

Vergaderjaar 2009–2010

31 957

Invoering van de regelgeving met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 oktober 2009

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De regering heeft met veel belangstelling kennis genomen van de opmerkingen en vragen die door de verschillende fracties zijn gemaakt en gesteld over het voorstel voor Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het verheugt de regering dat de leden van verschillende fracties op hoofdlijnen begrip hebben voor gemaakte keuzes, die niet alleen in juridisch en wetstechnisch opzicht als bijzonder zijn te kwalificeren. Gezien de omvang van het wetgevingspakket, is de regering de Kamer zeer erkentelijk voor de korte termijn waarbinnen zij het verslag bij de vijf wetsvoorstellen heeft uitgebracht. Zij is zich bewust dat het wetsvoorstel, zoals ook door de leden van de CDA-fractie is opgemerkt, een ingewikkeld stukje wetgeving is geworden. Er is, de leden van de SGP-fractie wijzen hier ook op, sprake van een omvangrijke en unieke wetgevingsoperatie die veel zorgvuldigheid vereist.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Invoeringswet BES en geven aan dat het naar hun indruk getuigt van juridische vakbekwaamheid. Niettemin hebben zij enkele kritische vragen. De leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks, ChristenUnie en SGP hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Invoeringswet BES. De leden van de PvdA-fractie onderschrijven daarbij de doelstelling dat de Invoeringswet moet dienen om de bestaande Nederlands-Antilliaanse wetgeving zo soepel mogelijk in de openbare lichamen in te voeren. Mede gezien het deels wetstechnische karakter van het wetsvoorstel hebben zij slechts enkele vragen. Het verheugt de regering dat de leden van de GroenLinks-fractie nogmaals aangeven dat zij het transitieproces van harte steunen. De leden van de SGP-fractie hebben waardering voor het werk dat is verricht ten aanzien van de diverse omvangrijke wetsvoorstellen, maar hebben niettemin diverse vragen.

De leden van de SP-fractie zijn verbaasd en teleurgesteld dat in deze wet geen aandacht wordt besteed aan de belastingwetgeving en belastingproblematiek. Zij menen dat rechtvaardige belastingen een noodzakelijke basis zijn voor een sterke overheid, die in staat is onderwijs, zorg, veiligheid en sociale zekerheid te organiseren.

De leden van de VVD-fractie realiseren zich dat in de Slotverklaring van 2006 is afgesproken dat in eerste instantie de Nederlands-Antilliaanse regelgeving op de eilanden van kracht blijft. Zij hebben er ook begrip voor dat dit algemene uitgangspunt niet op alle deelterreinen van toepassing kan of moet zijn. Een aantal keuzes komt op hen echter tamelijk arbitrair over.

In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen zoveel als mogelijk beantwoord in volgorde zoals opgenomen in het verslag van uw Kamer. Er is echter een aantal vragen gegroepeerd en soms onder een ander kopje opgenomen. Hierdoor loopt de nummering van de kopjes in deze nota niet parallel aan de nummering in het verslag. Gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag bieden wij u een nota van wijziging van het wetsvoorstel aan.

De regering hoopt met de beantwoording van de gestelde vragen de nog bestaande onduidelijkheden te kunnen wegnemen en gemaakte keuzes alsnog te kunnen uitleggen.

2. Algemeen uitgangspunt inzake regelgeving

De leden van de CDA-fractie willen de verzekering hebben dat de regering, in samenspraak met de eilandbesturen, alles in beeld heeft gebracht, zodat «onaangename verrassingen» tot het minimum worden beperkt. De regering streeft er naar met ingang van de transitiedatum een compleet en deugdelijk wetgevingspakket gereed te hebben en de overgang zo ordentelijk mogelijk voor de BES-eilanden te laten verlopen. Hiertoe is een grootschalig project opgezet waarbij alle ministeries zijn betrokken. In het kader hiervan is onder meer alle Nederlands-Antilliaanse regelgeving bezien op toepasbaarheid in de nieuwe situatie. Daarnaast worden voorstellen gedaan voor specifieke regelgeving en voorstellen om zo nodig Nederlandse wetgeving van toepassing te verklaren op de BES-eilanden. In verband met de omvang en complexiteit van het transitieproces en alles wat in dat kader geregeld moet worden, kan de regering echter niet voor honderd procent garanderen dat er geen onderwerpen over het hoofd zijn gezien of bij nader inzien anders zouden moeten worden geregeld of ingevuld. Het is ook om deze reden dat in voorliggend voorstel een aantal bepalingen is opgenomen, op grond waarvan dergelijke omissies of onvolkomenheden waar nodig tijdig verholpen kunnen worden.

De leden van de SGP-fractie vragen welke andere wetsvoorstellen er nog volgen naast de voorstellen die thans bij de Tweede Kamer voorliggen en wanneer die wetsvoorstellen door het parlement ontvangen zullen zijn. De regering merkt in dit verband op dat enerzijds wetgeving wordt opgesteld die op Koninkrijksniveau zal gelden, dan wel van toepassing zal zijn op de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen gezamenlijk, en anderzijds wetsvoorstellen zijn of worden ingediend, die specifiek betrekking hebben op de toekomstige openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Qua rijksregelgeving liggen thans de volgende voorstellen bij de Tweede Kamer:

- Rijkswet Financieel Toezicht
- Rijkswet Gemeenschappelijk Hof

- Rijkswet OM
- Rijkswet Politie
- Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving
- Rijkswet zeegrenzen.

Er wordt naar gestreefd het voorstel van Rijkswet tot wijziging van het Statuut in oktober 2009 bij de Tweede Kamer in te dienen. Daarnaast zullen nog de volgende voorstellen van Rijkswet in verband met de wijziging van de staatkundige verhoudingen naar de Tweede Kamer worden gezonden:

- Rijkswet aanpassing rijkswetten aan de oprichting van de nieuwe landen
- Rijkswet Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten
- Rijkswet reglement voor de Gouverneur van Curaçao.

Ten aanzien van de BES-eilanden liggen naast voorliggend wetsvoorstel thans de volgende wetsvoorstellen voor bij de Tweede Kamer:

- Aanpassingswet BES
- Wet openbare lichamen BES
- Wijziging Kieswet
- Wet financiën BES

Hierna volgt een overzicht van de nog in te dienen wetsvoorstellen met betrekking tot de BES-eilanden. Deze wetsvoorstellen zijn in het overzicht verdeeld naar departement en ten aanzien van elk wetsvoorstel is tussen haakjes aangegeven wanneer de voorstellen naar verwachting zullen worden ingediend.

Rijksbreed:

Tweede Aanpassingswet BES (januari 2010)

BZK:

Veiligheidswet BES (oktober 2009)

Wetgeving inzake het Politieonderwijs (nog geen concrete planning voor indiening bij de Tweede Kamer)

Financiën:

Belastingwet BES (binnenkort)

Wet geldstelsel BES (november 2009)

Invoeringswet fiscaal stelsel BES (binnenkort)

Douane- en Accijnzenwet BES (binnenkort)

Justitie:

Wet bescherming persoonsgegevens BES (oktober 2009)

Wet toelating en uitzetting BES (november 2009)

WWI:

Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (mei 2010)

Wet drinkwater BES (nog geen concrete planning voor indiening bij de Tweede Kamer).

