

Vergaderjaar 2011–2012

**33 131**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer**

**Nr. 7**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 28 juni 2012

**ALGEMEEN**

**1. Aanleiding, doel en inhoud van het wetsvoorstel**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken inzake de verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

Mede namens de Minister-President, minister van Algemene Zaken, zal ik ingaan op de vragen in het verslag, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag is gevolgd. Waar vragen van de leden van de verschillende fracties betrekking hebben op hetzelfde onderwerp heb ik deze evenwel in de beantwoording samen genomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet verstandiger is om het wijzigen van de Grondwet uit te stellen tot na de evaluatie van de nieuwe staatkundige situatie in 2015. Ook de leden van de CDA-fractie vragen naar de gevolgen van dit wetsvoorstel voor het staatkundig eindmodel. Zij vragen, net als de leden van de ChristenUnie-fractie, of hiermee niet wordt vooruitgelopen op de uitkomsten van de evaluatie. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er inhoudelijke overwegingen zijn, anders dan de aangenomen motie-Remkes, om het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer voor te leggen. Ook vragen zij of de keuze om Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te merken als openbaar lichaam conform artikel 134 Grondwet juridisch onzorgvuldig is.

Het voorstel tot wijziging van de Grondwet bevat verschillende elementen. Het is van belang zo snel mogelijk artikel 55 van de Grondwet te wijzigen, zodat de leden van de eilandsraden kunnen deelnemen aan de

verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Totdat die wijziging in werking is getreden, kunnen de ingezetenen van de openbare lichamen geen invloed uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Artikel 134 van de Grondwet vormt op dit moment de grondslag voor de openbare lichamen. Ik acht deze grondslag niet juridisch onzorgvuldig. Ook in het verleden zijn op grond van (de voorganger van) deze bepaling andere territoriale openbare lichamen met een algemene bestuursopdracht ingesteld, zoals de Zuidelijke IJsselmeerpolders, zij het dat dit steeds tijdelijk was, vooruitlopend op een andere, definitieve status. Wel erken ik dat deze grondslag minder constitutionele waarborgen biedt dan wij in ons stelsel voor territoriale openbare lichamen met een algemene bestuursopdracht wenselijk achten. Daarom is het van belang artikel 134 van de Grondwet als de – tijdelijk toelaatbare – grondslag voor de openbare lichamen te vervangen door een grondslag die aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba dezelfde constitutionele waarborgen biedt als de Grondwet aan gemeenten toekent

Voordat een wijziging van de Grondwet in werking kan treden is een lange weg, in twee lezingen, te gaan. Zowel met het oog op het kiesrecht voor de leden van de Eerste Kamer als vanwege de constitutionele waarborgen acht ik het van groot belang zo snel mogelijk de eerste lezing af te handelen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van de regering vooruit te lopen op de inhoudelijke uitkomsten van de evaluatie. Bij die evaluatie zal worden teruggeblikt op de eerste vijf jaar van de nieuwe staatkundige verhoudingen met Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Na de evaluatie kan worden besloten om de status van openbaar lichaam te handhaven dan wel te veranderen in de status van gemeente. Deze grondwetswijziging biedt ruimte voor het kiezen van een andere status dan die van territoriaal openbaar lichaam in de zin van artikel 132a, eerste lid. Als geopteerd wordt voor het gemeentemodel, zal artikel 132a geen uitwerking bij wet krijgen.

Het is niet mogelijk om het kiesrecht van de eilandsraden voor de Eerste Kamer te regelen zonder tevens de staatsrechtelijke positie van de eilanden binnen het staatsbestel van Nederland te regelen. Artikel 55 van de Grondwet zal immers een verwijzing moeten bevatten naar een ander algemeen vertegenwoordigend orgaan dan provinciale staten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen tevens of de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba na de grondwettelijke inbedding nog vrij zijn om zelf de staatkundige positie te bepalen. In de brief aan de Kamer van 8 november 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 IV, nr. 37) heeft mijn voorganger gereageerd op de rapportage van het lid Ortega-Martijn van de ChristenUnie. Daarin is duidelijk aangegeven dat de bevolkingen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ook na toetreding tot het staatsbestel van Nederland, het recht hebben om voor volkenrechtelijke onafhankelijkheid te kiezen. De (wijze van) grondwettelijke inbedding doet niets af aan dit recht.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het voorstel geen melding maakt van de Wet openbare lichamen BES. Het is ongebruikelijk in de Grondwet een specifieke wet te noemen. Als dit wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet – na het doorlopen van de volledige procedure – in werking treedt, zal artikel 132a van de Grondwet de basis zijn waarop de Wet openbare lichamen BES berust, in plaats van thans artikel 134.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de mogelijkheid tot differentiëren afhankelijk wordt gemaakt van de staatkundige status van de eilanden.

In dit voorstel wordt ervan uitgegaan dat de drie eilanden openbaar lichaam in de zin van artikel 132a worden en geen gemeente, omdat dit de huidige situatie is. Indien na de evaluatie wordt gekozen voor de status van gemeente, zal de differentiatiebepaling ook in dit licht opnieuw worden bezien. De regering heeft bewust niet gekozen voor een bepaling die de status van de drie eilanden in het midden laat – gemeente of openbaar lichaam – omdat een dergelijke bepaling zoveel open zou laten dat zij weinig meerwaarde heeft.

