

Vergaderjaar 2009–2010

**32 213 (R 1903)**

## **Wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in verband met de wijziging van de staatkundige hoedanigheid van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen (Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 18 januari 2010

Over de Wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in verband met de wijziging van de staatkundige hoedanigheid van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen heeft de Tweede Kamer op 24 december verslag uitgebracht (32 213 (R 1903), nr. 5). De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de opmerkingen en vragen van verschillende fracties in de Tweede Kamer. In deze nota gaat de regering in op de vragen in het verslag. Daarbij volgt zij zoveel mogelijk de indeling van het verslag.

### **I. ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie vragen op welke termijn de regering voornemens is om tot een algehele wijziging van het Statuut te komen. De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering niet heeft gekozen voor een bredere herziening van het Statuut en vragen naar een visie van de regering op artikel 43 van het Statuut. De leden van de VVD-fractie vragen of de wenselijkheid van een meer fundamentele herziening van het Statuut in het overleg over de implementatie van de Slotverklaring aan de orde is gesteld en waarom een dergelijke herziening op dit moment volgens de regering niet opportuun is.

De aanleiding voor de staatkundige hervormingen vormde de wens van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen om een andere staatkundige hoedanigheid binnen het Koninkrijk te verkrijgen en de Nederlandse Antillen als land op te heffen. In het kader van de staatkundige hervormingen zijn ook afspraken gemaakt over het beheer van en het toezicht op de overheidsfinanciën, en over rechtspleging en rechtshandhaving, die zijn uitgewerkt in voorstellen van consensusrijkswet. Gezien het veelomvattende karakter van de afspraken is ervoor gekozen om niet gelijktijdig een fundamentele herziening van het Statuut te entameren.

Een algehele modernisering van het Statuut wint aan waarde als daaraan een visie op de toekomst van het Koninkrijk ten grondslag ligt. De (nieuwe) landen zullen gezamenlijk aan een dergelijke visie werken. Daarbij zal ook aandacht worden geschonken aan de betekenis van de

waarborgtaak van het Koninkrijk als bedoeld in artikel 43, tweede lid, van het Statuut. Staatssecretaris Bijleveld-Schouten heeft toegezegd namens de Nederlandse regering een notitie aan de Tweede Kamer te doen toekomen over de waarborgtaak. Dit staat los van de onderhavige wijziging van het Statuut.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze vorm wordt gegeven aan een op de nieuwe staatkundige toegesneden Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba en of de regering inzicht kan geven in de beleidsterreinen die in de Samenwerkingsregeling worden bestreken en die in de Rijkswetten, en speciaal aangeven op welke wijze Aruba al dan niet deelneemt in deze samenwerkingsregeling. Belangrijke onderdelen van de huidige Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba worden in de rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de rijkswet Openbare Ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba geregeld. De rijkswet over het Gemeenschappelijk Hof zal ook voor Aruba gelden, de rijkswet over de Openbare Ministeries niet. Het is van belang dat met Aruba een regeling wordt getroffen om te voorzien in de leemte die ontstaat door het wegvallen van de huidige Samenwerkingsregeling. Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten overleggen op dit moment over de toekomstige regeling van de overige delen van de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba. Het gaat hierbij onder meer om de bepalingen van de Samenwerkingsregeling die betrekking hebben op de eenvormige wetgeving en de protocollen die zijn gehecht aan de Samenwerkingsregeling. Het streven is erop gericht dat de samenwerking tussen de (nieuwe) landen in ieder geval niet minder intensief zal zijn dan in de huidige situatie op basis van de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba.

### **3. Enkele voorzieningen van procedurele aard**

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de rol van de Raad van State bij deze staatkundige hervorming.

De Raad van State van het Koninkrijk heeft een belangrijke rol gespeeld bij de staatkundige hervormingen. De Raad heeft op verzoek een aantal malen voorlichting verschaft over (onderdelen van) de staatkundige hervormingen op grond van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State. Daarnaast heeft de Raad een wettelijke taak als adviseur over voorgenomen rijkswetgeving.

## **II. ARTIKELEN**

### **Artikel II, onder A**

De leden van de PvdA-fractie vragen of in de preambule van het Statuut en artikel I van het rijkswetsvoorstel het woord «elk» moet worden toegevoegd om duidelijk te maken dat Curaçao en Sint Maarten elk de hoedanigheid van land in het Koninkrijk verkrijgen.

Deze toevoeging levert inderdaad een verduidelijking op. Het woord «elk» zal worden toegevoegd op de bedoelde plaatsen door middel van een nota van wijziging.

De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie vragen de regering om in de preambule van het Statuut op te nemen dat de BES-eilanden uit vrije wil openbare lichamen van Nederland zijn geworden.

Het Statuut is een regeling die tot stand is gekomen en gewijzigd kan worden door overeenstemming tussen de landen van het Koninkrijk. De

preambule geeft hier rekenschap van. In het verleden is de preambule steeds aangepast om melding te maken van wijzigingen in de groep van landen die gezamenlijk het Koninkrijk vormen. Het is een logische voortzetting van deze gedragslijn om nu in de preambule te vermelden dat Curaçao en Sint Maarten vrijwillig toetreden tot de groep van landen die gezamenlijk in het Statuut een regeling hebben getroffen over de behartiging van de gemeenschappelijke belangen. Voor de BES-eilanden geldt dit niet omdat zij niet toetreden tot de groep van landen die gezamenlijk het Koninkrijk vormen, maar tot het staatsbestel van Nederland. Het past daarom niet bij het karakter van de preambule om de BES-eilanden daarin te vermelden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de BES-eilanden het recht behouden om te kiezen voor een toekomst buiten het Koninkrijk nadat zij zijn opgenomen in het staatsbestel van Nederland.

