

Vergaderjaar 2012–2013

**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**

**A**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN<sup>1</sup> EN VOOR KONINKRIJKSRELATIES<sup>2</sup>**

Vastgesteld 22 januari 2013

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **1. Algemeen**

De leden van de **VVD**-fractie en de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel om de staatkundige positie van de BES-eilanden in de Grondwet vast te leggen, waarbij de grondwettelijke regels die gelden voor provincies en gemeenten van overeenkomstige toepassing worden op de BES-eilanden en er een grondwettelijke regeling komt voor het kiesrecht voor de eilandsraden en voor de Eerste Kamer. De regering komt met dit wetsvoorstel tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om de staatkundige positie van de BES-eilanden spoedig vast te leggen in de Grondwet. De aan het woord zijnde leden hebben nog wel een paar vragen over dit wetsvoorstel.

<sup>1</sup> Samenstelling Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), vac. (PvdA), Vliegthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Barth (PvdA), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV)

<sup>2</sup> Samenstelling Koninkrijksrelaties:

Holdijk (SGP), Linthorst (PvdA) (*voorzitter*), Terpstra (CDA), Slagter-Roukema (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Van Bijsterveld (CDA), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Th. de Graaf (D66) (*vice-voorzitter*), Ganzevoort (GL), De Lange (OSF), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Sörensen (PVV), Reynaers (PVV), Van Dijk (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD), Beckers (VVD), Swagerman (VVD)

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige voorstel. Zij zijn van mening dat het wenselijk is dat de staatkundige positie van de BES-eilanden grondwettelijke verankering krijgt en ook dat enkele bijzondere grondwettelijke voorzieningen nodig zijn in verband met de betrokkenheid van de algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer en de positie van het bijzonder onderwijs op deze eilanden. Zij hebben echter de nodige vragen over het voorstel.

De leden van de fractie van de **SP** hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben een aantal vragen voor de regering.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet in verband met de wenselijkheid om een constitutionele basis te verschaffen aan de bijzondere openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze leden hebben nog enige vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben daarover enkele vragen.

## **2. Aanleiding, doel en inhoud van het wetsvoorstel**

Voor het staatkundig «eindmodel» van de eilanden staan volgens de regering ten principale twee opties open: dat van een «bijzonder openbaar lichaam» (huidige situatie) of dat van een Nederlandse gemeente (eventueel met enige aanpassingen). De regering zegt met het huidige voorstel niet op een eindmodel te willen vooruitlopen. Daarom zijn de desbetreffende bepalingen als mogelijkheden («kan-bepalingen») geformuleerd. Zien de leden van de **CDA**-fractie het goed dat wanneer na de evaluatie van de huidige situatie, vijf jaar na de transitie, het eindmodel van de Nederlandse gemeente wordt gekozen, de Grondwet enkele «mogelijkheden» bevat in de voorgestelde bepalingen die geen inhoudelijke betekenis hebben? Deze leden achten dit weinig fraai. Ook past dit niet in de ook in de eerdere stukken gebruikte typering van de Grondwet als «sober». Ligt het dan volgens de regering in de rede dat deze bepalingen weer geschrapt gaan worden? Of loopt dit voorstel in feite toch vooruit op een staatkundig eindmodel?