## **2. Bijzondere vorm van lokaal bestuur**

De ervaringen sinds de toetreding van Bonaire, Saba en Sint Eustatius tot ons land laten, naar de mening van de leden van de SP-fractie, zien dat hier sprake is van bijzondere bestuurlijke verhoudingen: de eilanden zijn in veel opzichten niet te vergelijken met een Nederlandse gemeente. Welke extra ruimte biedt deze bijzondere grondwettelijke positie van deze eilanden, zo vragen zij, om speciale regelingen te treffen die passen bij de schaal en de cultuur van de eilanden?

De bijzondere grondwettelijke positie biedt extra ruimte om onder meer een andere bestuurlijke en financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen te creëren dan tussen het Rijk en de gemeenten. Tussen het Rijk en de openbare lichamen bevindt zich geen andere bestuurslaag, zoals de provincies tussen het Rijk en de gemeenten. De voorgestelde regeling bouwt voort op de bijzondere status die Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen hebben. Bij de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de openbare lichamen en de rijksoverheid kan op deze manier rekening worden gehouden met de bijzondere omstandigheden waardoor de openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.

De leden van de fractie van de SP vragen voorts waarom de regering niet heeft gekozen voor het doen aansluiten van deze eilanden bij een Nederlandse gemeente.

Aansluiting van de eilanden bij een gemeente zou geen recht doen aan de bijzondere bestuurlijke verhoudingen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zoals deze leden zelf hebben geconstateerd. Dit zou het einde hebben betekend van hun bestaan als zelfstandige bestuurlijke eenheden. Dat zou in strijd zijn met de gemaakte afspraken en ook geen recht doen aan de eigenheid van de eilanden. Gelet op de grote afstand tot Europees Nederland zou aansluiting bij een gemeente bovendien op tal van praktische bezwaren stuiten.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie waarom de regering niet de opvatting deelt dat de eilanden vooral van doen hebben met zeer kleinschalige en vooral praktische problemen, die beter kunnen worden aangepakt door lokale bestuurders en ambtenaren dan door landelijke bestuurders en ambtenaren?

De regering deelt de opvatting dat de eilanden te maken hebben met kleinschaligheid en vooral praktische problemen. Daarom worden de openbare lichamen bestuurd door een lokaal bestuurscollege dat wordt ondersteund door een lokaal ambtenarenapparaat. Waar nodig en mogelijk ontvangen de openbare lichamen advies of technische bijstand van andere overheden. Afhankelijk van de benodigde expertise wordt dit geboden door een gemeente, een intergemeentelijk samenwerkingsverband of de rijksoverheid. Vaak gaat het om uitvoerende organisaties. De rijksoverheid is ook op de eilanden vertegenwoordigd voor de uitvoering van rijkstaken. De taakverdeling tussen de openbare lichamen en de rijksoverheid is gebaseerd op allerlei praktische afwegingen om ervoor te zorgen dat specifieke werkzaamheden zo goed mogelijk worden uitgevoerd voor de inwoners van Caribisch Nederland.

De leden van de SGP-fractie vragen of een territoriaal openbaar lichaam niet een te technische benaming is voor de eilanden. Waarom is niet gekozen voor het woord «eilanden» om daarmee ook een inkleuring te geven aan de vorm van het openbaar bestuur.

Voor de term «eilanden» is niet gekozen, omdat ook het Europese deel van Nederland eilanden heeft die een zelfstandige gemeente zijn. De term «territoriale openbare lichamen» wordt gebruikt omdat deze term beter aansluit bij de terminologie in de Grondwet: provincies en gemeenten zijn ook territoriale openbare lichamen. Ten slotte is ervoor gekozen om een heel praktische reden: alle wetgeving die rond 10 oktober 2010 voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is vastgesteld spreekt al over openbare lichamen.

### **3. Toepasselijkheid grondwettelijke regels van hoofdstuk 7**

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom artikel 130 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Waarom had de regering aanvankelijk bepaald dat artikel 130 niet van overeenkomstige toepassing zou moeten zijn? De regering had daar toch redenen voor? Ook de leden van de D66-fractie willen een toelichting waarom in eerste instantie artikel 130 van de Grondwet niet van toepassing verklaard zou worden door de regering.