De landen en de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen hebben in 1981 erkend dat elk van de zes eilanden het recht heeft om zijn eigen staatkundige toekomst te bepalen. Nederland heeft hier de kanttekening bij geplaatst dat Nederland een medebeslissingsrecht heeft als een eiland kiest voor een andere status binnen het Koninkrijk. Indien een eiland ervoor kiest om uit het Koninkrijk te treden en onafhankelijk te worden, dan dient dit in beginsel gerespecteerd te worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of in de preambule niet vermeld moet worden op welke datum Curaçao en Sint Maarten de status van land aanvaard hebben, net als bij de passage inzake Aruba. Bij de wijziging van het Statuut ten behoeve van de status aparte van Aruba is de ingangsdatum van de statuswijziging niet in het Statuut vermeld, omdat deze onder meer afhankelijk was van de tijd die de parlementen van het Koninkrijk nodig zouden hebben om de betreffende Statuutwijziging te aanvaarden. Met betrekking tot Curaçao en Sint Maarten wordt daarom op dit moment ook geen datum vermeld waarop zij land worden. In de onderhavige wijziging wordt wel voorgesteld om in de preambule de datum op te nemen waarop Aruba de status van land verkreeg, zoals ook is gebeurd met betrekking tot de onafhankelijkheid van Suriname. Bij een latere wijziging van het Statuut zou ook de ingangsdatum van de statuswijziging van Curaçao en Sint Maarten toegevoegd kunnen worden.

## **Artikel II, onder B**

### *Artikel 1, eerste lid*

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering overweegt om het Koninkrijk in de Grondwet te benoemen.

Een daartoe strekkende bepaling in de Grondwet zou geen toegevoegde waarde hebben naast het voorgestelde artikel 1, eerste lid, van het Statuut.

### *Artikel 1, tweede lid*

De leden van de CDA-fractie vragen of de constructie van de BES-eilanden als openbaar lichaam kan voortduren totdat de Grondwet is gewijzigd naar aanleiding van de evaluatie van de Wet openbare lichamen BES. De leden van de PvdA-fractie en de leden van de VVD-fractie vragen onder verwijzing naar de motie Remkes c.s. (32 123 IV, nr. 12) op welke termijn de regering een voorstel tot wijziging van de Grondwet bij de Tweede Kamer zal indienen. De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om parallel aan dit voorstel voor wijziging van het Statuut, een voorstel in te dienen voor wijziging van de Grondwet.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering van mening is dat het gewenst is om op korte termijn te komen tot Grondwetswijziging. In de nota naar aanleiding van het verslag over de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (31 954, nr. 7) heeft de Nederlandse regering gesteld dat er op dit moment geen noodzaak is tot wijziging van de Grondwet. In het kader van de behandeling van de Nederlandse wetsvoorstellen ten behoeve van de BES-eilanden in de Tweede Kamer zal hier nader op in worden gegaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de Grondwet van toepassing is op de Caribische landen van het Koninkrijk en welk (grond)wettelijk alternatief de Caribische landen daarvoor hebben.

Op grond van artikel 5 van het Statuut maakt de Grondwet deels onderdeel uit van het constitutionele recht van het Koninkrijk. Het gaat hierbij volgens artikel 5, eerste lid, van het Statuut om de bepalingen in de Grondwet die betrekking hebben op «het koningschap met de troonopvolging, de in het Statuut genoemde organen van het Koninkrijk, de uitoefening van de koninklijke en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk». De grondwettelijke bepalingen over deze onderwerpen hebben het karakter van koninkrijksrecht en gelden voor het gehele Koninkrijk. De staatsinrichting van de landen vindt voor Nederland plaats in de Grondwet en voor de Caribische landen in de Staatsregelingen. Aruba heeft een eigen Staatsregeling sinds het de status van land kreeg in 1986. De eilandsraden van Curaçao en Sint Maarten zullen een ontwerp-Staatsregeling vaststellen die op het tijdstip van statuswijziging de kracht van Staatsregeling zal verwerven op grond van het voorgestelde artikel 60a van het Statuut. De Grondwet zal integraal gelden op de BES-eilanden nadat zij tot het Nederlandse staatsbestel zijn toegetreden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering, naar aanleiding van de aangenomen motie-Van Gent c.s. (32 123 IV, nr. 21), kan aangeven hoe de vertaling van artikel II, B, artikel 1 tweede lid 2, in gedifferentieerde nationale wetgeving voor enerzijds de BES-eilanden en anderzijds het Europese deel van Nederland, in de praktijk zowel in de tijd als andere volgordelijkheid zal worden vormgegeven. De leden van de VVD-fractie verzoeken om tot nadere invulling en verduidelijking te komen als het gaat om de «geleidelijke» vervanging van de regelgeving op de BES-eilanden.