De leden van de CDA-fractie stellen verder de vraag naar de noodzaak om reeds nu – dus voor de evaluatie en besluitvorming over een eindmodel – een grondwetswijziging in gang te zetten. In zijn algemeenheid kunnen deze leden meegaan met het uitgangspunt dat het gewenst is dat het bieden van een grondwettelijke basis voor de positie van de BES-eilanden niet langer dan nodig op zich zou moeten laten wachten. Als deze leden het goed zien, is de wenselijkheid van dit voorstel vooral gemotiveerd vanuit het treffen van een regeling voor de eerstvolgende verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Immers, de burgers van de BES-eilanden kunnen wegens het ontbreken van een provinciaal bestuur hierop zonder bijzondere voorziening geen invloed uitoefenen. Het huidige voorstel zou daarvoor – met enige goede wil – tot een grondwetswijziging hebben kunnen leiden en dus een tijdige grondwettelijke basis kunnen verschaffen, ware het niet dat het vorige kabinet tussentijds is gevallen en in september 2012 Tweede Kamerverkiezingen hebben plaatsgehad. Zien de leden van de CDA-fractie het goed dat wanneer er dit keer geen tussentijdse Tweede Kamerverkiezingen plaatsvinden, het procedureel niet mogelijk is om een grondwettelijke basis te verschaffen voor dergelijke betrokkenheid vóór de eerstkomende Eerste Kamerverkiezingen? Wat is hiervan de consequentie? Acht de regering het in dat geval denkbaar dat een voorziening getroffen kan worden voor deelname op

enigerlei wijze aan de Eerste Kamerverkiezingen zonder grondwetswijziging? Kan – ongeacht het antwoord op de laatste vraag – dan worden volgehouden dat grondwetswijziging noodzakelijk is vooruitlopend op de evaluatie?

De leden van de fractie van **D66** onderschrijven de wenselijkheid om een constitutionele basis te creëren voor de BES-eilanden en zijn het voorts met de regering eens dat het noodzakelijk is om een voorziening te treffen voor het kiesrecht van inwoners van deze eilanden voor de verkiezingen van leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Zij vragen zich evenwel af of de timing van dit wetsvoorstel, door de politieke omstandigheden die in september 2012 noopten tot tussentijdse Tweede Kamerverkiezingen, nog wel een gelukkige is. De tijdsplanning was er immers op gericht om deze grondwetsherziening in beide lezingen te hebben voltooid vóór 2015, zodat aan de eerstvolgende verkiezing van leden van de Eerste Kamer ook kon worden deelgenomen door de vertegenwoordigende organen uit Caribisch Nederland. Indien de huidige Tweede Kamer echter haar reguliere zittingsperiode voltooit, zal deze grondwetsherziening niet vóór 2017 in werking kunnen treden. De noodzaak om snel te handelen met de voorgestelde grondwetsherziening en die vooruit te laten lopen op de in het vooruitzicht gestelde evaluatie van de staatkundige structuur van het Koninkrijk sinds 10-10-2010 is dus in zekere zin komen te vervallen. Is de regering het hiermee eens? Zou het, zo vragen deze leden, niet wenselijk zijn om thans de behandeling van dit voorstel op te schorten tot het moment van deze evaluatie in 2015?

De regering laat nadrukkelijk het eindmodel voor de staatkundige verankering van Caribisch Nederland open, zo begrijpen de leden van de fractie van D66. Artikel 132a bevat immers een facultatieve bepaling. Indien uit de evaluatie zou blijken dat niet een bijzonder openbaar lichaam op de grondslag van artikel 132a wenselijk zou zijn als eindmodel, maar het model van een gemeente, staat de Grondwet daaraan niet in de weg. In dat geval zou zich echter de merkwaardige situatie voordoen dat de Grondwet een expliciete bepaling voor het Caribisch deel van Nederland bevat, waarvan evenwel geen gebruik wordt gemaakt. Deze leden zouden dat minder gewenst vinden en niet in overeenstemming met het door de regering zelf benadrukte sobere karakter van de Grondwet. Ware het ook om deze reden niet beter geweest om de Grondwet op dit punt pas aan te passen nadat de evaluatie heeft plaatsgevonden, zo vragen deze leden.

Overigens kunnen deze leden zich nauwelijks voorstellen dat deze evaluatie alsnog aanleiding zou geven om te kiezen voor de status van gemeente. De bijzondere kenmerken waar artikel 132a, derde lid, naar verwijst, zijn immers van zodanige aard (insulair karakter, ligging, beperkte omvang, sociale en culturele omstandigheden) dat te allen tijde een bijzondere regeling naar het oordeel van deze leden noodzakelijk zal zijn. Een zeer recent werkbezoek aan de BES-eilanden van een delegatie uit de Eerste Kamer heeft deze leden in dit oordeel gesterkt. Zij vragen zich af of de regering daadwerkelijk meent dat de optie van de gemeente als eindmodel nog een levensvatbare is.