Zoals blijkt uit het nader rapport heeft de regering in het wetsvoorstel dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd, voorgesteld om artikel 130 niet van overeenkomstige toepassing te verklaren; dit met het oog op het amendement-Remkes dat ertoe strekte het actieve kiesrecht voor de eilandsraadsverkiezingen niet aan niet-Nederlanders toe te kennen (Wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland, Kamerstukken II 2009/10, 31 956, nr. 9). Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering echter anders besloten. De Afdeling stelt dat de keuze om artikel 130 wel van overeenkomstige toepassing te verklaren beter aansluit bij de keuze om te komen tot een sobere grondwettelijke regeling die niet vooruitloopt op de uitkomsten van de evaluatie. De regering heeft dit advies gevolgd omdat zij voorstander is van een zo sober mogelijke grondwettelijke regeling. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 130 bevat geen verplichting om tot wetgeving over te gaan waarbij niet-Nederlanders kiesrecht krijgen, het biedt slechts de mogelijkheid dit te regelen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot bovengenoemd amendement. De leden van de VVD-fractie vinden dat het actieve en passieve kiesrecht voor de eilandsraden, die uiteindelijk mede de samenstelling van de Eerste Kamer bepalen, voorbehouden moet blijven aan personen met de Nederlandse nationaliteit. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

In reactie hierop geldt dat het Gemeenschappelijk Hof van Justitie artikel Ya14 van de Kieswet (zoals aangepast door het amendement-Remkes) onverbindend heeft verklaard, in elk geval zolang de eilandsraden geen kiesrecht hebben voor de Eerste Kamer (HLAR 044/10). In de brief waarmee de Tweede Kamer hierover is geïnformeerd (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 IV, nr. 25), is tevens gemeld dat voor een volgende eilandsraadsverkiezing op dit punt een wettelijke regeling zal worden getroffen. Deze is opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet dat bij Koninklijke boodschap van 22 mei jl. bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstukken II 2011/12, 33 268).

Het innemen van een standpunt over de toekomstige regeling is pas aan de orde nadat dit voorstel tot wijziging van de Grondwet in werking is getreden. De regering acht het niet opportuun in dit stadium een besluit te nemen over al dan niet deelname van niet-Nederlanders aan de eilandsraadsverkiezingen. Zij acht het wenselijk dat de wetgever hierover beslist nadat de Grondwet is gewijzigd, gelijk het de wetgever is die beslist over deelname van niet-Nederlanders aan de gemeenteraadsverkiezingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen en opmerkingen over de situatie dat niet-Nederlanders op de BES-eilanden niet het actief en passief kiesrecht voor het lokale bestuur toegekend is, terwijl niet-Nederlanders in het Europese gedeelte van Nederland deze rechten wel hebben. Zij vragen of de minister bereid is om zich in te zetten om niet-Nederlandse ingezetenen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba alsnog het actief en passief kiesrecht toe te kennen, net zoals niet-Nederlandse ingezetenen in gemeenten in het Europese deel van Nederland die rechten hebben. Zo ja, op welke wijze gaat zij dat dan doen? Zo niet, waarom niet?

Zoals gezegd in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie is onlangs een wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet ingediend, houdende dat, conform de uitspraak van de rechter, niet-Nederlanders kiesrecht krijgen voor de leden van de eilandsraad, in elk geval zolang de Grondwet nog niet is aangepast en de leden van de eilandsraad nog niet kunnen deelnemen aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Voor de situatie na het in werkingtreden van de Grondwetswijziging is uiteindelijk de wetgever aan zet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering een onderbouwing te geven op de principiële bezwaren van de Raad van State met betrekking tot de ongelijke behandeling die voortvloeit uit de stellingname dat niet-Nederlanders niet mogen deelnemen aan de verkiezingen van de eilandraden en daarmee geen actief kiesrecht kunnen uitoefenen. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het opnemen van de bepaling om artikel 130 van overeenkomstige toepassing te verklaren niet juist het probleem creëert dat er sprake is van ongelijkheid, omdat de niet-Nederlandse ingezetenen anders dan niet-ingezetenen in Nederland indirect invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Wat zijn hiervan de consequenties?

Klopt de constatering, zo vragen de leden van de SP-fractie, dat niet-Nederlanders op Bonaire, Saba en Statia nog steeds invloed hebben op de verkiezingen van de Eerste Kamer, terwijl niet-Nederlanders in het Europese deel van het land dit niet hebben? Waarom acht de regering dit een gerechtvaardigd onderscheid? De leden van de D66-fractie stellen vast dat, tenzij niet-Nederlanders in het Europese gedeelte ook kiesrecht toegekend krijgen voor de provinciale staten, er altijd ongelijkheid zal blijven bestaan tussen niet-Nederlanders op de BES-eilanden en niet-Nederlanders in Europa. Dit uiteraard wegens het ontbreken van een provinciale bestuurslaag op de BES-eilanden. De aan het woord zijnde leden vragen de regering het in stand houden van deze ongelijkheid nader te motiveren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies gesteld dat de regering een afweging moet maken tussen de twee principiële uitgangspunten die in dit kader relevant zijn, te weten enerzijds het uitgangspunt dat de samenstelling van de Eerste (en Tweede) Kamer uitsluitend mag worden beïnvloed door Nederlanders, omdat het niet wenselijk is dat niet-Nederlanders invloed krijgen op het op nationaal niveau gevoerde beleid, met name op het buitenlands- en defensiebeleid. Anderzijds geldt naar het oordeel van de Afdeling advisering dat