Tussen de BES-eilanden en Nederland is afgesproken dat in eerste instantie zoveel mogelijk de bestaande Nederlands-Antilliaanse wetgeving zal blijven gelden. Daarnaast is afgesproken dat deze wetgeving, met inbegrip van het Burgerlijk Wetboek, geleidelijk zal worden vervangen, met inachtneming van de factoren waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. De Nederlandse regering heeft aangegeven dat na de transitie een periode van legislatieve «terughoudendheid» van vijf jaar in acht zal worden genomen. Gedurende die vijf jaar zal in beginsel alleen regelgeving worden ingevoerd als daar duidelijke noodzaak toe is. Dat is bijvoorbeeld het geval als een ommissie hersteld moet worden, of wanneer een verdrag moet worden geïmplementeerd. Ook de ontwikkelingen in de landen Curaçao en Sint Maarten kunnen – met het oog op concordantie van regelgeving – aanleiding vormen om toch tot (ingrijpende) wijziging van de BES-wetgeving over te gaan. Hetzelfde geldt voor ontwikkelingen op de BES-eilanden of in Nederland. Op bepaalde deelreinen zal al de eerste jaren aan het eindperspectief gewerkt moeten worden. Zo wil de Minister van Financiën van Nederland binnen één tot twee jaar na de transitie een eindmodel voor de regulering van de financiële markten gereed hebben. Staatssecretaris Bijleveld-Schouten zal namens de Nederlandse regering reageren op de bedoelde motie van het lid Van Gent.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan ingaan op de stelling dat de BES-eilanden binnen het land Nederland straks vooralsnog de Grondwettelijk gegarandeerde autonomie voor het lokaal bestuur moeten ontberen, die wel voor de Nederlandse gemeenten en provincies van toepassing is. De leden van de VVD-fractie vragen naar de grondwettelijkheid van het voorgestelde BES-bestel in verband met de grondwettelijk gegarandeerde autonomie voor het lokale bestuur.

Het wetsvoorstel openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES, 31 954) geeft de eilanden de status van openbare lichamen op grond van artikel 134 Grondwet. In artikel 136, eerste lid, van de WolBES is bepaald dat de openbare lichamen de bevoegdheid hebben tot regeling en bestuur inzake hun eigen huishouding, zoals in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet wordt bepaald met betrekking tot gemeenten en provincies. Voor openbare lichamen die ingesteld worden op basis van artikel 134 van de Grondwet wordt bij of krachtens de wet een regeling inzake hun bestuur getroffen. Aangezien artikel 124 van de Grondwet niet van toepassing is op deze openbare lichamen, is ervoor gekozen om een overeenkomstige bepaling op te nemen in de WolBES zodat ook de BES-eilanden deze bevoegdheid zullen hebben. In de memorie van toelichting bij de WolBES is erop gewezen dat het wenselijk is om de Grondwet aan te passen, indien er na de evaluatie voor wordt gekozen om de eilanden definitief de status van openbare lichamen in de zin van artikel 134 Grondwet toe te kennen (31 954, nr. 3, p. 6).

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil ingaan op de kritiek van het eilandsbestuur van Bonaire dat het voorgestelde artikel 1, tweede lid, van het Statuut de autonomie van het eiland zou inperken. De eerste volzin van het voorgestelde artikel 1, tweede lid, legt vast dat Bonaire onderdeel wordt van het Nederlandse staatsbestel. De tweede volzin van het tweede lid geeft aan dat voor Bonaire regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen kunnen worden getroffen met het oog op de factoren waardoor het eiland zich wezenlijk onderscheidt van het Europese deel van Nederland. Dit beoogt te verzekeren dat voldoende rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van Bonaire, voorzover die wezenlijk anders zijn dan in het Europese deel van Nederland. Op deze wijze wordt als uitgangspunt vastgelegd dat respect moet worden getoond voor de bijzondere omstandigheden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ook bij de taken die worden uitgevoerd door Nederland.

De leden van de PvdA-fractie vragen of in het kader van de staatkundige vernieuwing ingegaan kan worden op de acht aanbevelingen uit het rapport van de Commissie Democratisch Deficit van 11 november 2009. Deze leden vragen verder welke invloed de voorgenomen wijziging van het Statuut zal hebben op het democratisch deficit.

De vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zaken van de Tweede Kamer heeft staatssecretaris Bijleveld-Schouten bij brief van 26 november 2009 gevraagd om een reactie op het rapport van de Commissie Democratisch Deficit. De staatssecretaris zal haar reactie zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer doen toekomen.

De voorgestelde wijziging van het Statuut bevat geen inhoudelijke wijzigingen van bepalingen die zien op de relatie tussen de regering van het Koninkrijk en de parlementen. Er worden daarom op dit vlak geen veranderingen verwacht als gevolg van de Statuutwijziging. De inwoners van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten zullen kiesrecht verwerven voor de Staten van deze landen en inwoners van de BES-eilanden zullen kiesrecht verwerven voor de Tweede Kamer, en indirect voor de Eerste Kamer.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de uitzonderingsbepalingen op het gelijkheidsbeginsel niet in de Grondwet zelf opgenomen. De leden van de VVD-fractie vragen naar de grondwettelijkheid van het voorgestelde BES-bestel in verband met het niet van toepassing zijn van het artikel 1 van de Grondwet vastgestelde gelijkheidsbeginsel, omdat er sprake is van ongelijke gevallen. De leden van de SGP-fractie vragen of het grond van de voorgestelde bepaling mogelijk is om van de Grondwet af te wijken. Artikel 1 van de Grondwet zal van toepassing zijn op de BES-eilanden. Gelijke gevallen zullen gelijk behandeld worden. Noch de wijziging van het Statuut, noch de overige wetsvoorstellen die in het kader van de staatkundige hervormingen aanhangig zijn bij de Tweede Kamer beogen hierin verandering aan te brengen. Het voorgestelde artikel 1, tweede lid, van het Statuut maakt geen uitzondering op het gelijkheidsbeginsel. De voorgestelde bepaling beoogt een precisering te geven van het toetsingskader voor het gelijkheidsbeginsel in verband met de toetreding van de BES-eilanden tot het staatsbestel van Nederland. De bepaling biedt geen grondslag om af te wijken van de Grondwet. De regels en andere maatregelen die worden getroffen voor de BES-eilanden dienen in overeenstemming te zijn met de Grondwet.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de niet-uitputtende opsomming van factoren in artikel 1, tweede lid, van het Statuut volgens de regering voldoende is. De leden van de VVD-fractie vragen op welke «andere factoren» in deze bepaling wordt gedoeld en of deze factoren juridisch niet te onbepaald zijn. De leden van de SGP-fractie vernemen graag van de regering of het noemen van de factoren in het tweede lid deze factoren een bijzondere status geven boven andere factoren. De leden van de ChristenUnie vragen of ook culturele factoren behoren tot de «andere factoren» die genoemd worden in artikel 1, tweede lid, van het Statuut en of deze bepaling daardoor bescherming biedt tegen de invoering van wetgeving met betrekking tot huwelijk en gezin en wetgeving met betrekking tot medisch-ethische kwesties.