Zoals in paragraaf 1 van deze nota is vermeld, zijn de leden van de fractie van de SP verbaasd en teleurgesteld dat in het wetsvoorstel Invoeringswet BES geen aandacht wordt besteed aan de belastingwetgeving en de belastingproblematiek.

In reactie op de opmerkingen van deze leden wijst de regering op het thans geldende en sterk verouderde Nederlands-Antilliaanse fiscale stelsel dat daarnaast veelal is toegeschreven op de Curaçaose situatie, veel discretionaire bevoegdheden voor de inspecteur kent, voorziet in invloed

van het bestuur van het eilandgebied op de belastingheffing (anders dan ten aanzien van het lokale belastinggebied), ingewikkeld is vormgegeven en geen kansen biedt voor ontwikkeling van de kleine economieën van de drie eilanden. Het voorgaande heeft er dan ook toe geleid dat het thans bestaande fiscale stelsel van de Nederlandse Antillen niet integraal wordt overgenomen. In het wetsvoorstel voor de Invoeringswet BES zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend, waren dan ook geen fiscale regelingen genoemd. Het toekomstige fiscale stelsel voor de BES-eilanden wordt vormgegeven door middel van de wetsvoorstellen Belastingwet BES, Douane- en Accijnswet BES en Invoeringswet fiscaal stelsel BES. De indiening van de deze wetsvoorstellen is op korte termijn voorzien. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat naar aanleiding van het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel Belastingwet BES de inkomstenbelasting en loonbelasting die op de BES-eilanden moeten gaan gelden, niet in één van de drie hiervoor genoemde wetsvoorstellen worden opgenomen. De thans bestaande Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943 en de Landsverordening op de loonbelasting 1976 worden alsnog bij nota van wijziging op de IBES-lijst opgenomen als respectievelijk Wet inkomstenbelasting BES en Wet loonbelasting BES. Vervolgens worden in een nota van wijziging op de Aanpassingswet BES de Wet inkomstenbelasting BES en de Wet loonbelasting BES aangepast zodat beide wetten kunnen worden ingepast in het toekomstige fiscale stelsel voor de BES-eilanden. Het is niet ondenkbaar dat de nota's van wijziging op onderhavig wetsvoorstel en de Aanpassingswet BES waarin de Wet inkomstenbelasting BES en de Wet loonbelasting BES worden opgenomen, eerder aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal ter behandeling zullen worden aangeboden dan de wetsvoorstellen Belastingwet BES, Douane- en Accijnswet BES en de Invoeringswet fiscaal stelsel BES. Gelet op de samenhang bestaat het streven de indieningsdatum van bedoelde nota's van wijziging en de indieningsdatum van de wetsvoorstellen Belastingwet BES, Douane- en Accijnswet BES en de Invoeringswet fiscaal stelsel BES zo dicht mogelijk op elkaar te laten aansluiten.

3. Van toepassing blijven van Antilliaanse regelgeving

De leden van de SP-fractie vragen wanneer de nota van wijziging van de Aanpassingswet BES, waarin de omzetting van de onderwijsregelgeving zal worden ingevoegd, naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd. Ook vragen deze leden waarom de belofte om bij nota van wijziging regelgeving om te zetten niet gedaan is inzake sociale zekerheidswetgeving. De leden van de PvdA-fractie vragen welke wijzigingen door middel van nota's van wijziging er nog volgen, nu op een aantal terreinen naar aanleiding van het advies van de Raad van State is afgezien van delegatiegrondslagen.

Bij nader inzien heeft de regering besloten de aanpassing van de onderwijswetten, waarvoor plaats was gereserveerd in de Aanpassingswet BES niet bij nota van wijziging in dat wetsvoorstel in te voegen. Dit onderdeel van de aanpassingswetgeving zal worden opgenomen in het voorstel voor een Tweede Aanpassingswet BES. Hierin zullen wat onderwijs en media betreft de volgende wetten worden opgenomen:

- Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek,
- Leerplichtwet BES,
- Mediawet BES,
- Wet educatie en beroepsonderwijs BES,
- Wet primair onderwijs BES,
- Wet sociale kanstrajecten jongeren BES,
- Wet studiefinanciering BES,
- Wet voortgezet onderwijs BES.

In 2009 is overigens al een verbeterprogramma gestart dat de BES-eilanden in staat stelt te investeren in de kwaliteitsverbetering van hun onderwijs. Dit gebeurt in overleg met de bestuurders en scholen op de BES-eilanden.

De Tweede Aanpassingswet BES zal volgens de planning begin januari 2010 bij de Tweede Kamer aanhangig worden gemaakt.

Met betrekking tot sociale zekerheidswetgeving verwijst de regering naar paragraaf 1 (onderstand) van hoofdstuk III (delegatiegrondslagen) van deze nota.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is verder besloten de delegatiegrondslag voor de regeling van de verwerking van persoonsgegevens in een geautomatiseerde basisadministratie te schrappen. In plaats daarvan zal de Eilandsverordening basisadministratie persoonsgegevens van het eilandgebied Bonaire worden omgevormd tot een formele wet. De (vooral technische) aanpassingen van deze regeling zullen gelijktijdig met het uitbrengen van deze nota bij nota van wijziging worden ingevoegd in de (eerste) Aanpassingswet BES.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op de criteria voor het al dan niet overnemen van bestaande Nederlands-Antilliaanse regelgeving. Deze leden vragen of bijvoorbeeld gemotiveerd kan worden waarom ter zake van de rechtspositie van politieke ambtsdragers, de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren en de Landsverordening toelating en uitzetting ervoor gekozen is de Nederlands-Antilliaanse regelgeving van toepassing te laten blijven. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt bepaald of de Nederlands-Antilliaanse regelgeving al dan niet adequaat is. De leden van de SGP-fractie willen wat meer inzicht in de regelingen die niet blijven bestaan.

De regering stelt voorop dat het uitgangspunt is dat de bestaande Nederlands-Antilliaanse regelgeving zo veel mogelijk van toepassing blijft. Dat betekent, dat juist het *niet* overnemen van regelingen en ook het (beleidsmatig) wijzigen van regelingen die wel van toepassing blijven uitzondering is en gemotiveerd dient te worden. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, kunnen grondwettelijke bezwaren aanleiding zijn om van het algemene uitgangspunt dat de Nederlands-Antilliaanse regelgeving van toepassing blijft, af te wijken. Daarnaast heeft een deel van de Nederlands-Antilliaanse regelgeving alleen betrekking op het functioneren van Nederlands-Antilliaanse landsorganen. De desbetreffende regelingen worden uiteraard niet overgenomen. Andere redenen om bestaande regelingen niet over te nemen of beleidsmatig aan te passen, zijn dat zij uitgewerkt dan wel verouderd en achterhaald of niet adequaat zijn. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval, wanneer een regeling bestuursorganen onvoldoende bevoegdheden geeft om de regeling uit te voeren. Uiteraard dient een bewindspersoon over voldoende bevoegdheden te kunnen beschikken om zijn verantwoordelijkheden op een bepaald terrein te kunnen waarmaken. De bestaande Nederlands-Antilliaanse regelingen zijn in dit licht beoordeeld en waar nodig aangevuld of anderszins aangepast. Op terreinen waar in de Nederlandse Antillen thans geen of onvoldoende regelgeving bestaat, maar waarvoor regelgeving gelet op de verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon wel noodzakelijk is, wordt nieuwe regelgeving voorgesteld.

