

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Aanleiding, doel en inhoud van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de Grondwet vast te leggen. Door de inwerkingtreding van de artikelen I en II van de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen, is de toetreding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot het staatsbestel van Nederland een feit en is de Grondwet in haar geheel van toepassing op deze eilanden. De volgende stap is dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba een herkenbare plaats krijgen in de Grondwet. Dat gebeurt in dit voorstel door de eilanden als een bijzondere vorm van lokaal bestuur -dat niet provinciaal is ingedeeld en waarvoor inzake taken en bevoegdheden afwijkende regels kunnen worden gegeven- een eigen plaats te geven in artikel 132a van de Grondwet.

De eilanden hebben in eerste aanleg de status van openbare lichamen in de zin van artikel 134 Grondwet gekregen, zoals is afgesproken in de Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 11 oktober 2006. Hun bestuurlijke inrichting en de verhouding tot het Rijk zijn geregeld in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In de Kieswet is een regeling opgenomen voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en de leden van de eilandsraad door de Nederlandse inwoners van de eilanden. Met de besturen van de drie eilandgebieden is afgesproken dat Nederland en de drie eilanden gezamenlijk de uitwerking van de staatkundige structuur zullen evalueren; deze evaluatie zal binnen zes jaar na de transitiedatum voltooid zijn. Daarna zal worden bezien wat het staatsrechtelijk eindmodel voor de eilanden zal zijn. De regering heeft er steeds de voorkeur aan gegeven eerst dit eindmodel te bepalen en dan te bezien of, en zo ja, op welke punten, de Grondwet wijziging behoeft. Artikel 134 van de Grondwet biedt – zoals de Raad van State van het Koninkrijk in zijn voorlichting van 18 september 2006 voorstelde - de mogelijkheid aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba de status van territoriale openbare lichamen te geven. De Raad achtte ook wat betreft het kiesrecht voor de Eerste Kamer wijziging van de Grondwet vooraf niet nodig. De regering heeft steeds betoogd dat er geen directe noodzaak tot wijziging van de Grondwet is, naast de wel noodzakelijke wijziging van het Statuut. De Tweede Kamer oordeelde echter anders, getuige onder meer de breed gesteunde motie-Remkes. De regering heeft, om aan de Tweede Kamer tegemoet te komen, besloten reeds voorafgaand aan de evaluatie een wijziging van de Grondwet in procedure te brengen, die een eigen staatkundige positie voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba regelt. Met dit wetsvoorstel geeft de regering uitvoering aan de genoemde motie. Ook is na aandringen van de Tweede Kamer een overgangsbepaling opgenomen bij de Wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland, waardoor de leden van de eilandsraden pas de leden van de Eerste Kamer kunnen kiezen nadat de Grondwet hierin voorziet. In verband hiermee is het van belang dat een daartoe strekkende grondwetsbepaling spoedig in werking kan treden.

Artikel 134 van de Grondwet fungeert nu als grondslag voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze bepaling maakt het mogelijk openbare lichamen in te stellen. Het artikel is echter niet met het oog op territoriale openbare lichamen met een algemene bestuursopdracht geschreven; het bevat daarom geen grondwettelijke waarborgen die kenmerkend zijn voor en tevens zijn voorbehouden aan de territoriaal gedecentraliseerde bestuurslichamen die de Grondwet kent: gemeenten en provincies. De wetgever heeft voorzieningen getroffen welke in de Grondwet

tot nu toe zijn voorbehouden aan provincies en gemeenten. Het is wenselijk aan deze voorzieningen voor de eilanden een basis in de Grondwet te geven. Daarom wordt voorgesteld een bepaling in de Grondwet op te nemen, waaruit voortvloeit dat voor hen ook de overeenkomstige grondwettelijke waarborgen gelden.