Er zal in de nieuwe situatie voldoende rekening moeten worden gehouden met de verschillen die bestaan tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba enerzijds, en het Europese deel van Nederland anderzijds. Een uitputtende opsomming van deze verschillen valt niet te geven. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 1 van het Statuut maakt het mogelijk dat ook rekening wordt gehouden met andere, niet-genoemde factoren, voorzover deze een wezenlijk onderscheid opleveren met het Europese deel van Nederland. Indien een specifieke maatregel gebaseerd wordt op een wezenlijk onderscheid tussen de eilanden en het Europese deel van Nederland dat niet bij naam genoemd wordt in artikel 1, tweede lid, van het Statuut, dan zal toegelicht moeten worden waarom de bedoelde factor een wezenlijk onderscheid oplevert tussen de eilanden en het Europese deel van Nederland. Er ontstaat dus een aanvullende motiveringsplicht indien een maatregel gebaseerd wordt op een factor die niet genoemd wordt in artikel 1, tweede lid. Deze motiveringsplicht komt bovenop de plicht om te motiveren waarom de betreffende factor noopt tot de gekozen maatregel. Dat betekent niet per definitie dat regels met betrekking tot het huwelijk en gezin, en op het gebied van medisch-ethische kwesties die in het Europese deel van Nederland gelden, niet van toepassing kunnen zijn in de BES-eilanden. Zie verder het hierboven gegeven antwoord op de vragen van de PvdA en de VVD-fractie over de geleidelijke vervanging van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving op de BES-eilanden.

De leden van de SP-fractie ontvangen graag een overzicht wie bepaalt wanneer welke regelingen voor de BES-eilanden worden overgenomen en wie bepaalt wanneer welke uitzonderingen blijven bestaan. Dit vloeit voort uit de bevoegdheidsverdeling tussen het land Nederland en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op terreinen

waar de regelingbevoegdheid toekomt aan de openbare lichamen, zullen regels bij eilandsverordening of eilandsbesluit worden vastgesteld. Voorzover regelingsbevoegdheid op het niveau van het land Nederland ligt, zullen regels bij wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling vastgesteld worden. In het voorstel voor een Wet openbare lichamen BES (31 954) is in artikel 209 bepaald dat de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de gelegenheid worden gesteld om hun oordeel te geven over 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 in betekende mate wijziging wordt gebracht in de taken bevoegdheden van het eilandsbestuur.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de grondwettelijkheid van het voorgestelde BES-bestel in verband met het kiesrecht van de eilandsraden voor de Eerste Kamer.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet en de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (31 954, nr. 7) is verwoord, bestaat er naar het oordeel van de regering van Nederland geen strijd met hetgeen wordt beoogd met artikel 55 Grondwet, namelijk verkiezing van de leden van de Eerste Kamer bij getrapte verkiezingen, door leden van een orgaan die zelf rechtstreeks zijn gekozen, door leden van een orgaan dat geen sterke afhankelijkheidsrelatie heeft met de Eerste Kamer en waarbij territoriale dekking is verzekerd. De regering van Nederland heeft daarbij erkend dat er spanning bestaat met de letter van artikel 55 van de Grondwet. Daarom acht zij wijziging van deze bepaling in de Grondwet op niet te lange termijn aangewezen.

De leden van de VVD-fractie vragen of een nadere toelichting kan worden gegeven op de in artikel 1, tweede lid, van het Statuut genoemde economische en sociale omstandigheden, en geografische omstandigheden. De economische en sociale omstandigheden van de BES-eilanden onderscheiden zich wezenlijk van het Europese deel van Nederland, onder meer in het grote aandeel van het toerisme in de lokale economie en de gevolgen die dat heeft voor de samenleving. Voor wat betreft de geografische omstandigheden kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de verschillen in het planten- en dierenleven, maar ook aan het gegeven dat de aanleg van een weg of een vliegveld op Saba andere eisen stelt dan in het Europese deel van Nederland. Overigens worden op grond van artikel 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vergelijkbare criteria gehanteerd voor het treffen van specifieke maatregelen voor de ultraperifere gebieden van enkele lidstaten van de Europese Unie.

De leden van de VVD-fractie vragen of de afwijkingsgronden insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang ook niet van toepassing zijn op sommige Nederlandse gemeenten.