Het kan voorkomen dat een bestaande regeling op zich weliswaar kan worden overgenomen, maar zoveel aanpassingen behoeft, dat het praktischer is om (zo veel mogelijk aan de hand van de bestaande regeling) een nieuwe daarvoor in de plaats te stellen.

Een voorbeeld van een verouderde en niet adequate Nederlands-Antilliaanse regeling is de Verordening van den eersten december 1934

houdende voorschriften betreffende het bouwen en de volkshuisvesting. Deze landsverordening, die betrekking heeft op het bouwen en volkshuisvesting, is inmiddels ruim 70 jaar oud. Gezien de ontwikkelingen die gedurende die periode hebben plaatsgevonden zouden zeer aanzienlijke wijzigingen moeten worden aangebracht om het stuk geschikt te maken als grondslag voor uitvoeringsregelgeving. Om die reden is er voor gekozen een nieuwe Wet bouwen en wonen BES op te stellen.

Verouderde regelgeving doet zich bijvoorbeeld ook voor op het terrein van de metrologie. De noodzakelijke modernisatie van deze regelgeving en de daarop gebaseerde lagere regelgeving zal in overleg met het bestuur van de eilanden worden bekeken. Omdat dit een proces is dat de nodige tijd en zorgvuldigheid vergt, is ervoor gekozen dit apart van de Aanpassingswet BES in zelfstandige regelgeving te laten lopen.

Op het terrein van Financiën zullen bijvoorbeeld de Algemene verordening I.U. en D. 1908, Gedistilleerdverordening 1908, de Landsverordening accijns op bier 1970, de Landsverordening accijns van sigaretten 1970, de Landsverordening ter bevordering van bedrijfsvestiging en hotelbouw, de Landsverordening tot heffing van een bijzonder invoerrecht op benzine, de Landsverordening renovatie hotels, de Landsverordening tarief van invoerrechten, de Landsverordening Economische Zones 2000 en de Regeling bijzonder invoerrecht op benzine Bovenwindse Eilanden niet worden overgenomen. De materie die in die verordeningen is geregeld, zal worden opgenomen in de nieuwe Douane- en Accijnzenwet BES. De hiervoor en in de memorie van toelichting genoemde regelingen die niet van toepassing blijven, vormen samen overigens geen volledige opsomming, maar betreffen slechts voorbeelden.

Met betrekking tot de regelingen inzake de ambtenarenpensioenen wordt verder verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel 31 959 (Aanpassingswet BES).

Het uitgangspunt in het kader van de transitie op het terrein van het vreemdelingenrecht is dat het te voeren toelatingsbeleid in de openbare lichamen ook in de toekomst eenvoudig en met name praktisch (uitvoerbaar) moet blijven. Het geheel van de wet- en regelgeving dat in het Europese deel van het Koninkrijk op het vreemdelingenterrein geldt, wordt vanuit dit perspectief te veelomvattend en te complex geacht voor de openbare lichamen, gelet op de schaalgrootte ervan. Daarom is besloten de Vreemdelingenwet 2000 met bijbehorende lagere regelgeving niet van toepassing te laten worden in de openbare lichamen en aldaar voorlopig de bepalingen van de Landsverordening toelating en uitzetting (LTU) grotendeels te handhaven onder de naam Wet toelating en uitzetting (WTU-BES).

De leden van de VVD-fractie krijgen graag nader inzicht in de criteria die gehanteerd zijn bij de keuze tussen regeling bij wet en regeling bij lagere regelgeving. Zo valt hun op dat voorgesteld wordt dat belangrijke regelgeving op de terreinen sociale zekerheid en volksgezondheid per algemene maatregel van bestuur zal worden vormgegeven, waarbij ook nog slechts op één onderdeel voorzien is in een algemene maatregel van bestuur met een voorhangprocedure. Van enige vorm van directe parlementaire betrokkenheid is dus geen sprake. De leden van de VVD-fractie achten dit niet aanvaardbaar.

In reactie hierop merkt de regering op dat de Zorgverzekering BES wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Deze constructie heeft een aantal voordelen. Een amvb biedt het voordeel van flexibiliteit op een terrein waar, met name in de eerste jaren nadat de BES-eilanden openbaar lichaam van Nederland zijn geworden, binnen relatief korte termijn moet kunnen worden ingesprongen op plaatselijke ontwikkelingen. Op de langere termijn kan de Zorgverzekering BES, geregeld in deze amvb, toegroeien naar de ziektekostenverzekering zoals die in Nederland in de Zvw en de AWBZ is geregeld. Gelet op de vele onzekerheden in dit dossier

valt op dit moment niet aan te geven op welk moment deze doorgroei voltooid zal zijn.

Hoewel de Zorgverzekering BES niet de parlementaire procedure van een wetsvoorstel doorloopt, acht de regering nauwe betrokkenheid van het parlement hierbij wel van belang. Om die reden is bij het artikel van de Invoeringswet BES, waarin de grondslag wordt gelegd voor het Besluit Zorgverzekering BES, ook voorzien in een eenmalige voorhangprocedure.

Met betrekking tot de regelgeving op het terrein van sociale zekerheid wordt verwezen naar paragraaf 1 (onderstand) van hoofdstuk III (delegatiegrondslagen) van deze nota.

4. Invoering van «gewone» Nederlandse regelgeving

De leden van de VVD- en van de CDA-fractie hebben vragen gesteld met betrekking tot de duur van het overgangstraject, het tijdschema van en de prioriteiten bij de invoering van «gewone» Nederlandse wetgeving.

De leden van de SGP-fractie vragen op welke termijn de regering voornemens is om de tot wet omgevormde landsverordeningen verder aan te passen.

In de Slotverklaring van oktober 2006 is met de BES-eilanden afgesproken dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands-Antilliaanse regelgeving geleidelijk zal worden ingevoerd. Deze afspraak is niet nader uitgewerkt. Onduidelijk is bijvoorbeeld wat «geleidelijk» inhoudt en dus op welke termijn en in welk tempo Nederlands-Antilliaanse regelgeving zal worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Wel is duidelijk dat niet is afgesproken dat alle Nederlandse regelgeving op den duur op de BES-eilanden zal worden ingevoerd.

Gelet op de afspraken in de Slotverklaring dient naar het oordeel van de regering als uitgangspunt te worden gehanteerd dat na de transitie een periode van legislatieve «terughoudendheid» van vijf jaar in acht wordt genomen, waarin er geen wetgevingsoperaties zullen plaatsvinden met ingrijpende effecten voor het bestuur of de burger. De regering stelt voor dat in beginsel in deze periode alleen regelgeving zal worden ingevoerd als daar een duidelijke noodzaak toe is. Dat is bijvoorbeeld het geval als een omissie hersteld dient te 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. Tevens zullen in deze periode in gevallen waarin in een tot wet omgevormde regeling onderdelen bevat die in Nederland normaliter in lagere regelgeving worden opgenomen, deze onderdelen waar nodig alsnog worden overgeheveld naar lagere regelgeving. Op bepaalde deelterreinen zal al de eerste jaren aan het eindperspectief gewerkt moeten worden. Zo wil de minister van Financiën binnen één tot twee jaar na de transitie een eindmodel voor de regulering van de financiële markten gereed hebben.