Volgens de regering is het van belang om de BES-eilanden een grondslag te geven die meer constitutionele waarborgen biedt, zo constateren de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Waarom vindt de regering dat van belang? En waarom op dit moment? Om welke inhoudelijke redenen is er voor gekozen vooruit te lopen op de geplande evaluatie van de nieuwe staatkundige verhoudingen? Beoordeelt de regering de in dit wetsvoorstel gekozen weg als een goede, uniforme en duurzame inpassing van de BES-eilanden in de bestaande constitutionele en kiesrechtelijke structuren?

### 3. Toepasselijke grondwettelijke regels van hoofdstuk 7

De regering heeft er kennelijk voor gekozen de organen van de eilanden niet met naam en toenaam te noemen, zo constateren de leden van de **SP**-fractie. In plaats daarvan zijn in artikel 132a lid 2 de artikelen 124, 125 en 127 t/m 132 van overeenkomstige toepassing verklaard. De aan het woord zijnde leden begrijpen heel goed dat het bestuurscollege van Saba hiertegen bezwaar maakt. Ook al heeft de regering gelijk dat grondwettelijke verankering van de gebruikte benamingen niet strikt nodig is, het verdient op deze manier geen schoonheidsprijs. De gekozen werkwijze kan makkelijk opgevat worden als een teken dat deze organen minder belangrijk zijn dan die van provincie en gemeente. Wat is de overweging van de regering geweest om het zo te doen? Welke bestuursvorm na de evaluatie ook uit de bus zal komen, erg waarschijnlijk is het niet dat de termen eilandsraad, bestuurscollege en gezaghebber zullen verdwijnen. Waarom is niet aan deze gerechtvaardigde wens tegemoet gekomen?

Artikel 132a is een brede bepaling, die veel ruimte laat voor een bij wet te bepalen inrichting van het Caraïbisch deel van Nederland en die verschillende grondwetsartikelen over de provincie en de gemeenten op een in de memorie van toelichting uitgewerkte wijze van toepassing verklaart op de BES-eilanden. Waarom is voor een dergelijke ruime verzamelbepaling gekozen? Heeft de regering overwogen de huidige en/of beoogde structuur voor de BES-eilanden op hoofdlijnen nader in de betreffende grondwettelijke artikelen zelf op te nemen, zoals dat ook voor provincies en gemeenten het geval is? Welk belang hecht de regering in dit opzicht aan de leesbaarheid van de Grondwet? Deelt de regering de constatering van de Staatscommissie Grondwet dat toegankelijkheid van de Grondwet kan bijdragen tot een beter inzicht in de grondslagen van het staatsbestel? De leden van de fractie van de **ChristenUnie** ontvangen graag een reactie op deze vragen.

### 4. Kiesrecht eilandsraden en Eerste Kamer

Het al of niet toekennen van het actieve en passieve kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen van de BES-eilanden lijkt een onbetekenend detail. Immers, het totaal aan inwoners op de BES-eilanden is goed voor slechts 0.09 zetels in de Eerste Kamer, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie en de **PvdA**-fractie. Aan deze beslissing ligt echter wel een belangrijke afweging ten grondslag tussen twee principiële uitgangspunten. Te weten, enerzijds het uitgangspunt dat de samenstelling van de Eerste en Tweede Kamer uitsluitend mag worden beïnvloed door Nederlanders en anderzijds het uitgangspunt dat gevestigde niet-Nederlanders actief en passief kiesrecht dienen te hebben voor de meest nabije bestuurslaag. Omdat de BES-eilanden geen gemeenten zijn en anderzijds ook niet zijn ingedeeld bij een provincie, zijn deze twee uitgangspunten niet met elkaar te verenigen zonder dat er rechtsongelijkheid ontstaat tussen niet-Nederlandse ingezetenen van het Europese deel van Nederland enerzijds en niet-Nederlandse ingezetenen van het Caraïbische deel van Nederland anderzijds. Er is dus, zoals de regering zelf aangeeft in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, sprake van een dilemma (33 131, nr. 7, p. 6, 3e alinea).