Er zijn ook Nederlandse gemeenten die zich van de overige gemeenten onderscheiden door hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang. In de nota naar aanleiding van het verslag over de WolBES (31 954, nr. 7) is toegelicht dat deze overeenkomsten tussen de BES en sommige Nederlandse gemeenten slechts van betrekkelijke waarde zijn, omdat de bedoelde gemeenten onderdeel van Nederland zijn sinds het ontstaan van het Koninkrijk in de 19e eeuw, en zij binnen Nederland onderdeel van een provincie zijn. De BES-eilanden onderscheiden zich verder ook vanwege de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren, waardoor er eerder aanleiding zal zijn om specifieke maatregelen te treffen voor deze eilanden. Dergelijke maatregelen zullen vaak ook niet gebaseerd zijn op slechts één factor,

maar op een combinatie daarvan. Deze factoren kunnen elkaar onderling versterken. De gevolgen van de kleinschaligheid van de eilanden worden bijvoorbeeld versterkt doordat de eilanden tevens ver van het Europese deel van Nederland zijn gelegen, hetgeen niet geldt voor de Nederlandse eilandgemeenten.

De leden van de VVD-fractie vragen of kan worden omschreven wat verstaan moet worden onder een «aanvaardbaar voorzieningenniveau» op de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid, welke maatregelen moeten worden getroffen om dat aanvaardbare niveau te bereiken en wat daarvan de financiële consequenties zijn. De verantwoordelijke bestuurders van de openbare lichamen en van het Rijk zullen er gezamenlijk naar moeten streven om een voorzieningenniveau op de eilanden te handhaven dat binnen Nederland aanvaardbaar is. Voor de bedoelde beleidsterreinen betekent dit dat het recht op onderwijs gegarandeerd moet zijn, dat bijstandbehoevenden aanspraak kunnen maken op voldoende ondersteuning en dat de overheid garant staat voor een veilige leefomgeving. In de wetgeving die ten behoeve van de BES-eilanden aanhangig is gemaakt bij de Tweede Kamer zijn daarvoor de nodige kaders opgenomen. In bestuurlijke overleggen tussen de BES-eilanden en Nederland is de afgelopen jaren een aantal concrete afspraken gemaakt en zijn maatregelen overeengekomen die een goede basis vormen voor een toename van het voorzieningenniveau op de eilanden. De openbare lichamen zullen bevoegd zijn om zelf wetgeving te maken op de terreinen die binnen hun autonomie vallen. De verantwoordelijke bestuurders zullen op basis van deze wetgeving invulling moeten geven aan hun verantwoordelijkheid, met gebruik van de middelen die daarvoor begroot zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om in artikel 1, tweede lid, aan te geven op welke manier de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel van het staatsbestel van Nederland zijn.

Het is niet wenselijk om in deze bepaling vooruit te lopen op een meer definitieve status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen het staatsbestel van Nederland die zal worden gekozen na de evaluatie van Wet openbare lichamen BES. Zie hierover verder de nota naar aanleiding van het verslag over de WolBES (31 954, nr. 7).

De leden van de SGP-fractie vragen of Bonaire, Sint Eustatius en Saba een vergelijkbare autonomie als gemeenten hebben.

In de memorie van toelichting bij de WolBES is de positie van de eilandgebieden als onderdeel van de Nederlandse Antillen beschreven en is in een bijlage een overzicht gegeven van de verschillen tussen de WolBES en de Gemeentewet (31 954 nr. 2, bijlage 1). In de nota naar aanleiding van het verslag over hetzelfde wetsvoorstel is een overzicht gegeven van de verschillen tussen de WolBES en de Eilandenregeling Nederlandse Antillen die de huidige positie van de eilandgebieden als onderdeel van de Nederlandse Antillen regelt (31 954 nr. 7, bijlage). Met het bestuurscollege van Bonaire moet nog overeenstemming worden bereikt over de precieze verdeling van taken tussen het toekomstige openbare lichaam en de Nederlandse rijksoverheid. Met Saba en Sint Eustatius zijn hierover reeds afspraken gemaakt.



## **Artikel II, onder D**

### *Artikel 12*

De leden van de CDA-fractie vragen of het vierde lid en het nieuwe vijfde lid van artikel 12 niet bondig in één artikellid kunnen worden geformuleerd.

Het is mogelijk om het bepaalde in het voorgestelde vijfde lid van artikel 12 op te nemen in het vierde lid. Daartoe zal een nota van wijziging worden voorbereid.

## **Artikel II, onder E**

### *Artikel 12a*

De leden van de SP-fractie vragen naar de uitgangspunten van de aangekondigde regeling over geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering ook werkelijk het voornemen heeft om een dergelijke voorziening te treffen en op welke geschillen wordt gedoeld. Deze leden vragen verder aan welk type «voorzieningen» wordt gedacht in artikel 38a. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering voornemens is de geschillenregeling tijdig op te stellen. Ook zijn deze leden benieuwd naar de invulling die de regering aan deze regeling wil geven.

Het voorgestelde artikel 12a van het Statuut maakt het mogelijk om bij rijkswet een regeling te treffen over geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. De koninkrijksregering is voornemens om te zijner tijd een voorstel in te dienen voor een in het leven te roepen geschillenregeling. Op dit moment wordt nader bezien op welke uitgangspunten een dergelijke regeling gebaseerd kan worden. De Tweede Kamer zal tijdig geïnformeerd worden over nadere besluitvorming in dit kader.

Het voorgestelde artikel 38a van het Statuut creëert een grondslag voor een regeling over de behandeling van geschillen tussen de landen onderling. De mogelijkheden worden in deze bepaling bewust niet ingeperkt. Het is aan de landen om een keuze te maken met betrekking tot een voorziening voor de behandeling van dit soort geschillen. Dit kan een «vormvrije» onderlinge regeling zijn in de zin van artikel 38, eerste lid, maar de regeling kan ook de vorm krijgen van een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van het tweede lid van artikel 38.