Het doel van het voorlopig behouden van de Nederlands-Antilliaanse regelgeving is dat er niet te veel in één keer moet veranderen op de BES-eilanden. Er moet ook rekening gehouden worden met de absorptiecapaciteit.

Hoewel het voorgaande geen moratorium betekent, zal er in beginsel niet kort na de transitie al worden begonnen met het op grote schaal invoeren van Nederlandse regelgeving.

In de Slotverklaring is afgesproken dat vijf jaar na de transitie de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk wordt geëvalueerd. Deze evaluatie kan gevolgen hebben voor de wet- en regelgeving.

Voor wat betreft de periode na de evaluatie, lijkt het de regering niet goed mogelijk daarover nu al besluiten te nemen, bijvoorbeeld over de vraag of Nederlandse wetgeving in één keer wordt ingevoerd door middel van een grootste wetgevingsoperatie of dat de invoering over langere periode wordt uitgespreid, of dat er zelfs een langere periode van legislatieve terughoudendheid gewenst is. Eerst moet er ervaring worden opgedaan met de BES-eilanden als openbare lichamen van Nederland en met de BES-wetgeving voordat hierover een weloverwogen standpunt kan worden ingenomen. Ook kan mogelijk uit de afgesproken evaluatie worden afgeleid wat wenselijk is qua van toepassing verklaren van wetgeving die in het Europese deel van Nederland van toepassing is. Het ligt voorts voor de hand dat de mate en snelheid van invoering van Nederlandse wetgeving per beleidsonderwerp kunnen verschillen. Ook hierover kan op vooralsnog geen standpunt worden ingenomen. Mogelijk kunnen ook uit de evaluatie ten aanzien hiervan conclusies worden getrokken.

Tot slot speelt nog het kabinetsstandpunt dat de zogenoemde LGO-status voor de BES-eilanden voorlopig gehandhaafd blijft. Het kabinet heeft met de BES-eilanden afgesproken de relatie met de Europese Unie onderdeel te laten worden van de voorgenomen evaluatie. Naar inzicht van het kabinet kan tegen die tijd beter beoordeeld worden welke relatie met de Europese Unie het beste past bij de BES-eilanden en de structuur van hun economie.

5. Algemene wet bestuursrecht

Met genoegen hebben wij gelezen dat de leden van de VVD-fractie en de SGP-fractie begrip hebben voor het voorstel om de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing te laten zijn in de openbare lichamen. Zij vragen wel om een nadere toelichting op het voorstel om wat betreft het «materiële bestuursrecht» het ongeschreven bestuursrecht van toepassing te verklaren en waarom het materiële bestuursrecht niet wettelijk wordt geregeld, alsook of dit wel is overwogen. Ook vragen zij of er op termijn wel sprake zal zijn van geschreven bestuursrecht. In antwoord hierop merkt de regering op dat er als zodanig geen sprake is van het van toepassing verklaren van het materiële bestuursrecht. Op dit moment is in de Nederlandse Antillen de Landsverordening administratieve rechtspraak van toepassing. Deze landsverordening regelt alleen het bestuursprocesrecht. In de loop van de tijd hebben zich materiële bestuursrechtelijke normen ontwikkeld in de rechtspraak en in de praktijk die het ongeschreven bestuursrecht vormen, zoals dit ook het geval was in het Europese deel van Nederland vóór de invoering van de Awb. Dit ongeschreven Antilliaans bestuursrecht blijft voorlopig voor de BES-eilanden behouden indachtig het uitgangspunt dat de Nederlandse wetgeving geleidelijk wordt ingevoerd. Conform dit uitgangspunt wordt de Awb thans nog niet ingevoerd. In het licht van het bovenstaande ligt wettelijke regeling van het materiële bestuursrecht op dit moment niet voor de hand.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre dit consequenties heeft voor de besluitvorming door bestuursorganen die in het Europese deel van Nederland zijn gevestigd. In antwoord daarop merken wij op dat in artikel 3 is voorgesteld om de Awb in het geheel niet van toepassing te laten zijn indien het de uitvoering betreft van een regeling van Antilliaanse herkomst of een regeling die speciaal voor de Antillen is gecreëerd. Voorts is de Awb evenmin van toepassing als in het Europese deel van Nederland gevestigde bestuursorganen besluiten nemen ten aanzien van de BES-eilanden op basis van Nederlandse wetgeving die van toepassing is verklaard op de BES-eilanden of waaruit de toepassing op de BES-eilanden onmiskenbaar volgt, zoals de Kieswet. In dit opzicht zullen Europees Nederlandse bestuursorganen inderdaad met twee soorten

bestuursrecht te maken krijgen, zowel het materiële bestuursrecht als het procesrecht omdat de rechtsgang aldaar zal plaatsvinden, zoals de leden stellen. Waar het gaat om het materiële bestuursrecht, hoeft er echter in beginsel niet veel te veranderen. De Europees Nederlandse bestuursorganen kunnen het materiële recht van de Awb blijven toepassen omdat het ongeschreven bestuursrecht van de Antillen zich niet verzet tegen Awb-conforme handelen. Wat het bestuursprocesrecht betreft, zal de Wet administratieve rechtspraak BES gelden en zijn het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba respectievelijk het Gemeenschappelijk Hof de bevoegde rechterlijke instanties. Een en ander volgt uit de beslissing om de Awb voorlopig nog niet in te voeren omdat dit een onevenredige belasting zou vormen voor de bestuursorganen, de rechtspleging en de burgers. Bovendien is ook in de Slotverklaring over de toekomstige staatkundige positie van de BES-eilanden afgesproken dat het Gemeenschappelijk Hof belast blijft met de rechtspraak op de BES-eilanden.

Voor zover de leden van de SGP-fractie vragen of de aanwezigheid van twee soorten bestuursrecht, ook negatieve gevolgen kan hebben voor de inwoners van Nederland, kunnen wij deze vraag ontkennend beantwoorden. Voor de inwoners van het Europese deel van Nederland heeft het bestuursrecht op de BES-eilanden geen directe gevolgen omdat er sprake is van in beginsel gescheiden van elkaar functionerende wettelijke systemen.

6. Flexibiliteit

De leden van de CDA-fractie vragen naar precedenten dat een regel van hogere orde werd gewijzigd door een van lagere. Tevens vragen deze leden op welke bijzondere omstandigheden de regering het oog heeft, die aanleiding kunnen zijn om wetten of algemene maatregelen van bestuur bij ministeriële regeling aan te passen. Ten slotte vragen deze leden naar de termijn van de (parlementaire) uitzonderingstoestand en een eventuele voorhangprocedure voor bij ministeriële regeling gewijzigde algemene maatregelen van bestuur. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de parlementaire betrokkenheid zal worden geregeld, wanneer de IBES-lijst bij ministeriële regeling wordt gewijzigd.

