicerend om voor een kiescollege een apart orgaan in het leven te roepen dat moet optreden als voorzitter van het kiescollege (zo zullen sollicitatieprocedures moeten worden gehouden en in de ambtelijke ondersteuning van de voorzitter worden voorzien). Uit pragmatisch oogpunt wordt daarom voorgesteld de gezaghebber aan te wijzen als voorzitter van het kiescollege. De gezaghebber is voorzitter van het kiescollege en kan aan de beraadslagingen deelnemen. Hij is echter géén lid van het kiescollege en heeft geen stem in het toelaten van nieuwe leden van het kiescollege en het besluit of de verkiezingen voor het kiescollege goed zijn verlopen. De gezaghebber heeft evenmin kiesrecht voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. De gezaghebber is wel de voorzitter van het stembureau voor de verkiezingen voor de leden van de Eerste Kamer en benoemt uit de leden van het kiescollege de drie leden van het stembureau (zie voor een nadere toelichting, paragraaf 2.5). Mede gelet op de beperkte taak van de voorzitter van het kiescollege wordt het niet bezwaarlijk geacht dat de gezaghebber tevens voorzitter van de eilandsraad is.¹⁰ Aangezien voor de vervulling van de functie van gezaghebber het Nederlanderschap is vereist,¹¹ is er bovendien geen risico op indirecte beïnvloeding op de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door een niet-Nederlander. Bij verhinderd of ontstentenis van de gezaghebber wordt zijn ambt waargenomen door een door de Rijksvertegenwoordiger aangewezen waarnemend gezaghebber. De Rijksvertegenwoordiger kan voorts in de waarneming voorzien, indien hij dit in het belang van het openbaar lichaam nodig acht. Dit volgt uit artikel 90, eerste lid, van de WoIBES. De waarnemer zal in voorkomend geval de vergaderingen voorzitten, de oproep tot de vergadering doen uitgaan en de stukken die van het kiescollege uitgaan, ondertekenen.

Gelet op de beperkte rol van het kiescollege binnen het gehele eilandsbestuur en, in het verlengde daarvan, de beperkte taak van de gezaghebber als voorzitter van het kiescollege, heeft het kiescollege, anders dan de eilandsraad, geen rol in het kader van de benoeming van de gezaghebber en zijn waarneming (vergelijk onder meer de artikelen 73, tweede en derde lid, en 90, tweede lid).

De vereisten voor het lidmaatschap

Voor het lidmaatschap van het kiescollege is Nederlanderschap vereist. Daarnaast gelden dezelfde vereisten als die voor de eilandsraad. Men moet derhalve ingezetene zijn van het openbaar lichaam, de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht. Van het (actief en passief) kiesrecht voor het kiescollege is uitgesloten degene die wegens het plegen van een bij de wet aangewezen misdrijf onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en als bijkomende straf door de rechter is uitgesloten van het kiesrecht.

Indien een lid van het kiescollege niet langer voldoet aan één van de vereisten voor het lidmaatschap is hij verplicht dit mee te delen aan het kiescollege. Met die mededeling is zijn lidmaatschap van rechtswege geëindigd. Indien hij nalaat zulks mee te delen, waarschuwt de gezaghebber, in zijn hoedanigheid als voorzitter van het kiescollege, hem schriftelijk. Het betrokken lid kan deze waarschuwing binnen acht dagen

¹⁰ Artikel 10 van de WoIBES.

¹¹ Artikel 75 van de WoIBES.

aan het oordeel van het kiescollege onderwerpen. In het geval het lid van het kiescollege geen gebruik maakt van deze mogelijkheid, is zijn lidmaatschap na het verstrijken van de termijn van acht dagen van rechtswege beëindigd.¹² Tegen het oordeel van het kiescollege staat rechtstreeks beroep open bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Gemeenschappelijk Hof). Deze regeling wordt opgenomen in de Kieswet.¹³

Onverenigbare functies en de bevordering van de persoonlijke integriteit

Om belangenverstrengeling of de schijn ervan te voorkomen, is een aantal functies onverenigbaar met het lidmaatschap van het kiescollege. De sanctie op het vervullen van een met het lidmaatschap van het kiescollege onverenigbare betrekking is dat men van rechtswege ophoudt lid te zijn, zodra dit onherroepelijk is komen vast te staan. Hiervoor geldt dezelfde procedure als die hiervoor is beschreven in het kader van de vereisten voor het lidmaatschap.

De functies die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van het kiescollege komen grotendeels overeen met de functies die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de eilandsraad. Op het niveau van het openbaar lichaam betreft het de functies: gezaghebber, lid van de gezamenlijke rekenkamer en gezamenlijke ombudsman of lid van de gezamenlijke ombudscommissie. Om te voorkomen dat als gevolg van de geringe bevolkingsomvang van de openbare lichamen onvoldoende kandidaten voor het kiescollege beschikbaar zijn, wordt voorgesteld de lijst van met het kiescollegelidmaatschap onverenigbare functies zo kort mogelijk te houden. Om die reden is het lidmaatschap van de eilandsraad niet onverenigbaar met dat van het kiescollege. De vervulling van beide functies is vergelijkbaar met het uitgangspunt in Europees Nederland dat de leden van provinciale staten, naast de bestuurlijke taken, de leden van de Eerste Kamer kiezen. In navolging van het advies van de Kiesraad, zijn voorts de functie van eilandgedeputeerde en de functie van ambtenaar, door of vanwege het bestuur van het openbaar lichaam aangesteld of daaraan ondergeschikt, niet onverenigbaar met het lidmaatschap van het kiescollege. Aangezien geen controlerende verhouding (zoals tussen provinciale staten en gedeputeerde staten) dan wel een hiërarchisch verband bestaat tussen het eilandsbestuur en het kiescollege, wordt het niet bezwaarlijk geacht dat een eilandgedeputeerde dan wel een persoon die een ambtelijke functie vervult, tevens lid is van het kiescollege.

Artikel 38 van het Rechtspositiebesluit ambtenaren BES bepaalt dat indien een ambtenaar verkozen is tot lid van de eilandsraad en zijn functie op grond van artikel 14, vierde lid, van de WoBES verenigbaar is met het lidmaatschap van de eilandsraad, het bevoegd gezag hem op diens schriftelijk verzoek (gedeeltelijke) vrijstelling van dienst verleent voor het bijwonen van vergaderingen en zittingen van de eilandsraad en voor het verrichten van werkzaamheden die voortvloeien uit het lidmaatschap van de eilandsraad. Op de bezoldiging van de ambtenaar wordt een inhouding toegepast over de tijd dat hij verlof geniet. Deze inhouding is nooit meer dan betrokkene als lid van de eilandsraad aan vergoeding voor zijn werkzaamheden ontvangt. Voor de leden van het kiescollege kan bij algemene maatregel van bestuur in beginsel dezelfde systematiek worden gehanteerd.

¹² Artikel X 4, gelezen in samenhang met het voorgestelde artikel Ya 22 van de Kieswet.

¹³ Zie het voorgestelde, gewijzigde artikel Ya 42, eerste lid, van de Kieswet.

Ter bevordering van de persoonlijke integriteit van de leden van het kiescollege worden voorts enkele relevante bepalingen die betrekking hebben op de leden van de eilandsraad van overeenkomstige toepassing verklaard, zoals de openbaarmaking van nevenfuncties, het afleggen van de eed of de verklaring en belofte alsmede de vaststelling van een gedragscode. De bepaling over verboden handelingen geldt evenwel niet voor de leden van het kiescollege. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 94d van de WolBES in het artikelsgewijze deel van deze toelichting bij artikel I, onderdeel E.

Vergaderingen van het kiescollege en het stemmen

Feitelijke samenkomst van het kiescollege is in ieder geval nodig voor de stemming op de kandidaten voor de Eerste Kamer. Daarnaast moeten de leden van het kiescollege oordelen over de toelating van nieuw gekozen leden tot het kiescollege (het geloofsbrievenonderzoek) en over de geldigheid van de verkiezing. Ook zal het kiescollege in vergadering bijeen moeten komen in het geval een lid tussentijds vervangen moet worden (bijvoorbeeld wegens ziekte of zwangerschap). In die gevallen is samenkomst nodig voor het geloofsbrievenonderzoek. Het centraal stembureau is overigens belast met de benoeming van het vervangend lid.¹⁴ De bepalingen over de vergaderingen en stemmingen van de eilandsraad zijn zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing verklaard op het kiescollege.

Ondersteuning van het kiescollege

De eilandgriffier (of diens plaatsvervanger) en het ambtelijk apparaat van de griffie ondersteunen het kiescollege bij de uitoefening van zijn taak. Dit is een pragmatische keuze en wordt, gelet op de beperkte taak van het kiescollege, niet gezien als een onevenredige belasting voor de eilandgriffier. Om dezelfde reden is er geen aanleiding voor enige betrokkenheid van het kiescollege bij de uitoefening van de bevoegdheden van de eilandsraad bij de benoeming van de griffier en de organisatie van de griffie.

Geldelijke voorzieningen

Gelet op de beperkte taak van het kiescollege en de omstandigheid dat het slechts een paar keer in de vier jaar bijeenkomt, is er geen aanleiding de leden van het kiescollege een vaste vergoeding toe te kennen, maar kan worden volstaan met een presentiegeld en zo nodig een vergoeding voor reiskosten. Daartoe zijn de bepalingen dienaangaande voor de leden van een commissie van de eilandsraad van overeenkomstige toepassing verklaard. De rechtspositionele aanspraken worden geregeld in een eilandsverordening, die in overeenstemming moet zijn met het Rechtspositiebesluit politieke gezagdragers BES.

2.4. De verkiezingen van het kiescollege

De leden van het kiescollege worden gekozen door de Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en die niet zijn uitgesloten van het kiesrecht. Dit vloeit voort uit het uitgangspunt dat uitsluitend Nederlanders (indirect) invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer.

¹⁴ Artikel Ya 22 gelezen in samenhang met artikel X 12, eerste lid en artikel V 4.

Voor de regeling van de verkiezing van de leden van het kiescollege is aansluiting gezocht bij de regeling van de verkiezing van de leden van provinciale staten in de Kieswet. In de voorgestelde paragraaf 3a is daarom, overeenkomstig de huidige systematiek van de Kieswet, geregeld dat de bepalingen voor de verkiezing van de leden van provinciale staten van overeenkomstige toepassing zijn op de verkiezing van de leden van het kiescollege, tenzij in die paragraaf anders is bepaald. Van overeenkomstige toepassing zijn verklaard de bepalingen over onder meer de inlevering van kandidatenlijsten, het onderzoek van de kandidatenlijsten, de verbinding van kandidatenlijsten tot lijstencombinaties, de wijze van stemming, de oproeping voor de stemming, het stemmen met een kiezerspas, het stemmen bij volmacht, de wijze van stemopneming door het stembureau, de vaststelling van de verkiezingsuitslag, de zetelverdeling, de toewijzing van de zetels aan de kandidaten en de bekendmaking van de verkiezingsuitslag. Hetzelfde geldt voor de bepalingen met betrekking tot het begin van en de veranderingen in het lidmaatschap van provinciale staten en met betrekking tot de beëindiging van het lidmaatschap alsmede tijdelijke vervanging.

Hieronder worden enkele bijzondere aspecten ten aanzien van de verkiezing van de leden van het kiescollege aan de orde gesteld.

Kieskringen

Aangezien er in elk openbaar lichaam een kiescollege bestaat, vormt ieder openbaar lichaam een eigen kieskring. Dit maakt het voor een politieke groepering mogelijk kandidatenlijsten in te leveren voor de verkiezing van het kiescollege van het openbaar lichaam waar deze (vooral) actief is of om per openbaar lichaam een (aparte) kandidatenlijst in te leveren. Met het oog op de kleinschaligheid van de openbare lichamen, kan, anders dan ten aanzien van de verkiezing van de leden van provinciale staten, de kieskring niet in meer kieskringen worden verdeeld.

Tijdstip van de verkiezing van het kiescollege

Voorgesteld wordt de verkiezing op hetzelfde tijdstip te laten plaatsvinden als de verkiezingen van de eilandsraad. Dat tijdstip sluit aan bij het tijdstip voor de verkiezing van provinciale staten, omdat de wetgever aanvankelijk voor ogen had dat de eilandsraden tezamen met provinciale staten de leden van de Eerste Kamer zouden kiezen. Het samenvallen van de kiescollegeverkiezing met die van provinciale staten voorkomt de (theoretische) mogelijkheid dat de uitslag van de ene verkiezing de uitslag van de andere beïnvloedt en is verenigbaar met het grondwettelijk uitgangspunt dat de Eerste Kamerverkiezing binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten dient plaats te vinden.¹⁵ Het gelijktijdig plaatsvinden van de kiescollegeverkiezing met die van de eilandsraad zal naar verwachting ook een gunstig effect hebben op de opkomst voor de verkiezing van het kiescollege. Ook heeft het organisatorische en financiële voordelen, omdat gebruik kan worden gemaakt van dezelfde stemlokalen en stembureauleden.

Het hoofd- en centraal stembureau

In het verkiezingsproces heeft het centraal stembureau een belangrijke rol bij de registratie van politieke groeperingen en de inlevering en het onderzoek van de kandidatenlijsten. Het centraal stembureau en het hoofdstembureau spelen beide een rol bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Bij de verkiezingen van provinciale staten treedt het

¹⁵ Artikel 55 van de Grondwet.

hoofdstembureau van de kieskring waarin de gemeente is gelegen waar de vergaderingen van provinciale staten worden gehouden tevens op als centraal stembureau. Het betreffende hoofdstembureau wordt gevormd door een voorzitter, zijnde de burgemeester van de gemeente waar het hoofdstembureau is gevestigd, alsmede een plaatsvervangend voorzitter en drie andere leden die door het college van burgemeester en wethouders worden benoemd en ontslagen.¹⁶ Een hoofd- en centraal stembureau voor de kiescollegeverkiezing dat bestaat uit de gezaghebber van het openbaar lichaam (zijnde voorzitter), een plaatsvervangend voorzitter en andere leden, die door het bestuurscollege worden benoemd en ontslagen, komt het meest overeen met hoofd- en centraal stembureau voor de verkiezingen van provinciale staten. Aangezien dit dezelfde samenstelling is van het hoofd- en centraal stembureau voor de eilandsraadverkiezing, wordt voorgesteld dat het hoofd- en centraal stembureau van de verkiezingen van de eilandsraad tevens optreedt als hoofd- en centraal stembureau van de verkiezing van het kiescollege.

Afwijkende bepalingen over het verkiezingsproces

De regeling voor de verkiezing van het kiescollege wijkt op enkele onderdelen af van de verkiezing van provinciale staten. Het betreft onder meer de doorwerking van de registratie van een politieke groepering voor de verkiezing van de eilandsraad naar de verkiezing van het kiescollege, de hoogte van de waarborgsom voor de registratie van politieke groeperingen, de hoogte van de waarborgsom voor de inlevering van de kandidatenlijsten en het aantal ondersteuningsverklaringen dat daarbij moet worden ingeleverd. Verwezen wordt naar het artikelsgewijze deel van de toelichting (artikel II, onderdeel G).

Wat betreft de registratie van aanduidingen van politieke groeperingen voor (uitsluitend) de verkiezingen van het kiescollege, vraagt Kiesraad zich af of een dergelijk register in de praktijk meerwaarde zal hebben, omdat afgevraagd kan worden of politieke groeperingen wel behoefte zullen hebben om een aanduiding alleen te registreren ten behoeve van die verkiezingen, gelet op de beperkte taak van het kiescollege en de beperkte invloed van de kiescollegeleden op de samenstelling van de Eerste Kamer. Hoewel de regering deze redenering kan begrijpen, wordt in dit verband evenwel van doorslaggevend belang geacht dat ingevolge de Kieswet iedere verkiezing van een vertegenwoordigend orgaan de mogelijkheid kent van (zelfstandige) registratie van aanduidingen van politieke groeperingen. Dit zou naar het oordeel van de regering niet anders moeten zijn voor de verkiezingen van het kiescollege. De verwachting dat niet veel politieke groeperingen zich alleen voor de kiescollegeverkiezingen zullen registreren, maakt dat niet anders. Daarbij neemt de regering in aanmerking dat het kiescollege een nieuw orgaan is waarvan de verkiezingen niet eerder zijn georganiseerd, zodat in dit stadium in de regelgeving moeilijk vooruit kan worden gelopen op verwachtingen over toekomstige gebeurtenissen. Wel zal de regering dit onderwerp betrekken in de evaluatie van de verkiezingen van het kiescollege (zie in dit verband ook paragraaf 5 van deze toelichting).

Vervanging wegens zwangerschap en bevalling of ziekte.

Zoals hiervoor is toegelicht, komt de zittingsduur van het kiescollege overeen met die van provinciale staten en de Eerste Kamer. Deze is derhalve vier jaren. Dit is noodzakelijk omdat in het (uitzonderlijke) geval dat de Eerste Kamer wordt ontbonden, de leden van provinciale staten en de kiescolleges nieuwe leden van de Eerste Kamer moeten kiezen. Deze

¹⁶ Artikel E 11, derde lid, gelezen in samenhang met artikel E 6, van de Kieswet.

mogelijkheid van tussentijdse ontbinding van de Eerste Kamer maakt ook dat, zoals de Kiesraad in zijn advies ook overweegt, in de tijdelijke vervanging van kiescollegeleden moet worden voorzien.

De regeling voor de vervanging wegens zwangerschap of ziekte, neergelegd in de artikelen X 10 tot en met X 12 van de Kieswet, geldt ook voor de leden van het kiescollege. Ingevolge die regeling wordt aan een verzoek om vervanging niet voldaan, indien het tijdstip waarop het verzoek wordt gedaan binnen een periode ligt van zestien weken voor het einde van de zittingsperiode van dat orgaan. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat tijdelijke vervanging voor een termijn van zestien weken niet kan beginnen binnen zestien weken voor het einde van de reguliere zittingstermijn van een volksvertegenwoordigend orgaan, omdat de vervangingstermijn dan niet kan worden volgemaakt.¹⁷ Gelet op de taak van het kiescollege en het geringe aantal kiescollegeleden vindt de Kiesraad het opportuun om tijdelijke vervanging van een kiescollegelid wegens ziekte of zwangerschap gedurende de hele zittingsperiode mogelijk te maken en stelt voor om op dit punt voor het kiescollege in een uitzondering te voorzien. Voor de regering is echter van belang dat voor alle vertegenwoordigende organen dezelfde vervangingsregeling geldt. Bovendien wordt in dit verband een onderscheid in de vervangingsregeling voor kiescollegeleden enerzijds en voor de leden van provinciale staten anderzijds niet verdedigbaar geacht, aangezien zij in het kader van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer dezelfde taak hebben. Volledigheidshalve wordt er nog op gewezen dat in het (uitzonderlijke) geval dat de Eerste Kamer tussentijds wordt ontbonden, de verkiezing plaatsvindt in de laatste zestien weken van de zittingsperiode van de kiescolleges en provinciale staten en een lid van het kiescollege of van provinciale staten bijvoorbeeld door zwangerschap, bevalling of ziekte niet in staat is om zijn stem uit te brengen, het lid de mogelijkheid heeft om bij volmacht te stemmen.¹⁸

2.5. De verkiezingen van de Eerste Kamer

Voor de wijze waarop de leden van de kiescolleges de leden van de Eerste Kamer kiezen is zoveel mogelijk aangesloten bij de regeling van de Eerste Kamerverkiezing. Enkele bijzondere aspecten zullen hieronder worden toegelicht.

Tijdstip van de verkiezingen van de Eerste Kamer

De leden van het kiescollege komen bijeen voor het uitbrengen van hun stem. De stemming door de leden van het kiescollege vindt op hetzelfde tijdstip plaats als de stemming door de leden van provinciale staten. Dit sluit de mogelijkheid van beïnvloeding van de ene verkiezing door de uitslag van de andere verkiezing uit. De verkiezing vindt momenteel plaats 34 dagen na de dag van de kandidaatstelling en derhalve op een dinsdagmiddag in mei om 15:00 uur.¹⁹ Als gevolg van het tijdsverschil zullen de kiescolleges van Caribisch Nederland aan het begin van de ochtend, om 9:00 uur, moeten stemmen.

Kieskringen

De openbare lichamen vormen voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer elk een kieskring. Dit geeft politieke groeperingen de mogelijkheid om per openbaar lichaam een kandidatenlijst in te leveren. De Kiesraad stelt in zijn advies voor om de drie kiescolleges bij de

¹⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 229, nr. 9.

¹⁸ Artikel T 4, tweede lid, van de Kieswet.

¹⁹ Artikel T 1, gelezen in samenhang met artikel Q 4.

verkiezing voor de leden van de Eerste Kamer deel te laten uitmaken van één kieskring. In dat verband wordt erop gewezen dat voor iedere kandidatenlijst – ook voor die van zittende politieke groeperingen – een ondersteuningsverklaring van een lid van het kiescollege moet worden overgelegd. Aangezien de kiescolleges uit een beperkt aantal leden bestaan, kunnen politieke groeperingen worden belemmerd om in de openbare lichamen aan de Eerste Kamerverkiezingen deel te nemen. In geval van één kieskring kunnen evenwel 19 (5 + 5 + 9) leden van de verschillende kiescolleges een ondersteuningsverklaring afleggen. Daarnaast suggereert het voorstel van aparte kieskringen meer invloed van de kiescollegeleden op de samenstelling van de Eerste Kamer dan zij daadwerkelijk hebben, aldus de Kiesraad.

De regering stelt voor de verkiezingen voor de leden van de Eerste Kamer in de openbare lichamen zoveel mogelijk op dezelfde wijze te laten plaatsvinden als in Europees Nederland, waarbij iedere provincie een kieskring vormt. De regering onderschrijft evenwel het standpunt van de Kiesraad dat een belemmering van de deelname van politieke groeperingen aan de Eerste Kamerverkiezingen in de openbare lichamen zoveel mogelijk moet worden voorkomen, maar ziet de optie van één kieskring niet als oplossing voor het probleem dat voor alle groeperingen die in de openbare lichamen willen deelnemen aan de Eerste Kamerverkiezingen ondersteuningsverklaringen nodig zijn. De Eerste Kamer telt momenteel immers reeds twaalf politieke groeperingen die bij deelname aan de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezingen een ondersteuningsverklaring zullen moeten overleggen. Bovendien is niet uitgesloten dat meerdere kiescollegeleden een kandidatenlijst van dezelfde politieke groepering ondertekenen. Ook in het geval van één kieskring met negentien leden bestaat derhalve de mogelijkheid dat sommige groeperingen van deelname aan de Eerste Kamerverkiezing in die kieskring worden uitgesloten, omdat zij geen ondersteuningsverklaring van een kiescollegelid kunnen overleggen. Om dit te voorkomen stelt de regering, indachtig het advies van de Kiesraad, voor om het vereiste van de ondersteuningsverklaring voor zittende partijen te laten vervallen. Dit betekent dat uitsluitend partijen die nog geen zetel hebben behaald in de Eerste Kamer en die een kandidatenlijst willen indienen voor de Eerste Kamerverkiezingen, een ondersteuningsverklaring moeten overleggen. Zie voorts de toelichting bij artikel II, onderdeel A.