De regering heeft op advies van de Raad van State artikel 130 van de Grondwet van overeenkomstige toepassing verklaard voor de BES-eilanden en daarmee de beslissing over dit dilemma overgelaten aan de formele wetgever. Dit houdt in dat dit dilemma boven de markt blijft hangen totdat het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet ook in tweede lezing is geaccepteerd. Mits het kabinet niet tussentijds ten val komt, kan dit pas plaatsvinden in de periode 2017–2021. De aan het woord

zijnde leden vinden dit een minder fraaie situatie en vragen zich af of het niet mogelijk is om het dilemma op een andere manier op te lossen. Het dilemma wordt veroorzaakt doordat de eilandsraden zijn aangewezen als kiescollege voor de Eerste Kamer. De aan het woord zijnde leden vragen zich af of dit wel een verstandige beslissing is en vragen de regering of het niet mogelijk is om de verkiezing van de eilandsraad (de meest nabije bestuurslaag) alsnog te ontvlechten van de Eerste Kamerverkiezingen. Is het bijvoorbeeld mogelijk om bij de verkiezingen van de eilandsraden de ingezetenen van de eilanden met de Nederlandse nationaliteit tevens rechtstreeks een kiescollege-BES voor de Eerste Kamer te laten kiezen? De niet-Nederlandse ingezetenen van de eilanden zouden dan alleen hun stem mogen uitbrengen voor de samenstelling van de eilandsraad en dus niet voor het kiescollege-BES voor de Eerste Kamer.

In de aanbiedingsbrief inzake de nota naar aanleiding van het verslag (33 131, nr. 6) van 26 juni 2012 staat op bladzijde 2 onder de kop «Kiesrecht niet-Nederlandse ingezetenen» naar aanleiding van een reactie van het bestuurscollege van Saba dat het bestuurscollege van Saba «abusievelijk veronderstelt dat nu is geregeld dat niet-Nederlanders geen passief kiesrecht voor de eilandsraad hebben in verband met het kiesrecht van eilandsraadsleden voor de Eerste Kamer.» De aan het woord zijnde leden kunnen deze opmerking van de regering niet rijmen met het feit dat op dit moment in artikel 11 van de WOLBES is geregeld dat alleen Nederlanders lid van de eilandsraad kunnen zijn. De uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden van 10 januari 2011 dat, zolang de Grondwet niet is gewijzigd, aan niet-Nederlanders het kiesrecht voor de eilandsraden toekomt, heeft slechts betrekking op het *actieve* kiesrecht en niet op het *passieve* kiesrecht. Het passieve kiesrecht maakte immers geen onderdeel uit van de aangespannen rechtszaak. Had het bestuurscollege van Saba eigenlijk dus niet gelijk? Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie en van de PvdA-fractie een toelichting van de regering of de uitspraak van het Hof alleen betrekking had op het actieve kiesrecht en dus niet op het passieve kiesrecht.

Er van uitgaande dat het kabinet-Rutte II niet tussentijds ten val komt, betekent dit dat de tweede lezing van dit wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet pas kan plaatsvinden in de periode 2017–2021. De verkiezingen voor de eilandsraden en de provinciale staten staan op de agenda voor maart 2015 en de verkiezingen voor de Eerste Kamer staan op de agenda voor 26 mei 2015. Dat houdt dus in dat er geen grondwettelijke basis is voor de deelname van de eilandsraden aan de eerstvolgende verkiezing van de Eerste Kamer. Wat zijn hiervan de consequenties? Acht de regering het mogelijk een voorziening te treffen zodat de ingezetenen van de BES-eilanden met de Nederlandse nationaliteit op enigerlei wijze toch kunnen deelnemen aan de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezingen?

De regering heeft op advies van de Raad van State artikel 130 van de Grondwet van overeenkomstige toepassing verklaard voor de BES-eilanden, zo constateren de leden van de **CDA**-fractie. Dit betekent dat bij wet bepaald kan worden dat het actief en passief kiesrecht voor de eilandsraden toekomt aan niet-Nederlandse ingezetenen van de BES-eilanden. De regering heeft hierbij uitdrukkelijk gewezen op het feit dat artikel 130 Grondwet een «kan-bepaling» is. Verder heeft de regering zich op het standpunt gesteld pas een oordeel te willen innemen over de toekenning van kiesrecht voor de eilandsraden aan niet-Nederlanders na het in werking treden van de wijziging van de Grondwet (33 131, nr. 7, p. 7). Geldt dit voor zowel actief als passief kiesrecht?

Voor het passief kiesrecht (het recht gekozen te worden) bepaalt artikel 11 WOLBES nu dat alleen Nederlanders het passief kiesrecht toekomt voor de eilandsraden. De achtergrond hiervan is dat het gewenst is dat alleen Nederlanders directe invloed uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer (ook leden van Provinciale Staten moeten Nederlander zijn). De regering stelde dat de rechter de bepaling van de Kieswet die niet-Nederlanders het actief kiesrecht voor de verkiezing van de eilandsraden ontzegt, «onverbindend heeft verklaard en dat in maart 2011 niet-Nederlanders hebben kunnen deelnemen aan de eilandsraadsverkiezingen. Die situatie wordt nu ook in de Kieswet vastgelegd.» De Raad van State vermeldde dat in de motivering van de rechter een rol speelde dat de te kiezen eilandsraadsleden (nog) geen invloed hadden op de samenstelling van de Eerste Kamer (33 131, nr. 4, p. 8). Hoe ziet, gelet op het bovenstaande, het actief en passief kiesrecht voor niet-Nederlanders eruit wanneer deze grondwetswijziging in werking treedt, zonder dat nadere wetwijzigingen worden aangenomen?

De leden van de **SP**-fractie begrijpen de wens van de Tweede Kamer om een constitutionele basis te creëren voor de sinds 10-10-2010 bestaande situatie van de BES-eilanden als openbare lichamen. Artikel 134 van de Grondwet is niet geschreven voor de thans ontstane situatie. Er zal daarom op den duur een aanpassing van de Grondwet gerealiseerd moeten worden. Daarnaast moeten de bewoners van Caraïbisch Nederland in staat worden gesteld om deel te nemen aan de verkiezingen van de Eerste Kamer. De Grondwet moet daarvoor worden gewijzigd. Nu de feitelijke situatie is dat dit wetsvoorstel niet tot wet zal kunnen worden verheven vóór de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezingen dringt de vraag zich op of het verstandig is de behandeling van dit wetsvoorstel voort te zetten nu immers, tegen de tijd dat dit voorstel in werking kan treden (mogelijk pas 2e helft 2017) de beoogde evaluatie van de huidige status zal zijn afgerond. Is de regering het met de aan het woord zijnde leden eens dat zuinig omgegaan moet worden met grondwetswijzigingen? En dat het daarom de voorkeur verdient de evaluatie af te wachten, zodat met één gedegen grondwetswijziging kan worden volstaan? Graag een ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie.

Er is onlangs een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend tot wijziging van het kiesrecht (Kamerstukken 33 268). Daarin wordt aan niet-Nederlandse ingezetenen van Caraïbisch Nederland, conform de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van 10 januari 2011, het recht gegeven te stemmen voor de eilandsraad, zolang het kiesrecht van dit orgaan voor de Eerste Kamer nog niet geregeld is. De vorige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de situatie na grondwetswijziging voor zich uit geschoven. Haar voorganger op dit dossier, mevrouw Bijleveld-Schouten, heeft wel een duidelijk standpunt ingenomen, namelijk dat het kiesrecht van ingezetenen die geen Nederlander zijn prioriteit heeft boven het andere uitgangspunt dat hen geen invloed op toekomt op de samenstelling van de Eerste Kamer. Hoe staat de huidige regering in deze kwestie? Is er een reden om niet nú al de discussie te voeren?

Het wetsvoorstel verklaart artikel 130 Grondwet van overeenkomstige toepassing. De leden van de **D66**-fractie zijn met de Raad van State van oordeel dat voor wat betreft het kiesrecht van de inwoners van de BES-eilanden twee principiële uitgangspunten in het geding zijn, namelijk dat slechts inwoners met de Nederlandse nationaliteit invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer en dat niet-Nederlandse ingezetenen niet kunnen worden uitgesloten van het actief en passief kiesrecht voor de dichtst nabije bestuurslaag, in casu de

eilandsraden. Deze uitgangspunten strijden met elkaar wanneer de eilandsraden een stem zullen krijgen in de samenstelling van de Eerste Kamer, terwijl jurisprudentie inmiddels verbiedt dat niet-Nederlandse ingezetenen van het kiesrecht voor de eilandsraden worden uitgesloten. De regering stelt dat de keuze hoe hier mee om te gaan nog zal moeten worden gemaakt. De leden van de D66-fractie vragen zich in dit verband af of niet kan worden gedacht aan een dubbele stemming op de eilanden, waarbij een fictieve samenstelling van de eilandsraden ten behoeve van de verkiezing van leden van de Eerste Kamer wordt berekend op grond van slechts de stemmen van Nederlandse ingezetenen en de feitelijke samenstelling van de eilandsraden op basis van de stemmen van alle kiesgerechtigde ingezetenen. Levert dit verschillen op, dan prevaleert voor de deelname aan de Eerste Kamerverkiezingen deze eerste fictieve samenstelling. Deze leden vragen de regering of dit een mogelijke optie zou kunnen zijn.

Van artikel 55 Grondwet wordt alleen de eerste volzin aangepast, wat betekent dat de verkiezing van de Eerste Kamer drie maanden na de verkiezing van de provinciale staten zal geschieden, behoudens gevallen van ontbinding. Acht de regering het wenselijk dat alle kiescolleges van de Eerste Kamer gelijktijdig worden gekozen? Graag ontvangen de leden van de **ChristenUnie**-fractie een reactie.

Met betrekking tot dit wetsvoorstel rijzen vragen over de invloed van niet-Nederlanders op de samenstelling van het Nederlandse parlement, vanwege de bepalingen in artikel 130 van de Grondwet. Waarom kiest de regering niet voor continuering van het huidige constitutionele regime waarin actief stemrecht van niet-Nederlanders voor de samenstelling van de kiescolleges van de Eerste Kamer per saldo blijft uitgesloten? Welke mogelijkheden zijn overwogen om te komen tot een kiescollege op de BES-eilanden waar niet-Nederlanders geen invloed op hebben en hoe heeft de regering die mogelijkheden beoordeeld? Heeft de regering een apart kiescollege of aparte kiescolleges voor de BES-eilanden overwogen, naast de bestaande eilandsraden, zodat niet-Nederlanders op de samenstelling van die kiescolleges geen invloed hebben, maar wel stemrecht hebben bij de verkiezing van de eilandsraden?

## **5. Afwijkende regels en gelijkheidsbeginsel**

De differentiatieclausule van artikel 132a, derde lid, is «versoberd» door niet het type van omstandigheden in de tekst ervan op te nemen die afwijkende regels of maatregelen rechtvaardigen, zo constateren de leden van de **CDA**-fractie. In plaats van het uitbreiden van de omstandigheden om een eenzijdige sociaal-economische focus in de opsomming te voorkomen, heeft de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State gekozen geen enkele omstandigheid met name te noemen (anders dus dan het Statuut). Kan de regering bevestigen dat onder de algemene formulering ook culturele factoren een rol kunnen spelen?

De Raad van State heeft erop gewezen dat de differentiatieclausule gekoppeld is aan de status van openbaar lichaam (33 131, nr. 4, p. 7) en de wenselijkheid van die koppeling ter discussie gesteld. De leden van de CDA-fractie kunnen zich met de Raad van State goed voorstellen dat óók wanneer het eindmodel van de Nederlandse gemeente wordt gekozen, differentiatie soms aangewezen kan zijn. In elk geval kan de noodzaak daartoe niet worden uitgesloten. Kan de regering bevestigen dat daarvoor – mede in het licht van artikel 1 Grondwet – ruimte zal blijven, ook wanneer het eindmodel een ander dan het nu voorgestelde wordt? Kan de regering tevens bevestigen dat de differentiatieclausule ook de

mogelijkheid laat te differentiëren *tussen* de drie BES-eilanden indien daar zakelijk gezien aanleiding toe is?

In reactie op het advies van de Raad van State stelt de regering dat er in verhouding tot de BES-eilanden sprake is van «gescheiden rechtsordes» (33 131, nr. 4, p. 7). Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat dit niet bedoeld kan zijn. Kan de regering dit misverstand rechtzetten? De eilanden maken deel uit van de Nederlandse rechtsorde en wel als bijzondere openbare lichamen. Dat laat onverlet dat op onderdelen afwijkende regels gelden.

Het voorgestelde artikel 132a lid 3 heeft veel stof doen opwaaien, zo constateren de leden van de **SP**-fractie. Terwijl eigenlijk iedereen het er over eens is dat het artikel niet nodig is. De Grondwet, het EVRM en andere verdragen gaan uit van gelijke behandeling van gelijke gevallen. Het is zonneklaar dat de verschillen tussen de gemeenten in Europees Nederland onderling veel kleiner zijn dan de verschillen tussen deze gemeenten en de thans als openbaar lichaam betitelde gemeenschappen in Caraïbisch Nederland. Er zal dus met betrekking tot wetten vaak sprake zijn van ongelijke gevallen, waardoor verschil in regelgeving voor de hand ligt en juridisch mogelijk is. De leden van de SP-fractie vragen zich af of het verstandig is een zinledig artikel op te nemen als dit zoveel wantrouwen en weerstand wekt bij de bevolking van de eilanden. Zie het dringende verzoek van het bestuurscollege van Bonaire. Kan de regering hier nog eens op ingaan?

De regering acht het differentiatieartikel «wenselijk» omdat er sprake is van twee gescheiden rechtsordes. Wat verstaat de regering onder «rechtsorde»? Volgens de Woordenlijst der Nederlandse Taal van de Taalunie betekent rechtsorde de regels die door de rechtspraak worden bewaakt. In de nota naar aanleiding van het verslag deelt de regering de opvatting dat de eilanden te maken hebben met «kleinschaligheid en vooral praktische problemen». Dat heeft echter niets met rechtsorde te maken. Als sprake was geweest van een andere rechtsorde had het voor de hand gelegen om de eilanden meer tijd te geven om te wennen aan en te kiezen voor homohuwelijk, abortus en euthanasie. Is de regering dat met de aan het woord zijnde leden eens? Of al dan niet sprake is van een andere rechtsorde is van belang voor het differentiatieartikel dat hiermee gerechtvaardigd wordt in de visie van de regering, en voorts voor de toetsing door de rechter in concrete gevallen van het gelijkheidsbeginsel.

In antwoord op de Raad van State en in de nota naar aanleiding van het verslag wordt enerzijds gesteld (p. 11) dat het niet nodig is in de beoogde evaluatie de wetgeving te toetsen aan het gelijkheidsbeginsel omdat dit beginsel bij de totstandkoming van de wetgeving voor de openbare lichamen al in acht is genomen. Anderzijds wordt opgemerkt dat doorlichting van alle wetgeving een zeer grootschalige operatie zou zijn «waarvan de toegevoegde waarde niet vaststaat». Dit is een weinig principiële stellingname. Kan de regering toezeggen dat in de evaluatie wel degelijk getoetst zal worden aan het gelijkheidsbeginsel, zonder dat dit verplicht tot een systematische toetsing van alle wetten? Ter toelichting het volgende: op dit moment is het verschil in koopkracht van de bewoners van Caraïbisch Nederland per eiland en met de bewoners van Europees Nederland een punt van zorg. De leden van de SP-fractie gaan er vanuit dat dit te wijten is aan aanloopproblemen en dat de regering zich inzet voor het opheffen van dit verschil. Kan de regering bevestigen dat bij de evaluatie de koopkracht van de inwoners van elk eiland apart aan het gelijkheidsbeginsel zal worden getoetst? Het komt de aan het woord zijnde leden voor dat een evaluatie die niet toetst aan het gelijkheidsbeginsel volstrekt waardeloos is. Meer algemeen zouden deze



leden graag zien dat de regering ingaat op het verzoek van het bestuurscollege van Sint Eustatius aan te geven welke onderwerpen zich lenen voor gelijke behandeling en welke voor een ongelijke behandeling, ofwel differentiatie. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie.

## 6. Consultaties

Het voorontwerp van de onderhavige wijziging van de Grondwet is, zo stellen de leden van de **ChristenUnie**-fractie vast, eind juni 2010 aan de bestuurscolleges voorgelegd. Is de regering duidelijk waarom geen reactie is gegeven? Kan de regering kort uiteenzetten hoe de verdere communicatie over dit wetsvoorstel met de betrokken partijen is verlopen?

## 7. Overig

De leden van de **CDA**-fractie hebben tot slot nog een terminologische vraag: in het wetsvoorstel wordt de term «Caribisch» gehanteerd, niet alleen in de toelichting, maar ook in de tekst van de voorgestelde grondwettelijke bepaling artikel 132a, eerste lid. Het gaat hier – en in de varianten hiervan – om een verengelste verbastering van de officiële Nederlandse term «Caraïbisch». Is de regering met de leden van de CDA-fractie van oordeel dat de Grondwet de officiële spelling van de Nederlandse taal dient te hanteren en niet de in het spraakgebruik gemakshalve vaak gebruikte verbasteringen? Is de regering bereid om de tekst van deze bepaling aan te passen?

Bij het doorlopen van de bepalingen in de Grondwet die betrekking hebben op het Koninkrijk in het algemeen en op Caraïbisch Nederland in het bijzonder rezen er bij de leden van de **SP**-fractie nog een aantal vragen.

Artikel 2 Lid 2 Grondwet: «De wet regelt de toelating en de uitzetting van vreemdelingen.» Betekent dit dat toelating en uitzetting van Nederlanders niet voor wettelijke regeling in aanmerking komt? Hoe verhoudt deze bepaling zich tot de Wet toelating en uitzetting BES en tot het wetsvoorstel dat thans in de Tweede Kamer aanhangig is over dit onderwerp (Kamerstukken 33 325)?

Artikel 20 lid 3 Grondwet: «Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege».

Wat betekent in dit artikel «hier te lande»? Als dat betekent «in het Europees deel van Nederland», dan moet dit artikel naar het oordeel van de leden van de SP-fractie op grond van het gelijkheidsbeginsel worden aangepast. Is de regering het met deze leden eens?

Moet artikel 52 lid 2 niet worden aangevuld met een bepaling die ervoor zorgt dat, indien de zittingsduur van de Eerste Kamer wordt gewijzigd, het recht van de bewoners van Caraïbisch Nederland om te stemmen voor de Eerste Kamer wordt gewaarborgd?

De commissies zien met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en ontvangen deze graag binnen **vier weken** na het vaststellen van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de commissie voor Koninkrijksrelaties,  
Linthorst

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Engels

De griffier van de commissies,  
Bergman