De regering brengt in dit verband in herinnering dat bij de implementatie van EG-regelgeving in het verleden soms delegatieconstructies werden gebruikt om snelle implementatie mogelijk te maken, maar die op gespannen voet stonden met het primaat van de wetgever. Dit was voor senator Jurgens aanleiding om een motie in te dienen dat ook de implementatie van EG besluiten in een normaal constitutioneel kader moeten plaatsvinden. Delegatiebepalingen die de mogelijkheid bieden om van de wet af te wijken achtte hij onconstitutioneel en dus niet toelaatbaar. Dit standpunt van Jurgens is door de regering overgenomen. Het wetsvoorstel bevat in strijd met dit uitgangspunt (delegatie-) bepalingen op grond waarvan de bijlage en tot wet of algemene maatregel van bestuur omgevormde Antilliaanse regelingen bij ministeriële regeling kunnen worden gewijzigd. Deze delegatiegrondslagen zijn onder meer opgenomen, omdat het niet volledig is uit te sluiten, dat in de aanloop naar de transitie blijkt dat alsnog regelgeving aan de IBES-lijst moet worden toegevoegd. Het kan hierbij zowel gaan om Nederlands-Antilliaanse regelgeving die na 15 december 2008 van kracht is geworden als om regelgeving die al voor die datum gold. De regering kan thans niet aangeven in welke gevallen gebruik zal moeten worden gemaakt van de bijzondere mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om bij ministeriële regeling regelgeving van hoger niveau te wijzigen. Het gaat immers juist om gevallen die tijdens het transitieproces niet voorzien of onderkend zijn. Uiteraard is het de bedoeling dat zo terughoudend mogelijk gebruik wordt

gemaakt van deze mogelijkheid. Wanneer het mogelijk is om een probleem op een andere wijze op te lossen, bijvoorbeeld door aan een wijzigingswet of – algemene maatregel van bestuur terugwerkende kracht te verlenen, zal geen gebruik worden gemaakt van deze mogelijkheid. De regering wijst er overigens op dat het primaat van de wetgever (en daarmee de parlementaire betrokkenheid) in die zin wordt «gesauveerd», doordat artikel 21, eerste lid, van het wetsvoorstel goedkeuring van de ministeriële regelingen voorschrijft door de formele wetgever. Dit goedkeuringsvereiste geldt zowel ten aanzien van de wijzigingen die met gebruikmaking van artikel 19 van het wetsvoorstel aangebracht zijn in de IBES-lijst, als ten aanzien van wijzigingen in oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelingen op grond van artikel 20. Deze goedkeuring bij wet dient zo spoedig mogelijk plaats te vinden. De term «zo spoedig mogelijk» is niet nader bepaald en betreft veeleer een inspanningsverplichting voor de regering om op zo kort mogelijke termijn een daartoe strekkend wetsvoorstel in te dienen. Het is niet zo, dat, zoals de leden van de CDA-fractie vragen, de bij ministeriële regeling doorgevoerde wijziging na afloop van een bepaalde termijn rechtskracht verliest. Dit zou niet wenselijk zijn, omdat daarmee de (door de regering als dringend aangemerkte) problemen zich opnieuw of alsnog zouden voordoen. De regering acht het in beginsel niet noodzakelijk om ingeval van een bij ministeriële regeling gewijzigde algemene maatregel van bestuur een goedkeuringsbesluit op grond van artikel 21, tweede lid, voor te hangen. Dit zou slechts aan de orde zijn, als ten aanzien van de gewijzigde algemene maatregel van bestuur zelf een voorhangprocedure geldt.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot het nieuwe Antilliaanse Wetboek van Strafrecht. In antwoord op deze vraag kunnen wij deze leden meedelen dat de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen op 19 augustus 2009 advies heeft uitgebracht over de ontwerplandsverordening, houdende de invoering van een nieuw Wetboek van Strafrecht. De regering van de Nederlandse Antillen buigt zich thans over de verwerking van dit advies. De volgende stap is dat de ontwerplandsverordening ter goedkeuring wordt aangeboden aan de Staten van de Nederlandse Antillen.

De leden van de CDA-fractie vragen inzake de IBES-lijst of zij goed hebben begrepen dat het onderwijs naar het Nederlandse model wordt vormgegeven en dat de grondwettelijke garanties gewaarborgd zullen zijn. Voorts vragen deze leden waarom de regelingen met betrekking tot media, cultuur en leerplicht niet op de IBES-lijst voorkomen. Het onderwijs op de BES-eilanden wordt inderdaad, weliswaar aangepast voor de regionale context en schaalgrootte, naar Nederlands model geregeld en de grondwettelijke waarborg is verzekerd. Met betrekking tot de vraag over de media, cultuur en leerplicht, neemt de regering aan dat hier sprake is van een misverstand: de IBES-lijst bevat de landsverordeningen die worden omgezet in wetten. In die lijst is op pagina 35 aangegeven dat de Televisielandsverordening wordt omgezet in de Mediawet BES en dat de Leerplichtlandsverordening wordt omgezet in de Leerplichtwet BES. Op het terrein van de cultuur kent het Land Nederlandse Antillen geen landsverordeningen. Dan is omzetting ook niet aan de orde.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nog eens wil uitleggen waarom de regelingen met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van besmettelijke dierziekten buiten de formele wetgever om kunnen worden vastgesteld. Er is toch sprake van het binnentreden van woningen, hetgeen volgens de Grondwet (GW art. 12) regeling bij wet vergt?

In antwoord op deze vraag merkt de regering het volgende op. Artikel 12 van de Grondwet vereist uitsluitend nadere regels bij wet bij het binnentreden in woningen zónder toestemming van de bewoner. Dat is hier niet aan de orde. Op grond van artikel 18.2.9 van het wetsvoorstel kan de minister van LNV ambtenaren aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van onder andere de diergezondheidsregelgeving. In artikel 18.2.10 van het wetsvoorstel zijn de bevoegdheden van de toezichthouders beschreven. Uit artikel 18.2.10, eerste lid, onderdeel d, volgt dat toezichthouders alleen met uitdrukkelijke toestemming van de bewoner woningen mogen betreden. Gelet hierop behoeven hiervoor geen nadere regels bij wet te worden gesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de doorwerking van regelgeving die de huidige wetgever op de Nederlands-Antilliaanse nog tot stand brengt.

De regering wijst er op dat, om uitvoering te geven aan het uitgangspunt dat na de transitie de Nederlands-Antilliaanse regelgeving van toepassing blijft, gekozen is voor een zogenaamde «positieve lijst» (de IBES-lijst). Alleen de regelingen die op die lijst staan vermeld, zullen op de BES-eilanden na de transitie van toepassing blijven; regelingen die niet voorkomen op de positieve lijst, zullen in de nieuwe staatkundige structuur geen gelding (meer) hebben. Zoals al eerder opgemerkt, zijn er op het uitgangspunt dat de bestaande Antilliaanse regelgeving van toepassing blijft, enkele uitzonderingen. Zo zullen inadequate landsverordeningen, of die nu al langer bestaan of pas kort voor de transitiedatum van kracht zijn geworden, niet op de IBES-lijst worden geplaatst. De Nederlandse wetgever bepaalt uiteindelijk dus zelf welke regelingen wel en welke niet zullen blijven gelden.

Zoals in de memorie van toelichting op ook is uitgelegd, is er om pragmatische redenen voor gekozen om bij de omvorming van de Nederlands-Antilliaanse regelingen uitgegaan van die regelingen zoals die op 15 december 2008 van kracht waren. Wijzigingen in regelingen die op de IBES-lijst vermeld staan die na die datum inwerking (zullen) zijn getreden, werken daarom niet automatisch door na de transitie. Indien die doorwerking wel noodzakelijk of wenselijk is, wordt de desbetreffende wijziging meegenomen in de Aanpassingswet BES.

Gelet op de autonomie van de Nederlandse Antillen, heeft de Nederlandse regering geen formele instrumenten om tot de transitie de Nederlandse Antillen tot terughoudendheid ten aanzien van nieuwe regelgeving te verzoeken. Evenmin staan de regering instrumenten ter beschikking om de Nederlandse Antillen tot nieuwe regelgeving te bewegen.

Wanneer kort voor de transitiedatum, dat wil zeggen in de periode waarin de tekst van de Invoeringswet (en daarmee tevens de inhoud van de IBES-lijst) al vastligt, een nieuwe landsverordening dan wel een Nederlands-Antilliaanse regeling van lager niveau inwerking treedt en er redenen zijn om de desbetreffende regeling in de nieuwe situatie te laten doorwerken, dan kan deze op het laatste moment voor de transitie nog bij ministeriële regeling op de IBES-lijst worden geplaatst. Wanneer het een inadequate of niet relevante regeling betreft en dus niet van toepassing moet blijven (of worden), zal deze uiteraard niet op de IBES-lijst worden geplaatst.

De leden van de SGP-fractie vragen of artikel 19 na de transitiedatum niet meer kan worden gebruikt.

Op grond van artikel 19 van het wetsvoorstel kan de IBES-lijst eenmalig, dat wil zeggen gelijktijdig met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (dit is de transitiedatum), bij ministeriële regeling worden gewijzigd. De leden van de SGP-fractie zien het juist dat deze mogelijkheid na die datum niet meer kan worden toegepast. De regering acht het niet noodzakelijk dat die mogelijkheid, die zoals hiervoor reeds opgemerkt niet strookt met het door de regering overgenomen uitgangspunt van de motie Jurgens,

dat hogere regelgeving niet gewijzigd mag worden door lagere. Ten tijde van de transitie moet duidelijk zijn welke regelingen wel of niet moeten blijven gelden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nog eens helder kan uiteenzetten, hoe het staatsnoodrecht er voor de openbare lichamen komt uit te zien.

Het voorgestelde staatsnoodrecht voor de openbare lichamen is in hoofdlijnen hetzelfde als het huidige staatsnoodrecht voor Nederland. Het staatsnoodrecht voor Nederland is enerzijds geregeld in afzonderlijke noodwetten en in bijzondere bepalingen van «gewone» wetten waarin bevoegdheden voor buitengewone omstandigheden zijn geregeld en anderzijds in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu) waarin de procedures zijn geregeld voor de afkondiging van de (beperkte of algemene) noodtoestand en de inwerkingstelling van noodbevoegdheden tijdens een noodtoestand. Alle noodwettelijke bevoegdheden zijn in de bijlagen A en B bij de Cwu opgesomd. Elk van deze bijlagen fungeert daarmee als een catalogus van bevoegdheden die in de desbetreffende noodtoestand kunnen worden geactiveerd. De meeste van deze bevoegdheden kunnen ook worden geactiveerd, zonder dat een noodtoestand is afgekondigd, de zogenaamde separate inwerkingstelling. Dit geldt niet voor de bevoegdheden waarin ingevolge artikel 103, tweede lid, van de Grondwet wordt afgeweken van in dat artikellid genoemde grondwettelijke bepalingen, zoals die ten aanzien van bepaalde grondrechten. Deze bevoegdheden kunnen uitsluitend in de algemene noodtoestand worden geactiveerd. De standaardprocedure voor separate inwerkingstelling is niet geregeld in de Cwu, maar in de afzonderlijke noodwetten.

In aansluiting bij dit systeem is ook het staatsnoodrecht voor de openbare lichamen over twee wetten verdeeld. De afkondiging van de (beperkte of algemene) noodtoestand en de inwerkingstelling van noodbevoegdheden tijdens een noodtoestand is geregeld in de Aanpassingswet BES. De inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten een noodtoestand (de separate inwerkingstelling) is geregeld in de Invoeringswet BES.

In de Aanpassingswet BES wordt de Cwu van toepassing verklaard in de openbare lichamen. De bepalingen die zijn opgenomen in de bijlagen bij de Cwu worden van overeenkomstige toepassing verklaard in de openbare lichamen. Op deze manier komen de bovengenoemde catalogi van bevoegdheden ook beschikbaar in de openbare lichamen. Dit wordt geregeld in het voorgestelde artikel 9b, dat door middel van artikel 2.1 van de Aanpassingswet BES in de Cwu wordt gevoegd.

Artikelen waarin voorzieningen zijn geregeld die direct samenhangen met noodwettelijke bepalingen uit de bijlagen bij de Cwu, kunnen bij koninklijk besluit op de openbare lichamen van toepassing worden verklaard. Hierbij is bijvoorbeeld gedacht aan artikelen over een schadevergoedingsregeling. Dit wordt geregeld in het voorgestelde artikel 9c, dat door middel van artikel 2.1 van de Aanpassingswet BES in de Cwu wordt gevoegd.

Een verschil met Nederland is dat voor de openbare lichamen uitdrukkelijk is voorzien in de mogelijkheid van mandaatverlening. Hiervoor is gekozen, vanwege de grote afstand van de openbare lichamen ten opzichte van (het Europese deel van) Nederland. Dit wordt geregeld in het voorgestelde artikel 9d, dat door middel van artikel 2.1 van de Aanpassingswet BES in de Cwu wordt gevoegd.

In de Invoeringswet BES is een regeling getroffen die zeer veel lijkt op de regeling die is opgenomen in het voorgestelde artikel 2.1 van de Aanpassingswet BES. Maar, zoals hierboven al aangegeven, heeft de regeling in de Invoeringswet BES betrekking op de inwerkingstelling van bevoegdheden *buiten* een uitzonderingstoestand (de separate inwerking-

stelling). Het gaat hierbij alleen om de noodwettelijke bevoegdheden die zowel op bijlage A als op bijlage B bij de Cwu zijn opgesomd. De noodbevoegdheden die alleen op bijlage B (en niet op bijlage A) staan en die dus alleen na afkondiging van een algemene noodtoestand in werking kunnen worden gesteld, kunnen namelijk ook in (het Europese deel van) Nederland niet separaat in werking worden gesteld.

De bepalingen omtrent noodbevoegdheden in de Aanpassingswet BES en de Invoeringswet BES tezamen zorgen voor een systeem van inwerkingstelling van noodbevoegdheden voor de BES-eilanden dat overeenkomt met het huidige Nederlandse systeem, namelijk:

- inwerkingstelling in een beperkte uitzonderingstoestand (Aanpassingswet BES);
- inwerkingstelling in een algemene uitzonderingstoestand (Aanpassingswet BES);
- separate inwerkingstelling (Invoeringswet BES).