gevestigde niet-Nederlanders actief en passief kiesrecht dienen te hebben voor de meest nabijgelegen bestuurslaag. Nu Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen gemeenten zijn en derhalve ook geen deel uitmaken van een provincie, kan niet aan beide uitgangspunten tegelijkertijd tegemoet worden gekomen. De Afdeling wijst er op dat het in dit geval daarom noodzakelijk is om een afweging te maken tussen beide uitgangspunten en daarin het proportionaliteitsbeginsel mee te wegen. De Afdeling merkt daarbij op dat de keuze voor één van beide uitgangspunten strijd oplevert met het gelijkheidsbeginsel. Indien voor het eerste uitgangspunt wordt gekozen (geen invloed van niet-Nederlanders op de samenstelling van de Eerste Kamer) betekent dit dat niet-Nederlanders op Bonaire, Sint Eustatius en Saba ongelijk behandeld worden ten opzichte van niet-Nederlanders in het Europese deel van Nederland die immers wel kiesrecht hebben voor de naastgelegen bestuurslaag, in casu gemeenteraden. De keuze voor het tweede uitgangspunt (kiesrecht van niet-Nederlanders voor het lokaal bestuur) betekent echter dat evenzeer sprake is van ongelijke behandeling omdat niet-Nederlanders in het Europese deel van Nederland niet mogen deelnemen aan de verkiezing van de leden van provinciale staten, omdat zij daarmee indirect invloed zouden kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer, terwijl niet-Nederlanders op Bonaire, Sint Eustatius en Saba die invloed dan wel zouden hebben. Bij de door de wetgever te maken keuze zullen alsnog beide principiële uitgangspunten in het oog moeten worden gehouden en zullen deze in het licht van het proportionaliteitsbeginsel moeten worden gewogen.

De leden van de ChristenUnie vragen de regering in haar beantwoording ook in te gaan op de vraag hoe de rechtsongelijkheid zich verhoudt tot artikel 1 Grondwet, artikel 14 EVRM, artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het EVRM, artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, en het kiesrecht, neergelegd in artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

Ik heb hierboven al gesteld dat hier sprake is van een dilemma. Ik wijs daarbij overigens op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, die opmerkt dat uit de jurisprudentie blijkt dat artikel 3 van het Eerste Protocol van het EVRM niet van toepassing is op de verkiezingen voor de gemeenteraden en dat dit artikel bovendien onderscheid op grond van nationaliteit toe staat. Op basis van het internationale recht zie ik derhalve geen reden om te constateren dat er op dit punt sprake is van niet te rechtvaardigen rechtsongelijkheid.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering hun oordeel deelt dat de ongelijkheid op dit gebied legitimatie mist daar in het Statuut van het Koninkrijk bepaald is dat afwijkende regels alleen mogelijk zijn als deze verband houden met «economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, het insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden en het klimaat» en omdat van geen van deze factoren in deze sprake is. Hun vraag ziet op de ongelijkheid in het onthouden van het kiesrecht voor de eilandsraden aan niet-Nederlanders terwijl niet-Nederlanders wel kunnen deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen.

Dat oordeel deel ik niet. In de eerste plaats wijs ik erop dat afwijkende regels ook mogelijk zijn met het oog op andere dan de bovengenoemde factoren waardoor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Het voorgestelde artikel 132a, derde lid, bevat immers geen limitatieve opsomming van factoren, terwijl de huidige bepaling van artikel 1, tweede lid, van het Statuut uitdrukkelijk spreekt van «andere factoren» waardoor deze

eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. In de tweede plaats merk ik op dat de ongelijkheid op dit gebied wordt veroorzaakt en gelegitimeerd door het ontbreken van de provinciale laag voor Caribisch Nederland.

De leden van de PvdA-fractie wijzen de regering erop dat de voormalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het amendement van het voormalige lid Remkes waardoor deze situatie is veroorzaakt ten stelligste heeft ontraden bij de behandeling van de Kieswet BES. De staatssecretaris was van mening dat het uitgangspunt van het huidige Nederlandse kiesrecht dat gevestigde niet-Nederlandse ingezetenen kiesrecht moeten hebben voor de meest nabije bestuurslaag prioriteit moest krijgen over het andere uitgangspunt dat hen geen invloed toekomt op de samenstelling van de Eerste Kamer. Een belangrijke factor hierbij was dat deze invloed vanwege de kleine omvang van de eilandsraden en de eilandbevolking te verwaarlozen is. De leden van de PvdA-fractie horen graag of de huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het daarmee eens is. Is zij ervan op de hoogte dat er onder de bevolking van de BES-eilanden terecht boosheid bestaat over de door het amendement Remkes gecreëerde ongelijkheid op dit gebied?

De leden van de PvdA-fractie vragen naar het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 130 van de Grondwet. Op deze vraag kan ik antwoorden dat de regering een standpunt inzake het al dan niet toekennen van het kiesrecht voor de eilandsraden aan niet-Nederlanders na wijziging van de Grondwet waarbij de leden van de eilandsraad de leden van de Eerste Kamer mede kunnen kiezen, alsdan zal bepalen. Wel is de regering van mening dat het wenselijk is zo snel mogelijk een regeling te treffen om de bevolking van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (al dan niet inclusief de niet-Nederlanders) via de leden van de eilandsraden indirect invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer. Ik wijs u erop dat de rechter de wijziging van de Kieswet voortvloeiende uit het amendement Remkes met betrekking tot het kiesrecht van niet-Nederlanders, onverbindend heeft verklaard en dus in maart 2011 niet-Nederlanders hebben kunnen deelnemen aan de eilandsraadverkiezingen. Die situatie wordt nu ook in de Kieswet vastgelegd. Feitelijk bestaat er daarom in mijn ogen weinig reden tot boosheid.