In het voorgestelde artikel 132a worden de meeste grondwettelijke bepalingen die gelden voor gemeenten van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat de openbare lichamen een vorm van territoriale decentralisatie zijn die sterke gelijkenis vertoont met die van de gemeente. De openbare lichamen hebben net als gemeenten een algemene, niet tot bepaalde belangen beperkte bestuursopdracht (een open huishouding), een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging en een eigen belastinggebied. Ook hun inrichting komt op hoofdpunten overeen met die van de gemeente, waarbij sprake is van drie hoofdorganen: de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber. Dit alles is al in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba vastgelegd.

Paragraaf 2 gaat meer in op de bijzondere vorm van lokaal bestuur. Aan de toepasselijke grondwettelijke regels is paragraaf 3 gewijd. Ook wordt in die paragraaf aandacht geschonken aan de redenen waarom niet alle bepalingen van hoofdstuk 7 van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Het voorstel bevat een regeling die erin voorziet dat de leden van de eilandsraden op dezelfde voet als de leden van provinciale staten de leden van de Eerste Kamer kiezen. Deze voorziening is nodig in verband met het ontbreken van de provinciale laag en dus van provinciale staten. Zonder een dergelijke regeling in de Grondwet kan geen recht worden gedaan aan het grondrecht van de Nederlandse inwoners van de drie eilanden om de Eerste Kamer, een nationaal algemeen vertegenwoordigend orgaan, te kiezen. Dit onderwerp wordt besproken in paragraaf 4.

Voorts bepaalt het voorstel dat voor de drie eilanden afwijkende regels kunnen worden gesteld met het oog op factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland, zoals nu in artikel 1, tweede lid, van het Statuut is bepaald. Paragraaf 5 schenkt hieraan aandacht.

Bij de Raad van State ligt een voorstel tot het opnemen van een bepaling over de Nederlandse taal in de Grondwet. Als er een bepaling over de Nederlandse taal in de Grondwet wordt opgenomen, ligt het in de rede daarbij ook het Engels en Papiaments te betrekken. In dit stadium is het nog te vroeg om daarop vooruit te lopen, nu de tekst van dat wetsvoorstel nog niet bekend is.

2. Bijzondere vorm van lokaal bestuur

Artikel 134 Grondwet, waarop de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is gebaseerd, kan zoals hierboven uiteengezet slechts een tijdelijke basis bieden, nu dit niet is bedoeld voor een permanente vorm van territoriale decentralisatie. Met dit wetsvoorstel krijgen de drie eilanden in het voorgestelde artikel 132a een eigen constitutionele verankering, die rekening houdt met hun bijzondere positie.

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden – vooral de eerste jaren na de transitiedatum – zoveel andere regels dan in de rest van Nederland, dat er sprake is van twee gescheiden rechtsordes. De verschillen tussen de in Europees Nederland geldende regels en die op de drie eilanden, zullen in die beginjaren, maar ook daarna, groter zijn dan de differentiatie die er nu is tussen gemeenten.

De eilanden vallen als openbare lichamen rechtstreeks onder het Rijk en de wetgever kan afwijkende regels stellen, omdat zij zich in verschillende opzichten sterk onderscheiden van de

Nederlandse gemeenten. Vooral door de omvang van de eilanden en van hun bevolking, en de grote afstand tot het Europese deel van Nederland heeft indeling in een bestaande of nieuwe provincie geen meerwaarde.

3. Toepasselijke grondwettelijke regels

De meeste grondwettelijke bepalingen die voor gemeenten gelden, zullen volgens dit voorstel van overeenkomstige toepassing zijn op de drie openbare lichamen (artikelen 124, 125, 127, 129, 131 en 132). Dit betekent in grote lijnen het volgende voor de openbare lichamen. De bepalingen inzake autonomie en medebewind gelden ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het bestuur bestaat uit de rechtstreeks gekozen eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber. De verordnungsbevoegdheid berust in beginsel bij de eilandsraad. De eilandsraad wordt rechtstreeks gekozen door de inwoners van het openbaar lichaam met de Nederlandse nationaliteit van achttien jaar en ouder, op basis van evenredigheid. De zittingsduur bedraagt vier jaar, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen. De leden stemmen zonder last. Bij wet worden incompatibiliteiten vastgesteld. De gezaghebber wordt bij koninklijk besluit benoemd. De wet regelt verder de bestuurlijke inrichting en het toezicht. Vernietiging van besluiten van het eilandsbestuur kan alleen wegens strijd met het recht of het algemeen belang. De wet regelt verder de voorzieningen bij taakverwaarlozing; in geval van grove taakverwaarlozing kunnen alleen bij de wet en met afwijking van de artikelen 125 en 127 voorzieningen worden getroffen. Ten slotte biedt het wetsvoorstel een basis voor een wettelijke regeling van de lokale belastingen en de financiële verhouding tot het Rijk. Voor de drie eilanden zijn deze onderwerpen nu geregeld in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Kieswet.

Artikel 135 Grondwet biedt een basis voor publiekrechtelijke samenwerking tussen openbare lichamen. Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt hoofdstuk XIA van de Wet gemeenschappelijke regelingen die hierop is gebaseerd. Artikel 136 Grondwet inzake de geschillenbeslechting tussen openbare lichamen geldt eveneens, maar deze bepaling wordt in de praktijk niet of nauwelijks toegepast. Voor de drie eilanden zal dat niet anders zijn. Het is niet nodig deze bepalingen van overeenkomstige toepassing te verklaren, nu deze spreken over "openbare lichamen".

Enkele bepalingen van hoofdstuk 7 worden niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Artikel 123 is niet nodig, omdat de openbare lichamen Bonaire Sint Eustatius en Saba al als zodanig zijn ingesteld en in de nu voorgestelde bepaling constitutioneel worden verankerd. De openbare lichamen hebben geen commissaris van de Koningin. Een basis voor een ambtsinstructie (artikel 126) is daarom niet nodig. Artikel 128 wordt niet van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat het gezien de kleine omvang van de openbare lichamen niet wenselijk is dat autonome bevoegdheden worden toegekend aan andere ambten dan de eilandsraad, het bestuurscollege of de gezaghebber. Artikel 130 maakt mogelijk dat de wet actief en passief kiesrecht toekent aan niet-Nederlandse ingezetenen voor de gemeenteraad. In het derde lid van het voorgestelde artikel 132a wordt geregeld dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van de eilandsraden. De Tweede Kamer heeft duidelijk te kennen gegeven dat zij geen (indirecte) invloed van niet-Nederlanders wenst op de samenstelling van de Eerste Kamer. Daarom is van overeenkomstige toepassing van artikel 130 op de openbare lichamen achterwege gelaten.

4. Verkiezing Eerste Kamer

Artikel 55 van de Grondwet kent het kiesrecht voor de leden van de Eerste Kamer toe aan de leden van provinciale staten. Omdat de provinciale bestuurslaag op de drie eilanden ontbreekt, regelt dit voorstel dat de leden van de eilandsraden op dezelfde voet als de leden van provinciale staten de

leden van de Eerste Kamer kiezen. Zo hebben de inwoners van de eilanden met de Nederlandse nationaliteit invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer en wordt dus recht gedaan aan hun grondrecht gelijkelijk de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen, evenals aan artikel 3 Eerste protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden en artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

5. Afwijkende regels

In de al genoemde Slotverklaring van 11 oktober 2006 kwamen de eilanden met Nederland overeen dat afwijkende voorzieningen zouden worden getroffen, gezien onder meer de bevolkingsomvang van de eilanden, de grote afstand tot Nederland en hun insulaire karakter. Deze afspraak wordt vastgelegd in artikel 1 van het Statuut voor het Koninkrijk (zie verder de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen, 32 213 (R 1903)).

De tweede volzin van artikel 1, tweede lid, van het gewijzigde Statuut geeft aan dat de kenmerken waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland aanleiding kunnen zijn om regels te stellen en andere specifieke maatregelen te treffen. In het vierde lid van artikel 132a is dezelfde tekst gebezigd als in de tweede volzin van artikel 1, tweede lid, van het gewijzigde Statuut, om tot uitdrukking te brengen dat geen met het Europese deel van Nederland identieke regels hoeven te worden gesteld voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook de toelichting bij de genoemde volzin is hieronder zoveel mogelijk overgenomen.

Het vierde lid van artikel 132a geeft aan dat de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich door hun ligging en tal van andere factoren onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Deze factoren kunnen door hun blijvende en cumulatieve karakter aanmerkelijke nadelige gevolgen hebben voor de ontwikkeling van deze eilanden in vergelijking met het Europese deel van Nederland. Vergelijkbare factoren worden genoemd in artikel 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in verband met het treffen van specifieke maatregelen voor de ultraperifere gebieden van enkele lidstaten van de Europese Unie (Frankrijk, Spanje en Portugal).

Gelet op deze factoren is het een onderwerp van aanhoudende zorg van de regering om in nauwe samenwerking met de besturen van de betrokken eilanden een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op de eilanden te bereiken zoals op de terreinen van onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid. Op basis van het vierde lid (en in afwachting daarvan op basis van artikel 1, tweede lid, van het Statuut) kan voor deze eilanden specifieke wetgeving worden vastgesteld. Daarbij wordt uiteraard ook in overeenstemming met artikel 1 van de Grondwet rekening gehouden met de specifieke plaatselijke omstandigheden van de eilanden. Voor de genoemde beleidsterreinen betekent dit dat het recht op onderwijs gegarandeerd moet zijn, dat degenen die bijstand behoeven aanspraak kunnen maken op voldoende ondersteuning en dat de overheid garant staat voor een veilige leefomgeving. In de wetgeving die ten behoeve van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is vastgesteld zijn daarvoor de nodige kaders opgenomen.

De economische en sociale omstandigheden van de eilanden wijken aanzienlijk af van de Nederlandse gemeenten, onder meer door hun ligging in de Caribische regio, het grote aandeel van het toerisme in de lokale economie, de gevolgen die dat heeft voor de samenleving. De bevolking is klein van omvang. De geografische omstandigheden en hun insulaire karakter leiden tot verschillen in het planten- en dierenleven, en tot andere eisen voor het aanleggen van een vliegveld of weg. Voor de eilanden kunnen daarom regels worden gesteld die passend zijn voor

deze specifieke omstandigheden en die in meer of mindere mate afwijken van regelgeving die in het Europese deel van Nederland gelden. Tevens zullen er andere specifiek op de situatie van de eilanden toegesneden maatregelen getroffen moeten worden. Dergelijke maatregelen zullen vaak 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.

Het gelijkheidsbeginsel, zoals verwoord in artikel 1 van de Grondwet en internationale verdragen, geldt onverkort. De inwoners van de drie eilanden kunnen daarop – net als de inwoners van het Europese deel van Nederland – een beroep doen. De bepaling maakt duidelijk dat de wetgever, het bestuur en de rechter bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel rekening dienen te houden met de factoren of kenmerken waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van Europees Nederland. De bepaling geeft een inkleuring van het toetsingskader bij de toepassing van artikel 1 van de Grondwet en maakt een op de situatie toegesneden differentiatie mogelijk.

Specifieke regels en maatregelen kunnen alleen worden getroffen indien er sprake is van factoren of omstandigheden waardoor het eiland of de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van de rest van Nederland. Dat betekent in de praktijk dat bij iedere regeling of andere maatregel die specifiek op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is gericht, gemotiveerd moet worden waarom voor deze regeling of andere maatregel is gekozen.

Een aantal factoren is uitdrukkelijk genoemd: de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden en het klimaat. Als het voornemen bestaat een regeling voor Nederland vast te stellen of een maatregel te treffen, dient te worden overwogen of een van genoemde factoren moet leiden tot aanpassingen voor de drie eilanden. Daarbij dient te worden gewezen op welke van de genoemde factoren de afwijking is gebaseerd. In de motivering moet ook duidelijk zijn hoe rekening is gehouden met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

De lijst van factoren is niet uitputtend geformuleerd. Het is niet te voorzien welke niet-genoemde factoren zullen nopen tot afwijkende regels. Als een afwijkende regel wordt gebaseerd op een andere, niet met name genoemde, factor, geldt de verplichting te motiveren waarom deze factor een wezenlijk onderscheid oplevert tussen de eilanden en het Europese deel van Nederland. Deze motiveringsplicht geldt niet voor factoren die met name worden genoemd in de bepaling. Er ontstaat dus een aanvullende motiveringsplicht indien een maatregel gebaseerd wordt op een factor die niet genoemd wordt in het vierde lid.

6. Consultatie

Het voorontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit heeft geleid tot ...

Bovendien is het voorontwerp op ... (datum) gepubliceerd op internet. Hierop zijn .. reacties binnengekomen. Deze hebben geleid tot ...

Artikelsgewijs deel

Artikel II (nieuw artikel 132a)

Het eerste lid

Met het voorgestelde artikel 132a, eerste lid, wordt voorzien in een eigen grondwettelijke basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en daarmee dus ook voor de wet waarin deze zijn ingesteld, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voor een uitgebreide toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting.

Het tweede lid

In het tweede lid wordt een aantal artikelen van overeenkomstige toepassing verklaard ten aanzien van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Waar in deze artikelen wordt gesproken over de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester, dient de eilandsraad, het bestuurscollege respectievelijk de gezaghebber te worden gelezen. Dit zijn de overeenkomstige organen in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hiernaast dient in de plaats van 'gemeentelijke verordeningen' 'eilandsverordeningen' te worden gelezen, aangezien de eilandsverordening de aan de gemeentelijke verordening overeenkomstige wettelijke regeling is.

Bij de afkondiging van een uitzonderingstoestand kan op grond van artikel 103, tweede lid, van de Grondwet (onder andere) worden afgeweken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van gemeenten. Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 103, tweede lid, van de Grondwet kan bij de afkondiging van een uitzonderingstoestand tevens worden afgeweken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De afkondiging van de uitzonderingstoestand in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is nader geregeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

Met betrekking tot het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 124, 125, 127, 129, 131 en 132 wordt verwezen naar paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting.

Het derde lid

In artikel I, onderdeel P, hoofdstuk Ya, paragraaf 4, van de Wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Stb. 2010, ...) wordt de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geregeld. Bovengenoemde paragraaf kan pas in werking treden op het moment dat de Grondwet voorziet in het kiesrecht van de leden van de eilandsraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Het voorgestelde derde lid voorziet hierin.

Voor het overige wordt verwezen naar paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting.

Het vierde lid

Dit lid komt overeen met de tekst van artikel 1, tweede lid, tweede volzin, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel III (nieuw artikel IV)

Het voorgestelde artikel III voegt een nieuw artikel IV toe aan de additionele artikelen van de Grondwet. Artikel IV geeft uitvoering aan artikel 54 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Op grond van artikel 54 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden wordt artikel 1, tweede lid, van het Statuut vervallen verklaard op het moment dat bij de Grondwet wordt voorzien in de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen het staatsbestel van Nederland.

In het tweede lid van artikel 54 wordt bepaald dat artikel 54 van het Statuut zelf ook vervalt op het moment dat de Grondwetswijziging in werking treedt waarmee artikel 1, tweede lid, van het Statuut vervallen wordt verklaard. Artikel 54 van het Statuut vervalt dus automatisch op het moment dat de onderhavige wijziging van de Grondwet in werking treedt.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

J.P. Balkenende

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

E.M.H. Hirsch Ballin

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

A.Th.B. Bijleveld-Schouten