

Vergaderjaar 2016–2017

34 702

Verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor Caribische openbare lichamen en het regelen van een kiescollege voor de Eerste Kamer

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 juni 2017

Inhoudsopgave	blz.
1. Inleiding	1
2. Opvattingen van de Caribische openbare lichamen	1
3. Afwijkende regels	3
4. Uitvoering verkiezingen	5

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen in het verslag. Bij het beantwoorden van de vragen heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

2. Opvattingen van de Caribische openbare lichamen

De leden van de VVD-fractie overwegen dat de inhoudelijke opvattingen van Bonaire en Sint Eustatius over deze grondwetswijziging ten tijde van de eerste lezing niet bekend waren. Zij vragen de regering of die opvattingen inmiddels bekend zijn en zo ja, wat die opvattingen zijn.

De bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben in 2012 gereageerd op het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de verklaringswet bij deze grondwetsherziening.¹ Omdat de voorgestelde regeling van het kiesrecht voor de Eerste Kamer op bezwaren stuitte, heeft de regering in 2015 een nieuw wetsvoorstel tot wijziging van de verklaringswet in procedure gebracht (novelle over een apart kiescollege voor de Eerste Kamer).² Op het verzoek om een reactie op het laatstgenoemde wetsvoorstel is aanvankelijk geen inhoudelijke reactie van de bestuurscolleges van Bonaire en Sint Eustatius gekomen.³ Het bestuurscollege van Bonaire overwoog dat het zijn mening over het wetsvoorstel pas kenbaar

¹ Bijlagen bij Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 6.

² Kamerstukken 2015/16, 34 341, nr. 3, blz. 1–2.

³ Zie Kamerstukken II 2015/16, 34 341, nr. 3, blz. 5, en de bijlagen bij dat Kamerstuk.

wenste te maken na de voor eind december 2015 voorgenomen volksraadpleging over de status van Bonaire als openbaar lichaam, alsook nadat de resultaten van de evaluatie van de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bekend zouden zijn. Het bestuurscollege van Sint Eustatius verzocht de regering om het wetsvoorstel aan te houden tot na de genoemde evaluatie. Na de evaluatie heeft het bestuurscollege van Sint Eustatius alsnog laten weten dat het instemt met de grondwetswijziging, omdat daarmee de huidige constitutionele positie van de openbare lichamen niet verankerd wordt.⁴ Van Bonaire is geen formele reactie nagekomen.

Na afronding van de eerste lezing heeft er met de bestuurscolleges en ambtenaren van Bonaire, Sint Eustatius en Saba veelvuldig informeel contact plaatsgevonden over het wetsvoorstel tot uitvoering van deze grondwetsherziening, dat nu in voorbereiding is (zie ook § 4). Deze contacten waren zowel in persoon als via videoconferentie en hadden tot doel de reikwijdte van de grondwetsherziening te bespreken, de ideeën van de openbare lichamen over de uitvoeringswet te vernemen, uitvoeringsvraagstukken te bespreken en het belang te benadrukken van een formele reactie op het ontwerp van de uitvoeringswet, dat in de periode van 13 maart tot en met 31 mei 2017 aan de bestuurscolleges is voorgelegd. De bestuurscolleges van Bonaire en Saba hebben een formele inhoudelijke reactie op het ontwerp gegeven: het bestuurscollege van Bonaire spreekt daarin uit juridisch geen bezwaar te hebben tegen het wetsvoorstel en het bestuurscollege van Saba herhaalt zijn voorkeur voor een apart kiescollege per openbaar lichaam.

Het bestuurscollege van Sint Eustatius verzoekt in zijn reactie op het ontwerp van de uitvoeringswet om de procedure aan te houden, omdat de voorgestelde wijzigingen en het proces op gespannen voet zouden staan met het streven van Sint Eustatius naar een grotere mate van zelfbestuur. Dat zou ook uitstel van deze grondwetsherziening betekenen. Zoals de regering eerder heeft overwogen is uitstel van deze grondwetsherziening geen optie. Er rekening mee houdend dat er ook in de toekomst Caribische openbare lichamen zullen blijven, moet de grondwetgever voor deze lichamen zo spoedig mogelijk een expliciete grondwettelijke basis treffen, zoals de Tweede Kamer en leden van de Eerste Kamer al in 2009 hebben uitgesproken.⁵ Artikel 134 van de Grondwet kan immers slechts tijdelijk een basis bieden voor territoriale decentralisatie.⁶ Bovendien dient voorkomen te worden dat er ook in 2019 voor de Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland geen mogelijkheid bestaat om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Al in 2006 is met de eilanden afgesproken dat een voorziening zal worden getroffen voor deelname aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. De verplichting hiertoe vloeit tevens voort uit internationale verdragen waaraan Nederland gebonden is.⁷

⁴ Kamerstukken I 2015/16, 34 341, nr. A.

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 IV, nr. 12 (motie-Remkes c.s.); Handelingen I 2008/2009, nr. 32, blz. 1454 e.v.

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 3, blz. 2.

⁷ Uit artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vloeit voort dat de Nederlandse ingezetenen van de eilanden het kiesrecht voor het Nederlandse parlement moeten kunnen uitoefenen. Bovendien is het op grond van onder meer artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het EVRM niet toelaatbaar om een ongerechtvaardigd onderscheid te maken tussen Nederlandse ingezetenen in het Europese deel van Nederland en Nederlandse ingezetenen in het Caribische deel van Nederland.

De regering herhaalt dat deze grondwetsherziening er niet op gericht is de status van Sint Eustatius in de Grondwet te verankeren, noch die van Bonaire of Saba. De status van openbaar lichaam in de zin van het nieuwe artikel 132a van de Grondwet wordt bepaald bij wet in formele zin, zoals de huidige status van de eilanden uit de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) volgt. De grondwetsherziening staat dan ook niet in de weg aan een andere status.⁸

De leden van de D66-fractie vragen of na de evaluatie van de uitwerking van de staatkundige hervorming van het Koninkrijk uitdrukkelijk is gesproken over een «staatsrechtelijk eindmodel» voor de eilanden.

De evaluatiecommissie Caribisch Nederland (commissie-Spies) heeft vijf jaar na de hervorming van de staatkundige structuur van het Koninkrijk op 10 oktober 2010 de uitwerking van deze hervorming geëvalueerd. Ik heb daarover uitvoerig met uw Kamer van gedachten gewisseld op basis van het rapport van de evaluatiecommissie en de kabinetsreactie daarop.⁹ Wat betreft de staatsrechtelijke inbedding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft de evaluatiecommissie geoordeeld dat vijf jaar te kort is om een eindoordeel te kunnen geven over de nieuwe staatkundige structuur. Daarbij is ook van belang dat de afgelopen jaren hebben laten zien dat de verhoudingen in het Caribische deel van het Koninkrijk voortdurend in beweging zijn. In dat licht heeft het kabinet na de evaluatie geen institutionele wijzigingen voorgesteld.

3. Afwijkende regels

De leden van de D66-fractie vragen de regering om uitdrukkelijk te bevestigen dat het derde lid van artikel 132a van de Grondwet niet van invloed is op artikel 1 van de Grondwet, dat de grondrechten van alle Nederlanders waarborgt. De leden van de CDA-fractie vragen welke waarborgen het voorgestelde artikel 132a van de Grondwet voor de eilanden biedt, anders dan dat gemotiveerd moet worden waarom voor een afwijkende regeling is gekozen.

Voor de eilanden geldt onverkort de waarborg van het gelijkheidsbeginsel, zoals verwoord in mensenrechtenverdragen en artikel 1 van de Grondwet. Het derde lid van het voorgestelde artikel 132a drukt – net als het huidige artikel 1, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk – uit dat er passende regels en maatregelen kunnen worden vastgesteld voor de eilanden indien er door bijzondere omstandigheden sprake is van een wezenlijk onderscheid met Europees Nederland. Uiteraard geschiedt dit niet bij willekeur; in overeenstemming met artikel 1 van de Grondwet moet er een gedegen afweging aan ten grondslag liggen. Elk beleidsveld kent zijn specifieke context en omstandigheden die een eigen afweging vergen. Voor elke (wettelijke) maatregel moet eerst worden gezien of er sprake is van gelijke gevallen. Als er sprake is van ongelijke gevallen, is ongelijke behandeling gerechtvaardigd naar de mate van de ongelijkheid. Ook bij gelijke gevallen kan ongelijke behandeling gerechtvaardigd zijn, mits er een voldoende zwaarwegend legitiem doel aanwezig is. Daarnaast moet er sprake zijn van een passend en noodzakelijk middel. Dit alles moet, zoals de leden van de CDA-fractie al stellen, deugdelijk gemotiveerd worden.

⁸ Zie onder meer Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 7, blz. 2, en Kamerstukken I 2012/13, 33 131, B, blz. 1–2 en Kamerstukken II 2015/16, 34 341, nr. 4, blz. 4.

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IV, nrs. 23 en 59.

In de praktijk vindt (toetsing van) de afweging niet alleen plaats door de verantwoordelijke Minister. Artikel 209 van de WolBES schrijft voor dat de verantwoordelijke Minister vooraf de bestuurscolleges in de gelegenheid stelt hun oordeel te geven indien er sprake is van ingrijpende beleidsvoornemens die uitsluitend op de openbare lichamen betrekking hebben en 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. Daarmee wordt de bestuurscolleges gelegenheid geboden onterecht afwijkende regels te voorkomen. Bovendien moet in de toelichting bij een wettelijke regeling ingegaan worden op de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de wijze waarop rekening is gehouden met eventuele factoren waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.¹⁰

Als een burger in het Caribische deel van Nederland van mening is dat hij ten onrechte anders wordt behandeld dan een burger in het Europese deel van Nederland, kan hij vanzelfsprekend een beroep doen op de rechter. Dat is in de praktijk ook gebeurd. Zo achtten enkele burgers uit Bonaire, Sint Eustatius en Saba het in strijd met het gelijkheidsbeginsel dat hun AOV-uitkering lager was dan de in Europees Nederland gebruikelijke AOW-uitkering. Hun beroep op het gelijkheidsbeginsel werd door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in hoger beroep verworpen.¹¹

Voorts willen de leden van de D66-fractie weten of er een afwegingskader met heldere criteria bestaat om te bepalen of Nederlandse wetgeving op de Caribische eilanden wordt ingevoerd. Zij vragen daarbij of een plan met tijdslijn en einddatum is uitgestippeld om de geleidelijke invoering van verdere wetgeving te regelen en te bepalen welke wetgeving wanneer op de eilanden zal worden gemoderniseerd of aangepast.

In reactie op het rapport van de evaluatiecommissie Caribisch Nederland heeft het kabinet erop gewezen dat terughoudendheid met voor Caribisch Nederland nieuwe wetgeving op zijn plaats is.¹² Ook in de komende jaren zal bij het treffen van (wettelijke) maatregelen rekening worden gehouden met het absorptievermogen van de eilanden; zij hebben tijd nodig om de reeds ingevoerde wetgeving te implementeren. Met de eilanden worden afspraken gemaakt over invoering of aanpassing van wetgeving, waarbij prioriteit wordt gegeven aan wetgeving die voorziet in een basisbehoefte van de eilanden of knelpunten wegneemt in de uitvoeringspraktijk van de eilanden, die noodzakelijk is voor de maatregelen zoals beschreven in de kabinetsreactie, en die strekt tot het wegnemen van ongerechtvaardigde verschillen. De omstandigheden zijn er niet naar om nu een plan met tijdslijn en einddatum uit te stippelen.

Tot slot vragen deze leden of de regering onderschrijft dat de mogelijkheid tot afwijkende wetgeving op de eilanden niet mag leiden tot een onderscheid tussen Nederlanders in Europees Nederland en Nederlanders in Caribisch Nederland ten aanzien van het recht op een gelijkwaardige levensstandaard, alsmede hoe de regering dit in de toekomst gaat waarborgen. Daarbij willen zij weten wanneer er meer duidelijkheid is over het sociaal minimum op de eilanden en of er voor verschillende groepen op de eilanden gegevens worden bijgehouden en koopkracht-

¹⁰ Zie aanwijzing 212, onder h, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹¹ Uitspraken van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 15 december 2014, HLAR 68458-2014, HLAR 68707-2014 en HLAR 68703-2014.

¹² Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IV, nr. 59, blz. 4.

plaatjes worden gemaakt, opdat beter integraal inkomensbeleid kan worden gevoerd dat recht doet aan alle Nederlanders.

Vanzelfsprekend dienen de grondrechten van alle inwoners van Nederland te worden gewaarborgd. Dit betekent evenwel niet dat in het Caribische deel van Nederland precies hetzelfde voorzieningenniveau moet bestaan als in het Europese deel van Nederland. Zoals in de kabinetsreactie op het rapport van de evaluatiecommissie Caribisch Nederland is gememoreerd, is al in 2006 met de eilanden afgesproken dat zorgvuldig wordt geanalyseerd op welke punten er in Bonaire, Sint Eustatius en Saba van de Europees-Nederlandse wetgeving moet worden afgeweken, gelet op onder meer de bevolkingsomvang, het insulaire karakter en de grote afstand van de eilanden tot Europees Nederland. In lijn met de bevindingen van het rapport van de evaluatiecommissie Caribisch Nederland is het kabinet van oordeel dat differentiatie en maatwerk essentieel zijn voor Caribisch Nederland, waarbij aandacht moet bestaan voor het absorptievermogen en de capaciteit van de eilanden en de uitvoerbaarheid van de wetgeving.

Wat de bestaanszekerheid betreft, zij het volgende opgemerkt. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft uw Kamer geïnformeerd over het vaststellen van een ijkpunt voor de bestaanszekerheid (of sociaal minimum).¹³ De volgende stap is het uitvoeren van daartoe strekkend onderzoek, waarvoor de onderzoeksopzet recent met de openbare lichamen is afgestemd. Van integraal inkomensbeleid in die zin dat de koopkracht in het Caribische deel van Nederland telkens met die in het Europese deel van Nederland vergeleken wordt, is geen sprake. Voor maatregelen die de inwoners van Caribisch Nederland raken, worden wel steeds de koopkrachteffecten gezien, net zoals dat in Europees Nederland gebeurt.

4. Uitvoering verkiezingen

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over de uitwerking van het voorgestelde kiescollege voor de Eerste Kamer bij wet in formele zin en pleiten daarbij voor een zo efficiënt mogelijke oplossing.

Een concept van het desbetreffende wetsvoorstel is recent beschikbaar gesteld via internetconsultatie en voor advies voorgelegd aan de bestuurscolleges en de Kiesraad.¹⁴ De regering streeft ernaar het wetsvoorstel voor het zomerreces aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor te leggen en spoedig na het advies bij uw Kamer in te dienen. Ik wil in dit verband niet te zeer vooruitlopen op de bij wet in formele zin te maken keuzes, omdat de grondwetsherziening op haar eigen merites moet worden gezien. Wel bevestig ik graag dat ook de regering streeft naar een zo efficiënt mogelijke regeling van de verkiezingen, die herkenbaar en uitvoerbaar is voor de betrokkenen in de openbare lichamen.

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

¹³ Laatstelijk bij brief van 13 juni 2017, Kamerstukken II 2016/17, 34 550 IV, nr. 39.

¹⁴ De consultatieversie is te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/uitvoeringswetkiescollegesbes>.