De leden van de fractie van de PvdA vragen in te schatten om hoeveel niet-Nederlandse ingezetenen het in deze kwestie gaat? Welk deel van de bevolking van de eilanden heeft niet de Nederlandse nationaliteit en mag daarom niet stemmen voor de eilandsraad?

Bij de verkiezingen voor de eilandsraden in maart 2011 hebben niet-Nederlandse ingezetenen gebruik kunnen maken van hun kiesrecht voor de eilandsraad. Dit was het gevolg van de uitspraak van het Gerechtshof van Justitie van 10 januari 2011. In de evaluatie van deze verkiezingen, die in oktober 2011 naar de Tweede Kamer is gestuurd (Kamerstukken II 2011/12, 31 142, nr. 31), is onderstaande tabel opgenomen waarin is aangegeven hoeveel niet-Nederlanders kiesrecht hadden voor deze verkiezingen.

	Totaal aantal kiesgerechtigden	Aantal kiesgerechtigde vreemdelingen	Waarvan EU-burgers
Bonaire	10 316	516	157
Sint Eustatius	2 140	429	28
Saba	960	176	26

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het risico bestaat dat de democratische legitimiteit van de eilandsraden ondermijnd wordt door deze opgelegde beperking van het electoraat? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering in te gaan op de relatie tussen het kiesrecht voor niet-Nederlanders voor de eilandsraden en de voortdurende bestuurlijke instabiliteit op de eilanden?

Ik meen dat er geen relatie is tussen het kiesrecht van niet-Nederlanders en democratische legitimiteit van de eilandsraden noch de bestuurlijke instabiliteit. De opkomst bij de eilandraadsverkiezingen is hoog en deze is door de mogelijkheid van deelname van niet-Nederlandse kiesgerechtigden amper of niet gewijzigd ten opzichte van eerdere verkiezingen.

De leden van de ChristenUnie vragen of er serieuze alternatieven zijn onderzocht waarin er gekozen wordt voor een alternatief kiesstelsel van de Eerste Kamer en, indien dat het geval is, aan te geven welke alternatieven dit zijn.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in relatie tot de wijziging van de staatkundige verhoudingen, waarin oorspronkelijk het kiesrecht voor de Eerste Kamer van de eilandsraden was geregeld, is daarover het volgende opgemerkt: «Het kabinet heeft gezocht naar andere mogelijkheden om aan de letter van de Grondwet te voldoen. Gekeken is bijvoorbeeld of de openbare lichamen voor de verkiezingen van de Eerste Kamer zouden kunnen worden toegevoegd aan een provincie. In dat geval zou echter de invloed van de Nederlanders in Bonaire, Sint Eustatius en Saba op de samenstelling van het kiescollege ontbreken, of zij zouden moeten kunnen deelnemen aan de verkiezingen van die provinciale staten, die overigens niet hun volksvertegenwoordigers zijn. Andere oplossingen leveren ook gekunstelde en ingewikkelde constructies op» (Kamerstukken II 2009/10, 31 956, nr. 3, blz. 8). De regering is hierover niet van gedachte veranderd.

De leden van de SP-fractie vragen wat het gewicht is van een stem van de leden van de eilandsraad van Bonaire, Saba en Statia voor de verkiezing van een lid van de Eerste Kamer.

Op dit moment hebben de leden van de eilandsraad geen invloed op de zetelverdeling in de Eerste Kamer. De bepalingen die in de wet van 17 mei 2010 tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Stb. 2010, 347) zijn opgenomen met betrekking tot de toekenning van kiesrecht aan de leden van de eilandsraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer kunnen pas in werking treden als de Grondwet voorziet in dit kiesrecht. Het hiertoe strekkende grondwetsvoorstel is in eerste lezing bij de Tweede Kamer aanhangig (Kamerstukken II 2011/12, 33 131). In (het nog niet in werking getreden) artikel Ya 29 van de Kieswet wordt voor wat betreft het bepalen van de stemwaarde van de openbare lichamen aangesloten bij de regeling die geldt voor de provincies. Een stem uitgebracht in een openbaar lichaam geldt voor een aantal stemmen gelijk aan het getal dat wordt verkregen door het inwonertal van dat openbaar lichaam te delen door het honderdvoud van het aantal leden waaruit de eilandsraad van dat openbaar lichaam bestaat. Blijkens recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek bestaat de bevolking van Bonaire uit 15 700 personen, die van Sint Eustatius uit 3 600 personen en die van Saba uit 1 800 personen. De eilandsraad van Bonaire bestaat uit negen leden, de eilandsraden van Sint Eustatius en Saba beide uit 5. De stemwaarde zou op dit moment voor Bonaire dus (afgerond) 17 zijn, voor Sint Eustatius 7 en voor Saba 4. Gezamenlijk zouden de stemmen van de



leden van de drie eilandsraden gelden voor 208 stemmen. Ter vergelijking: bij de verkiezing van de Eerste Kamer in 2011 golden de stemmen van de statenleden in totaal voor 166 561 stemmen. De Kiesraad heeft in 2011 vastgesteld voor hoeveel zetels van de Eerste Kamer de statenleden van elke provincie hun stem uitbrengen. Omgerekend zouden de openbare lichamen destijds gezamenlijk voor 0,09 zetels een stem hebben kunnen uitbrengen.

De leden van de fractie van de VVD vragen nog om een verduidelijking waarom enkele bepalingen van Hoofdstuk 7 van de Grondwet niet van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Artikel 123, dat handelt over opheffing en instelling van provincies en gemeenten, wordt niet van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat het voorgestelde artikel 132a hier zelf reeds in voorziet. Artikel 126 wordt niet van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat dit specifiek gaat over de commissaris van de Koningin als rijksorgaan, en Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet provinciaal zijn ingedeeld en dus geen commissaris van de Koningin kennen. Artikel 133, dat gaat over waterschappen, wordt niet van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat er in Caribisch Nederland geen waterschappen zijn en hun taken derhalve op een andere wijze zijn belegd. Artikel 134 stelt dat het mogelijk is om bij of krachtens de wet openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen in te stellen en op te heffen; dat kan, gelet op de redactie van die bepaling, zowel in Europees Nederland als in Caribisch Nederland. Daarmee is het niet nodig die bepaling van overeenkomstige toepassing te verklaren. Artikel 135 en artikel 136 van de Grondwet hoeven niet van overeenkomstige toepassing verklaard te worden omdat zij al – gezien de redactie van die bepalingen – van toepassing zijn op alle openbare lichamen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie ook geldt voor de BES-eilanden. Indien dit niet het geval is, kan de regering dat dan toelichten?

Vornoemd verdrag geldt vooralsnog niet voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hiervan is destijds in het kader van de Verdragenwet BES afgezien. Reden daarvoor is dat op zowel bestuurlijk als financieel terrein dusdanig andere arrangementen dan voor gemeenten en provincies zijn getroffen, dat de openbare lichamen thans niet onder het verdrag gebracht zouden kunnen worden. Dit zal bij de evaluatie opnieuw worden bekeken.

#### **4. Kiesrecht Eerste Kamer**

De vragen van de leden van de SP-fractie en van de D66-fractie zijn in voorgaande paragraaf reeds beantwoord.

#### **5. Afwijkende regels**

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom een permanente differentiatieclausule is opgenomen in plaats van een summiere mededeling dat de BES-eilanden wezenlijk verschillen van het Europese deel van Nederland.

Zoals in de memorie van toelichting al is vermeld, ligt het belang van artikel 132a, derde lid, in de uitdrukkelijke erkenning door de Grondwetgever dat er fundamentele verschillen zijn tussen de drie Caribische eilanden en het Europese deel van Nederland. Deze uitdrukkelijke erkenning is wenselijk omdat de verschillen tussen beide gebieden ertoe leiden dat op bredere schaal onderscheid moet worden gemaakt tussen de eilanden en gemeenten dan tussen gemeenten onderling, en er sprake is van twee gescheiden rechtsordes.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een uiteenzetting volgens welk toetsingskader men tot afwijkende regels kan komen en hoe zich dit verhoudt tot artikel 1 van de Grondwet en het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De leden van de CDA-fractie vragen naar aanleiding van de sobere formulering van de differentiatiebepaling om toelichting wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden en wie dat bepaalt. Zij vragen of er een nadere uitwerking in een wet komt. Ook vragen zij aan welke maatregelen we moeten denken en of die niet bij of krachtens een wettelijke regeling of algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld. Ook de leden van de SGP-fractie vragen zich af of de gekozen term «bijzondere omstandigheden» voldoende inkadering biedt aan de mogelijkheid om afwijkende regels te stellen. Zij vragen verder welke bepaling bij afwijking voorrang heeft: deze uitzonderingsbepaling of artikel 1 van de Grondwet.

De differentiatiebepaling maakt duidelijk dat bijzondere omstandigheden waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland aanleiding kunnen zijn om afwijkende regels vast te stellen. De bepaling dient – net als de huidige bepaling in het Statuut – als een opdracht aan de wetgever, het bestuur en de rechter om bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel, zoals dat is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet en in internationale verdragen, rekening te houden met bijzondere omstandigheden waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Het gaat er niet om of de differentiatiebepaling voorrang heeft op artikel 1 van de Grondwet. De differentiatiebepaling verheldert hoe artikel 1, of meer algemeen, het gelijkheidsbeginsel dient te worden toegepast. Het gaat daarbij niet alleen om «bijzondere omstandigheden», maar om «bijzondere omstandigheden waardoor de openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland». Een nadere uitwerking in een algemene wettelijke regeling is niet te geven; het gaat juist iedere keer weer om de beoordeling van de wettelijke regeling, het besluit of de maatregel in kwestie. Het is aan de wetgever of aan de minister om te beslissen of hij voor het desbetreffende beleidsterrein aanleiding ziet tot afwijkende regels of maatregelen. De jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de nationale rechters ter zake van het gelijkheidsbeginsel zal daarbij leidend zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen – in het kader van het belang van een vertrouwensband tussen de BES-eilanden en het Europees deel van Nederland – inzichtelijk te maken waarom de regering ervoor kiest om geen verwijzing op te nemen naar de culturele omstandigheden als afwijkingsgrond, en vraagt de regering kenbaar te maken of zij met de Raad van State vindt dat culturele factoren een belangrijke grond kunnen zijn voor differentiatie.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt kritische kanttekeningen bij de noodzaak van de differentiatiebepaling en adviseert, als de regering wenst vast te houden aan de bepaling, deze algemener te formuleren. De regering heeft dit advies gevolgd door de bepaling zo algemeen te formuleren dat er geen enkele factor specifiek wordt genoemd; dit past beter bij het sobere karakter van de Grondwet. Bovendien kunnen specifieke factoren of omstandigheden in de loop van de tijd veranderen en daardoor niet meer tot een wezenlijk onderscheid tussen beide gebieden leiden. De huidige bepaling van artikel 1, tweede lid, tweede volzin, van het Statuut noemt overigens wel specifieke factoren, maar voegt daaraan toe dat dit geen uitputtende lijst is. Culturele factoren zijn daarin niet expliciet opgenomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om nadere onderbouwing waarom de regering niet in de beoogde evaluatie de wetgeving wil toetsen aan het gelijkheidsbeginsel.

De regering wijst erop dat bij de totstandkoming van de wetgeving voor de openbare lichamen het gelijkheidsbeginsel al in acht is genomen. De rechter kan in concrete gevallen toetsen aan het gelijkheidsbeginsel zoals dat is neergelegd in internationale verdragen. Bovendien zou een algehele doorlichting van alle wetgeving voor de openbare lichamen een zeer grootschalige operatie zijn, waarvan de toegevoegde waarde niet vast staat.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de toelichting op de sobere formulering van de differentiatiebepaling verwijst naar artikel 1, tweede lid, van het Statuut.

Ik onderschrijf hun opmerking dat deze verwijzing ook aangeeft dat de differentiatiebepaling in het wetsvoorstel geen wezenlijk andere betekenis heeft dan de – soberder geformuleerde – bepaling in het Statuut.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de differentiatiebepaling ook verschillen tussen de eilanden mogelijk maakt.

De differentiatiebepaling ziet op wezenlijke verschillen tussen Europees Nederland enerzijds en Caribisch Nederland anderzijds, die in voorkomende omstandigheden tot verschil in behandeling nopen. De differentiatiebepaling ziet niet op verschillen tussen de eilanden onderling, maar dit laat onverlet dat er aanleiding kan zijn om in de regelgeving of uitvoering maatwerk per eiland toe te passen. Een voorbeeld hiervan zijn de sociale zekerheidsregelingen voor Caribisch Nederland, waarin de mogelijkheid is opgenomen om de hoogte van de uitkering voor elk eiland afzonderlijk vast te stellen, rekening houdend met het uiteenlopen van de inflatie tussen de eilanden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering heeft afgezien van een gedetailleerde opsomming in de differentiatiebepaling in het licht van afkalkende steun, zodat de Grondwet niet twee keer hoeft te worden gewijzigd als het eindmodel anders dan openbaar lichaam wordt.

De algemene formulering van de differentiatiebepaling is op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State gekozen omdat zij beter bij het sobere karakter van de Grondwet past. Zij staat geheel los van de keuze – na de evaluatie – voor het staatkundig eindmodel voor de drie eilanden.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op een aanbeveling van het VN-Comité dat toezicht houdt op de implementatie van het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en vragen naar de reactie van Nederland op deze aanbeveling.

De aanbeveling betreft de implementatie van de economische, sociale en culturele rechten in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Gezien de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk is het in eerste instantie aan deze landen hierop een antwoord te formuleren (Kamerstukken II 2010/11, 26 150, nr. 100).

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de regering de huidige constructie met betrekking tot de BES-eilanden in het licht van deze aanbeveling ziet. Zij vragen of de afwijkende regels die de Nederlandse wetgever kan stellen voor de eilanden, op termijn internationaal houdbaar zijn.

Artikel 2, tweede lid, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) waarborgt dat de lidstaten die partij zijn bij het verdrag ervoor zorgen dat de in het verdrag opgesomde

rechten uitgeoefend worden zonder discriminatie van welke aard ook, wat betreft ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status. Volgens General Comment Nr. 20 van het VN-verdragscomité dat toeziet op de naleving van het verdrag, houdt deze bepaling in dat een verschil in behandeling op grond van een door de bepaling verboden grond discriminatie inhoudt, tenzij er een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor bestaat ( E/C.12/GC/20, 2 July 2009). Om dat vast te stellen moet worden nagegaan of het doel en de effecten van een maatregel legitiem zijn, in overeenstemming met de aard van het verdrag en in het algemeen belang van een democratische samenleving. Daarnaast dient er een redelijk en duidelijk proportioneel verband te zijn tussen het doel van de maatregel en de effecten ervan.

Het voorgestelde artikel 132a, derde lid, geeft – zoals eerder gezegd – aan hoe het gelijkheidsbeginsel moet worden toegepast ten aanzien van Caribisch Nederland. Alleen als er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland, is er een objectieve rechtvaardiging voor afwijkende regels of maatregelen. De bepaling is dus in overeenstemming met artikel 2, tweede lid, van het IVESCR. Dat regionale verschillen binnen een lidstaat een objectieve rechtvaardiging kunnen zijn voor een verschil in behandeling blijkt overigens ook, zij het in een andere context, uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (Magee tegen Verenigd Koninkrijk, 6 juni 2000, no. 28135/95, § 50, ECHR 2000-I).

Caribisch Nederland ligt in een ander werelddeel, omgeven door eilanden, met veelal eveneens (vergaand) van het Europese deel van Nederland afwijkende omstandigheden. Bovendien hebben Caribisch Nederland en het Europese deel van Nederland elk een eigen historische ontwikkeling doorgemaakt. Een van de uitgangspunten van het staatkundig proces was niet te veel tegelijkertijd te veranderen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarom waren de Nederlands-Antilliaanse regels uitgangspunt voor de nieuwe regelgeving. Veel Europees-Nederlandse regelingen zouden bovendien de eilandelijke economieën kunnen schaden en het maatschappelijk verkeer ontwrichten.

Er is bewust gekozen voor een op maat gesneden totaalpakket aan regelgeving voor Caribisch Nederland, ook op uitdrukkelijk verzoek van de eilandbesturen. Dit pakket bestaat ondermeer uit een ander (relatief simpel) fiscaal stelsel, waardoor men ten opzichte van het Europese deel van Nederland weinig belastingen en premies betaalt. Daar tegenover staat dat er geen compenserende maatregelen zijn zoals kindertoeslag, huurtoeslag, zorgtoeslag etc. Ook is er een brede zorgverzekering voor alle inwoners waarvoor de (indirecte) financiële bijdrage van de individuele verzekerde minimaal is en geen eigen risico bestaat én zijn ondermeer schoolboeken in het middelbaar onderwijs gratis. Daar tegenover staat dat lonen en uitkeringen lager zijn dan in het Europese deel van Nederland om de economie (concurrentiepositie) niet te schaden en een aanzuigende werking binnen de regio te voorkomen. Het arrangement voor Caribisch Nederland moet worden gezien als totaalpakket. Bij eventuele aanpassingen in de toekomst zal dit derhalve in samenhang moeten worden gezien.

## **6. Consultatie**

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar het consultatieproces en of de consultatie voldoet aan de norm van artikel 209 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES). Voorts vragen zij in te gaan op de commentaren van de openbare lichamen.

Artikel 209 van de WolBES bepaalt dat de betrokken bestuurscolleges in de gelegenheid worden gesteld hun oordeel te geven omtrent voorstellen

van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur of ontwerpen van ministeriële regeling waarbij van de openbare lichamen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van het eilandsbestuur. Daarnaast worden de betrokken bestuurscolleges vooraf in de gelegenheid hun oordeel te geven omtrent ingrijpende beleidsvoornemens die uitsluitend op de openbare lichamen betrekking hebben en omtrent beleidsvoornemens ten aanzien van de openbare lichamen om op ingrijpende wijze af te wijken van regelgeving die van toepassing is in het Europese deel van Nederland.

Het voorontwerp van de onderhavige wijziging van de Grondwet is eind juni 2010 aan de bestuurscolleges voorgelegd met het verzoek hun reactie daarop te geven. Ondanks verschillende verzoeken en uitstel van de reactietermijn hebben zij geen reactie gegeven. Na ontvangst van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft mijn ambtsvoorganger in augustus 2011 met de bestuurscolleges gesproken over mogelijke gevolgen van een eventueel in te voeren kiesrecht voor de eilandsraadverkiezingen voor niet-Nederlanders. Dit heeft bijgedragen aan de keuze artikel 130 alsnog van overeenkomstige toepassing te verklaren.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 55**

De leden van de SGP-fractie vragen of artikel 55 – dat spreekt van de openbare lichamen, bedoeld in artikel 132a – voldoende dekkend is als er in de toekomst besloten zou worden over te gaan tot indeling in gemeenten.

Indien na de eindevaluatie besloten wordt dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba gemeenten worden, zal bezien moeten worden of dit moet leiden tot een ander voorstel tot wijziging van de Grondwet.

### **Artikel 132a**

De leden van de SGP-fractie vragen naar de formulering «Bij de wet» terwijl volgens hen «Bij wet» gebruikelijk is. Voor de formulering is aangesloten bij de redactie van overige bepalingen van de Grondwet, zoals de artikelen 123 en 126.

Ook vragen de leden van de SGP-fractie of in het tweede lid niet uitdrukkelijk van eilandsraden moet worden gesproken. Om vast te houden aan het sobere karakter van de Grondwet is ervoor gekozen de organen van de openbare lichamen niet uitdrukkelijk te noemen. Duidelijk is dat de eilandsraad het algemeen vertegenwoordigend orgaan van het openbaar lichaam is.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. E. Spies