Stemwaarde per kiescollegelid

Uit het oogpunt van evenredige vertegenwoordiging weegt bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer de stem van ieder statenlid niet even zwaar. Een statenlid dat gelet op het aantal inwoners van de provincie een kleine groep inwoners vertegenwoordigt, zou dan onevenredig veel invloed uitoefenen in verhouding tot een statenlid van een «grote» provincie, dat een grotere groep inwoners vertegenwoordigt. De zwaarte wordt daarom bepaald aan de hand van een stemwaarde, die de verschillen in omvang van de provincies tot uitdrukking brengt. De stemwaarde is een vermenigvuldigingsfactor die wordt verkregen door het inwoneraantal van de provincie (ook niet-kiesgerechtigden) te delen door een honderdvoud van het aantal statenleden. Hoe meer inwoners een statenlid vertegenwoordigt, hoe zwaarder zijn stem weegt. Om recht te kunnen blijven doen aan het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging, wordt ook voor de stem van de leden van het kiescollege een stemwaarde gehanteerd. Voor de betreffende stemwaarden wordt verwezen naar tabel 1, onderdeel 1.

Taakverdeling

In het Europese deel van Nederland is de commissaris van de Koning, voorzitter van provinciale staten, tevens voorzitter van het stembureau. Gelet hierop ligt het in de rede dat de gezaghebber als voorzitter van het kiescollege tevens voorzitter is van het stembureau in de openbare lichamen.

Aansluiting bij de regeling van de verkiezing van de Eerste Kamer betekent voorts dat de Kiesraad optreedt als centraal stembureau. Dit houdt onder meer in dat de Kiesraad de kandidatenlijsten onderzoekt, de einduitslag vaststelt en de tot de Eerste Kamer gekozen leden benoemt. De Eerste Kamer blijft evenwel verantwoordelijk voor de toelating van de gekozen leden en een beslissing inzake geschillen over geloofsbrieven of de verkiezing.²⁰

Inlevering van de kandidatenlijsten in de openbare lichamen en de doorzending van stukken

Sinds de inwerkingtreding van de wet van 18 november 2010 (Stb. 2010, nr. 790)²¹ moeten politieke groeperingen hun kandidatenlijsten voor de verschillende provincies direct bij de Kiesraad (het centraal stembureau) inleveren. Voorheen werden voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer kandidatenlijsten nog per provincie bij de commissaris van de Koning ingeleverd. Deze wijziging was voornamelijk bedoeld ter vereenvoudiging van de procedure van de inlevering van kandidatenlijsten in Europees Nederland. Wat betreft de openbare lichamen is het uit praktisch oogpunt, gelet op de geografische afstand tussen Europees Nederland en de openbare lichamen, echter verdedigbaar dat de kandidatenlijsten tevens in persoon in de openbare lichamen kunnen worden ingeleverd. Gelet hierop bevat paragraaf 4 van hoofdstuk Ya van de Kieswet wat betreft de verkiezing van de Eerste Kamer afwijkende bepalingen ten aanzien van de inlevering van de kandidatenlijsten, de mogelijkheid van het herstel van verzuimen en het stukkenverkeer tussen de gezaghebbers en het centraal stembureau. Wat betreft het stukkenverkeer is gelet op de geografische afstand tussen de openbare lichamen en het centraal stembureau de elektronische verzending van stukken mogelijk gemaakt. Het maken en bewaren van een gewaarmerkt afschrift wordt voorgeschreven als de originele stukken per post moeten worden nagezonden. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de bepalingen die in dit verband gelden voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in de openbare lichamen.

Aangezien het verzoek van een politieke groepering om registratie van de aanduiding waarmee zij voor een betreffende verkiezing wil deelnemen, schriftelijk moet worden ingediend bij het centraal stembureau, wordt geen aanleiding gezien om voor partijen in de openbare lichamen op dit punt een aparte voorziening te treffen.

3. De beroepsregeling en de verhouding tot nationale regelgeving

Tegen enkele besluiten die op grond van de Kieswet worden genomen, kan beroep worden ingesteld. In bepaalde gevallen is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing en kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in

²⁰ Afdeling IV van de Kieswet.

²¹ De wet tot wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

andere gevallen is de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing en kan beroep worden ingesteld bij het Gemeenschappelijk Hof.

Tegen besluiten die worden genomen in het kader van de verkiezing van de leden van het kiescollege, staat, evenals bij de verkiezingen van de leden van de eilandsraad, enkel beroep open bij het Gemeenschappelijk Hof. Voorbeelden zijn de afwijzing van een verzoek van een politieke groepering tot registratie voor de verkiezing van het kiescollege, een besluit over de doorwerking van een registratie van een aanduiding van een politieke groepering voor de verkiezingen van de Tweede Kamer of de eilandsraad naar de verkiezing van het kiescollege en de beoordeling in het kader van de kandidatenlijsten (artikel II, onderdeel I). Beslissingen in dit verband liggen immers overwegend in de rechtssfeer van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze keuze heeft wel tot gevolg dat als een politieke groepering met een statutaire zetel in Europees Nederland aan de verkiezingen van een van de kiescolleges zou willen deelnemen, zij (of een andere belanghebbende, zoals een in Europees Nederland woonachtige kandidaat) in voorkomende gevallen bij het Gemeenschappelijk Hof in beroep zal moeten gaan.²² Ten aanzien van kiezers die in rechte willen opkomen tegen een besluit over de geldigheid van een kandidatenlijst betekent deze keuze doorgaans wel dat ter plekke rechtsbescherming wordt geboden, aangezien kiezers voor de verkiezing van het kiescollege op de dag van de kandidaatstelling ingezetene moeten zijn van het betreffende openbaar lichaam.²³

Wat betreft besluiten die worden genomen in het kader van de verkiezingen van de Eerste Kamer (met betrekking tot de registratie van politieke groeperingen en de beoordeling in het kader van de kandidaatstelling) is reeds in de Kieswet geregeld dat de plaats leidend is waar de politieke groepering is gevestigd wier aanduiding de registratie betreft of wier aanduiding boven een kandidatenlijst is geplaatst. In het geval geen aanduiding is geplaatst bovenaan een lijst, is leidend waar de kandidaat, die als eerste staat vermeld op de kandidatenlijst, woonachtig is. Is de plaats gelegen in het Europese deel van Nederland, dan ligt de rechtsmacht ten aanzien van die besluiten bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Is die plaats gelegen in één van de openbare lichamen dan staat tegen het besluit beroep open bij het Gemeenschappelijk Hof. Hiermee wordt voor de direct-belanghebbenden rechtsbescherming ter plekke gegarandeerd en wordt voorkomen dat tegen één besluit zowel beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als bij het Gemeenschappelijk Hof. Het voormelde uitgangspunt geldt ook in het geval een kiezer (een lid van provinciale staten of een lid van het kiescollege) wil opkomen tegen een besluit van het centraal stembureau over de geldigheid van een kandidatenlijst. Dit kan derhalve betekenen dat een lid van een kiescollege die wil opkomen tegen een besluit over de geldigheid van een kandidatenlijst van een politieke groepering met een statutaire zetel in Europees Nederland, beroep zal moeten instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.²⁴ Het voorliggende wetsvoorstel wijzigt deze regeling niet.

²² Een beroepsgerechtigde kan evenwel een gemachtigde aanwijzen die in de beroepsprocedure namens hem handelt. Het nieuwe artikel Ya 46, vijfde lid, gelezen in verbinding met artikel 15, tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES.

²³ Het nieuwe artikel Ya 46, tweede lid, en artikel Ya 22, gelezen in verbinding met artikel B 4, van de Kieswet.

²⁴ Het nieuwe artikel Ya 31, derde lid, gelezen in verbinding met artikel S 5, van de Kieswet. Ook in dit geval kan betrokkene zich in beroep laten vertegenwoordigen. Artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

In de Wet administratieve rechtspraak BES (WarBES) wordt geregeld dat het kiescollege geen bestuursorgaan is in de zin van die wet. Het kiescollege behoort, anders dan provinciale staten, niet tot het bestuur van de openbare lichamen en heeft geen andere bevoegdheden dan het kiezen van de leden van de Eerste Kamer. Dit betekent dat de WarBES in beginsel niet van toepassing is op handelingen van het kiescollege. Op deze hoofdregel wordt in het voorgestelde artikel 2 van die wet echter een uitzondering geformuleerd, namelijk in het geval het kiescollege een beschikking als bedoeld in artikel 3 neemt. Hiermee wordt bewerkstelligd dat voor belanghebbenden een rechtsgang openstaat tegen beschikkingen van het kiescollege die niet van algemene strekking zijn. Een voorbeeld is het oordeel van het kiescollege over het verlies van het lidmaatschap van het kiescollege op de grond dat betrokkene niet langer aan de voorwaarden voor het lidmaatschap voldoet. Tegen deze beschikking kan op grond van de Kieswet rechtstreeks beroep worden ingesteld bij het Gemeenschappelijk Hof (artikel II, onderdeel H).

4. Gevolgen en uitvoering

4.1. Gevolgen voor burgers, bedrijven en professionals

Een gevolg van het wetsvoorstel is dat in elk openbaar lichaam een nieuw orgaan, het kiescollege, in het leven wordt geroepen. De Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen kunnen één keer in de vier jaar naar de stembus om de leden van het kiescollege te verkiezen. Door de kiescollegeverkiezing en de Eerste Kamerverkiezing zo praktisch mogelijk in te vullen, is beoogd de administratieve belasting voor betrokkenen (bijvoorbeeld politieke groeperingen) zo beperkt mogelijk te houden. Het samenvallen van de kiescollegeverkiezingen met de eilandsraadverkiezingen heeft bijvoorbeeld als voordeel dat de kiezer voor twee verkiezingen maar één keer de gang naar het stembureau hoeft te maken, hetgeen naar verwachting ook een positief effect heeft op de opkomst voor kiescollegeverkiezingen. In het stembureau krijgt de kiesgerechtigde, die voor zowel de eilandsraad als het kiescollege mag en wil stemmen, van het stembureau gelijktijdig het stembiljet voor elke verkiezing uitgereikt. Dit vult hij in in het stemhokje en deponereert hij vervolgens in de daarvoor bestemde stembus. De tijdsbelasting van het voorstel voor de burger bestaat eruit dat hij of zij in het stemhokje een extra stembiljet (mag) invullen. In de «Nulmeting AL Burger»²⁵ is tijdsbelasting van het uitbrengen van een stem (zonder de gang naar het stembureau) vastgesteld op 1 minuut.²⁶ Gezien het aantal Nederlandse kiesgerechtigden²⁷ op de openbare lichamen leidt het stemmen tijdens de kiescollegeverkiezing tot een extra tijdsbelasting van 31,25 uur voor Sint Eustatius, van 14,86 uur voor Saba, van 198,11 uur voor Bonaire. De totale tijdsbesteding voor de Nederlandse ingezetenen van deze eilanden bedraagt 244 uur. Voor (voortgangs)rapportages worden de totalen aan regeldruk in uren voor burgers omgerekend in euro's. Als omrekenfactor voor regeldruk voor burgers wordt een standaard uurtarief gehanteerd van € 15 per uur.²⁸ Een tijdsbesteding van 244 uur bedraagt dan omgerekend € 3.660 aan kosten voor de Nederlandse ingezetenen.

²⁵ In de «Nulmeting AL Burger» van het Ministerie van BZK (2002) is geen belasting in kosten opgenomen voor het uitbrengen van een stem zonder een gang naar het stembureau.

²⁶ De regeldruk van verschillende onderwerpen zijn in dit rapport uitgedrukt in tijd en soms in kosten. Voor het uitbrengen van een stem is enkel een tijdsbelasting opgenomen.

²⁷ Kiesgerechtigden voor de Tweede Kamerverkiezingen zijn ook kiesgerechtigd voor het Kiescollege. Het aantal Nederlandse kiesgerechtigden op peildatum 30 januari 2017 (voor de Tweede Kamerverkiezing van 2017) bedroeg 1.976 kiesgerechtigden voor Sint Eustatius, 889 kiesgerechtigden voor Saba en 11.886 kiesgerechtigden voor Bonaire.

²⁸ Handboek meting regeldruk, concept-versie 1-7-2014.

Een politieke groepering kan bij het centraal stembureau een aanduiding registreren waarmee zij tijdens de verkiezing voor de leden van het kiescollege op de kandidatenlijst wil worden vermeld.²⁹ Registratie is echter niet opnieuw nodig in de politieke groepering al een aanduiding heeft laten registreren voor (bijvoorbeeld) de eilandsraadsverkiezingen. Volgens de «Nulmeting AL Burger» is belasting voor het registreren van een aanduiding in tijd 12 uur en in kosten € 9. Het is niet in te schatten hoeveel partijen voor de kiescollegeverkiezingen een aanduiding zullen laten registreren. Alle politieke groeperingen moeten, om deel te kunnen nemen aan de kiescollegeverkiezing, een kandidatenlijst in te leveren. In de «Nulmeting AL Burger» is gemeten dat het samenstellen en indienen van kandidatenlijsten, het verkrijgen van verklaring van instemming kandidaatstelling en verklaring van ondersteuning kandidatenlijsten per politieke groepering een totale tijdsbelasting 20 16/60 uur oplevert en € 2 aan kosten met zich meebrengt. Op basis van het aantal politieke groeperingen op de openbare lichamen die hebben deelgenomen aan de laatste eilandsraadverkiezingen leidt dit tot een geschatte tijdsbesteding van 60 48/60 uur voor Sint Eustatius met € 6 in kosten, van 40 32/60 uur voor Saba met € 4 in kosten, van 141 52/60 uur voor Bonaire met € 14 in kosten. De totale tijdsbesteding voor de kandidaatstelling van politieke groeperingen bedraagt 242 20/60 uur en € 24 aan kosten.

Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de effecten van de lastendruk voor burgers en politieke groeperingen als gevolg van dit wetsvoorstel verwaarloosbaar zijn. Daarnaast zal de totale lastendruk ruim onder de daarvoor geldende grens van € 100.000 blijven. Er vloeien geen lasten voor bedrijven voort uit dit wetsvoorstel.

4.2. (Financiële) gevolgen voor de overheid

Het wetsvoorstel betekent voor de lokale overheid (het bestuurscollege) dat extra verkiezingen moeten worden georganiseerd. Ook voor de overheid is geprobeerd de administratieve belasting zo laag mogelijk te houden. Een kiescollege per openbaar lichaam betekent dat geen afstemming hoeft plaats te vinden tussen de openbare lichamen onderling. Er hoeven bovendien geen afzonderlijke stembureaus en een hoofd- en centraal stembureau te worden ingericht. De stembureaus en het hoofd- en centraal stembureau voor de eilandsraadverkiezing treden ook als zodanig op voor de kiescollegeverkiezing. In het kader van de samenstelling en de werkwijze van het kiescollege is voorts beoogd zo min mogelijk nieuwe organen in het leven te roepen. De gezaghebber is, naast voorzitter van de eilandsraad, ook voorzitter van het kiescollege. Hij treedt tevens op als voorzitter van het stembureau voor de verkiezingen van het kiescollege en de Eerste Kamer en als voorzitter van het hoofd- en centraal stembureau voor de verkiezing van het kiescollege. De eilandgriffier ondersteunt het kiescollege. De regering heeft hierbij onderkend dat de taken en bevoegdheden van het bestuurscollege, de gezaghebber en de eilandgriffier zullen toenemen. Echter, gelet op de beperkte bevolkingsomvang van de openbare lichamen, het samenvallen van de verkiezingen van het kiescollege met die van de eilandsraad en de beperkte taak van het kiescollege, worden de betrokken organen door de toename van de taken niet onevenredig belast.

Het samenvallen van de verkiezingen van het kiescollege met die van de eilandsraad heeft als voordeel dat de kosten lager zijn dan wanneer beide verkiezingen apart worden georganiseerd. In het kader van het combineren van de waterschapsverkiezingen met de verkiezingen voor provinciale staten zijn de meerkosten van een gecombineerde verkiezing

²⁹ Het voorgestelde artikel Ya 26 van de Kieswet.

(in Europees Nederland) onderzocht. Dit bedrag ligt tussen € 1,72 en € 2.02 per kiesgerechtigde. Uitgaande van deze bandbreedtes zouden de extra verkiezingskosten bedragen:

- Bonaire (11.866 Nederlandse kiesgerechtigden op 30 januari 2016): tussen € 20.409 en € 23.969
- St. Eustatius (1.875 Nederlandse kiesgerechtigden op 30 januari 2016): tussen € 3.225 en € 3.787
- Saba (889 Nederlandse kiesgerechtigden op 30 januari 2016): tussen € 1.529 en € 1.796.

Naast de kosten voor het organiseren van de verkiezingen van het kiescollege en van de Eerste Kamer zijn er ook kosten verbonden aan het functioneren van het kiescollege. Deze kosten bestaan vooral uit de vergoedingen voor de werkzaamheden van de leden. Voorgesteld wordt om een vergoeding per vergadering toe te kennen alsmede een vergoeding voor de reizen verblijfkosten. De vergoedingen moeten bij eilandsverordening worden vastgesteld.

De vergoeding van de kosten die de openbare lichamen moeten maken in het kader van de verkiezingen en het functioneren van het kiescollege verloopt via de vrije uitkering uit het BES-fonds.

4.3. Voorlichting

Voorafgaand aan de eerste verkiezing van het kiescollege zal voorlichting worden gegeven aan de politieke groeperingen (met het oog op kandidaatstelling) en de kiezers (met het oog op het belang van het stemmen en het verloop van de stemming) over het belang van de kiescolleges. In aanloop naar iedere verkiezing wordt door het Rijk in zowel Europees als Caribisch Nederland een verkiezingscampagne georganiseerd om de kiezers te informeren hoe men kan stemmen en om de opkomst te bevorderen. De campagne zal in de openbare lichamen groter dan gebruikelijk moeten worden opgezet, omdat een nieuwe verkiezing onder de aandacht moet worden gebracht. In overleg met de bestuurcolleges van de openbare lichamen en de Rijksvertegenwoordiging Caribisch Nederland zal worden bezien hoe deze voorlichting het beste kan worden vormgegeven.

5. Advies en consultatie

In de periode van 13 maart 2017 tot en met 31 mei 2017 is het conceptwetsvoorstel voor advies voorgelegd aan de Kiesraad en de bestuurscolleges van de openbare lichamen. Ook is het wetsvoorstel via www.internetconsultatie.nl raadpleegbaar gemaakt en opengesteld voor reacties. Van de Kiesraad is bij brief van 22 mei 2017 een advies ontvangen³⁰. De bestuurscolleges van Sint Eustatius en Saba hebben gereageerd bij brief van 31 mei 2017³¹. Van het bestuurscollege van Bonaire is op 8 juni 2018 een reactie ontvangen³².

Advies van de Kiesraad

De Kiesraad kan zich in grote lijnen vinden in de in het wetsvoorstel gemaakte keuzes, zoals de keuze voor een kiescollege voor elk openbaar lichaam, de samenstelling van het kiescollege en het organiseren van een gecombineerde stemming met de eilandsraadverkiezingen. De Kiesraad

³⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

stelt zich evenwel op het standpunt dat het wetsvoorstel de Kieswet onnodig compliceert en stelt onder meer voor het wetsvoorstel op enkele onderdelen aan te passen. Het voorstel betreffende de onverenigbare functies voor de leden van het kiescollege en de voorstellen in het kader van de Eerste Kamerverkiezingen betreffende het schrappen van het vereiste van terinzagelegging van de ondersteuningsverklaringen en de mogelijkheid van het vervangend stembiljet zijn in het wetsvoorstel en deze toelichting verwerkt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van deze toelichting, alsmede naar de toelichting bij artikel II, onderdelen B en G. Ook is de noodzaak van een regeling voor de tijdelijke vervanging van kiescollegeleden, overeenkomstig het advies van de Kiesraad, in paragraaf 2.3 van deze toelichting (nader) onderbouwd. De regering is voorts voornemens om, zoals de Kiesraad voorstelt, na de eerste verkiezingen van de leden van de kiescolleges en de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer door de kiescollegeleden en de leden van provinciale staten tezamen, het verloop van beide verkiezingen te evalueren. Wat betreft de complexiteit van de regeling, wijst de regering er overigens op dat de regeling voor de verkiezingen van de leden van het kiescollege en de leden van de Eerste Kamer door de kiescollegeleden inhoudelijk in grote mate overeenkomt met die voor andere verkiezingen. Dit is een bewuste keuze geweest, omdat de herkenbaarheid van de regeling naar het oordeel van de regering bijdraagt aan de begrijpelijkheid ervan.

De voorstellen met betrekking tot de registratie van aanduidingen van politieke groeperingen enkel voor de verkiezing van de leden van het kiescollege, de vervanging van kiescollegeleden in de laatste zestien weken van de zittingsperiode en het aantal kieskringen in het kader van de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer zijn niet overgenomen. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar paragrafen 2.4 en 2.5 van deze toelichting.

Consultatie van de openbare lichamen

Het bestuurscollege van Saba heeft de voorkeur uitgesproken voor een apart kiescollege per openbaar lichaam. Het college ziet hierin meer voordelen dan in één kiescollege voor de drie openbare lichamen. Het bestuurscollege van Bonaire heeft juridisch geen bezwaar tegen het wetsvoorstel en de wijze waarop de Nederlandse kiesgerechtigden van Bonaire worden betrokken bij de samenstelling van de Eerste Kamer. Volledigheidshalve wordt daarbij verwezen naar een brief van 2 juli 2015 waarin de eilandsraad van Bonaire de Eerste en Tweede Kamer heeft verzocht om de verdere behandeling van de grondwetswijziging (destijds in eerste lezing) aan te houden tot eind december 2015 een referendum kon worden gehouden op Bonaire over de status van openbaar lichaam.³³ Het bestuurscollege van Sint Eustatius stelt zich in zijn advies op het standpunt dat het wetsvoorstel op gespannen voet staat met het streven van Sint Eustatius naar een intern zelfbestuur door middel van een vrije associatie met Nederland, zoals neergelegd in een motie van de eilandsraad van 9 mei 2017, en stelt derhalve voor de verdere behandeling van dit wetsvoorstel uit te stellen tot hetgeen neergelegd in voormelde motie is verwezenlijkt.

De regering betreurt dat het bestuurscollege van Sint Eustatius geen inhoudelijke reactie op het wetsvoorstel heeft gegeven. Het verzoek om uitstel van de verdere behandeling van het wetsvoorstel van het bestuurscollege van Sint Eustatius (en Bonaire, voor zover de verwijzing naar de brief van 2 juli 2015 als een dergelijk verzoek moet worden opgevat) kan

³³ Brief van 2 juli 2015 van het openbaar lichaam Bonaire betreffende de consultatieaanvraag over het wetsvoorstel tot wijziging van de grondwetswijziging inzake Caribische openbare lichamen in verband met het kiesrecht voor de Eerste Kamer.

bovendien niet worden overgenomen. Zoals hiervoor is benadrukt, is spoedige voortgang van het onderhavige wetsvoorstel noodzakelijk om het mogelijk te maken dat de Nederlandse inwoners van de openbare lichamen bij de eerstkomende reguliere verkiezingen invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. De regering hoopt alsnog zo spoedig mogelijk de inhoudelijke opvattingen van het bestuurscollege van Sint Eustatius over de voorgestelde regeling te mogen vernemen.

In dit verband wordt er nog op gewezen dat tijdens het opstellen van het wetsvoorstel informeel overleg heeft plaatsgevonden met de eilanden, waarbij de belangrijkste onderwerpen met de eilanden zijn besproken. Met Sint Eustatius heeft het gesprek op ambtelijk niveau plaatsgevonden. Tijdens de gesprekken met Saba waren onder meer de gezaghebber en de eilandsecretaris aanwezig en met Bonaire zijn de gesprekken met onder meer de gezaghebber, de eilandsecretaris en gedeputeerden gevoerd. Tijdens die overleggen zijn door betrokkenen nuttige suggesties gedaan die in het voorstel zijn verwerkt.

Internetconsultatie

De internetconsultatie heeft een reactie opgeleverd. In die reactie wordt de keuze voor een kiescollege ter discussie gesteld, waarbij onder meer wordt gesteld dat die keuze tot een ingewikkelde constructie leidt, ondemocratisch is en strijdig is met het gelijkheidsbeginsel. Bovendien leidt de gemaakte keuze tot slechts een beperkte invloed van de Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen op de samenstelling van de Eerste Kamer. De regering wijst er in dit verband op dat de keuze voor een kiescollege, waarvan de leden samen met de leden van provinciale staten de leden van de Eerste Kamer kiezen, in dit wetsvoorstel niet ter discussie staat. Verwezen wordt naar paragraaf 1 van deze toelichting.

6. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, maar kan eerst in werking treden wanneer de grondwetswijziging in werking is getreden.

Om het mogelijk te maken dat de leden van de kiescolleges van de openbare lichamen kunnen deelnemen aan de eerstvolgende reguliere verkiezingen van de Eerste Kamer in 2019, moeten de leden van de kiescolleges voorafgaand aan die verkiezingen reeds zijn gekozen. Omdat de verkiezingen van de kiescolleges op hetzelfde moment plaatsvinden als de verkiezingen voor provinciale staten en de eilandsraden, vinden zij plaats op 20 maart 2019. Hierbij moet rekening worden gehouden met de bijbehorende termijnen/data gelegen vóór het moment van de verkiezingen van de kiescolleges, zoals de dag van kandidaatstelling op 4 februari 2019 en de termijn voor de registratie van politieke groepen tot en met 24 december 2018. Gelet hierop en met het oog op de nodige voorbereidingen in de aanloop naar de verkiezingen van de kiescolleges wordt ernaar gestreefd dit wetsvoorstel medio 2018 in werking te laten treden.

Artikelsgewijs

Artikel I

A

Het eilandsbestuur bestaat uit de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber.

Ingevolge de definitie van eilandsbestuur – ieder bevoegd orgaan van het openbaar lichaam³⁴ – behoort het kiescollege daar eveneens toe. Om die reden wordt in artikel 5 geregeld dat in elk openbaar lichaam, naast voormelde organen ook een kiescollege is en wordt de inrichting en samenstelling van het eilandsbestuur in hoofdstuk III van de WolBES geregeld, dat gaat over de inrichting en samenstelling van het eilandsbestuur. Om echter te voorkomen dat de indruk ontstaat dat het kiescollege net als de drie andere organen bestuurstaken heeft, wordt het opschrift van hoofdstuk III aangepast, zodat dat hoofdstuk betreft de inrichting en samenstelling van *de organen* van het openbaar lichaam. De bepalingen over het kiescollege zijn opgenomen in de nieuwe afdeling IVa na de afdelingen over de andere organen.

B

In artikel 5 van de WolBES wordt geregeld dat het kiescollege voor de Eerste Kamer, naast de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber, een hoofdorgaan van het openbaar lichaam is. Het kiescollege voor de Eerste Kamer heeft alleen tot taak om samen met de leden van provinciale staten de leden van de Eerste Kamer te verkiezen en houdt zich niet bezig met de uitvoering van de bestuurstaken van het openbaar lichaam. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat in de overige artikelen in de WolBES (en in de artikelen van de Kieswet) omwille van de leesbaarheid van de bepalingen de (afgekorte) term kiescollege wordt gehanteerd. Dat geldt overigens niet voor opschriften van hoofdstukken, afdelingen of paragrafen.

C

In de situatie voor de grondwetsherziening zijn de openbare lichamen ingesteld op basis van artikel 134 van de Grondwet. Zij behoren daarmee tot de categorie van «andere openbare lichamen». Zij zijn weliswaar vormgegeven als bijzondere gemeenten, maar de grondwettelijke voorschriften voor gemeenten (en provincies) zijn niet van toepassing. De meeste van die voorschriften gelden niettemin voor de openbare lichamen, omdat zij zijn geregeld in een wet in formele zin, de WolBES. Als gevolg van de grondwetswijziging worden de grondwettelijke voorschriften die voor gemeenten en provincies gelden – de artikelen 124, 125 en 127 tot en met 132 – van overeenkomstige toepassing op de openbare lichamen. Artikel 129, tweede en derde lid, gelezen in samenhang met artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet, betreffen onder meer de evenredige vertegenwoordiging, de geheime stemming en de zittingsduur (gelezen in verbinding met artikel 132a, tweede lid). Gelet daarop komen de artikelen 7 en 8 van de WolBES die dezelfde voorschriften bevatten te vervallen.

Artikel 14, vierde lid, onderdeel d, en vijfde lid, komt te vervallen, omdat de daarin opgenomen bevoegdheid van de eilandsraden van Sint Eustatius en Saba om bij verordening andere dan de op wetsniveau genoemde ambtelijke functies aan te wijzen die verenigbaar zijn met het lidmaatschap van de eilandsraad, vanwege de grondwetsherziening niet langer toelaatbaar is. Het voorgestelde artikel 132a, tweede lid, gelezen in same-

nhang met artikel 129, vijfde lid, van de Grondwet betekent dat de wet bepaalt welke betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de eilandsraad kunnen worden uitgeoefend. Hieruit volgt dat delegatie van de regelgevende bevoegdheid niet is toegestaan en dat de onverenigbare functies enkel op het niveau van de wet in formele zin kunnen worden

³⁴ Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de WolBES.

vastgesteld. Het vervallen van deze bepalingen is voor de praktijk niet bezwaarlijk, nu van deze bevoegdheid geen gebruik wordt gemaakt.

D, F en G

In deze onderdelen wordt geregeld dat het lidmaatschap van het van kiescollege onverenigbaar is met het lidmaatschap van de gezamenlijke rekenkamer, alsmede met de vervulling van de functie van gezaghebber en Rijksvertegenwoordiger. Verwezen wordt naar de toelichting bij onderdeel E, artikel 94d.

E

De nieuwe afdeling IVa regelt de samenstelling van het kiescollege, de vergaderingen van het kiescollege, de openbaarheid (en beslotenheid) van de vergaderingen en de stemming. Daarnaast wordt in deze afdeling de geldelijke voorziening voor de leden van het kiescollege geregeld alsmede de ondersteuning van het kiescollege door de eilandgriffier.

Artikel 94a

Voorgesteld wordt om voor het aantal leden van het kiescollege aan te sluiten bij het aantal leden van de eilandsraad. Verwezen wordt naar paragraaf 2.3 van deze toelichting. Het aantal leden van het kiescollege bedraagt op Bonaire derhalve 9 en op Saba en Sint Eustatius 5. Door in het artikel aan te sluiten bij artikel 9 van de WolBES leidt een eventuele wijziging van het aantal leden van de eilandsraad ook tot een wijziging van het aantal leden van het kiescollege.

Artikel 94c

Voor het lidmaatschap van het kiescollege geldt naast de eisen voor het lidmaatschap van de eilandsraad ook de eis van het Nederlandschap. De vereisten komen daarmee overeen met de vereisten voor het lidmaatschap van provinciale staten. Verwezen wordt naar paragraaf 2.3 van deze toelichting.

Het tweede lid verwijst naar het tweede en derde van artikel 11, waarin een uitwerking is gegeven van het begrip ingezetenschap van het openbaar lichaam.

Artikel 94d

In dit artikel worden enkele bepalingen die betrekking hebben op de eilandsraad en zijn leden van overeenkomstige toepassing verklaard. De toepassing van enkele van deze bepalingen op het kiescollege en zijn leden, wordt hieronder toegelicht. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat bij de van overeenkomstige toepassing van een bepaling waarin wordt verwezen naar de gezaghebber, de gezaghebber in zijn hoedanigheid van voorzitter van het kiescollege wordt bedoeld. Ter bevordering van de persoonlijke integriteit van de leden van het kiescollege, zijn zij verplicht hun nevenfuncties openbaar te maken (artikel 13). Evenals in het geval van de leden van de eilandsraad, vindt de openbaarmaking plaats terstond na de benoeming tot lid van het kiescollege of terstond na de aanvaarding van de nevenfunctie. Hiermee wordt benadrukt dat het voldoen aan deze verplichting niet vrijblijvend is. De openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging van een opgave van deze nevenfuncties op het bestuurskantoor van het openbaar lichaam. Door de van overeenkomstige toepassingverklaring van onderdelen van het eerste lid van artikel 14 gelden de onverenigbare functies voor de leden van eilandsraad (grotendeels) ook voor de leden van het kiescol-

lege. Een lid van de eilandsraad, een eilandgedeputeerde en een persoon die een ambtelijke functie vervult, kan wel lid zijn van het kiescollege. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.3.

Alvorens de leden van het kiescollege hun functie kunnen uitoefenen, leggen zij in de vergadering, in handen van de gezaghebber als voorzitter van het kiescollege, de eed of de verklaring en belofte af (artikel 15). Het afleggen van de eed is constitutief: het is een noodzakelijke voorwaarde voor de uitoefening van de functie. Het gaat bij de eedaflegging om een combinatie van de zuiveringseed en de ambtseed. De eed kan ook in de volkstalen, het Engels of het Papiaments, worden afgelegd.

In het kader van de bevordering van de persoonlijke integriteit, dient de eilandsraad een gedragscode vast te stellen voor het kiescollege (artikel 16, derde lid). De gedragscode is bedoeld als een extra controlemiddel. Het kiescollege bepaalt zelf welke onderwerpen in de gedragscode worden opgenomen. Gedacht kan worden aan nevenfuncties, declaratiegedrag, het aannemen van geschenken, reizen en zakelijke belangen. Het kiescollege is zelf verantwoordelijk voor de naleving van de gedragscode. De niet-naleving hiervan door individuele leden heeft overigens geen directe gevolgen voor hun lidmaatschap van het kiescollege, maar mogelijk wel politieke gevolgen.

De bepalingen over de vergaderingen van de eilandsraad en het stemmen door de leden van de eilandsraad zijn zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing verklaard op het kiescollege. Het betreft de bepalingen over het vaststellen van een reglement van orde voor de vergaderingen (artikel 17), de vergaderfrequentie (artikel 18), de eerste vergadering van de nieuw verkozen leden (artikel 19), de oproeping tot de vergadering (artikel 20), het quorum voor de vergadering (artikel 21), het recht van de gezaghebber om (als voorzitter) in de vergadering aan de beraadslaging deel te nemen (artikel 22, eerste lid), het verschoningsrecht en de strafrechtelijke immuniteit (artikel 23), de openbaarheid van de vergaderingen (artikelen 24 en 25), de geheimhoudingsplicht (artikel 26), de handhaving van de orde van de vergaderingen (artikel 27), het stemmen zonder last (artikel 28), het stemverbod (artikel 29), het quorum voor een stemming (artikel 30), de wijze van stemming (artikel 31 en 33), het ondertekenen van uitgaande stukken (artikel 34) en de ontvangst van stukken door de gezaghebber.

De volgende bepalingen ten aanzien van de eilandsraad zijn niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Artikel 6 van de WolBES brengt tot uitdrukking dat de eilandsraad bij zijn besluitvorming de belangen van de gehele bevolking van het openbaar lichaam in aanmerking moet nemen. In beginsel geldt hetzelfde voor de leden van het kiescollege voor zover zij de leden van de Eerste Kamer verkiezen. Vergelijk dit met de leden van provinciale staten, die uitsluitend worden gekozen door Nederlandse ingezetenen, maar die de belangen van de gehele bevolking van de provincie behartigen, ook in het geval zij de leden van de Eerste Kamer verkiezen. Desalniettemin is een met artikel 6 van de WolBES vergelijkbare bepaling niet opgenomen voor het kiescollege, omdat een dergelijke bepaling ten onrechte de indruk wekt dat het kiescollege een algemeen vertegenwoordigende taak heeft, hetgeen niet het geval is. Voor de leden van de eilandsraad (en de leden van provinciale staten) geldt voorts een regeling van verboden handelingen: handelingen die niet door een lid van de eilandsraad (of een lid van provinciale staten) mogen worden verricht. Deze regeling beoogt een zuivere verhouding te bewaken tussen enerzijds de individuele leden en anderzijds het openbare lichaam en het eilandsbe-

stuur.³⁵ Aangezien deze regeling met name van belang is met het oog op de bestuurstaken van een lid van de eilandsraad en kiescollegeleden dergelijke taken niet hebben, wordt er geen aanleiding gezien de regeling van de verboden handelingen van overeenkomstige toepassing te verklaren op de leden van het kiescollege. Overigens geldt ook geen verbod op bloed- en aanverwantschap tussen de leden van het kiescollege (een verbod dat in de openbare lichamen niet ongebruikelijk is). Evenals voor de leden van de eilandsraad is een dergelijke regeling niet opgenomen voor de leden van het kiescollege, teneinde geen beperkingen in het passief kiesrecht aan te brengen. Voorts is het niet nodig dat een eilandgedeputeerde toegang heeft tot de vergaderingen van het kiescollege of dat hij aan de beraadslaging deelneemt. Dat dit wel is bepaald voor de eilandsraad heeft immers te maken met het dualistisch bestuursmodel en de bevoegdheidsverdeling tussen de eilandsraad als volksvertegenwoordiger en het kaderstellende en controlerende orgaan enerzijds en het bestuurscollege, belast met het dagelijks bestuur, anderzijds. Deze rolverdeling tussen het bestuurscollege en het kiescollege ontbreekt. Ten slotte is de bepaling over de wijze van stemming voor benoemingen, voordrachten of aanbevelingen van personen niet van overeenkomstige toepassing verklaard, aangezien benoemingen, voordrachten of aanbevelingen van personen door het kiescollege niet zal voorkomen.

Artikel 94e

Zoals hiervoor is toegelicht, ontvangen de leden van het kiescollege een vergoeding per vergadering en een vergoeding voor reis- en verblijfkosten. Aangezien per openbaar lichaam een kiescollege wordt ingesteld en gelet op de beperkte taak van het kiescollege is een vergoeding van de reis- en verblijfkosten buiten het grondgebied van het openbaar lichaam niet noodzakelijk (vergelijk artikel 122).

Het is niet toegestaan om ten laste van het openbaar lichaam de leden van het kiescollege andere rechtstreekse geldelijke vergoedingen of tegemoetkomingen toe te kennen buiten hetgeen bij op krachtens de wet is toegekend (artikel 123, eerste lid). In de eilandsverordeningen moeten de gestelde grenzen in het Rechtspositiebesluit ambtenaren BES in acht worden genomen. Andere voordelen ten laste van het openbaar lichaam anders dan in de vorm van vergoedingen of tegemoetkomingen kunnen slechts worden toegekend indien dit bij eilandsverordening is bepaald. Een dergelijke verordening behoeft vooraf de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger (artikel 123, tweede lid). Onder voordelen ten laste van het openbaar lichaam worden bijvoorbeeld verstaan kopieerfaciliteiten, abonnementen op vakliteratuur, parkeerfaciliteiten en dergelijke.

H

Het nieuwe artikel 233 regelt dat het kiescollege uiterlijk in de kalendermaand voorafgaande aan de eerstvolgende verkiezing van de leden van de Eerste Kamer na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een gedragscode dient vast te stellen voor de leden van het kiescollege. Aangezien de eerste verkiezing van het kiescollege plaatsvindt op 20 maart 2019 en de Eerste Kamerverkiezing op 27 mei 2019, moet de gedragscode uiterlijk in april 2019 worden vastgesteld. Teneinde de spoedige vaststelling van een gedragscode toegespitst op het kiescollege te stimuleren, heeft de regering er niet voor gekozen om tot het moment van vaststelling van de gedragscode van het kiescollege de gedragscode van de eilandsraad bij wijze van overgangsrecht van overeenkomstige

³⁵ *Kamerstukken II* 31 954, nr. 3, blz. 23.

toepassing te verklaren. Het vaststellen van een «eigen» gedragscode voor het kiescollege wordt gelet op het zelfstandige karakter van dat orgaan wenselijk geacht.

I

De artikelen 234 tot en met 238 bevatten overgangsbepalingen en kunnen vervallen, omdat ze zijn uitgewerkt.

Artikel II

A

Ingevolge artikel R 2 wordt bij de kandidatenlijst een schriftelijke ondersteuningsverklaring overgelegd van ten minste één lid van provinciale staten van iedere provincie waarvoor de lijst wordt ingeleverd. Een lid van provinciale staten mag niet meer dan één verklaring van ondersteuning ondertekenen. Hetzelfde geldt voor de leden van het kiescollege. In het nieuwe artikel R 2, vijfde lid, wordt geregeld dat politieke groeperingen die tijdens de laatste verkiezingen ten minste een zetel in de Eerste Kamer hebben verworven een dergelijke ondersteuningsverklaring niet hoeven over te leggen. Hiermee wordt de regeling voor de Eerste Kamerverkiezingen op dit punt in overeenstemming gebracht met die voor de overige verkiezingen. Hoewel in het kader van die andere verkiezingen primair de administratieve lasten ten grondslag lagen aan de afschaffing van het vereiste van ondersteuningsverklaringen en de administratieve lasten (bijvoorbeeld gelet op het aantal ondersteuningsverklaringen) in het kader van de Eerste Kamerverkiezingen minder groot zal zijn, acht de regering eveneens voor de Eerste Kamerverkiezingen verdedigbaar dat zittende partijen, omdat zij ten minste een keer aan het vereiste van een verklaring van ondersteuning hebben voldaan, bij de volgende verkiezingen van dat vereiste kunnen worden vrijgesteld.³⁶ Met deze regeling wordt bovendien beoogd te voorkomen dat politieke groeperingen worden uitgesloten van deelname aan de Eerste Kamerverkiezingen in de openbare lichamen. Zie voor een nadere toelichting, paragraaf 2.5 van deze toelichting.

B

Dit artikel regelt dat aan statenleden die zich bij de Eerste Kamerverkiezing vergissen bij het invullen van hun stembiljet, eenmalig een nieuw biljet kan worden uitgereikt (zoals geregeld in artikel J 27 van de Kieswet). Zoals de Kiesraad in zijn advies in herinnering brengt, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de reactie op het advies Kiesraad d.d. 6 juli 2015 inzake de evaluatie van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 26 mei 2015 reeds het voornemen kenbaar gemaakt om in een volgend wetsvoorstel deze mogelijkheid voor de Eerste Kamerverkiezingen in de Kieswet op te nemen.³⁷

C

De bepalingen die betrekking hebben op de openbare lichamen, zijn in de Kieswet zoveel mogelijk in één hoofdstuk samengebracht. In aansluiting op die systematiek wordt in dit wetsvoorstel het kiesrecht voor de kiescolleges in datzelfde hoofdstuk geregeld, namelijk in de nieuwe paragraaf 3a in hoofdstuk Ya van afdeling Va. In verband daarmee is het opschrift van zowel hoofdstuk Ya als van afdeling Va aangepast.

³⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27 673, nr. 3, blz. 9–13.

³⁷ Kamerstukken II 2015/16, 31 142, nr. 52, bijlage 586610.

D

Verwezen wordt naar de toelichting bij de nieuwe artikelen Ya 25 en Ya 26.

E en F

Artikel Ya 19 regelt voor de verkiezing van de eilandsraad dat de benoemde die woonachtig is in het openbaar lichaam waar hij zich kandidaat stelt, of de gemachtigde van de benoemde die buiten het openbaar lichaam maar binnen Nederland woonplaats heeft, een afschrift van gegevens uit de basisregistratie personen overlegt, waaruit tevens het Nederlanderschap van de benoemde blijkt. Aangezien het vereiste van Nederlanderschap niet langer geldt voor de eilandsraadverkiezing,³⁸ kan deze bepaling komen te vervallen. Dat de gemachtigde van de benoemde die buiten het openbaar lichaam elders in Nederland woonplaats heeft, een afschrift van zijn of haar gegevens uit de basisregistratie personen kan overleggen, wordt geregeld in het nieuwe artikel Ya 16.

G

Paragraaf 3a regelt de verkiezing van de leden van het kiescollege, het begin van en de veranderingen in het lidmaatschap van het kiescollege en de beëindiging van het lidmaatschap en tijdelijke vervanging als lid.

Artikelen Ya 22 en Ya 23

Artikel Ya 22 regelt dat de leden van het kiescollege worden gekozen met overeenkomstige toepassing van de bepalingen voor de verkiezing van de leden van provinciale staten, behoudens de in deze paragraaf geregelde uitzonderingen. Ook zijn de bepalingen met betrekking tot het begin van en de veranderingen in het lidmaatschap van provinciale staten en de beëindiging van het lidmaatschap en tijdelijke vervanging als lid van overeenkomstige toepassing op het kiescollege. Het voorgestelde artikel Ya 22 laat het bepaalde in artikel Ya 3 overigens onverlet. Het laatstgenoemde artikel regelt dat de organen van de openbare lichamen de taken en verantwoordelijkheden uitoefenen die in de Kieswet of het Kiesbesluit toekomen aan de gemeentelijke organen. Een voorbeeld is dat het bestuurscollege de kiesgerechtigheid van de ingezetenen van het openbaar lichaam registreert en dat het bestuurscollege aan een ieder op zijn verzoek onverwijld mededeelt of hij als kiezer is geregistreerd.³⁹ Vanwege de kleinschaligheid van de openbare lichamen kan bij de verkiezingen van de leden van het kiescollege de kieskring niet in meer kieskringen worden verdeeld (artikel Ya 23). Dit betekent dat de bepalingen in de Kieswet die betrekking hebben op de verkiezing van de leden van provinciale staten van een provincie die één kieskring vormt van overeenkomstige toepassing zijn met uitzondering van artikel O 1, tweede lid. In dat verband wordt verwezen naar de toelichting op artikel Ya 29.

Artikel Ya 24

Aangezien de verkiezing van de leden van het kiescollege samenvalt met de verkiezing van de leden van de eilandsraad, fungeren de stembureaus, het hoofdstembureau en het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad tevens als de stembureaus, het hoofdstembureau dan wel het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van het kiescollege. Voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad,

³⁸ Stb. 2013, 289.

³⁹ Artikelen D1 en D4, gelezen in samenhang met artikel Ya 22.

treedt het hoofdstembureau tevens op als centraal stembureau.⁴⁰ Dit geldt derhalve ook voor de kiescollegeverkiezing.

Artikelen Ya 25 en Ya 26

Wat betreft de registratie van de aanduiding van de politieke groeperingen voor de verkiezing van de leden van het kiescollege is inhoudelijk in belangrijke mate aangesloten bij het bepaalde voor de verkiezing van provinciale staten, zoals neergelegd in de artikelen G 2 en G 4. Ten aanzien van de doorwerking van geregistreerde aanduidingen van politieke groeperingen, de vereiste waarborgsommen alsmede de bekendmaking van besluiten of handelingen in het kader van de registratie gelden voor de verkiezing van de leden van het kiescollege echter afwijkende bepalingen.

Zo is er uit praktisch oogpunt voor gekozen om naast de geregistreerde aanduiding voor de verkiezing van de Tweede Kamer ook de geregistreerde aanduiding voor de verkiezing van de eilandsraad door te laten werken naar de verkiezingen van de leden van de kiescolleges. Dit is geregeld in het nieuwe artikel Ya 26, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel G 4, eerste lid. In het geval de aanduiding van een politieke groepering reeds is geregistreerd voor de verkiezing van de eilandsraad, is geen nieuwe registratie van de aanduiding voor de verkiezing van het kiescollege nodig (artikel Ya 25, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel G 2, eerste lid). Om inzicht te geven in welke gevallen in beginsel sprake is van doorwerking van de registratie voor de verkiezing van de eilandsraad naar de verkiezing van het kiescollege, is verder geregeld dat op de veertigste dag vóór de kandidaatstelling voor de verkiezing van de leden van het kiescollege, het centraal stembureau de geregistreerde aanduidingen van politieke groeperingen voor de verkiezing van de eilandsraad, ter openbare kennis stelt (het nieuwe tweede lid van artikel Ya 15).

De waarborgsom die politieke groeperingen voor de registratie aan het openbaar lichaam moeten betalen, vindt plaats in US dollars in plaats van euro's (artikel Ya 25, tweede lid). De bedragen die worden genoemd in de Kieswet zijn omgerekend naar dollars volgens de verhouding 1 euro = 1 dollar. Dit betekent dat in absolute zin verschillen ontstaan tussen de waarborgsommen die binnen het kader van eenzelfde verkiezing moeten worden betaald door de politieke groepering met een statutaire zetel in het Europese deel van Nederland en die met een zetel in de openbare lichamen. Echter, doorslaggevend is geacht dat een vast en rond bedrag in dollars voor de verkiezing van het kiescollege in de openbare lichamen, de rechtszekerheid ten goede komt. Op dit punt is aangesloten bij het bepaalde voor de verkiezing van de eilandsraad.

Ten slotte wordt geregeld dat de openbare kennisgeving van een besluit of handeling van het centraal stembureau, geschiedt op de in het openbaar lichaam gebruikelijke wijze. Het gaat om het besluit op het verzoek tot registratie van de aanduiding van een politieke groepering voor de verkiezing van het kiescollege, het schrappen van een aanduiding uit het register (artikel Ya 25, derde lid) en het besluit dat de geregistreerde aanduidingen voor de verkiezing van Tweede Kamer of de eilandsraad niet doorwerken naar de verkiezing van het kiescollege (artikel Ya 26, tweede lid).

Artikel Ya 27

Politieke groeperingen die bij een vorige verkiezing geen zetels behaalden, leveren samen met de kandidatenlijst ondersteuningsverklaringen in. Hieruit vloeit voort dat bij de eerste verkiezing van de leden van het

⁴⁰ Artikel E 11, vijfde lid, gelezen in samenhang met artikel Ya 13.

kiescollege alle politieke groeperingen het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen zullen moeten overleggen. De verklaringen zijn ondertekend door kiezers die in de kieskring (het openbaar lichaam) wonen waarvoor de kandidatenlijst wordt ingeleverd. Wat betreft het aantal ondersteuningsverklaringen is gelet op de kleinschaligheid van de openbare lichamen, aangesloten bij het aantal dat vereist is voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad.

Artikel Ya 28

Wat betreft het aanwijzen van een gemachtigde en de bevoegdheden die de gemachtigde toekomen, is aangesloten bij hetgeen op dit punt is bepaald voor de eilandsraad (het voorgestelde artikel Ya 16, gelezen in samenhang met artikel H 10, eerste lid). Kandidaten die zich kandidaatstellen voor het lidmaatschap van het kiescollege van één van de openbare lichamen maar die niet in dat openbaar lichaam woonachtig zijn, zijn verplicht een gemachtigde aan te wijzen. Deze gemachtigde is met uitsluiting van de kandidaat bevoegd bepaalde handelingen te verrichten. De gemachtigde kan namens de kandidaat mededeling doen over het al of niet aannemen van een benoeming, een verklaring overleggen aangaande de (neven)functies die de benoemde bekleedt alsmede een uittreksel uit de geboorteregisters, waaruit datum en plaats van de geboorte van de benoemde en een bewijs van het Nederlanderschap blijken. Daarnaast kan een gemachtigde een schriftelijke verklaring overleggen dat de kandidaat niet voor benoeming in aanmerking wenst te komen in geval van opvolging van een lid van het kiescollege (artikel Ya 16, gelezen in samenhang met artikel H 10, eerste lid, derde volzin). In het geval van kandidaten die niet woonachtig zijn in het openbaar lichaam waar zij zich kandidaatstellen, maar elders binnen Nederland, heeft een aan te wijzen gemachtigde dezelfde bevoegdheden, met dien verstande dat hij in plaats van een uittreksel uit de geboorteregisters, een afschrift van gegevens uit de bevolkingsadministratie overlegt.

Wat betreft de hoogte van het bedrag van de waarborgsom die voor elke kandidatenlijst moet worden betaald, is aangesloten bij het bedrag dat verschuldigd is bij de verkiezing van de leden van de eilandsraad, namelijk USD 225 (artikel Ya 17). Aansluiting bij het bedrag van de waarborgsom die verschuldigd is bij de verkiezing van de leden van provinciale staten, namelijk USD 1 125, wordt voor de verkiezing van het kiescollege niet proportioneel geacht.

Artikel Ya 29

Zoals hiervoor is toegelicht (zie de toelichting bij artikelen Ya 22 en 23), zijn de bepalingen in de Kieswet die betrekking hebben op de verkiezing van de leden van provinciale staten met één kieskring van toepassing op de verkiezing van de kiescolleges, met uitzondering van artikel O 1, tweede lid. De toepassing van die bepaling zou betekenen dat het hoofdstembureau op de vijfde dag na de stemming om tien uur een openbare zitting houdt over de verkiezingsuitslag, in tegenstelling tot de verkiezing van de eilandsraad, waarbij het hoofdstembureau op de tweede dag na de stemming om tien uur een openbare zitting over de verkiezingsuitslag houdt.⁴¹ Aangezien ervoor is gekozen het proces voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad en dat voor de verkiezing van de leden van het kiescollege zoveel mogelijk samen op te laten lopen, volgt uit artikel Ya 22, gelezen in samenhang met artikel O 1, eerste lid, dat wat betreft de verkiezing van het kiescollege het hoofdstembureau eveneens op de tweede dag na de stemming om tien uur een openbare zitting houdt.

⁴¹ Artikel Ya 13, gelezen in samenhang met artikel O 1, eerste lid.

Paragraaf 4 regelt de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van de kiescolleges.

Artikel Ya 30

Het eerste lid bepaalt dat de leden van de kiescolleges de leden van de Eerste Kamer kiezen. In deze bepaling ligt daarmee tevens de gelijkstelling van de leden van de kiescolleges met de leden van provinciale staten voor deze verkiezing besloten. Tenzij anders bepaald, geldt dat waar in de hoofdstukken Q, R, S, T en U van de Kieswet sprake is van een provincie daarvoor tevens wordt gelezen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De voorgestelde paragraaf 4 bevat afwijkende bepalingen wat betreft de inlevering van kandidatenlijsten, het herstel van verzuimen en het stukkenverkeer tussen de gezaghebber als voorzitter van het stembureau en de Kiesraad als centraal stembureau. Op deze punten is aansluiting gezocht bij de regeling voor de verkiezing van de Tweede Kamer in de openbare lichamen. Zie ook paragraaf 2.5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikelen Ya 31 tot en met Ya 31d

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba kunnen voor alle kieskringen kandidatenlijsten worden ingeleverd (artikel Ya 31, gelezen in samenhang met artikel Ya 4). Artikel Ya 31, gelezen in samenhang met artikel Ya 5 maakt het voorts mogelijk om de verklaringen of bewijzen die moeten worden overgelegd bij een kandidatenlijst die is ingeleverd bij de gezaghebber, in te leveren bij het centraal stembureau. Tevens is het mogelijk om de verklaringen of bewijzen die moeten worden overgelegd bij een kandidatenlijst die is ingeleverd bij het centraal stembureau, in te leveren bij de gezaghebber. Hierdoor kan bijvoorbeeld een kandidaat op Bonaire zijn instemmingsverklaring inleveren bij de gezaghebber, terwijl de kandidatenlijst is ingeleverd bij het centraal stembureau.⁴²

In het verlengde van het voorgaande, voorkomt het voorgestelde artikel Ya 31c dat een lijst die bij een gezaghebber is ingeleverd, op grond van artikel S 3, aanhef en onder a, ongeldig wordt verklaard. Een kandidatenlijst wordt namelijk ongeldig verklaard als deze niet tijdig bij het centraal stembureau wordt ingeleverd. Deze afwijzingsgrond geldt echter niet als de lijst tijdig is ingeleverd bij de gezaghebber. Daarnaast treft het voorgestelde artikel een regeling over de geldigheid van verklaringen of bewijzen die met toepassing van artikel Ya 31, gelezen in samenhang met artikel Ya 5, zijn ingeleverd.

Het voorgestelde artikel Ya 31, gelezen in samenhang met artikel Ya 8, regelt dat het centraal stembureau onverwijld de gezaghebber langs elektronische weg op de hoogte stelt van de geconstateerde verzuimen. De gezaghebber stelt vervolgens onverwijld de inleveraar hiervan in kennis. Deze kennisgeving geschiedt officieel per aangetekende brief of tegen gedagtekend ontvangstbewijs.

In de eerste plaats krijgt de inleveraar een praktische mogelijkheid de verzuimen zelf in persoon te herstellen (artikel Ya 31a). Dat laat onverlet dat de inleveraar van de kandidatenlijst ook een gemachtigde in Europees Nederland kan aanwijzen, die voor hem de verzuimen bij het centraal stembureau kan herstellen. De inleveraar kan uiterlijk op de derde dag na de zitting van het centraal stembureau tot het onderzoeken van de kandidatenlijsten de betreffende verzuimen herstellen.

De door de gezaghebbers ontvangen kandidatenlijsten, de bijbehorende stukken en de stukken die in het kader van het herstel van verzuim zijn ontvangen, worden elektronisch verzonden naar het centraal stembureau

⁴² Kamerstukken II 2011/12, 33 268, nr. 3, blz. 54.

en per post nagezonden. Daarbij verzendt de gezaghebber ook een door hem opgestelde begeleidingsverklaring (artikel Ya 31, gelezen in verbinding met artikel Ya 7, alsmede artikel Ya 31a). De begeleidingsverklaring betreft een formulier waarop de gezaghebber onder meer kan aan kruisen welke stukken hij heeft ontvangen bij een kandidatenlijst. De gezaghebber heeft nadrukkelijk geen controlefunctie ten aanzien van de juistheid en de volledigheid van de ingeleverde stukken. De begeleidingsverklaring is met name van belang om vast te stellen welke stukken zijn ontvangen, zodat het centraal stembureau vervolgens in staat is om te controleren of de stukken die hem elektronisch hebben bereikt, overeenkomen met de stukken, die de gezaghebber heeft verklaard te hebben ontvangen. Het centraal stembureau beschikt immers bij zijn onderzoek op de dag van de kandidaatstelling niet over de originele kandidatenlijsten en bijbehorende stukken. Voorts wordt het noodzakelijk geacht dat de gezaghebber van de begeleidingsverklaring en de stukken gewaarmerkte afschriften maakt. Het is immers niet uitgesloten dat stukken bij de elektronische verzending door de gezaghebber niet goed overkomen en de stukken reeds per post zijn verzonden maar nog niet bij het centraal stembureau zijn aangekomen. De gewaarmerkte afschriften die in dit verband worden gemaakt en bewaard, kunnen in die gevallen een uitkomst bieden. De originele stukken worden per post nagezonden naar het centraal stembureau, opdat die stukken ingevolge artikel S 15 kunnen worden vernietigd.

Het voorgestelde artikel Ya 31b regelt dat het centraal stembureau afschriften van de kandidatenlijsten die voor de kieskringen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn ingeleverd onverwijld na het onderzoek van de lijsten langs elektronische weg naar de gezaghebbers verzendt. Overeenkomstig het advies van de Kiesraad, worden de ondersteuningsverklaringen niet openbaar gemaakt. De kandidatenlijsten worden wel door de gezaghebber op het bestuurskantoor voor een ieder ter inzage gelegd. Ingevolge artikel S 13 worden de kandidatenlijsten immers ook gepubliceerd in de Staatscourant. De gezaghebber is voorts verantwoordelijk voor de vernietiging van de stukken terstond nadat over de toelating van de gekozenen is beslist. Van de vernietiging wordt proces-verbaal opgemaakt.

Het voorgestelde artikel Ya 31d regelt dat de gezaghebber het proces-verbaal van de stemming en van de stemopneming en bijbehorende stukken elektronisch naar het centraal stembureau verzendt. Ook in dit geval zendt de gezaghebber een begeleidingsverklaring mee, stuurt hij de stukken per post na en maakt en bewaart hij gewaarmerkte afschriften.

H en I

Voor een toelichting op deze onderdelen wordt verwezen naar paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel III

In de regel worden nieuwe leden van het kiescollege toegelaten door de zittende leden van het kiescollege. Aangezien er bij de toelating van de leden van het eerste kiescollege nog geen zittende leden zijn, wordt bepaald dat de benoemde leden het geloofsbrievenonderzoek de eerste keer zelf verrichten. Hiervoor is aansluiting gezocht bij de Wet instelling provincie Flevoland.

Artikel IV

Artikel IV wijzigt 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, nr. 347). Die wet wijzigt de Kieswet onder andere door een nieuwe paragraaf 4 in hoofdstuk Ya in te voegen over de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van de eilandsraad. Die paragraaf is echter niet in werking getreden, in afwachting van de grondwetswijziging over de Caribische openbare lichamen. Deze grondwetswijziging brengt mee dat de leden van provinciale staten niet door de leden van de eilandsraad, maar door de leden van een of meer in te stellen kiescolleges zullen worden gekozen. Onderhavig wetsvoorstel voorziet daarin. Daarom komt de in de wijzigingwet voorziene paragraaf te vervallen. Het voorgaande betekent bovendien dat de wijziging van enkele artikelen van de oude paragraaf 4, geregeld in de Wet van 3 juli 2013 tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen (Stb. 2013, nr. 289), niet in werking zal treden (Stb. 2013, nr. 378, artikel 5).

Artikel V

Artikel 2 van de Wet administratieve rechtspraak BES regelt wat in die wet onder bestuursorgaan wordt verstaan. In artikel V wordt het kiescollege aan deze opsomming toegevoegd. Evenals de eilandsraad is het kiescollege in beginsel geen bestuursorgaan, tenzij het een beschikking neemt. In dat geval is op het kiescollege en de desbetreffende beschikking de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

Een overzicht van de belangrijkste verschillen met de Provinciewet

WolBES	Provinciewet	Toelichting
–	Artikel 7	Het kiescollege is, anders dan provinciale staten, geen algemeen vertegenwoordigend orgaan. Zie paragraaf 2.1 en de toelichting bij artikel 94d.
Artikel 94a	Artikel 8	Het aantal leden van het kiescollege komt overeen met het aantal leden van de eilandsraad van het betreffende openbaar lichaam. Zie paragraaf 2.3 (de samenstelling van het kiescollege).
Artikel 94d j artikel 13, lid 2	Artikel 11	Om het niet vrijblijvende karakter van het vereiste van openbaarmaking van de nevenfuncties van leden van het kiescollege te onderstrepen, is anders dan in de Provinciewet bepaald dat de openbaarmaking plaatsvindt terstond na de benoeming tot kiescollegelid of terstond na de aanvaarding van de functie. Op dit punt is aangesloten bij de bepaling voor de eilandsraad.
Artikel 94d j artikel 14, eerste lid, aanhef en onderdelen a tot en met h, j en k	Artikel 13, eerste lid	Een eilandgedeputeerde kan tevens lid zijn van het kiescollege. Gelet op de controlerende rol van provinciale staten ten opzichte van gedeputeerde staten, kan een gedeputeerde niet ook lid zijn van het provinciale staten. Een ambtelijke functie is verenigbaar met het lidmaatschap van het kiescollege. Zie paragraaf 2.3 (Onverenigbare functies en de bevordering van de persoonlijke integriteit).
–	Artikel 15, leden 1 en 2	Voor de leden van het kiescollege geldt geen regeling van verboden handelingen. Zie de toelichting bij artikel 94d.
–	Artikel 21, leden 2 en 3	Een eilandgedeputeerde heeft geen toegang tot de vergaderingen van het kiescollege en kan niet aan de beraadslaging deelnemen. Gelet op het dualistisch bestuursmodel heeft een eilandgedeputeerde wel toegang tot de vergaderingen van provinciale staten en kan deze aan de beraadslaging deelnemen. Zie de toelichting bij artikel 94d.
Artikel 94d j artikel 24	Artikel 23	Met het oog op het belang van openbaarheid van vergaderingen van het kiescollege, kan een besluit van het kiescollege om achter gesloten deuren te vergaderen door de gezaghebber worden geveet. De commissaris van de Koning kan dit niet. Op dit punt is aangesloten bij de bepaling voor de eilandsraad. Zie voor een uitgebreidere toelichting Kamerstukken II 31 954, nr. 3, blz. 25.

WoIBES	Provinciewet	Toelichting
Artikel 94d j artikel 25	Artikel 24	Met het oog op het belang van openbaarheid van vergaderingen van het kiescollege is de opsomming van aangelegenheden die niet in een besloten vergadering aan de orde kunnen komen, uitgebreid met enkele besluiten. Op dit punt is aangesloten bij de bepaling voor de eilandsraad. Zie voor een uitgebreidere toelichting Kamerstukken II 31 954, nr. 3, blz. 26.
-	Artikel 31	Een stemming over personen voor het doen van benoemingen, voordrachten of aanbevelingen zal zich, gelet op de taak van het kiescollege, niet voordoen. Een bepaling daarover is daarom voor het kiescollege niet opgenomen.
-	Artikel 33	Gelet op de beperkte taak van het kiescollege hebben het kiescollege en de leden geen recht op ambtelijke bijstand. Het kiescollege wordt bijgestaan door de eilandgriffier en het ambtelijk apparaat van de griffie. Zie paragraaf 2.3 (ondersteuning van het kiescollege).
Artikel 94e	Artikel 93	De leden van het kiescollege wordt geen vaste vergoeding toegekend, maar presentiegeld en zo nodig een vergoeding voor reiskosten. Zie paragraaf 2.3 (geldelijke voorzieningen).

Transponeringstabel WolBES – Provinciewet

WolBES	Provinciewet
Artikel 94a	Artikel 8, lid 1
Artikel 94b	Artikel 9
Artikel 94c, lid 1	Artikel 10
Artikel 94d j artikel 13	Artikel 11
Artikel 94d j artikel 14, lid 1, onderdeel a tot en met h, j en k	Artikel 13, lid 1, onderdeel a tot en met g, i en j
Artikel 94d j artikel 15	Artikel 14
Artikel 94d j artikel 16, lid 3	Artikel 15, lid 3
Artikel 94d j artikel 17	Artikel 16
Artikel 94d j artikel 18	Artikel 17
Artikel 94d j artikel 19	Artikel 18
Artikel 94d j artikel 20	Artikel 19
Artikel 94d j artikel 21	Artikel 20
Artikel 94d j artikel 22, lid 1	Artikel 21, lid 1
Artikel 94d j artikel 23	Artikel 22
Artikel 94d j artikel 24	Artikel 23
Artikel 94d j artikel 25	Artikel 24
Artikel 94d j artikel 26	Artikel 25
Artikel 94d j artikel 27	Artikel 26
Artikel 94d j artikel 28	Artikel 27
Artikel 94d j artikel 29	Artikel 28
Artikel 94d j artikel 30	Artikel 29
Artikel 94d j artikel 31	Artikel 30
Artikel 94d j artikel 33	Artikel 32
Artikel 94d j artikel 34	Artikel 32a
Artikel 94d j artikel 88	Artikel 73
Artikel 94e, lid 1	–
Artikel 94e, lid 2 j artikelen 121, lid 3, 122a en 123	Artikelen 95 en 96
Artikel 94f, lid 1 (gedeeltelijk)	Artikel 104a, lid 1
Artikel 94f, lid 2, j artikelen 131, lid 2 en 132	Artikelen 104a, lid 2 en 104b