## **Artikel II, onder F**

### *Artikel 27*

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het niet in de rede ligt een bepaling als artikel 94 Grondwet in het Statuut op te nemen.

De grondwettelijke bepalingen op het terrein van het koninkrijksrecht maken op grond van artikel 5, eerste lid, van het Statuut onderdeel uit van het constitutionele recht van het Koninkrijk. Artikel 94 van de Grondwet is bij rijkswet vastgesteld (Stb. 1983, 31), in overeenstemming met artikel 5, derde lid, van het Statuut. De bepaling geldt voor het gehele Koninkrijk en het is daarom niet nodig een overeenkomstige bepaling in het Statuut of de Staatsregelingen van de Caribische landen op te nemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom niet voldoende zeker is dat artikel 51 voldoende basis biedt voor een beter verdragsregime.

De deskundigen die door Nederland, Curaçao en Sint Maarten zijn gevraagd om hierover te adviseren wijzen erop dat het de vraag is of een land dat voor verdraging zorgt in dit kader «niet voldoende voorziet in

hetgeen het ingevolge (...) een internationale regeling (...) moet verrichten» zoals artikel 51 bepaalt. Omdat het volgens de regering onwenselijk is dat hierover onduidelijkheid bestaat, is ervoor gekozen om voor deze situatie een specifieke bepaling in het Statuut op te nemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen op basis van welk artikel Nederland momenteel toeziet op de implementatie van die verdragen en op basis van welk artikel bestaande achterstanden weggewerkt zullen worden. Deze leden vragen verder of de regering van mening is dat het Statuut aangevuld moet worden om het wegwerken van bestaande achterstanden mogelijk te maken.

Binnen het Koninkrijk dragen de landen zelf zorg voor de implementatie van verdragen die voor de landen zullen gaan gelden. Zij zijn er dus ook zelf voor verantwoordelijk om de implementatie binnen een redelijke termijn te voltooien zodat verdragen op tijd bekrachtigd kunnen worden. Het Koninkrijk ziet toe op de implementatie van verdragen in de landen. Het Koninkrijk is als volkenrechtelijke entiteit ervoor verantwoordelijk dat een ondertekend verdrag binnen een redelijke termijn bekrachtigd wordt en dat het vanaf dat moment nageleefd wordt. Op grond van artikel 36 van het Statuut verleent Nederland hulp en bijstand bij het wegwerken van de achterstanden bij de implementatie van verdragen door de Caribische landen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat achterstanden voorkomen worden die ingrijpen op basis van voornoemde artikelen noodzakelijk maken.

Vertraging kan in ieder stadium optreden, vanaf de start van de onderhandelingen tot aan de bekrachtiging. De wijziging van artikel 27 is onderdeel van een bredere aanpak met betrekking tot de totstandkoming en implementatie van verdragen, waarbij de regering ernaar streeft om in ieder stadium te zorgen voor betrokkenheid van de landen die geraakt worden door het verdrag, en tevens op een passende wijze vorm te geven aan de eindverantwoordelijkheid van het Koninkrijk. Er zal in de ministerraad van het Koninkrijk gesproken worden over een notitie waarin voorstellen worden gedaan voor een verbeterde betrokkenheid van de Caribische landen van het Koninkrijk bij de totstandkoming van verdragen, en er is een onderlinge regeling tussen de landen in voorbereiding over de implementatie van verdragen. Deze maatregelen kunnen naar verwachting leiden tot een tijdige implementatie van verdragen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om verantwoordelijkheid en uitvoering in een en dezelfde hand te leggen en het Koninkrijk ook verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van verdragen.

Het sluiten en bekrachtigen van verdragen zijn taken van het Koninkrijk. Veel verdragen betreffen echter inhoudelijk landsaangelegenheden. Het vloeit voort uit artikel 41, eerste lid, van het Statuut en de structuur van het Koninkrijk dat niet het Koninkrijk maar de landen zelf deze verdragen implementeren en uitvoeren. Het Koninkrijk heeft wel een verantwoordelijkheid in internationaal verband. Het is daarom van belang dat er goede informatieverstrekking en afstemming plaatsvindt tussen het Koninkrijk en de landen over de totstandkoming, implementatie en uitvoering van verdragen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe groot de afgelopen jaren de gemiddelde vertraging bij de bekrachtiging van de verdragen was en of de structurele achterstand alleen bestaat uit verdragen die nog niet bekrachtigd zijn of ook uit de implementatie van inmiddels bekrachtigde verdragen. Deze leden vragen op welke wijze deze achterstanden zullen worden weggewerkt en of daarbij gebruik zal worden gemaakt van artikel

51. De leden van de VVD-fractie vragen zich meer ten principale af of deze conflictoplossingsbepalingen en de pariteitsbenadering effectieve besluitvorming in Koninkrijksverband dient of veeleer in de weg staat. Het valt niet precies aan te geven hoe lang het gemiddeld duurt voordat een verdrag bekrachtigd kan worden voor de landen van het Koninkrijk, omdat dit mede afhangt van het moment waarop begonnen kan worden met de implementatie. Soms kunnen de voorbereidingen al starten voordat het verdrag ondertekend wordt, maar in andere gevallen pas op een later moment, wanneer parlementaire goedkeuring te verwachten is. Verdragen worden door het Koninkrijk pas bekrachtigd voor een land als de benodigde implementatiemaatregelen zijn getroffen. Voor wat betreft verdragen die nog niet geïmplementeerd zijn, maar die wel zullen gaan gelden in het betrokken land, voorziet het voorgestelde derde lid van artikel 27 van het Statuut in een vangnet dat van toepassing is wanneer de belangen van het Koninkrijk geraakt worden door het uitblijven van noodzakelijke implementatiemaatregelen.

#### *Artikel 39*

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de regering denkt de concordantie tussen de rechtsstelsels van Nederland, de BES-eilanden, Aruba, Curaçao en Sint Maarten te verwezenlijken. Artikel 39, eerste lid, van het Statuut bepaalt dat het burgerlijk en handelsrecht, de burgerlijke rechtsvordering, het strafrecht, de strafvordering, het auteursrecht, de industriële eigendom, het notarisambt en maten en gewichten in de landen van het Koninkrijk zoveel mogelijk eenvormig wordt geregeld. Het tweede lid van artikel 39 bepaalt dat ingrijpende wijzigingen in wetgeving op deze gebieden niet bij het parlement van een land worden ingediend voordat de regeringen van de andere landen in de gelegenheid zijn gesteld om hierover hun zienswijze te geven. In het Ambtelijk Tripartite Wetgevingsoverleg Koninkrijksrelaties is afgesproken om de startnotities van wetsvoorstellen die betrekking hebben op de genoemde rechtsgebieden onderling beschikbaar te stellen. Op basis van deze afspraak kan op een praktische wijze invulling worden gegeven aan het concordantiebeginsel.

#### *Artikel 40*

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering van mening is dat vonnissen en akten ten uitvoer dienen te worden gelegd in elk van de landen van het Koninkrijk, dan wel dat zij overal dezelfde rechtskracht hebben. Artikel 40 Statuut beoogt erin te voorzien dat authentieke akten binnen het gehele Koninkrijk ten uitvoer gelegd kunnen worden. De Hoge Raad heeft in zijn uitspraak van 13 april 2007 (nr. R05/139) in zijn algemeenheid geoordeeld dat artikel 40 Statuut een voor alle delen van het Koninkrijk geldende regel bevat, inhoudende dat authentieke akten in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba opgemaakt, in alle delen van het Koninkrijk gelijke rechtskracht hebben, hetgeen onder meer meebrengt dat zij kunnen worden ingeschreven in openbare registers. Daarbij bestaat geen ruimte voor een conflictenrechtelijke toets of toetsing aan de openbare orde.

### **Artikel II, onder J**

#### *Artikel 54*

De leden van de PvdA-fractie vragen of in het Statuut een bepaling wordt opgenomen op grond waarvan een van de constitutionele bepalingen in het Statuut met betrekking tot de BES-eilanden komt te vervallen zodra

deze bepaling in de Grondwet is vastgelegd. De leden van de VVD-fractie vragen of indien in deze kabinetsperiode nog overgegaan zal worden tot indiening in eerste lezing van een voorstel tot Grondwetswijziging, dit naar het oordeel van de regering consequenties heeft voor het onderhavige rijkswetsvoorstel.

Het voorstel van rijkswet bepaalt dat artikel 1, tweede lid, van het Statuut – de bepaling die de nieuwe positie van de BES-eilanden binnen het Nederlandse staatsbestel vastlegt – vervallen wordt verklaard op het moment dat in de Grondwet wordt voorzien in de positie van de BES-eilanden binnen het staatsbestel van Nederland. Dit wordt geregeld in het voorgestelde artikel 54 van het Statuut. De indiening van een dergelijk voorstel tot wijziging van de Grondwet heeft geen consequenties voor het onderhavige voorstel van rijkswet.

#### *Artikel 55*

De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie vragen of de regering van mening is dat artikel 55, derde lid, van het Statuut van toepassing is op het onderhavige voorstel van rijkswet. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de conclusie deelt dat het (mogelijk) in strijd brengen van de Grondwet met het Statuut betekent dat het onderhavige voorstel van rijkswet op grond van artikel 55, derde lid, met een gewone meerderheid in twee lezingen moet worden vastgesteld, waarna de Grondwet met toepassing van artikel 142 van de Grondwet met een gewone meerderheid aan het Statuut kan worden aangepast.

In artikel 55, derde lid, van het Statuut is voorgescreven dat een wijziging van het Statuut die afwijkt van de Grondwet op dezelfde wijze wordt behandeld als een Grondwetswijziging, met dien verstande dat in tweede lezing een volstreekte meerderheid volstaat. De voorgestelde wijziging van het Statuut wijkt niet af van de Grondwet. De onderhavige wijziging van het Statuut legt slechts vast dat de BES-eilanden onderdeel van Nederland worden en biedt een handvat voor de toepassing van het gelijkheidsbeginsel ten opzichte van de eilanden. Het derde lid van artikel 55 is daarom niet van toepassing.

De Grondwetswijziging die wordt voorbereid in verband met de nieuwe positie van de BES-eilanden binnen het Nederlandse staatsbestel zal de procedure van artikel 137 van de Grondwet moeten volgen. Op grond van het voorgestelde artikel 54 kan via deze wijziging van de Grondwet het voorgestelde artikel 1, tweede lid, vervallen worden verklaard. Toepassing van artikel 142 van de Grondwet is niet aan de orde.

#### **Artikel II, onder K**

##### *Artikel 57a*

De leden van de VVD-fractie vragen of inzicht kan worden geboden in welke regelgeving en besluiten in strijd zijn met de veranderingen in het Statuut en of het niet wenselijker zou zijn deze aanpassingen gelijktijdig met de wijziging van het Statuut aan te brengen. Deze leden vragen hoe lang het naar het oordeel van de regering aanvaardbaar is dat er van het Statuut afwijkende regelgeving en besluiten bestaan.