De leden van de SGP-fractie vragen wat de begrippen beperkte en algemene noodtoestand in de Cwu betekenen en of het mogelijk is om de beperkte noodtoestand uit te leggen als «geografisch beperkt»? Wanneer dit niet het geval zou zijn, dan vragen deze leden zich af of het niet voor de hand ligt om toch de Raad van State te volgen in het maken van een onderscheid tussen het Europese deel en het Caraïbische deel van Nederland. Is de indruk van deze leden juist dat anders bijvoorbeeld bij bijzondere situaties als overstromingen of orkanen in een beperkt deel van Nederland meteen voor het hele land de noodtoestand zou gelden? Het verschil tussen een beperkte en een algemene noodtoestand zit in de bevoegdheden die in werking kunnen worden gesteld. Tijdens een beperkte noodtoestand kunnen de noodbevoegdheden opgesomd in bijlage A bij de Cwu, in werking worden gesteld. Tijdens een algemene noodtoestand kunnen de noodbevoegdheden opgesomd in bijlage B bij de Cwu, in werking worden gesteld. In de algemene noodtoestand kunnen behalve de bevoegdheden die in bijlage A staan ook de bevoegdheden worden geactiveerd waarmee wordt afgeweken van de in artikel 103, tweede lid, van de Grondwet genoemde grondwetsbepalingen. Deze komen alleen op bijlage B voor. Het verschil tussen beide noodtoestanden is dus dat in de algemene noodtoestand de meest ingrijpende bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Het woord «beperkt» in beperkte noodtoestand is dus niet geografisch bedoeld.

Volgens het systeem van de Cwu wordt een noodtoestand niet voor een bepaald gebied afgekondigd. De noodtoestand wordt dus niet voor het hele land of voor een gedeelte van het land afgekondigd. Er is geen geografische begrenzing bij het afkondigen van een noodtoestand. Er kan wel een geografische begrenzing zijn bij het inwerkingstellen van de noodbevoegdheden. De noodbevoegdheden, die in een noodtoestand in werking worden gesteld, kunnen voor een bepaald gebied in werking worden gesteld. Dit betekent dat de noodbevoegdheden bijvoorbeeld voor één eiland of voor één provincie gelden. Buiten dit gebied kunnen de noodbevoegdheden niet worden gebruikt.

Als er een orkaan op Saba en Sint Eustatius is met dermate ernstige gevolgen dat de afkondiging van een noodtoestand gerechtvaardigd is, dan kan een noodtoestand worden afgekondigd. Deze noodtoestand geldt dan niet voor een specifiek gebied. Tegelijkertijd zullen bepaalde noodbevoegdheden voor het getroffen gebied in werking worden gesteld. Deze noodbevoegdheden gelden wel voor een specifiek gebied, bijvoorbeeld alleen voor Saba en Sint Eustatius. Ten opzichte van burgers in het Europese deel van Nederland of op Bonaire gelden dan geen noodbevoegdheden.

Uiteraard is het van belang dat bij een ramp op Saba en Sint Eustatius geen ingrijpende noodbevoegdheden gelden voor burgers in het Europese deel van Nederland of op Bonaire, en andersom. Of dit bereikt wordt door het gebied waar de noodbevoegdheden gelden geografisch te beperken, of door de noodtoestand zelf geografisch te beperken, zal voor de burger geen verschil maken. Om deze reden is ervoor gekozen om het huidige systeem van de Cwu intact te laten.

De leden van de SGP-fractie vragen met betrekking tot artikel 12 aan welke rechten moet worden gedacht en of de verwachting is dat onder de te vervallen regelingen veel regelingen zijn op basis waarvan nog rechten geclaimd kunnen worden. Ook vragen deze leden of redelijkheid en billijkheid marginaal of strikt getoetst wordt.

De wetgevingsoperatie die met de overgang van de BES-eilanden naar het Nederlandse staatsbestel is gemoeid, is dermate complex, dat de regering niet alles kan overzien. Niet alle bestaande Nederlands-Antilliaanse regelingen zullen in dezelfde vorm worden overgenomen in de nieuwe staatkundige structuur. In verband met het uitgangspunt dat de Nederlands-Antilliaanse regelgeving vooralsnog van toepassing blijft op de BES-eilanden, is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties getracht alle bestaande regelgeving te inventariseren. Omdat de Nederlandse Antillen niet beschikt over een wetgevingsbank die kwalitatief vergelijkbaar is met die van Nederland, is het niet helemaal zeker, dat de inventarisatie volledig is. Hierdoor is het in theorie mogelijk dat een regeling per abuis niet op de positieve IBES-lijst is opgenomen. Juist vanwege het complexe karakter van de hele operatie, kan niet worden uitgesloten dat bepaalde bestaande rechten verloren gaan, waardoor een onredelijke of onbillijke situatie ontstaat. In dergelijke situaties moet artikel 12 uitkomst bieden. Welke rechten het betreft en hoe vaak op basis van deze bepaling nog rechten geldend zullen kunnen worden gemaakt, valt niet op voorhand te zeggen.

De rechter zal moeten toetsen aan de «redelijkheid en billijkheid»; deze norm zal hij uiteindelijk zelf betekenis moeten geven.

II. ARTIKELSGEWIJS

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de doodstraf in de openbare lichamen wordt ingevoerd, kan ontkennend worden beantwoord. Deze leden verwijzen wij graag naar artikel 8.64, onderdelen H en J, van de Aanpassingswet Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Door deze en enkele andere aanpassingen wordt de doodstraf als hoofdstraf uit het wetboek geschrapt. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel hebben wij aangegeven dat het bij rijkswet van 4 november 2005 (Stb. 2005, 638) goedgekeurde 13e Protocol bij het EVRM (Trb. 2002, 119) daartoe ook verplicht; het protocol ziet op afschaffing van de doodstraf onder alle omstandigheden.

III. DELEGATIEGRONDSLAGEN

1. Onderstand

De leden van de fractie van het CDA vragen uitleg waarom de onderstandsregeling buiten de formele wetgever om kan worden vastgesteld. Hierbij wordt gewezen op de verplichting, genoemd in artikel 20, derde lid, Grondwet, tot het wettelijk regelen van het recht op bijstand van overheidswege. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een reactie op hun mening dat aan die grondwettelijke verplichting niet wordt voldaan door het nemen van een algemene maatregel van bestuur. De

leden van de VVD-fractie krijgen graag inzicht in de criteria die gehanteerd zijn bij de keuze tussen regeling bij wet en regeling bij lagere regelgeving. Ook vernemen de leden van de VVD en de ChristenUnie graag op welk moment de onderstand uiteindelijk wel bij wet geregeld zou moeten zijn. De regering onderschrijft het belang dat deze leden hechten aan een wettelijke grondslag voor het recht op onderstand. Dit voorstel voorziet in de wettelijke verankering van het recht op onderstand als bedoeld in artikel 20, derde lid, Grondwet. Daarin is bepaald dat Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, een bij de wet te regelen recht hebben op bijstand van overheidswege. Uit het gebruik van de term «regelen» blijkt dat delegatie door de wetgever is toegestaan. De wetgever hoeft het onderwerp niet zelf te regelen, maar mag dat opdragen of overlaten aan een ander orgaan. In dit verband heeft de regering de specifieke situatie bij het verlenen van onderstand op de BES-eilanden in aanmerking genomen. Gegeven is dat in de bestaande situatie op géén van de BES-eilanden een schriftelijke regeling voor onderstand is vastgesteld, dat de uitvoeringspraktijk in vele opzichten verschilt van die in Nederland en dat tussen de eilanden onderling aanmerkelijke verschillen bestaan in de praktijk van de onderstandsverlening. De regering beoogt, met betrokkenheid van de eilandbesturen, zoveel mogelijk aan te sluiten bij deze bestaande situatie en vervolgens een groeitraject in te zetten. De betrokkenheid van de eilandbesturen geldt zowel in de periode voorafgaand aan de transitie als ook daarna. Hiermee kan hun kennis van en ervaring met de lokale situatie worden betrokken bij de beleidsvoorstellen en wordt gelijktijdig draagvlak verworven op de eilanden.

Uitgangspunt is de ontwikkeling naar een eigensoortige regeling die verschillende regelingen van inkomensondersteuning omvat. In dit ontwikkeltraject zullen het recht op onderstand en plichten ten aanzien van arbeid en inlichtingen in het juiste evenwicht komen waarbij recht zal worden gedaan aan de specifieke situatie op de BES-eilanden.

Een en ander heeft ertoe geleid dat de hoofdelementen van het recht op onderstand zijn verankerd in de wet en dat voorzien wordt in een algemene maatregel van bestuur om de benodigde flexibiliteit en snelheid te verkrijgen bij uitwerking daarvan.

Onder verwijzing naar artikel 20, derde lid, Grondwet signaleert de Raad van State in zijn advies dat weliswaar in het wetsvoorstel de hoofdelementen zijn genoemd maar de Raad adviseert de hoofdelementen in dit voorstel zelf te regelen. De Raad van State zegt hiermee niet dat onvoldoende invulling is gegeven aan bovenstaande grondwettelijke verplichting. De regering heeft in het nader rapport in vorenstaande zin verduidelijkt waarom de hoofdelementen van de onderstandsregeling nader uitgewerkt dienen te worden bij algemene maatregel van bestuur.

Voor het moment waarop de onderstand uiteindelijk geheel bij wet geregeld zou moeten zijn is van belang dat er een stabiele situatie is ontstaan, waarin de aansluiting op de bestaande situatie en het ontwikkeltraject gerealiseerd zijn. Tot dan heeft de regering gekozen voor regulering via een algemene maatregel van bestuur waarbij zij heeft overwogen dat het te voorzien is dat regelmatig aanpassingen noodzakelijk zullen zijn die veelal meer praktisch dan principieel van aard zullen zijn en waarbij snelheid van handelen nodig kan zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering thans al nader kan ingaan op de inhoudelijke aspecten van de onderstandsregeling. Meer specifiek vragen zij hoe het voorstel om het recht op onderstand toe te laten komen aan «personen die rechtmatig woonachtig» zijn op de BES-eilanden (dus inclusief vreemdelingen), zich verhoudt tot de bestaande regelgeving op het terrein van de bijstand.

Zoals hiervoor is aangegeven, beoogt de regering bij onderstandsverlening zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande situatie en vervolgens een ontwikkeltraject in te zetten naar een eigensoortige regeling die verschillende regelingen van inkomensondersteuning omvat. Evenals in de WWB geldt voor het recht op algemene bijstand in Nederland, worden aan het recht op onderstand de vereisten van «rechtmatig verblijf» en het «woonachtig zijn» op de BES-eilanden verbonden. Deze vereisten zullen dezelfde betekenis hebben als in Nederland. «Rechtmatig» houdt in dat het verblijf van de betrokkene de instemming heeft van het bevoegde gezag. «Woonachtig» houdt in dat het verblijf van de betrokkene een duurzaam karakter heeft. In aanvulling hierop zal in overleg met de eilandsbesturen worden bezien in hoeverre het noodzakelijk en wenselijk is het recht op onderstand te beperken tot Nederlanders en vreemdelingen die langer dan vijf jaar rechtmatig woonachtig zijn op de BES-eilanden. Dit vanwege het risico van aanzuigende werking waarvoor vanuit de eilandbesturen nadrukkelijk aandacht is gevraagd.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de algemene maatregel van bestuur voor onderstand niet in een voorhangprocedure is voorzien, wat naar hun oordeel onaanvaardbaar is omdat hiermee geen sprake is van directe parlementaire betrokkenheid. Ook de leden van de GroenLinks-fractie vragen of in een voorhangprocedure is voorzien.

In verband met de beoogde aansluiting op de bestaande situatie en het ontwikkeltraject voor de onderstand zijn zeer regelmatig wijzigingen van de algemene maatregel van bestuur voor onderstand voorzien. Met betrekking tot een voorhangprocedure voor de onderstandsregeling heeft de regering in aanmerking genomen dat het parlement dan ook wijzigingsvoorstellen ter beoordeling zouden moeten worden voorgelegd die veel regels bevatten die meer praktisch dan principiële van belang zijn en dat er tijdsdruk op de wijzigingsvoorstellen kan staan die leidt tot een spanningsveld met de parlementaire termijnen.

Teneinde tegemoet te komen aan de zorg die de leden van de betrokken fracties uiten, stelt de regering voor de onderstandsregeling ter inzage aan te bieden aan het parlement voorafgaand aan verzending hiervan aan de Raad van State.

De leden van de Groen Links-fractie vragen naar de stand van zaken overleg tussen Nederland en de BES-eilanden over de nadere invulling van de regeling onderstand.

De minister van SZW is voornemens om afspraken te maken met Bonaire, Sint Eustatius en Saba onder andere over de nadere invulling van de regeling onderstand. Basis daarbij zijn de afspraken die in november 2008 in bestuurlijk overleg tussen Nederland en de BES-eilanden zijn vastgelegd. Toen is afgesproken dat er een in Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau komt, waarbij rekening wordt gehouden met de omstandigheden ter plaatse en het huidige niveau. (zie ook de beantwoording van vraag 3c, 11b en 20).

2. Jeugdzorg

De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie hebben een vraag gesteld met betrekking tot het ontbreken van een grondslag om in het kader van de jeugdzorg verplichtingen aan burgers op te leggen. De regering merkt in reactie hierop het volgende op. De Raad van State heeft geadviseerd een delegatiegrondslag als door deze leden bedoeld op te nemen, als daar behoefte voor zou bestaan. Volgens de minister voor Jeugd en Gezin bestaat er geen behoefte aan het opnemen van een dergelijke delegatiegrondslag. De verplichtingen die in de jeugdzorg en jeugdbescherming aan burgers kunnen worden opgelegd vinden hun grondslag in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek BES. Het betreft ondertoe-

zichtstelling van jeugdigen, opneming van jeugdigen in observatiehuizen en inrichtingen, en ontheffing en ontzetting van het ouderlijk gezag.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten