

## Schuurman

Nederlandse Antillen en Aruba een eenzijdig dictaat opgelegd zou moeten worden. Maar toch zou het gemeenschappelijk inzicht kunnen groeien dat de Fransen en hun drie gebiedsdelen in het Caribisch gebied voor een andere en even goede relatie gekozen hebben als Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Het is voor mij de vraag of de bevolking van de Nederlandse Antillen en Aruba niet ook een soortgelijke relatie met Nederland zou willen hebben als de DOM's met Frankrijk. Om dat te weten te komen, zou er meer aan voorlichting moeten worden gedaan en zou eventueel via referenda de mening van de bevolking kunnen worden gevraagd. Uit de laatst gehouden referenda bleek hoezeer de bevolking de band met Nederland op prijs stelt. Daar zit een belofte in!

Ik begrijp best dat mijn voorstel nogal verstrekkend is, maar is er voor de toekomst echt een andere weg? Wanneer ik bijvoorbeeld de problemen van Aruba van de laatste tijd bekijk, vraag ik me af of die problemen echt op te lossen of te voorkomen zijn bij onafhankelijkheid van Aruba. Is het eiland niet te klein en is de geografische ligging (rondom zee) geen voortdurende bedreiging om zich in onze tijd als zelfstandige rechtsstaat staande te kunnen houden? Dan zie ik nog maar even af van de vele verstrengelingen van persoonlijke belangen op de verschillende beleidsterreinen, die vanwege het geringe inwonertal maar moeilijk zijn te voorkomen. De commissie-De Ruiter heeft daar treffende voorbeelden van gegeven.

Een minder verstrekkend voorstel om tot verbetering van onderlinge samenwerking te komen, is gedaan door Hans Lammers, voormalig commissaris van de koningin in Flevoland en momenteel wederopbouwcoördinator namens Nederland op Sint Maarten. Hij stelde een paar maanden geleden voor, een heel andere samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba op te bouwen. Om ontevredenheid bij de Antillen en Aruba weg te nemen, zou de financiële hulp via een nieuw te vormen fonds geregeld moeten worden. Hij wil de financiële hulp loskoppelen van de andere terreinen waarop binnen het Koninkrijk wordt samengewerkt. Voor de ontwikkelingshulp stelt hij een speciaal fonds voor, dat te vergelij-

ken is met het Gemeentefonds in Nederland.

Dit voorstel van Lammers komt tegemoet aan de bezwaren van de Nederlandse Antillen, dat het vaak onduidelijk is of een ontwikkelingsproject wel of niet financieel zal worden ondersteund. Ook heerst er op de eilanden de mening dat Nederland zich via de geldbuidel wil mengen in het lokaal bestuur. Om dat in de toekomst te voorkomen, vindt Lammers dat het bestuur van het nieuwe fonds duidelijke normen moet stellen aan de hand waarvan kan worden bepaald hoeveel geld elk eiland krijgt en welke projecten worden gesteund. In het fonds zouden de 300 mln. ontwikkelingsgeld moeten worden gestort en in het bestuur zouden de drie koninkrijksdelen vertegenwoordigd moeten zijn. Graag verneem ik de reactie van de minister op de voorstellen van Lammers. Graag verneem ik ook of er op de Antillen en op Aruba instemming mee is.

Tot slot wil ik nog aandacht vragen voor een aantal zaken, die ook door voorgaande sprekers al aan de orde zijn gesteld en die stuk voor stuk eigenlijk onderstrepen dat we toe zijn aan een fundamentele herziening van het koninkrijksstatuut. Allereerst blijft daar de grote financiële problematiek van de Nederlandse Antillen. Heeft de minister het vertrouwen dat consequent de aanbevelingen van het IMF en van commissie-Van Lennep worden uitgevoerd? Indien er bij de uitvoering twijfels zijn, moet toch worden vastgesteld dat er juist vanwege de ernst van de situatie – die is namelijk onhoudbaar – iets fundamenteel anders moet gebeuren dan tot nu toe is voorgesteld?

Wanneer 65% van de inkomsten van de Antilliaanse overheid opgaat aan het ambtelijk apparaat, blijft er voor overige overheidstaken veel te weinig ruimte over. Worden die taken toch nog enigszins aangepakt, dan ligt een faillissement in het verschiet. Helemaal navrant is het in die situatie, dat het overtollig ambtenarenapparaat niet in staat blijkt te zijn om belastingen op tijd en doeltreffend te innen. Gelukkig heeft de regering-Pourier drastische maatregelen voorgesteld. Maar wat is de uitkomst van de uitvoering tot nu toe? En wat moet er niet worden ondernomen om in zo'n slechte financiële situatie ook nog iets te

kunnen doen voor de broodnodige economische ontwikkeling?

Een andere zaak: het feit dat de minister een gevolmachtigde voor de Nederlandse Antillen en Aruba heeft benoemd en er duidelijk voor heeft gepleit om bij een nieuwe kabinetsformatie een aparte minister met de Nederlands Antilliaanse en Arubaanse zaken te belasten, laat wel zien dat ook hij van mening is dat voortdurend de vinger aan de pols moet worden gehouden om slagvaardig en daadkrachtig te kunnen optreden. De tijd is blijkbaar voorbij dat een bewindsman de Antilliaanse en Arubaanse zaken als een bijbaantje kan beschouwen. Mag ik de minister vragen of er mogelijk nog andere overwegingen bij hem een rol speelden toen hij zijn suggesties deed? Waaraan denkt hij bovendien toekomstig beleid? Welke prioriteiten kiest hij met name?

Met belangstelling zullen we straks naar de minister luisteren.

Tot slot: wij wensen de minister bij zijn beleid veel wijsheid en zegen toe.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: In afwachting van de komst van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken schors ik de vergadering.

De vergadering wordt van 15.06 uur tot 15.20 uur geschorst.

**Voorzitter: Tjeenk Willink**

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Aanpassing en intrekking van een aantal wetten in verband met de opheffing van het adviesstelsel in zaken van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk alsmede enkele overwegend technische aanpassingen van een aantal wetten (Aanpassingswet herziening adviesstelsel) (24749).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Onze fractie heeft bij eerdere besprekingen over de herziening van het adviesstelsel de regering gevraagd of er werkelijk op mag worden gebouwd dat het

## Hirsch Ballin

allemaal voor 1 januari 1997 het Staatsblad bereikt zal hebben. Wij hadden enige twijfels over de uitvoerbaarheid van de tijdschema's. In verband daarmee hebben wij de suggestie gedaan om in alle desbetreffende wetsvoorstellen te bepalen dat de inwerkingtreding geschiedt op een bij Koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dat wij nu een openbare behandeling en gedachtewisseling over dit wetsvoorstel op prijs stellen, is niet om te constateren dat deze discussie onnodig was geweest indien de simpele en door de aanwijzingen aanbevolen vorm van regelen van de inwerkingtreding was gevolgd. Dat zou in zekere zin nakaarten zijn, hoewel nakaarten bij dit soort dingen altijd ook vooruitzien is en deze Kamer bij herhaling een voorkeur heeft uitgesproken en dringend advies heeft gegeven om het tijdstip van inwerkingtreding van wetgeving niet bij voorbaat vast te leggen.

De reden dat wij nu behoefte hebben om hier nog even bij stil te staan, is omdat er toch iets is misgegaan met de bepaling die is opgenomen in het wetsvoorstel 24749, de Aanpassingswet herziening adviesstelsel. Het leek ons van belang om dat hier tussen ons en de regering uit te spreken, vooral met het oog op de toekomst. Immers, als wij het erover eens zijn dat dit anders had gekund of gemoeten, dan hoeft dat, wat ons betreft, niet in de weg te staan dat het wetsvoorstel wordt afgehandeld.

Het gaat om het artikel CXIV. Al vaker is in deze Kamer en in de rechtspraak aan de orde geweest dat een bepaling die de inwerkingtreding eerder stelt dan daags na de bekendmaking, in strijd komt met de Grondwet. De reden voor dit grondwettelijke voorschrift, zoals dit ook door de rechtspraak metterdaad wordt gehandhaafd, is een eenvoudige en voor een rechtstaat principiële. Niemand mag worden gehouden aan een voorgesteld voorschrift dat nog niet tot het geldende recht behoort. Terugwerkende kracht, voorzover geoorloofd – daar bestaan beperkingen voor – leidt ertoe dat na inwerkingtreding gelijke gevolgen worden verbonden aan feiten die zijn voorgevallen tijdens de periode van terugwerken als aan feiten die na de inwerkingtreding zijn voorgevallen. Maar terugwerkende kracht betekent niet dat men als het ware met een

waarzeggersglazenbol in de hand zou moeten beoordelen wat het geldende recht is. De beperkingen die weer zijn gesteld aan terugwerkende kracht dienen ertoe om te voorkomen dat dwang wordt uitgeoefend op iemand ten aanzien van gedrag dat op dat moment niet is voorgeschreven. Een rechtstaat moet in dit soort dingen klare wijn schenken. Dat is ook de reden dat niet alleen in de rechtspraak en in de discussie in de Staten-Generaal, maar ook in de aanwijzingen voor de regelgeving wordt aangegeven hoe daarmee te handelen.

Ik kom nu bij het wetsvoorstel. Ik wil daarbij in het bijzonder letten op de Grondwet en op de kwaliteit van de wetgeving. Het betreft een kern van de zaak die van belang is om hier tussen ons en de regering te worden uitgesproken. Wij stellen het op prijs dat de staatssecretaris in de memorie van antwoord het "zeer uitzonderlijke" van artikel CXIV heeft toegelicht. Het zou wellicht nuttig zijn in dat verband een enkel voorbeeld te geven, zodat duidelijk wordt welke verhouding tussen wetten bedoeld is met dit zeer uitzonderlijke tweede lid van artikel CXIV.

Voorzitter! Vervolgens wil ik iets zeggen over de bepaling zelf en daarover drie opmerkingen maken. Ten eerste wijs ik op het volgende. Het tweede lid sluit aan bij de oorspronkelijke tekst van het eerste lid, dus bij de tekst van het wetsvoorstel bij de indiening. Daarin lag niet de terugwerkende kracht besloten. Er gold de simpele inwerkingtredingsdatum van 1 januari. Het tweede lid moet nu echter worden beoordeeld in relatie tot het eerste lid, zoals het is komen te luiden nadat alsnog een bepaling over de terugwerkende kracht was opgenomen voor het geval de datum van 1 januari niet gehaald werd. Dan wringt er iets. Sterker, er is iets niet in orde. Onderkent de staatssecretaris dat de fictie waarbij verondersteld wordt dat het voorstel eerder in werking is getreden dan de andere wetten waarom het hier gaat, niet past bij een fase van terugwerkende kracht, maar slechts bij de situatie waarin al sprake is van inwerkingtreding?

Ten tweede wijs ik erop, dat in de memorie van antwoord terecht wordt gezegd, dat deze bijzondere, door de Raad van State geïdentificeerde situatie niet is voorzien in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De aanwijzingen hielpen dus niet bij het oplossen van het probleem dat zich hier voordeed, maar zij hadden wel kunnen helpen bij het goed formuleren van de oplossing, althans wanneer daarbij aanwijzing 61 was betrokken. Daarin staat dat de formulering van een regel in de vorm van een fictie zoveel mogelijk wordt vermeden. In de praktijk blijkt dat ficties zich veel meer laten vermijden dan in het verleden is aangenomen. Denk in dit verband aan de Algemene wet bestuursrecht. Ter toelichting wordt gezegd, dat een fictie in een wettelijk voorschrift een onweerlegbaar rechtsvermoeden oplevert. Daarmee wordt onderstreept, dat je die fictie niet kunt hanteren ten aanzien van een fase van terugwerken. Hoogstens zou men dat kunnen – maar ook dan zou zoiets onwenselijk zijn in het licht van aanwijzing 61 – in verband met een fase waarin de wet echt in werking is getreden.

Ten derde: had men niet anders kunnen handelen? De merkwaardige bepaling in artikel CXIV, tweede lid, gaat terug op het advies van de Raad van State. De Raad van State heeft echter niet geadviseerd deze fictie zo geredigeerd op te nemen. Waarom is niet gekozen voor een formulering waarmee wordt gezegd dat deze wet wordt toegepast vóór de andere wetten waarom het gaat? Ik heb de indruk dat de staatssecretaris bij nader inzien ook van oordeel is dat voor die formulering had kunnen worden gekozen. Op blz. 2 van de memorie van antwoord staat, dat de zinsnede die nu te vinden is in artikel CXIV, lid, had "kunnen worden vermeden door bijvoorbeeld te spreken over 'gelden' of 'toepassen'". Ik teken hierbij aan, dat "gelden" weer veronderstelt dat er sprake is van een reeds in werking getreden wet. "Toepassen" had prima gekund. Ik zou het op prijs stellen als wij over dit punt ons gezamenlijk zo zouden kunnen uitlaten. Indien dat het geval is, is dat wat ons betreft voldoende.

□

Staatssecretaris **Kohnstamm**:  
Voorzitter! Dank aan de heer Hirsch Ballin voor zijn inbreng, waarover ik frustrerend kort kan zijn. Ik ben het namelijk eens met de drie door hem genoemde hoofdpunten. Dat geldt zeker voor het eerste punt, en ook voor het tweede punt, ten aanzien

## Kohnstamm

van de aanwijzingen voor de regelgeving en het zoveel mogelijk vermijden van de fictie in zijn algemeenheid. Een en ander heeft overigens uiteraard ook onderdeel uitgemaakt van de interne afwegingen bij het maken van de bepaling. Maar wij zijn, mede door de schriftelijke inbreng van de CDA-fractie in het voorlopig verslag, tot de conclusie gekomen dat het anders had gekund en effectiever had kunnen zijn in de bedoeling die erachter stak. De bedoeling scheidt de heer Hirsch Ballin en mij niet; het is de precieze formulering in de wet. Daarvan denk ook ik – ik heb geprobeerd, dat in de memorie van antwoord naar voren te brengen – dat het anders had gekund. Met de kennis van nu had het ook anders gemoeten, maar dat is makkelijk om te zeggen. Ik ben het overigens met de heer Hirsch Ballin eens dat met betrekking tot de zinsnede in de memorie van antwoord over "gelden" of "toepassen", "toepassen" de juiste formulering zou hebben opgeleverd, gezien tegen de achtergrond van de bepalingen in de Grondwet en aanwijzing 61, waarin staat dat de formulering van een regel in de vorm van een fictie zoveel mogelijk vermeden moet worden.

Uiteraard hebben we hierover overleg gevoerd met het ministerie van Justitie. We zijn, mede naar aanleiding van deze al gevoerde schriftelijke discussie, van mening dat we bij de volgende wijziging van de aanwijzingen voor de regelgeving moeten kijken of we een nieuwe, of in ieder geval een onduidelijke modelbepaling kunnen opnemen, zodat voor het geval "deze legislatieve merkwaardigheid" zich opnieuw zou voordoen – de term is van de Raad van State – opvolgers in wetgevingstechniek preciezer terug kunnen vinden, wat te doen. Ik moet echter toegeven dat met de huidige aanwijzingen in de hand daarin al een heel heldere lijn wordt uitgezet.

Al met al moeten we voor de wetgeschiedenis vaststellen dat artikel CXIV, lid 2, in zijn bedoeling op zich geen misverstand oplevert, maar in zijn letterlijke formulering conciezer en beter had kunnen worden neergeschreven, en wel zodanig dat met de aanwijzingen voor de regelgeving en uiteraard de Grondwet in de hand, geen misverstand had kunnen ontstaan over het begrip "terugwerkende

kracht". Ik ben het dus geheel eens met de geachte afgevaardigde.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (IV) voor het jaar 1997 (25000-IV).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Voorhoeve**: Mijnheer de voorzitter! In de inbreng van de Eerste Kamer ten aanzien van deze begroting is een aantal bijzonder interessante gezichtspunten te ontwaren. De heer Hirsch Ballin wil het Koninkrijk binnen de bestaande structuur zoveel mogelijk inhoud geven en aanpassen aan de interdependente wereld waarin wij leven. Daartegenover staat het door de heer Schuurman geschetste model. Hij kiest voor een fundamentele wijziging van de koninkrijksrelaties. In tegenstelling tot de heer Hirsch Ballin die voor een federale benadering pleitte, ziet de heer Schuurman meer in een centralistische opstelling, hetgeen ook de kern van het Franse model is.

De overige sprekers hebben hier interessante aspecten aan toegevoegd. De heer Van Graafeiland heeft vooral gevraagd naar hetgeen er in concreto wordt bereikt in de koninkrijksrelatie. Hij vroeg zich ook af of het wel zinvol is om ieder jaar een beleidsdebat ten principale te voeren. Voorzitter! Ik kan daar meteen antwoord op geven. Uiteraard zal deze vraag ook beantwoord worden door de onderscheiden fracties in dit huis. Mij lijkt een debat zoals dat vanmiddag is ingezet door de Eerste Kamer, zeer zinvol. Dit hoeft overigens niet elk jaar op dezelfde fundamentele wijze te gebeuren. Soms kan ook volstaan worden met het bespreken van de lopende

activiteiten in koninkrijkskader. Vanmiddag hebben wij echter een voorbeeld van een debat waarin een aantal buitengewoon belangrijke vragen over de koninkrijksverhouding aan de orde zijn. Ik ben overigens minder sceptisch over hetgeen wij in koninkrijkskader bereiken dan de heer Van Graafeiland. Ik kom daar in het vervolg van mijn betoog op terug.

De heer Hirsch Ballin heeft aandacht gevraagd voor de verwantschap in doelen ten aanzien van het koninkrijksbeleid tussen zijn fractie en het regeringsbeleid. Voorzitter! Ik onderschrijf die verwantschap. Die heeft ook te maken met de tamelijk grote mate van consensus die zowel in deze Kamer als in de Tweede Kamer bestaat over de wijze waarop de koninkrijksrelatie ingevuld moet worden. De vraagstukken van bevoegdheden, competentie en formele regelingen moeten daarbij niet vooropgesteld worden. Het gaat vooral om het oplossen van concrete problemen.

Voorzitter! Bij de keuze voor deze aanpak moeten wij ons realiseren dat wij in koninkrijkskader over de instrumenten beschikken om de problemen het hoofd te bieden. Wij kunnen daartoe de juiste wegen bewandelen. Ik wil niet zeggen dat vragen inzake procedures en competenties niet van belang zijn – soms kunnen ze behulpzaam zijn, maar soms ook hinderlijk – maar de aanpak van maatschappelijke problemen moet vooropstaan. Ik stel vast dat de beleidsprioriteiten en de diagnose van de problemen van de drie regeringen in koninkrijkskader een grote mate van gelijkenis vertonen. Gelet op de door de Nederlandse Antillen en Aruba naar voren gebrachte vraagstukken en de meningen die daarover in Nederland bestaan, stel ik vast dat er een gemeenschappelijke belevingswereld van de beleidsprioriteiten is. Wij moeten ons dan ook niet blindstaren op vraagstukken inzake formele autonomie en koninkrijkstaken. Wij moeten het aanpakken van de problemen centraal stellen, omdat het in het Koninkrijk gaat om personen van dezelfde nationaliteit, die voor zichzelf en in de verbanden waarin zij leven vergelijkbare doelen nastreven. Het is een staatkundig verband dat door de buitenwereld als een eenheid wordt gezien.