Alle regelgeving en besluiten moeten voor zover nodig aangepast worden aan de onderhavige Statuutwijziging voordat deze in werking treedt. Hiertoe worden op dit moment de nodige voorbereidingen getroffen. Het voorgestelde artikel 57a dient slechts als een vangnet. Bij de toekenning van de *status aparte* aan Aruba is eenzelfde bepaling opgenomen in de rijkswet tot wijziging van het Statuut (artikel II van de rijkswet van 22 juli 1985 tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, houdende losmaking van Aruba uit het staatsverband van de Nederlandse Antillen, *Stb.* 1985, 452; *PB* 102; *AB* 35). Indien blijkt dat een regeling of

een besluit niet is aangepast terwijl dit wel had moeten gebeuren, dan zal zo snel mogelijk een wijziging moeten worden gerealiseerd om de strijd met het Statuut op te heffen. In zijn algemeenheid valt hiervoor geen preciezere termijn te noemen.

#### **Artikel IV**

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de regering denkt dat deze Statuutwijziging in het Staatsblad gepubliceerd is. Deze leden vragen of de voorgestelde artikelen 60a t/m 60c niet in een spoedwet vastgelegd moeten worden.

In de politieke stuurgroep van 30 september 2009 is afgesproken dat op 15 september 2010 getoetst wordt of voldaan is aan een aantal vereisten voor de inwerkingtreding van de staatkundige hervormingen op 10 oktober 2010. Een van de vereisten is de aanneming en aanvaarding van de wijziging van het Statuut door de Staten-Generaal, respectievelijk de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba. Daarbij is ervan uitgegaan dat de voorgestelde artikelen 60a tot en met 60c van het Statuut niet in werking hoeven te treden voor 10 oktober 2010. Deze bepalingen bewerkstelligen dat op het moment van de staatkundige hervormingen bepaalde rechtshandelingen die zijn getroffen door de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten rechtskracht verkrijgen voor de nieuwe landen. Voor de toepassing van artikel 60a kan het noodzakelijk zijn dat de eilandsraad van Curaçao of Sint Maarten tussentijds ontbonden wordt en dat er verkiezingen gehouden worden voor een nieuwe eilandsraad, namelijk in het geval er bij een eerste lezing van een ontwerp-Staatsregeling blijkt dat het ontwerp goedgekeurd wordt door een kleinere meerderheid dan tweederden van de uitgebrachte stemmen. De Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen (ERNA) maakt tussentijdse ontbinding van een eilandsraad niet mogelijk. Om het proces van staatkundige hervormingen te bevorderen zal de regering van de Nederlandse Antillen een wijziging van de ERNA voorstellen, waarin het onder meer mogelijk wordt gemaakt dat de eilandsraad van Curaçao of Sint Maarten tussentijds ontbonden wordt. Indien deze wijziging van de ERNA tot stand komt, kan de eilandsraad van Curaçao of Sint Maarten tussentijds ontbonden worden indien een ontwerp-Staatsregeling wordt goedgekeurd met een kleinere meerderheid dan tweederden van de uitgebrachte stemmen. Een tweede lezing die plaatsvindt na het aantreden van een nieuwe eilandsraad zal beschouwd worden als een tweede lezing in de zin van het voorgestelde artikel 60a van het Statuut. Onder deze omstandigheden hoeft niet gewacht te worden op de inwerkingtreding van artikel 60a Statuut voordat de eventueel benodigde eilandraadsverkiezingen uitgeschreven kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de wijziging van het Statuut in werking kan treden zolang de Staatsregeling van Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten niet zijn aanvaard en of deze voorwaarde niet opgenomen moet worden in het tweede lid van artikel IV.

Met Curaçao en Sint Maarten is afgesproken dat zij over een Staatsregeling dienen te beschikken op het moment dat zij land worden binnen het Koninkrijk en dat deze Staatsregelingen moeten voldoen aan de gezamenlijk overeengekomen criteria. Dat de staatsinrichting van de nieuwe landen geregeld wordt in een Staatsregeling, is bepaald in artikel 42 van het Statuut, dat in de nieuwe situatie ook van toepassing zal zijn op Curaçao en Sint Maarten. Deze voorwaarde hoeft daarom niet tevens in artikel IV van het onderhavige voorstel van rijkswet opgenomen te worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of het noodzakelijk is om in artikel IV te verwijzen naar de inwerkingtreding van de Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving.

De consensusrijkswetten waarnaar in artikel IV wordt verwezen vormen een uitwerking van de Slotverklaring van 2 november 2006 en bevatten daarmee op een aantal belangrijke terreinen de voorwaarden die overeengekomen zijn met Curaçao en Sint Maarten om land binnen het Koninkrijk te kunnen worden. Deze consensusrijkswetten vormen tezamen met de wijziging van het Statuut één pakket en zullen dus ook op hetzelfde moment in werking moeten treden. De vragen van de leden van de CDA-fractie over het voorstel van rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving zullen verder beantwoord worden in de nota naar aanleiding van het verslag over dat rijkswetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen of het de bedoeling van de regering is om in het artikel IV, tweede lid bedoelde koninklijk besluit uit te gaan van het tijdstip 10 oktober 2010.

In de politieke stuurgroep van 30 september 2009 is een overeenkomst gesloten over de datum van inwerkingtreding van de staatkundige hervormingen. Indien aan de voorwaarden wordt voldaan die in de overeenkomst zijn opgesomd, is het de bedoeling om in het koninklijk besluit tot inwerkingtreding van de wijziging van het Statuut uit te gaan van de datum 10 oktober 2010.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin