

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 IV

Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2011

Nr. 50

VOORLICHTING VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2011

Bij uw bovenvermelde brief hebt u een verzoek gedaan overeenkomstig artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State. Thans heeft de Afdeling advisering van de Raad van State de beraadslagingen afgesloten en haar voorlichting vastgesteld. Hierbij doe ik u deze voorlichting toekomen.

In deze voorlichting heeft de Afdeling de voorlichtingsvragen beantwoord met inachtneming van de ruimte die artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State daarvoor biedt. Ingevolge artikel 21a kan de Afdeling worden gevraagd voorlichting te geven over aangelegenheden die *wetgeving* en *bestuur* betreffen.

Bij de beantwoording van verzoeken om voorlichting dient de Afdeling ervoor te waken dat zij niet de taak overneemt van andere staatsinstellingen, zoals de politieke controle door de beide kamers der Staten-Generaal op het bestuur, de deskundigeninbreng van gespecialiseerde adviescolleges, de inhoudelijke beleidsvoorbereiding door de ministeries of het beantwoorden van vragen die uiteindelijk aan het oordeel van de rechter zijn onderworpen. De beantwoording van voorlichtingsvragen wordt ook niet afgesloten met een eindoordeel.

De Afdeling heeft, voorafgaand aan de specifieke beantwoording van de aan haar gestelde vragen, een meer algemeen kader geschetst voor de behandeling van de vraagstukken waarop de voorlichtingsvragen zien. Daartoe gaat zij allereerst in op de nieuwe staatkundige situatie die is ontstaan op 10/10/10. Vervolgens worden twee onderwerpen behandeld die het functioneren van het Koninkrijk als democratische rechtsgemeenschap direct raken en die ook in een aantal van de gestelde vragen als kernthema's naar voren komen:

1. de verhouding tussen de autonomie van de landen in relatie tot het Koninkrijk, de waarborgfunctie van het Koninkrijk, gezien in relatie tot

- deze autonomie, en de mogelijkheden voor de landen tot onderlinge samenwerking;
2. het zogenoemde democratische deficit, en de mogelijkheden binnen het kader van het Statuut om meer recht te doen aan de inbreng van de Caribische landen in en aan hun invloed op de besluitvorming door het Koninkrijk die hen (mede) raakt.

De Afdeling is desgewenst graag bereid tot het geven van een toelichting op en nadere uitleg van haar voorlichting, in het bijzonder op die punten waar zij heeft getracht mogelijke nieuwe wegen te verkennen.

Tot slot wijs ik u erop dat de Tweede Kamer op grond van artikel 21a, tweede lid, jo. Artikel 26, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de Raad van State zorg draagt voor de openbaarmaking deze voorlichting.

De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink

BIJLAGE

Bij brief van 26 april 2011 heeft de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State, aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd de Tweede Kamer van voorlichting te dienen ten behoeve van een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk.

De vragen die de Tweede Kamer heeft voorgelegd (kamerstuk 32 500 IV, nr. 34) aan de Afdeling advisering staan niet op zichzelf. Op verzoek van de Tweede en Eerste Kamer heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 15 juli 2011 de visie van het Nederlandse kabinet op de toekomst van het Koninkrijk gegeven.¹ Mede aan de hand van soortgelijke notities van de andere landen in het Koninkrijk, is het de bedoeling dat er een visie van het hele Koninkrijk wordt ontwikkeld. Gelijktijdig heeft het kabinet – op verzoek van de Tweede Kamer – een nota over de waarborgfunctie van het Koninkrijk opgesteld.²

Inhoud van deze voorlichting

De Afdeling meent er goed aan te doen om voorafgaand aan de specifieke beantwoording van de aan haar gestelde zeven vragen, eerst een meer algemeen kader te geven voor de behandeling van de vraagstukken waarop deze vragen zien. Daartoe gaat zij allereerst in op de nieuwe staatkundige situatie die is ontstaan op 10/10/10 en die de landen en het Koninkrijk voor de taak stelt om hun verantwoordelijkheden over en weer opnieuw te doordenken (§ A.1). Vervolgens gaat de Afdeling in op twee onderwerpen die het functioneren van het Koninkrijk als democratische rechtsgemeenschap direct raken en die ook in een aantal van de gestelde vragen als kernthema's met nadruk naar voren komen:

a. De verhouding tussen de autonomie van de landen in relatie tot het Koninkrijk, de waarborgfunctie van het Koninkrijk, bezien in relatie tot deze autonomie, en de mogelijkheden voor de landen tot onderlinge samenwerking (dit gelet op de met name op deze onderwerpen gerichte vragen 1, 2 en 5).

De Afdeling gaat in dit kader eerst in op de kwaliteit van bestuur, als voorwerp van voortdurende zorg (§ A.2.3). Deze zorgplicht raakt zowel de vier landen als het Koninkrijk. Vervolgens komt de waarborgfunctie van het Koninkrijk voor de deugdelijkheid van bestuur aan de orde volgens de heersende uitleg (§ A.2.4). Daarna formuleert de Afdeling een nieuwe benadering van de waarborgfunctie, waarin de nadruk ligt op samenwerking tussen de landen op voet van gelijkheid (§ A.2.5). Tenslotte worden de bestaande mogelijkheden behandeld voor samenwerking tussen de landen (§ A.2.6).

b. Het zogenoemde democratisch deficit, en mogelijkheden binnen het kader van het Statuut om meer recht te doen aan de inbreng van de Caribische landen in en aan hun invloed op besluitvorming door het Koninkrijk die hen (mede) raakt (gelet op de daarop gerichte vraag 6). Aan de orde komen onder meer de instelling van een onderraad van de ministerraad met mandaat om in Koninkrijksaangelegenheden te beslissen, intensievere deelname van Caribische parlementariërs aan debatten in de Eerste en Tweede Kamer, en de instelling van een Koninkrijkssecretariaat (§ A.3.2)

Mede onder verwijzing naar de behandeling in deel A. van deze beide onderwerpen, zal de Afdeling daarna, onder B., de aan haar gestelde vragen behandelen, en waar nodig van een nadere beantwoording voorzien.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 IV, E, bijlage.

² Kamerstukken II 2010/11, 32500 IV, F, bijlage.

A. ALGEMEEN DEEL

1. De verantwoordelijkheid van het Koninkrijk; aanpak van deze voorlichting

1.1. Noodzaak van een discussie over verantwoordelijkheid

De staatkundige transitie van 10/10/10 is het eindpunt van een langjarig proces van intensief beraad en overleg over nieuwe staatkundige verhoudingen voor de vijf eilanden van het land Nederlandse Antillen. Zij markeert het begin van een nieuwe staatkundige situatie in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Curaçao en Sint Maarten zijn beide land geworden, en staan, zoals Aruba 25 jaar eerder, voor de opgave de verwachtingen waar te maken die een zo belangrijke impuls waren voor de staatkundige verandering naar deze nieuwe status. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn openbare lichamen geworden binnen het land Nederland. Dit betekent dat Nederland deels ook een Caribisch land is geworden, en zich aldus ziet gesteld voor de opgave invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor deze drie eilanden en hun inwoners.

Ook na 10/10/10 blijft de eenheid van het Koninkrijk symbolisch tot uitdrukking komen in de Koning, die een samenbindend element binnen het Koninkrijk vormt. Dat wordt zichtbaar in de eed die hij aflegt bij zijn inhuldiging, waarin hij zweert of belooft aan de volkeren van het Koninkrijk dat hij het Statuut voor het Koninkrijk en de Grondwet steeds zal onderhouden en handhaven.¹

De nieuwe staatkundige situatie brengt wél de noodzaak met zich de verhouding tussen het Koninkrijk en zijn vier landen opnieuw te doordenken. Deze opgave geldt zowel voor elk van de landen als voor het Koninkrijk als zodanig.

De vier landen staan allereerst voor de taak om, gegeven hun autonome positie binnen het verband van het Koninkrijk, invulling te (blijven) geven aan hun verantwoordelijkheid, met name als Caribisch land.² Van elk van hen mag echter ook worden verwacht dat zij een goed doordacht antwoord hebben op de vraag welke verwachtingen zij hebben jegens het Koninkrijk – en hun partners daarbinnen – en welke voorwaarden daartoe naar hun oordeel door het Koninkrijk in acht moeten worden genomen, maar ook welke verplichtingen zij voor zichzelf zien in hun relatie tot (en als onderdeel van) het Koninkrijk, en tot hun partners daarbinnen.

Voor het Koninkrijk geldt dat het na de staatkundige transitie in het Caribisch gebied opnieuw inhoud moet (én kan) geven aan zijn verantwoordelijkheid ingevolge het Statuut. Het dient daarbij te blijven staan voor de taken die het Statuut³ aan het Koninkrijk opdraagt, elk van de landen de ruimte te geven die het Statuut hun toekent, en inhoud te geven aan de waarborgfunctie ex artikel 43, tweede lid, Statuut.

Het gaat daarbij allereerst om de vraag hoe het Koninkrijk en de vier partners daarbinnen de afspraken die bij de transitie zijn gemaakt willen uitvoeren. Vervolgens gaat het om de positie die het Koninkrijk inneemt in internationaal, Caribisch en Europees verband. Bij de internationale dimensie gaat het om de vraag hoe het Koninkrijk zijn verdragsverplichtingen nakomt, bij voorbeeld waar het gaat om de omstandigheden in gevangenschappen. Bij de Caribische dimensie gaat het om de manier waarop de Caribische landen van het Koninkrijk de samenwerking met en binnen de voor hun regio relevante internationale organisaties kunnen intensiveren. Bij de Europese dimensie gaat het om de status van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, alsmede van Bonaire, Sint Eustatius en Saba,

¹ Artikel 1 van de Wet beëdiging en inhuldiging van de Koning.

² De Afdeling laat de verantwoordelijkheid van Nederland voor het Europese deel van zijn grondgebied hier buiten beschouwing.

³ Daargelaten taakopdracht door een of meer van de landen.

als landen en gebieden overzee¹ en de vraag of het wenselijk is dat deze landen respectievelijk eilanden zich nauwer aansluiten bij de Europese Unie, door te kiezen voor de status van ultraperifeer gebied.² Deze vraag krijgt opnieuw en actueel betekenis, omdat de regeling van de handelspreferenties voor de Europese landen en gebieden overzee, het LGO-Besluit, eind 2013 vervalt en voor die tijd zal worden herzien.³ Dan zal blijken hoe groot de voordelen van de LGO-status nog zijn. De internationale, Europese en Caribische dimensie kunnen met elkaar verweven raken, niet alleen voor het land Nederland, maar ook voor het Caribische deel van het Koninkrijk.⁴

¹ De landen en gebieden overzee zijn gebieden die «bijzondere betrekkingen onderhouden» met Denemarken, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk en geassocieerd zijn met de Europese Unie (artikelen 198 tot en met 204 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). De handelspreferenties worden telkens opnieuw vastgelegd in een zogeheten LGO-Besluit op basis van (thans) artikel 203 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; het zevende LGO-Besluit is in werking getreden op 2 december 2001 en zou aanvankelijk vervallen op 31 december 2011, maar is verlengd tot 31 december 2013 (besluit 2001/822/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2001 betreffende de associatie van de LGO met de Europese Economische Gemeenschap, PbEG L 314/1; verlenging: Besluit 2007/249/EU van de Raad van de Europese Unie van 19 maart 2007 tot wijziging van Besluit 2001/822/EG betreffende de associatie van de LGO met de Europese Gemeenschap, PbEU L 109, blz. 33).

² Deze vraag is uitgebreid aan de orde gesteld in de voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk van 9 september 2003 inzake de mogelijke relaties tussen de Nederlandse Antillen en Aruba en de Europese Unie, Bijlage bij het jaarverslag 2003 van de Raad van State. Op de ultraperiferie gebieden is het Europese recht van toepassing (artikel 355, eerste lid, van het Werkingsverdrag). De Raad heeft voor deze gebieden specifieke maatregelen aangenomen met het oog op hun «structurele economische en sociale situatie» (artikel 349 van het Werkingsverdrag).

³ Het standpunt van het Koninkrijk in reactie op het groenboek van de Commissie is te vinden in Kamerstukken II 2008/09, 22 112, nr. 709.

⁴ Dit is aan de orde bij de goedkeuring van Economische Partnerschapsovereenkomst tussen de Cariforum-staten, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds (15 oktober 2008, Bridgetown, *Trb.* 2009, 18). In zijn advies (nog niet openbaar gemaakt; zaaknummer W02.10 0239) constateerde de Raad dat het verdrag zal gelden, enerzijds, voor het grondgebied van de Europese Unie, inclusief ultraperiferie gebieden van de EU in het Caribisch gebied en, anderzijds, voor de staten die lid zijn van de Caribbean Community plus de Dominicaanse Republiek. Het verdrag zal echter niet gelden voor de landen en gebieden overzee die geassocieerd zijn met de Europese Unie, waaronder de Nederlandse Antillen en Aruba. Een nader rapport is nog niet verschenen.

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 IV, E, bijlage, blz. 1.

De realiteit gebiedt onder ogen te zien dat de opvattingen in de vier landen over het Koninkrijk en hun relatie tot het Koninkrijk bepaald niet parallel lopen. In elk van de drie Caribische landen – hoe verschillend ook van elkaar – bestaat een sterk verlangen om de eigen autonomie te benadrukken. Aruba is al in 1986 die weg ingeslagen, en heeft aldus een voorsprong op Curaçao en Sint Maarten, die aan het begin staan van hun ontwikkeling als zelfstandig land binnen het Koninkrijk. Naar het oordeel van de afdeling is onvoldoende nagegaan waaruit dat verlangen – ook in Nederland niet onbekend – voortkomt. Zo kan de indruk ontstaan dat enerzijds wordt verwacht dat het Koninkrijk zich zal onthouden van interventie in wat elk land aanmerkt als zijn eigen domein, terwijl er anderzijds op wordt vertrouwd dat ten volle op het Koninkrijk gesteund kan worden als en zodra de (financiële) omstandigheden daartoe aanleiding geven. Tegelijkertijd is in Nederland het politieke draagvlak voor een actieve betrokkenheid bij het Koninkrijk en bij de drie Caribische zusterlanden allengs minder vanzelfsprekend geworden. Het belang van Nederland bij het Koninkrijk is ook van andere orde dan dat van de drie Caribische landen. Het staat, met als basis de verantwoordelijkheid als koloniale mogendheid van weleer, met name in het kader van de nieuwe internationale ontwikkelingen, zoals het voorkomen van een «failed state».

1.2. Aanpak van deze voorlichting

Het Nederlandse kabinet heeft onlangs zijn visie op het Koninkrijk geformuleerd, met de bedoeling dat ook de andere landen dit doen en dat er daarna een gemeenschappelijke visie wordt ontwikkeld. Aruba heeft in december 2010 haar visie uiteengezet. Curaçao en Sint Maarten geven op dit moment prioriteit aan de opbouw van de nieuwe landen, zo meldt het Nederlandse kabinet.⁵

De Afdeling wijst er in dit verband op dat de verantwoordelijkheden van het Koninkrijk, gelet op de onder 1.1. geformuleerde vragen, de landen gezamenlijk raken. Daarmee is het belang gegeven dat de landen zich juist ook gezamenlijk inspannen voor de beantwoording van deze vragen en voor het ontwikkelen van een zienswijze op het Koninkrijk die in elk van de landen – politiek-bestuurlijk en maatschappelijk – kan rekenen op voldoende draagvlak. Voorkomen moet worden dat elk van de landen zich hier geruime tijd afzonderlijk op bezint, zodat het extra moeilijk wordt om nadien de afzonderlijke zienswijzen met elkaar te verenigen. Hier ligt een duidelijke taak voor de rijksministerraad, met een wezenlijke inhoudelijke inbreng juist ook van de drie Caribische landen, en onder daadwerkelijke regie van zijn voorzitter. Het hierna, onder A. 3.2.e., te noemen Koninkrijkssecretariaat zou een belangrijke rol kunnen spelen in de inhoudelijke ondersteuning.

De Afdeling hoopt dat deze voorlichting een bijdrage kan leveren aan een debat dat is gericht op het bereiken van de hiervoor bedoelde gezamenlijke zienswijze.

De Raad van State heeft in eerdere adviezen en voorlichtingen benadrukt dat er diverse dringende vraagstukken spelen binnen het Koninkrijk, en dat die vraagstukken (vooralsnog) doeltreffend kunnen worden aangepakt zonder wijziging van het Statuut.¹ De problemen die om een oplossing vragen – vraagstukken van internationale criminaliteit, sociaaleconomische ontwikkeling, versterking van het bestuur, verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, vermindering van schooluitval en realisering van de rechten van de mens in brede zin – kunnen ook niet wachten op een wijziging van het Statuut, die immers veel tijd en aandacht zal kosten. Deze problemen kunnen overigens ook niet alleen worden opgelost door onderlinge samenwerking tussen regeringen: het Koninkrijk omvat meer. Samenwerking van andere overheden, en tussen maatschappelijke organisaties en bedrijven, speelt een ten minste even belangrijke rol. Die samenwerking hangt niet af van de staatkundige structuur van het Koninkrijk.

Ook daarom neemt de Afdeling in deze voorlichting de staatkundige situatie zoals deze per 10/10/10 bestaat – en daarmee het thans geldende Statuut – als uitgangspunt en gegeven. Zij acht beschouwingen van haar kant over mogelijke verdere staatkundige veranderingen in dit stadium niet zinvol. Dit sluit uiteraard niet uit dat in een of meer landen wél discussie wordt gevoerd over eventuele verdere veranderingen, en over de daaraan verbonden (internationale) gevolgen.² Voorkomen moet echter worden dat die discussie (opnieuw) veel tijd en energie kost en mede daardoor een effectieve (en gezamenlijke) aanpak van urgente maatschappelijke problemen uitblijft.

2. Autonomie van de landen; de waarborgfunctie van het Koninkrijk

2.1 Inleiding

Zoals al opgemerkt, heeft de Raad van State in eerdere adviezen steeds aangegeven dat het voor effectief handelen in Koninkrijksverband niet nodig is eerst het Statuut te wijzigen.³ Het Statuut biedt vele mogelijkheden tot gezamenlijk optreden. Van sommige van die mogelijkheden is in de afgelopen jaren ook gebruik gemaakt; de kustwacht is een voorbeeld. Bij de herstructurering van het Koninkrijk is een groot aantal consensusrijkswetten tot stand gebracht, bij voorbeeld op het gebied van de rechtspraak en de rechtshandhaving. Onderzocht zou moeten worden wat de ervaringen zijn geweest met deze vormen van samenwerking, zodat ook in samenwerkingsmogelijkheden die tot nu toe niet zijn benut, daarmee rekening kan worden gehouden.

De Afdeling geeft hierna, in § A.2.6, een overzicht van de mogelijkheden voor samenwerking tussen de landen en optreden door het Koninkrijk. Daarbij dient steeds voorop te staan dat de autonomie van de landen zoveel mogelijk wordt gerespecteerd. Daaraan voorafgaand zal zij, in § A.2.2 – 2.5, ingaan op de verhouding tussen deze autonomie van de landen en de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk, zoals neergelegd in artikel 43, tweede lid, Statuut (de zogenoemde waarborgfunctie).

2.2 Koninkrijksaangelegenheden en de autonomie van de landen

Het constitutionele recht van het Koninkrijk stelt de autonomie van de landen voorop. De landen van het Koninkrijk behartigen, zoals ook in de preambule van het Statuut staat vermeld, zelfstandig hun eigen aangelegenheden.⁴ Het Statuut omschrijft welke onderwerpen aangelegenheid van het Koninkrijk zijn; dat is in hoofdzaak te vinden in de artikelen 3 en 43, tweede lid.

¹ Bijvoorbeeld het advies van 10 december 2004 ter gelegenheid van 50 jaar Raad van State van het Koninkrijk, punt 4a (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 26, blz. 1 en 5–6).

² Het is opmerkelijk dat de toekomstnotitie van het Nederlandse kabinet zowel begint als eindigt met een verwijzing naar een mogelijk einde van het Koninkrijk.

³ Advies 50 jaar Raad van State van het Koninkrijk, punt 4a (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 26).

⁴ Artikel 41, eerste lid, van het Statuut.

In artikel 3, eerste lid, van het Statuut worden acht onderwerpen opgesomd die aangelegenheden van het Koninkrijk zijn. Het betreft onderwerpen die de eenheid van het Koninkrijk of een betere verzorging van de belangen van de landen betreffen.¹ Op grond van het tweede lid van artikel 3 kunnen «in gemeen overleg» ook andere onderwerpen tot aangelegenheden van het Koninkrijk worden verklaard. Zoals uit de toelichting op het Statuut blijkt, brengt de rijksband die tussen de landen bestaat wel met zich dat bij de keuze van de aangelegenheden van het Koninkrijk de zelfstandigheid van de landen zoveel mogelijk dient te worden gerespecteerd. In het Statuut worden, volgens de officiële toelichting, de aangelegenheden van het Koninkrijk dan ook limitatief opgesomd.² Op deze wijze wordt de autonomie van de landen zeker gesteld.³ De Koninkrijks sfeer kan niet tegen de wil van de landen worden uitgebreid. Over onderwerpen die niet als een Koninkrijksaangelegenheid zijn aangemerkt, kunnen dan ook in beginsel slechts onderlinge regelingen worden getroffen op grond van artikel 38.

Waar het gaat om de verhouding tussen de autonomie van de landen en de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk, verdient artikel 43 Statuut meer in het bijzonder aandacht. Daarom zal de Afdeling hierna nader ingaan op deze bepaling. Daartoe zal zij eerst aandacht besteden aan de betekenis van deze bepaling uit een oogpunt van de kwaliteit van het bestuur (§ A.2.3). Daarna gaat zij in op de heersende interpretatie van het gebruik van artikel 43, tweede lid (§ A.2.4), gevolgd door een mogelijke nieuwe benadering (§ A.2.5).

2.3. De kwaliteit van het bestuur: voorwerp van voortdurende zorg

Een zorgplicht

Artikel 43, eerste lid, Statuut bepaalt: «Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur.» Aansluitend bepaalt het tweede lid: «Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is aangelegenheid van het Koninkrijk.»

De Afdeling ziet de onderwerpen van de in het eerste lid neergelegde zorgplicht voor elk van de landen als even zo vele criteria/vereisten waarvan de effectuering, in hun samenhang, de kwaliteit van het bestuur bepaalt. De opbouw van artikel 43 als geheel is duidelijk over de verdeling van verantwoordelijkheid: de zorgplicht, en daarmee de eerste verantwoordelijkheid, ligt bij de landen; bij het Koninkrijk ligt een verantwoordelijkheid in tweede linie, de zogenoemde waarborgfunctie. Aldus zijn door de opdracht van artikel 43 de verantwoordelijkheid van de landen en die van het Koninkrijk voor de kwaliteit van het bestuur binnen het Koninkrijk op bijzondere wijze met elkaar verknoot.

Kwaliteitseisen

Alvorens nader in te gaan op de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de waarborgfunctie, meent de Afdeling er goed aan te doen eerst enige aandacht te geven aan de genoemde kwaliteitseisen. Daarvoor is te meer aanleiding omdat de afgelopen jaren de aandacht voor alles is uitgegaan naar de institutionele veranderingen zoals deze op 10/10/10 hun beslag hebben gekregen. Nu dat proces van staatkundige verandering (voor dit moment) is afgesloten, mag en moet de aandacht weer ten volle uitgaan naar de realisatie van de in artikel 43 Statuut neergelegde vereisten voor de kwaliteit van bestuur. Daartoe moet over het bereik en de inhoud van elk van deze vereisten voldoende duidelijkheid bestaan.

¹ Officiële toelichting bij artikel 3 van het Statuut, W. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 1957, blz. 262.

² Naast artikel 3 verklaart ook artikel 43, tweede lid, nog een onderwerp uitdrukkelijk tot Koninkrijksaangelegenheid; dat artikel komt hierna nog aan de orde. Bepalingen van de Grondwet die betrekking hebben op Koninkrijksorganen zijn, op grond van artikel 5 Statuut, eveneens aangelegenheid van het Koninkrijk. C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, 2e druk, Deventer, 2005, blz. 67 en 78.

³ Advies over de ontwerp-algemene maatregel van rijksbestuur met nota van toelichting, houdende regeling van de instelling van de Kustwacht in oprichting voor de Nederlandse Antillen en Aruba (Bijvoegsel Staatscourant van 9 januari 1996, nr. 6; zaaknummer W07.95 0142).

Voor de fundamentele menselijke rechten en vrijheden zijn kader en richtsnoer te vinden in de verdragen op het terrein van de rechten van de mens – die voor alle vier landen van het Koninkrijk geldend zijn – alsmede in de bepalingen over de grondrechten zoals neergelegd in de Grondwet en Staatsregelingen. Daarbij dient ook de jurisprudentie van internationale en nationale rechterlijke colleges dienaangaande te worden betrokken.¹ Het vereiste van rechtszekerheid is één van de kernelementen van de rechtsstaat, en omvat onder meer een behoorlijke rechtspleging en rechtshandhaving.² Het vormt een opdracht aan de wetgever en het bestuur, met ook hier een toets door de rechter.

In verhouding tot de voorgaande vereisten, is het vereiste van deugdelijkheid van bestuur op voorhand veel minder duidelijk bepaald, terwijl het hooguit op onderdelen wordt geconcretiseerd door rechterlijke toetsing. Deugdelijkheid van bestuur³ betreft in elk geval de instituties van de democratische rechtsstaat: hun interne functioneren én hun interactie, in het stelsel van *checks and balances*. Daarnaast kan men, in een ruimere uitleg, de eis van deugdelijkheid ook meer materieel uitleggen: het waarborgen voor de burgers van de essentiële voorwaarden voor een menswaardig bestaan. In alle gevallen strekt de eis van deugdelijkheid van bestuur zich ook uit naar inhoudelijke deskundigheid, effectiviteit en een verantwoord financieel beleid en beheer. Verder omvat deugdelijkheid van bestuur ook het voorkomen van corruptie en het recht doen aan het vereiste van integriteit van politieke en ambtelijke functionarissen, alsmede transparantie van bestuur.

Realisatie van de kwaliteitseisen

Tussen de vier landen van het Koninkrijk, en meer in het bijzonder tussen Nederland enerzijds en de drie Caribische landen anderzijds, bestaan grote verschillen. Nederland heeft een lange traditie als het gaat om de ontwikkeling als democratische rechtsstaat, en om de opbouw (en herijking) van de verzorgingsstaat. Ook uit een oogpunt van bevolkingsomvang en -samenstelling, sociaaleconomische en sociaal-culturele ontwikkeling en kenmerken alsmede internationale verplechting bevindt Nederland zich in een andere situatie dan de drie Caribische landen. Dit alles betekent dat de uitgangssituatie waarin Nederland verkeert, en de opgaven waarvoor ook Nederland zich gesteld ziet waar het gaat om behoud en versterking van de kwaliteit van het bestuur, moeilijk te vergelijken zijn met de situatie van de drie Caribische landen.

Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn elk een autonoom land, met als een belangrijk kenmerk dat zij eilanden zijn, met een relatief beperkt aantal inwoners. Om die laatste reden worden dergelijke landen wel aangeduid als microstaat. De staatsregelingen van deze drie landen voorzien in alle instituties van de democratische rechtsstaat zoals Nederland deze kent, maar daar als resultaat van jarenlange ontwikkeling. In elk van de vier landen bepaalt het functioneren van deze instituties mede de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan de bovengenoemde kwaliteitseisen, met name ook die van de deugdelijkheid van bestuur.

Aruba, Curaçao en Sint Maarten staan daarbij voor een niet geringe bestuurlijke opgave. Hun traditie als zelfstandig land is nog kort (Aruba) tot uiterst kort (Curaçao en Sint Maarten). Als microstaat is hun draagvlak nu eenmaal beperkt, met alle gevolgen van dien voor de bestuurskracht. Bovendien is de afstand tussen politieke en bestuurlijke functionarissen en de kiezers/burgers kort. Het welvaartspeil van veel burgers is relatief laag, terwijl opwaartse mobiliteit de nodige beperkingen kent. Met alle verschillen tussen de drie Caribische landen, leidt het samenstel van factoren als de vorengenoemde ertoe dat vormen van patronage en

¹ Alsmede, waar van toepassing, de uitleg door verdragscomités.

² Advies 50 jaar Raad van State van het Koninkrijk, punt 4d (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 26).

³ In deze wordt tegenwoordig vaak ook het begrip *good governance* gebruikt.

cliëntelisme er een belangrijk kenmerk zijn van de politiek-bestuurlijke cultuur.

In zijn recente proefschrift wijst Nauta voor Curaçao er op dat spanning bestaat tussen bepaalde sociaal-culturele kenmerken van Curaçao en het bestuursmodel met de instituties van de democratische rechtsstaat zoals deze, overeenkomstig de Grondwet voor het land Nederland, zijn neergelegd in de staatsregeling van de (toenmalige) Nederlandse Antillen. Zijn conclusie is dat deze kenmerken in de weg staan aan adequaat functioneren van dat bestuursmodel op Curaçao.¹

Het voorgaande brengt de Afdeling tot de conclusie dat de uitgangssituatie voor het ten volle recht doen aan de eis van deugdelijkheid van bestuur voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten – wat er ook zij van de verschillen tussen deze drie landen – wezenlijk verschilt van die van Nederland. Verder moet worden onderkend dat binnen het Koninkrijk als geheel de opvattingen over de beste manier om uitvoering te geven aan deze eis de nodige verscheidenheid kennen. Artikel 43, eerste lid, Statuut geeft overigens een grondslag voor verschillen in opvatting. Het is tegelijk echter ook aan de partners in het Koninkrijk om gezamenlijk te bepalen welke verschillen binnen dat Koninkrijk nog aanvaardbaar zijn, en daarmee welke waarborgen elk van de landen tenminste aan zijn burgers moet verschaffen om niet in conflict te komen met de opdracht van artikel 43 Statuut.

2.4 De waarborgfunctie: heersende uitleg; middelen

Zoals hiervoor al opgemerkt, wordt in artikel 43, eerste lid, Statuut vooropgesteld dat de landen verantwoordelijk zijn voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. In aanvulling op deze landstaak, heeft het Koninkrijk de taak deze rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur te waarborgen: de – veel besproken – waarborgfunctie ingevolge artikel 43, tweede lid, Statuut.

Bij de totstandkoming van het Statuut werd in de toelichting benadrukt dat de mogelijkheid van ingrijpen vanwege het Koninkrijk moet bestaan, indien in de landen een toestand is ontstaan die in strijd is met de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. In de memorie van toelichting werd uiteengezet:

«Uiteraard moet bij de beoordeling van de deugdelijkheid van het bestuur volledig rekening worden gehouden met de middelen, waarover het land beschikt. Het spreekt voorts vanzelf, dat niet het tekortschieten van enig landsorgaan alleen zulk een maatregel kan medebrengen. Slechts wanneer in het land zelf geen redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk zou blijken, kan het nemen van een maatregel in overweging komen. Een uitputtende opsomming van de maatregelen, die in aanmerking kunnen komen, is niet te geven. De wijze, waarop moet worden gereageerd, hangt af van de omstandigheden. Slechts kan als algemeen beginsel worden gesteld, dat ingrijpen niet verder mag gaan dan de omstandigheden strikt noodzakelijk maken. Voorts dient het ingrijpen steeds gericht te zijn op zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand.»²

Deze passage geeft de heersende opvatting over artikel 43, tweede lid, nog steeds adequaat weer. Deze opvatting houdt in dat de bepaling is te zien als een vangnet en een ultimum remedium. Voor daadwerkelijk optreden van het Koninkrijk kan alleen reden en rechtvaardiging bestaan

¹ Oberon Nauta, *Goed bestuur in de West. Institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen* (proefschrift Universiteit Utrecht, 17 juni 2011). Nauta spreekt voor Curaçao onder meer van een onvoltooid emancipatieproces en rigide sociale stratificatie. Hij wijst ter vergelijking op de Brits-Caribische (ei)landen Barbados en Anguilla, die met Curaçao vergelijkbare sociaal-culturele kenmerken hebben, maar die volgens rapportages van de Verenigde Naties beter scoren op het punt van goed bestuur. Hij verklaart dat verschil uit de invloed van het Westminster-bestuursmodel op het stelsel van checks and balances van beide eilanden. Daardoor zou daar minder ruimte bestaan voor vormen van patronage en cliëntelisme, hetgeen het functioneren als democratische rechtsstaat ten goede zou komen. Onlangs is een onderzoek afgesloten naar de staat van bestuur van Aruba. Dit onderzoek is uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, in opdracht van de minister-president van Aruba en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie het rapport van dat onderzoek (verschijnt binnenkort): A.W. Weenink, C.M. Klein Haarhuis, R.J. Bokhorst en M. Smit (2011). *De staat van bestuur van Aruba, Een onderzoek naar de deugdelijkheid van bestuur en de rechtshandhaving*. Den Haag, WODC Onderzoek en Beleid nr. 297.

² Kamerstukken II 1953/1954, 3 517, nr. 3, Toelichting op het Statuut, bladzijde 15. Vergelijk Van Helsdingen, a.w., blz. 482.

indien voldoende grond bestaat voor het oordeel dat een land in zijn verantwoordelijkheid ex artikel 43, eerste lid, ernstig en langdurig tekort schiet, terwijl geen uitzicht bestaat op verbetering. Het optreden van het Koninkrijk behoort tijdelijk te zijn, gericht op een zo spoedig mogelijk herstel van het betreffende land in al zijn bevoegdheden.

Indien het Koninkrijk de in artikel 43, tweede lid, Statuut als opdracht neergelegde waarborgfunctie wil uitoefenen, staan daarvoor verschillende middelen ter beschikking.

Tijdelijke voorzieningen

Op grond van artikel 51 Statuut kan bij algemene maatregel van rijksbestuur een voorziening worden getroffen wanneer een orgaan in Aruba, Curaçao of Sint Maarten niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het volgens het Koninkrijksrecht of het internationaal recht moet verrichten. Ook artikel 51 wordt doorgaans getypeerd als een ultimatum remedium. Uit het feit dat artikel 51 tot dusverre nog niet is gebruikt, blijkt wel de uitzonderlijke aard van deze bepaling.¹

Artikel 51 wordt ook wel aangeduid als «taakverwaarlozingsbepaling». In de bijzondere omstandigheden van overgang naar een nieuwe staatkundige ordening, die zich in de afgelopen periode heeft voorgedaan, vond de Raad van State het juist om te spreken van taakwaarneming: in deze omstandigheden had artikel 51, indien gebruikt, het karakter van een hulpmiddel, gericht op het bevorderen van een spoedige overgang naar de beoogde nieuwe structuur. Spreken in termen van taakwaarneming impliceert, anders dan bij taakverwaarlozing, geen verwijtbaarheid jegens het desbetreffende bestuursorgaan voor tekortschieten in de vervulling van zijn taak. Zowel bij het ontwerp-Besluit tijdelijk financieeltoezicht BES als bij de ontwerp-Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten heeft de Raad geadviseerd niet alleen artikel 38, maar ook artikel 51 als grondslag aan te wijzen. Deze suggestie werd echter niet overgenomen. De Koninkrijksregering was van mening dat ingrijpen op basis van artikel 51 Statuut ultimatum remedium is, en dat daar geen aanleiding voor bestond nu de eilandgebieden Bonaire, St. Eustatius en Saba en het land Nederlandse Antillen met Nederland overeenstemming hadden bereikt over een vrijwillige regeling, op basis van artikel 38.²

¹ Voorlichting over mogelijkheden tot versnelling van het transitieproces naar de nieuwe staatkundige verhoudingen tussen Nederland, de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten, punt 3b (Kamerstukken II 2007/08, 31 568, nr. 2, bijlage; zaaknummer W04.08.0213/K).

² Zie de adviezen over het ontwerpbesluit tijdelijk financieel toezicht BES (zaaknummer W04.07 0242) en over de ontwerp-Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten (zaaknummer W04.10 0085).

³ Artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba; artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao; Artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten.

⁴ Koninklijk besluit van 30 juni 1998, nr. 98.002938. Borman, a.w., blz. 184.

⁵ Deze bevoegdheid wordt uitgewerkt in artikel 22 van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba, artikel 22 van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao en artikel 22 van het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten.

Hoger toezicht

Elk van de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is bevoegd een landsverordening of een hem voorgedragen landsbesluit niet vast te stellen als hij de verordening of het besluit in strijd acht met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is. In een eventueel daardoor gerezen geschil beslist de Koninkrijksregering. De Raad van State van het Koninkrijk moet hierover eerst worden gehoord.³ Deze vorm van hoger toezicht is één keer toegepast.⁴

Voorts kan de Koninkrijksregering op grond van artikel 50 een wetgevende of bestuurlijke maatregel van een van de landen schorsen en vernietigen als deze maatregel in strijd is met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is. Ook over dit besluit wordt de Raad van State van het Koninkrijk gehoord.⁵

Deze zogeheten spontane vernietigingsbevoegdheid is een van de instrumenten die de Koninkrijksregering heeft om te waken over de kwaliteit van het bestuur in de landen. De bevoegdheid is echter beperkt tot een rechtmatigheidstoetsing en een toetsing aan de belangen die tot de

aangelegenheid van het Koninkrijk behoren. Deze bevoegdheid is nog nooit toegepast.

Ingrijpen van de Koninkrijksregering bij de totstandkoming van landsverordeningen en landsbesluiten is hoe dan ook een bevoegdheid die met grote terughoudendheid dient te worden toegepast. Dat past bij de staatkundige structuur van het Koninkrijk, waarin de autonomie van de landen vooropstaat; ook de toetsingscriteria nodigen ertoe uit het instrument alleen in uitzonderlijke situaties te gebruiken.

Naast de hiervoor genoemde middelen voor hoger toezicht zoals deze gelden voor alle Caribische landen, is er sinds kort ook een – in consensuswetgeving neergelegde – tijdelijke regeling voor financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten. Dit toezicht wordt uitgeoefend door het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Daarvan worden de vier leden bij koninklijk besluit benoemd; van hen worden twee leden benoemd op aanbeveling van de Minister-President van Curaçao respectievelijk Sint Maarten. Het college toetst het begrotingsbeleid en de uitvoering op financiële deugdelijkheid. Indien het college van oordeel is dat het beleid daaraan niet voldoet, kan de raad van ministers van het Koninkrijk de landsregering een aanwijzing geven. Ook kan de raad van ministers van het Koninkrijk onder bepaalde omstandigheden bepalen dat financiële verplichtingen vooraf door het college moeten worden goedgekeurd.¹ Het financieel toezicht op de landen heeft een tijdelijk karakter: de raad van ministers van het Koninkrijk kan het toezichtregime verlichten of opheffen.²

Het opdragen van bevoegdheden aan de Koninkrijksregering

Artikel 52 van het Statuut bepaalt dat bij landsverordening bevoegdheden met betrekking tot landsaangelegenheden kunnen worden toegekend aan de Koning als hoofd van het Koninkrijk (lees: aan de Koninkrijksregering) en aan de Gouverneur als orgaan van het Koninkrijk.³ Dit kan alleen met goedkeuring van de Kroon. Daarbij is van belang dat een landsaangelegenheid door toepassing van artikel 52 geen Koninkrijksaangelegenheid wordt.⁴

Artikel 52 is in het verleden vooral toegepast bij het toezicht op de eilandgebieden van de toenmalige Nederlandse Antillen; dit hield verband met het feit dat het (tot 1986 bestaande) eilandgebied Aruba het hoger toezicht liever belegd zag bij het Koninkrijk dan bij Antilliaanse organen.⁵ Met de opheffing van de eilandgebieden als afzonderlijke bestuurslaag zijn die regelingen vervallen.

2.5 De waarborgfunctie: een nieuwe benadering

Het delicate van de balans tussen de autonomie van de landen en de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk heeft ertoe geleid dat nog nooit is opgetreden op grond van artikel 43, tweede lid, Statuut. Zulk optreden is ook in de toekomst niet snel te verwachten. Dit neemt niet weg dat de enkele mogelijkheid van een dergelijk optreden al spanning geeft. Deze spanning bestaat door een tegenstelling van zienswijzen:

- de Caribische landen zien de genoemde bepalingen als een schaduw en een bedreiging voor hun autonomie. Dat kan leiden tot reacties waarbij de autonomie extra wordt benadrukt;⁶
- in Nederland lijken deze bepalingen daarentegen te worden gezien als een opening om invulling te geven aan een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van bestuur ook in de Caribische landen, waar nodig met voorbijgaan aan de autonomie van het betreffende land.

Complicerende factor bij dit alles is dat de staatkundige entiteiten «Koninkrijk» en «Nederland» zeker in de beeldvorming gemakkelijk in elkaar overvloeien. Dat is niet zo verwonderlijk. Het Koninkrijk heeft geen eigen organen: Koninkrijksorganen ontbreken of zijn opgebouwd vanuit

¹ Artikelen 13, 16, 18 en 20 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

² Artikel 33 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

³ Voorlichting over mogelijkheden tot versnelling van het transitieproces naar de nieuwe staatkundige verhoudingen tussen Nederland, de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten (Kamerstukken II 2007/08, 31 568, nr. 2, bijlage; zaaknummer W04.08.0213/K).

⁴ Borman, a.w., blz. 68.

⁵ Borman, a.w., blz. 50–51.

⁶ Suzy Römer, «De Raad als adviseur in een veranderend Koninkrijk, de visie van een politica», in H.D. Tjeenk Willink e.a. (red.), *De Raad van State in perspectief*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2011, blz. 163vv (verschijnt op 5 oktober 2011).

Nederlandse staatsorganen, met vertegenwoordigers van de andere landen daaraan toegevoegd (zie nader hierna, onder 3.1.). Er is geen algemeen kiesrecht op Koninkrijksniveau. Deze situatie verklaart althans ten dele de nadruk die in de Caribische landen wordt gelegd op autonomie: betrokkenheid van het Koninkrijk wordt, niet geheel ten onrechte, gezien als bemoeienis vanuit Nederland.

Naar het oordeel van de Afdeling kan de in artikel 43, tweede lid, Statuut vervatte opdracht ook op een andere wijze worden benaderd dan als een als ultimum remedium te gebruiken bevoegdheid, zoals behandeld in § A.2.4. Deze benadering gaat uit van de verantwoordelijkheid die de vier landen, verenigd binnen het verband van het Koninkrijk, gezamenlijk hebben voor de kwaliteit van bestuur in alle delen van het Koninkrijk. In deze andere – nieuwe – benadering van artikel 43, tweede lid, is deze bepaling veeleer te zien als een prikkel om in gezamenlijke afstemming van de vier landen te komen tot het bepalen van een ondergrens voor de verwezenlijking van de in het eerste lid van artikel 43 neergelegde waarden die, naar gezamenlijk inzicht, overal in het Koninkrijk zal moeten gelden, om te verzekeren dat de waardengemeenschap die het Koninkrijk wil zijn daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het hierop te richten overleg zal kunnen plaatsvinden op de grondslag van artikel 36 Statuut (dat inhoudt dat de landen elkaar hulp en bijstand verlenen) en artikel 37, eerste lid, Statuut (dat de landen de ruimte biedt om overleg te plegen over aangelegenheden waarbij de belangen van twee of meer landen zijn betrokken).

Een dergelijke – meer dynamische – interpretatie zou aanleiding kunnen geven voor een periodieke audit of visitatie in elk van de vier landen, uit te voeren door een onafhankelijke en Koninkrijksbreed samengestelde commissie, die haar grondslag kan hebben in artikel 36 en 37 in combinatie met artikel 43, eerste lid, van het Statuut. Deze commissie zou de opdracht moeten hebben om na te gaan of de genoemde ondergrens wordt gerespecteerd. Mocht de commissie concluderen dat dit niet het geval is, dan zou zij ook moeten analyseren wat daarvan de oorzaken zijn, en welke maatregelen het betreffende land al dan niet (mede) met gebruik van onderlinge hulp en bijstand op de voet van artikel 36 Statuut, zou kunnen of zou moeten nemen om de vereiste verbetering te bereiken. De Afdeling wijst er verder op dat een positief oordeel van de commissie een stimulans zal zijn voor het betreffende land. Daarnaast kunnen een of meer van de andere landen wellicht ook lessen ontleen aan haar rapportages.

De Afdeling wijst erop dat deze benadering goed aansluit bij de toetsing die in het kader van de recente staatkundige hervorming is verricht. Ter voorbereiding van de Slot-Ronde Tafelconferentie van 9 september 2010 is door een gemengd samengestelde commissie bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken landen van het Koninkrijk op grond van vooraf vastgestelde criteria beoordeeld in hoeverre de nieuwe landen gereed waren om de landstaken op het terrein van wetgeving, bestuur en rechtspraak uit te voeren.¹ De voorgestelde werkwijze komt hiermee in belangrijke mate overeen. Het ligt voor de hand om bij de verdere uitwerking inspiratie te putten uit de ervaringen die tijdens het staatkundige hervormingsproces hiermee zijn opgedaan. Voorts kan wellicht inspiratie worden ontleend aan de procedures die binnen bepaalde internationale organisaties – te denken valt aan de Europese Unie en de Wereldbank – worden toegepast met betrekking tot de vaststelling van criteria voor goed bestuur («good governance») en de wijze waarop wordt onderzocht en getoetst of landen in de praktijk aan deze criteria voldoen

¹ Voor landstaken die Curaçao of Sint Maarten op de datum van transitie op grond van de toetsingscriteria niet of onvoldoende kon uitvoeren werd een bijzondere voorziening getroffen in de Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten.

In de uitwerking van de hiervoor bedoelde aanpak zal de eerste stap moeten bestaan uit het gezamenlijk bepalen van de onderwerpen – zowel op institutioneel terrein als op dat van als cruciaal aangemerkte beleids-terreinen – waarop de verschillende audits zich met name zouden moeten richten. Tevens zal de commissie moeten bepalen welke criteria gehanteerd moeten worden om te beoordelen of, met inachtneming van de differentiatie die mede voortvloeit uit de autonomie van de landen, de bovenbedoelde ondergrens voldoende wordt gerespecteerd. Ook zal het nodig zijn te komen tot een procedure die waarborgt dat de vier landen in een open verstandhouding samen gelijk optrekken, en dat de voor een goede beoordeling vereiste informatie steeds tijdig beschikbaar is.

Met een benadering als hier bedoeld wil de Afdeling door onderlinge samenwerking schending van de eisen van artikel 43 Statuut voorkomen. Preventie met toepassing van artikel 36 en 37 betekent dat de landen onderling en op voet van gelijkheid samenwerken. Naar de mate waarin de landen beter slagen in een aanpak als hier bedoeld, zal de kans geringer zijn dat voor het Koninkrijk op enig moment aanleiding zou ontstaan om op te treden op basis van artikel 43, tweede lid, Statuut.

Deze interpretatie veronderstelt:

- de bereidheid van de vier landen om zich, uit de kracht van hun autonomie, open te stellen voor, en mee te werken aan de hiervoor bedoelde gezamenlijke audits;
- de bereidheid van elk van de vier landen om, in het kader van § 3 Statuut, in het eigen land daadwerkelijk bij te dragen aan verbetering wanneer de analyse van de situatie aldaar daartoe aanleiding geeft.

2.6. Samenwerking tussen de landen

De landen van het Koninkrijk kunnen, met behoud van hun autonomie, onderling samenwerken. Het Statuut noemt verschillende mogelijkheden daarvoor: het verlenen van hulp en bijstand (artikel 36), het voeren van overleg over aangelegenheden waarbij de belangen van de landen betrokken zijn (artikel 37), en het treffen van onderlinge regelingen (artikel 38).

De artikelen 36 en 37 zijn in de vorige paragraaf al ter sprake gekomen. Artikel 38 geeft de landen van het Koninkrijk de mogelijkheid onderlinge regelingen te treffen. Dergelijke regelingen kunnen op grond van artikel 38, tweede lid, worden vastgesteld bij rijkswet of bij algemene maatregel van rijksbestuur, maar zij kunnen op grond van artikel 38, eerste lid, ook vormvrij worden vastgesteld. Een vormvrije onderlinge regeling kan geen bepalingen bevatten die afwijken van algemeen verbindende voorschriften en kan evenmin bepalingen bevatten die burgers rechtstreeks kunnen binden.¹

Artikel 38 stelt geen beperkingen aan de onderwerpen die bij onderlinge regeling kunnen worden geregeld. Voor het coördineren van wetgeving stelt artikel 38 slechts één grens: de landen dienen bij hun wetgeving en bestuur de bepalingen van het Statuut in acht te nemen.² Artikel 38 gaat uit van onderlinge overeenstemming – consensus – tussen de betrokken landen. Of die consensus bestaat, zal niet altijd uit de procedure blijken: de procedure voor het tot stand brengen van een rijkswet als bedoeld in het tweede lid van artikel 38 voorziet niet in instemming door de Staten van de landen; zij worden alleen gehoord.³ Bij het tot stand brengen van een consensusregeling zal echter moeten worden gewaarborgd dat elk van de landen met de regeling instemt, ook als dat niet door de procedure wordt vereist. Deze instemming is niet aan een bepaalde vorm of procedure gebonden; het is een materieel begrip. Instemming kan blijken

¹ Voorlichting inzake mogelijkheden voor gefaseerde herstructurering van de BES-eilanden, punt 3a (Kamerstukken II 2007/08, 31 568, nr. 2, bijlage). Borman, a.w., blz. 197.

² Advies 50 jaar Raad van State van het Koninkrijk, punt 4f (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 26).

³ Artikelen 15 en 16 van het Statuut.

in het normale overleg over een regeling. Ook een consensusregeling die slechts twee of drie landen aangaat, kan tot stand komen; dan is alleen de instemming van die landen vereist.

Een onderlinge regeling is geen rechtshandeling van het Koninkrijk; zij komt tot stand door samenwerking tussen organen van de betrokken landen. Bij het tot stand brengen van een onderlinge regeling zijn de landsorganen ieder vanzelfsprekend gebonden aan de eigen constitutie. Anders dan ten aanzien van verdragen,¹ voorziet het constitutionele recht van het Koninkrijk niet in de mogelijkheid om bij consensusregeling af te wijken van de Grondwet of de Staatsregelingen.

In het kader van de staatkundige verandering is op basis van artikel 38 een aantal consensusrijkswetten tot stand gekomen op het gebied van de politie, de justitie en de rechtspleging, en voor het financieel toezicht op de landen. Het gaat om regelingen met een sterk verticaal karakter; zij waren vanuit Nederland een voorwaarde om in te stemmen met de vorming van de nieuwe landen. In de Caribische landen heeft een zo ruim gebruik van de figuur van consensusrijkswet weerstanden opgeroepen. Er moet daarom rekening mee worden gehouden dat de consensusregeling, op zichzelf een waardevol instrument, daardoor enigszins bot is geworden.

3. Het democratisch deficit

3.1 Het probleem

De organen van het Koninkrijk zijn veelal in het leven geroepen door aan te knopen bij bestaande organen en procedures van het land Nederland. Zo is de wetgevende taak op het niveau van het Koninkrijk niet opgedragen aan afzonderlijke organen. Dit betreft allereerst de volksvertegenwoordiging: het Koninkrijk kent niet een eigen Koninkrijksparlament, met daarbij behorend en passend geregeld kiesrecht. Bij de besluitvorming over rijkswetsvoorstellen hebben alleen de leden van de Tweede en de Eerste Kamer stemrecht; de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen schriftelijk en mondeling hun inbreng leveren.² Tot stand brengen van een Koninkrijksparlament, met bijbehorend kiesrecht, zou recht doen aan het vereiste dat in een democratie wetgeving (mede) dient te berusten op de stem van alle burgers. Het zou echter wijziging vereisen van de bestaande structuren. In § A.1.2 heeft de Afdeling aangegeven dat en waarom zij in deze voorlichting uitgaat van de thans bestaande structuren (zie verder hierna, § A.3.2). Om die reden ziet zij er van af hier nader in te gaan op het vraagstuk van een Koninkrijksparlament.³

Vervolgens vraagt, voor wetgeving en bestuur, de raad van ministers de aandacht. De Rijksministerraad bestaat uit de leden van de ministerraad van Nederland en de Gevolmachtigde Ministers voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, die optreden als vertegenwoordigers van hun landsregering.⁴ De Gevolmachtigde Ministers hebben niet een eigen beleidsterrein, maar vertegenwoordigen hun regering voor alle beleidsterreinen waarop het Koninkrijk zich begeeft. De Nederlandse ministers fungeren tevens als ministers van het Koninkrijk.⁵ Door deze opzet heeft de Rijksministerraad een ander karakter dan het kabinet van een land binnen het Koninkrijk. Binnen een land kan een kabinet alleen aantreden op basis van vertrouwen in het parlement; het vertrouwen wordt doorgaans gevestigd op basis van een regeerakkoord en eventueel een regeringsverklaring. Daarna wordt uitgegaan van de eenheid van kabinetsbeleid, waarbij elke minister in het bijzonder verantwoordelijk is voor zijn eigen beleidsterrein.

¹ Artikel 91, derde lid, van de Grondwet. De Grondwet bevat op dit punt Koninkrijksrecht.

² Artikelen 14 tot en met 18 van het Statuut. De Afdeling bestuursrechtspraak (21 november 2006, LJN: AZ3201) zag in deze situatie voldoende reden om vast te stellen dat het Statuut voorziet in democratisch gelegiti-meerde inbreng van de ingezetenen van alle landen van het Koninkrijk – al is aan de inbreng voor de landen niet steeds op dezelfde wijze vorm gegeven – zodat er geen inbreuk is op het kiesrecht, gewaarborgd in artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

³ Bij de vormgeving van zo'n Koninkrijksparlament rijzen overigens lastige vragen, die onder meer verband houden met de getalsverhouding tussen de drie Caribische landen en Nederland, en met het gegeven dat de Eerste Kamer niet rechtstreeks wordt gekozen.

⁴ Artikel 7 van het Statuut.

⁵ De mate waarin dat het geval is hangt af van de mate waarin een beleidsterrein tot de Koninkrijksaangelegenheden behoort. Omdat defensie en de buitenlandse betrekkingen daartoe behoren, treden de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken feitelijk altijd op als Koninkrijksminister. Voor andere terreinen, zoals het onderwijs, is die portefeuille bijna leeg. Borman, blz. 84–85.

De Rijksministerraad functioneert niet op basis van een regeerakkoord. Er is geen Koninkrijksparlement dat het vertrouwen collectief kan opzeggen in alle ministers van het Koninkrijk. De Gevolmachtigde Ministers zijn geen Koninkrijksministers. Zij handelen namens de regeringen van hun land, die hen benoemen en ontslaan, en zijn daarom niet individueel verantwoordelijk jegens de Staten-Generaal, zoals door de Koning benoemde ministers. Evenmin zijn zij individueel verantwoording verschuldigd aan de Staten: alleen de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn jegens de eigen Staten politiek verantwoordelijk voor het optreden van hun Gevolmachtigde Minister in de Rijksministerraad.¹

In een federale staat bepaalt doorgaans de grondwet limitatief welke bevoegdheden de federale staat heeft. Dat is binnen het Koninkrijk op overeenkomstige wijze geregeld. De toetsing of de federale regering bevoegd is, is in een federale staat doorgaans opgedragen aan een onafhankelijke constitutionele rechter. In het Koninkrijk ontbreekt een dergelijke rechter. Met de laatste wijziging is in het Statuut een bepaling opgenomen, die luidt: «Bij rijkswet worden voorzieningen getroffen voor de behandeling van bij rijkswet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen.»² Deze bepaling werd met name belangrijk gevonden door de bijzondere gedelegeerden van de Caribische landen; zij benadrukten dat de bepaling vooral van belang is bij juridische geschillen over de bevoegdheden van het Koninkrijk. In een voorlichting op verzoek van de regering van het Koninkrijk heeft een Afdeling van de Raad van State van het Koninkrijk onderzocht hoe deze bepaling het beste kan worden uitgewerkt (zie nader § A.3.2).³

De hier beschreven structurelementen moeten in samenhang worden gezien. Juist omdat regering en parlement van het Koninkrijk zijn ingericht vanuit de Nederlandse organen en de Caribische landen daarin getalsmatig een gering gewicht hebben, wordt het optreden van het Koninkrijk in de Caribische landen al snel ervaren als het optreden van Nederland. Bovendien ontbreekt vooralsnog een onafhankelijk (rechterlijk) orgaan dat toetst of het Koninkrijk bevoegd is om op te treden; de verplichting om zo'n orgaan in te stellen bestaat pas sinds 10 oktober 2010.⁴

Uit de voorgaande vergelijkende beschouwing blijkt dat de instituties die, mede gezien in hun samenhang, op het niveau van elk van de vier landen moeten waarborgen dat elk overheidsoptreden voldoende democratische legitimatie heeft, op het niveau van het Koninkrijk uit een oogpunt van het waarborgen van deze democratische legitimatie tekortkomingen vertonen. Deze situatie wordt korthedshalve aangeduid als: democratisch deficit. Het probleem van het zogenoemde democratisch deficit is in feite een afgeleide van de taken die het Koninkrijk ingevolge het Statuut heeft (en eventueel op zich neemt) in verhouding tot de landen. Naarmate die taken meer liggen in de – verticale – verhouding tussen het Koninkrijk en de landen, luistert de democratische legitimatie van de Koninkrijksorganen nauwer, en zal meer aandacht moeten uitgaan naar institutionele voorzieningen die deze legitimatie zo goed mogelijk (kunnen) waarborgen. Naarmate daarentegen meer sprake is van onderlinge afstemming, gericht op het bereiken van consensus (de hiervoor, in § A.2.5, genoemde preventieve benadering met betrekking tot de waarborgfunctie), doet al die horizontaliteit meer recht aan het belang van een toereikend draagvlak in elk van de landen.

3.2 Oplossingen binnen de bestaande structuren

Binnen de bestaande structuren zijn er verschillende mogelijkheden om het democratisch deficit te verminderen. Voor een deel worden deze overigens al benut.

¹ *Kiezen voor het Koninkrijk*, rapport van de Commissie Democratisch Deficit, 11 november 2009, blz. 21 (Kamerstukken II 2009D56280).

² Artikel 12a van het Statuut.

³ Voorlichting van afdeling I van 11 november 2010 van de Raad van State van het Koninkrijk inzake behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen van het Koninkrijk (zaaknummer W03.10 0370/K (nog niet openbaar gemaakt)).

⁴ Een beschouwing van dit vraagstuk is te vinden in A.G. Croes, «Kiesrecht en Koninkrijksparlement», in H.R.B.M. Kummeling & J.M. Saleh (red.), *Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Utrecht 2007, blz. 61–72.

a. De Rijksministerraad

In de Rijksministerraad is Nederland met alle ministers vertegenwoordigd, terwijl de andere landen zijn vertegenwoordigd door een Gevolmachtigde Minister. Deze samenstelling houdt het risico in dat de stem van Aruba, Curaçao en Sint Maarten onvoldoende doorklinkt. Het Statuut heeft echter in artikel 12 voorzien in een afzonderlijke procedure, die dat risico kan mitigeren.

De Gevolmachtigde Minister van Aruba, Curaçao of Sint Maarten kan verzoeken het overleg binnen de Rijksministerraad over een ontwerp-algemene regeling in kleinere kring voort te zetten. Dit voortgezet overleg vindt plaats tussen de Gevolmachtigde Ministers die aan het overleg wensen deel te nemen, een even groot aantal ministers van Nederland en de minister-president. De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen ieder, naast de Gevolmachtigde Minister, tevens een minister met raadgevende stem aan het overleg doen deelnemen. De raad van ministers oordeelt overeenkomstig de uitkomst van het voortgezette overleg.

Van dit zogeheten intern appel wordt weinig gebruik gemaakt; van de afgelopen jaren is slechts één geval bekend.¹ De regeringen van de Caribische landen zouden het instrument wellicht vaker kunnen gebruiken, zodat er een preventieve werking van kan uitgaan.

Voorstelbaar is dat de Rijksministerraad uit zijn midden een kerngroep zou vormen, qua samenstelling gelijk aan het hiervoor genoemde voortgezet overleg, waaraan de behandeling van en beslissing in Koninkrijksaangelegenheden zou worden gedelegeerd, met de mogelijkheid om voor de besluitvorming terug te vallen op de voltallige Rijksministerraad. Met een dergelijke voorziening zou de Statutaire verantwoordelijkheid voor het regeringsbeleid niet veranderen, maar het zwaartepunt zou komen te liggen binnen een orgaan met een meer evenwichtige samenstelling. Het Reglement van orde voor de rijksministerraad zou hierin kunnen voorzien.²

Verder kan de rijksministerraad, indien daarin vragen mochten rijzen over de verenigbaarheid van een voorgenomen besluit met het Statuut, bij het aanhangig maken van dit besluit of bij afzonderlijk verzoek om voorlichting de desbetreffende rechtsvraag uitdrukkelijk voorleggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Dit zou er aan kunnen bijdragen dat wordt voorkomen dat het verschil van opvatting zich verhardt.

b. De Raad van State van het Koninkrijk

Het Statuut voorziet in een Raad van State van het Koninkrijk. De leden van de Raad van State en van de Afdeling advisering zijn tevens lid van de Raad van State van het Koninkrijk en van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Indien de regering van Aruba, Curaçao of Sint Maarten de wens daartoe te kennen geeft, benoemt de Koning voor Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten in de Raad van State een lid, wiens benoeming geschiedt in overeenstemming met de regering van het betrokken land.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk adviseert over voorstellen van rijkswet (waaronder ook consensusrijkswetten, besproken in § A.3.2), ontwerpen van algemene maatregelen van rijksbestuur en over voornemens tot goedkeuring van verdragen die zullen gelden in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Voorts dient de Afdeling de ministers of een van de kamers der Staten-Generaal op hun verzoek van voorlichting in aangelegenheden van wetgeving en bestuur.³ De Afdeling wordt ook gehoord bij het tot stand brengen van een koninklijk besluit in het kader van het hoger toezicht dat het Koninkrijk uitoefent op de landen (zie nader § A.2.4).⁴

¹ Borman, a.w., blz. 95–96 en 158–161.

² Vergelijk artikel 17 van het Reglement: «De raad kan uit zijn midden onderraden vormen ter voorbereiding of ter beslissing van aangelegenheden inzake bepaalde delen van het algemeen regeringsbeleid.»

³ Artikelen 17, 18 en 21a van de Wet op de Raad van State. Deze bepalingen geven uitwerking aan artikel 5, eerste lid, van het Statuut in verbinding met de artikelen 73, eerste lid, en 75, tweede lid, van de Grondwet.

⁴ Artikel 50 van het Statuut. Artikelen 21 en 22 van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba, het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao en het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten.

De Afdeling advisering heeft, juist op het terrein van de inrichting van het Koninkrijk, in de afgelopen jaren een reeks voorlichtingen uitgebracht, waarvan een aantal op diverse plaatsen in deze voorlichting aan de orde komt. Bij de advisering en voorlichting in zaken die het Koninkrijk en de landen betreffen, is de inbreng van staatsraden van het Koninkrijk waardevol: zij kunnen verzekeren dat visies, belangen en gevoeligheden die leven in Aruba, Curaçao en Sint Maarten uit de eerste hand worden ingebracht bij de oordeelsvorming binnen de Afdeling.

c. De Staten-Generaal

Wetgevende taak van de Tweede en Eerste Kamer

Voorstellen van rijkswet worden ingediend bij de Staten-Generaal; zij worden gelijktijdig gezonden aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De Staten zijn bevoegd schriftelijk verslag uit te brengen.

Bij de mondelinge behandeling in de beide kamers hebben de Gevolmachtigde Ministers en leden van de Staten (als «bijzondere gedelegeerden») het recht aanwezig te zijn, het woord te voeren en amendementen in te dienen.¹ De Gevolmachtigde Ministers hebben bovendien het recht van initiatief.² Alleen de leden van de kamers hebben stemrecht. Als de Gevolmachtigde Minister van het land waarin het voorstel zal gelden zich daartegen uitsprekt, kan de kamer het voorstel alleen aannemen met drie-vijfde van de uitgebrachte stemmen.³

De Staten van Aruba en die van de voormalige Nederlandse Antillen hebben een enkele keer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om schriftelijk verslag uit te brengen.⁴ Mondelinge deelname aan het debat komt slechts heel zelden voor. Bij de behandeling van de laatste wijziging van het Statuut in de Tweede Kamer waren de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba vertegenwoordigd door bijzondere gedelegeerden; zij namen deel aan het debat en dienden amendementen in, waarvan een deel is aanvaard. Langer geleden, bij de behandeling van het voorstel Suriname onafhankelijkheid te verlenen, namen vertegenwoordigers van het toenmalige land Suriname eveneens aan de beradslagingen deel. Het zijn twee – in de tijd ver uiteen liggende – voorbeelden waarin de mogelijkheden die het Statuut biedt daadwerkelijk werden gebruikt.

De Afdeling concludeert dat het Statuut de regeringen en de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten uitdrukkelijk mogelijkheden biedt om hun inbreng te hebben bij de behandeling van voorstellen van rijkswet. Daarvan zou een ruimer gebruik gemaakt kunnen worden dan tot dusverre het geval is geweest. Gelet op de grote reisafstand verdient het overweging de technische mogelijkheden van videoconferencing te benutten, zodat een deel van de vergaderingen – vooral spoeddebatten – kunnen worden gehouden zonder dat vliegverkeer noodzakelijk is.

Inbreng in de goedkeuring van verdragen

Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben op grond van artikel 26 van het Statuut initiatiefrecht voor internationale economische en financiële verdragen, die voor het eigen land gelden. De regering van het Koninkrijk moet op grond van dit artikel haar medewerking verlenen aan de totstandkoming van zulke verdragen, tenzij de verbondenheid van het land in het Koninkrijk zich daartegen verzet. In de praktijk wordt een ruime interpretatie aan dit artikel gegeven en pleegt de regering van het Koninkrijk ook zoveel mogelijk haar medewerking te verlenen als het om een andersoortig verdrag gaat,⁵ bij voorbeeld bij bilaterale belastingverdragen.

¹ Artikel 17 Statuut.

² Artikel 15 Statuut.

³ Artikel 18 Statuut. De regeling beantwoordt niet de vraag hoe gehandeld moet worden als een regeling meer landen raakt: geldt de versterkte meerderheidseis alleen als alle gevolmachtigde ministers zich daartegen uitspreken, of is het negatieve oordeel van één minister voldoende?

⁴ Zo hebben de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba bij de wijziging van het Statuut in verband met de opheffing van het land Nederlandse Antillen en bij de verschillende (consensus)rijkswetten die daarmee samenhangen diverse keren inhoudelijke verslagen ingediend. De Staten van Aruba en die van Curaçao hebben inhoudelijke verslagen ingediend bij de ontwerp-Rijksvisumwet (Kamerstukken II 2010/11, 32 415 (R 1915) nrs. 6 en 10.

⁵ Hoogers, H.G. en Nap, M. Het Statuut, de Grondwet en het internationale recht. In: Rogier, L.J.J. en Hoogers, H.G. (red.) *50 jaar Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*. Rotterdam Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004, blz. 53–86.

Als een verdrag ter stilzwijgende goedkeuring is aangeboden aan de Staten-Generaal, kan een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de kamers de wens te kennen geven dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring zal worden onderworpen.¹ De goedkeuring van verdragen is een taak die nauw samenhangt met de wetgevende taak van de Staten-Generaal; de uitdrukkelijke goedkeuring van verdragen geschiedt bij wet. Nu de Caribische landen procedureel al betrokken zijn bij de goedkeuring van verdragen die mede voor hen gelden – zoals blijkt uit het feit dat de Gevolmachtigde Ministers en de bijzondere gedelegeerden kunnen deelnemen aan de mondelinge behandeling van voorstellen van rijkswet en zij daarbij ook amendementen kunnen indienen – acht de Afdeling het staatsrechtelijk geoorloofd als de Staten van elk van de Caribische landen ook bij wet het recht zou worden toegekend bij verdragen die hen raken te bepalen dat deze niet stilzwijgend maar uitdrukkelijk – bij rijkswet – worden goedgekeurd.²

Controlerende taak van de Tweede en Eerste Kamer

Het parlement heeft, naast zijn medewetgevende taak, ook de taak de regering te controleren; om deze controletaak mogelijk te maken dient de regering het parlement gevraagd en ongevraagd inlichtingen te verschaffen, zowel schriftelijk als mondeling.³

Het Statuut geeft vertegenwoordigers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten geen rol of bevoegdheid binnen de Staten-Generaal om de Koninkrijksregering te controleren. De Afdeling is echter van oordeel dat het Statuut en de Grondwet ruimte bieden om ook aan hen een controlerende rol te geven.

De Raad van State heeft op 13 april 2007 advies uitgebracht over de deelname van leden van het Europees Parlement aan debatten in de Tweede Kamer. De Raad spitste zijn advies toe op deelname van leden van het Europees Parlement (EP-leden) aan het jaarlijkse debat over de Staat van de Unie.

De Raad was van oordeel dat de Grondwet geen expliciet en specifiek verbod bevat op deelname door leden van het Europees Parlement aan de beraadslaging over de Staat van de Unie, en evenmin een expliciete, specifieke bepaling kent die in een dergelijke deelname voorziet. De Staten-Generaal zijn vrij in het bepalen van het eigen functioneren en de inrichting van de eigen werkzaamheden, met inachtneming van de door de Grondwet gestelde begrenzingsen. Dit wordt bevestigd in artikel 72 Grondwet, dat uitdrukking geeft aan de zelfstandigheid van de Staten-Generaal in het bepalen van de eigen werkwijze. Wat betreft de grondwettelijke grenzen geldt in dat verband in het bijzonder dat exclusief aan de Tweede Kamerleden toegekende grondwettelijke rechten (zoals het inlichtingenrecht, het stemrecht en het recht van initiatief en van amendement) niet aan derden – dus ook niet aan leden van het Europees Parlement – kunnen worden overgedragen.

EP-leden kunnen, zo vervolgde de Raad, bij het deelnemen aan de beraadslaging van de Tweede Kamer over de Staat van de Unie onder meer voorlichting verstrekken aan de leden van de Tweede Kamer en aan de bewindslieden. De Grondwet verzet zich er niet tegen dat EP-leden de mogelijkheid wordt geboden om tijdens de beraadslaging de bewindslieden te interrumperen en hen rechtstreeks vragen te stellen. Als het gewenst is dat van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, verdient het – volgens de Raad – aanbeveling dit te regelen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, met inachtneming van het gegeven dat de minister of staatssecretaris niet verplicht is om de vraag van een EP-lid te beantwoorden. Deze verplichting bestaat conform artikel 68 Grondwet immers alleen jegens de Kamerleden. Het zijn ook alleen Kamerleden die het inlichtingenrecht kunnen afdwingen, zo meende de Raad.⁴ De aanbevelingen van de Raad zijn verwerkt in het Reglement van Orde

¹ Artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

² Dit zou kunnen worden geregeld in de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

³ Artikelen 68 en 70 van de Grondwet.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 202, nr. 4; zaaknummer W04.07.0094/l.

van de Tweede Kamer.¹

De Afdeling acht het goed mogelijk om langs deze lijnen te zoeken naar mogelijkheden om vertegenwoordigers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten ook een rol te geven bij de controle van de Koninkrijksregering. Daarbij dient voorop te staan dat deze rol alleen vervuld zou kunnen worden door leden van de Staten als bijzondere gedelegeerden; de Gevolmachtigde Ministers maken immers deel uit van de Koninkrijksregering.

Bijzondere gedelegeerden hebben een directere band met de taakvervulling van de Staten-Generaal dan EP-leden, omdat zij een directe betrokkenheid hebben bij rijkswetsvoorstellen en ook het recht hebben amendementen in te dienen.² Zij hebben bovendien op verschillende momenten in het verleden moties ingediend.³ De Afdeling acht het dan ook staatsrechtelijk geoorloofd als de kamers der Staten-Generaal in hun reglement van orde rechten toekennen aan de door de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten aangewezen bijzondere gedelegeerden in de zin van artikel 17, tweede lid, Statuut. Zij zouden het recht kunnen krijgen om te worden uitgenodigd voor bepaalde debatten waarin aangelegenheden van het Koninkrijk of van hun landen aan de orde komen. In zulke debatten zou hun de bevoegdheid kunnen worden gegeven om voorlichting te verstrekken aan de leden van de Kamer en aan de bewindslieden, en om tijdens de beraadslaging de bewindslieden te interrumperen en hun rechtstreeks vragen te stellen.

d. Onafhankelijke toetsing van de bevoegdheid van Koninkrijksorganen
Bij de opheffing van het land de Nederlandse Antillen werd in het Statuut een nieuw artikel 12a opgenomen, luidend: «Bij rijkswet worden voorzieningen getroffen voor de behandeling van bij rijkswet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen.»

In een voorlichting op verzoek van de regering van het Koninkrijk⁴ heeft een afdeling van de Raad van State van het Koninkrijk onderzocht hoe deze bepaling het beste kan worden uitgewerkt. Deze afdeling leidde uit de parlementaire behandeling af dat de geschillenregeling ziet op een procedure waarin een onafhankelijke instantie een bindend oordeel geeft over de uitleg van het Statuut. De procedure heeft eerst en vooral betrekking op de vraag van constitutionele aard of het in geding zijnde besluit genomen is door een orgaan dat de bevoegdheid daartoe aan het Statuut kan ontlenuen.

De afdeling meende dat de regeling alleen van toepassing zou moeten zijn op besluiten van organen van het Koninkrijk (inclusief besluiten van de Gouverneur als Koninkrijksorgaan), omdat bij besluiten van landsorganen al twee andere procedures voor geschillenbeslechting bestaan: onthouding van goedkeuring door de Gouverneur en spontane vernietiging door de Kroon (§ A.2.4).

Het ligt, zo meende de afdeling, in de rede dat de regering van elk van de landen bevoegd zal worden om een geschil aanhangig te maken. De landsregeringen die de procedure niet in gang hebben gezet, zullen de gelegenheid moeten krijgen om zich in de procedure te voegen. De afdeling was van oordeel dat de geschillenregeling niet van toepassing behoort te zijn op rijkswetgeving in formele zin. In Nederland geeft de Grondwet een uitputtende opsomming van de organen die tezamen de wetgevende macht uitoefenen.⁵ Daarmee is niet verenigbaar een procedure waarin deze wetgevende organen door een andere instantie worden beperkt in hun mogelijkheden om een wetsvoorstel van een bepaalde inhoud in procedure te brengen en in hun vrijheid om daarover te besluiten. Rechterlijke toetsing van rijkswetten aan het Statuut zou bovendien in strijd zijn met artikel 120 Grondwet, dat blijkens het Harmonisatiewet-arrest niet enkel een verbod van toetsing van formele (rijks)wetten aan de Grondwet, maar ook aan het Statuut behelst.⁶

¹ Artikel 55a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

² Zij zijn bovendien – anders dan EP-leden – niet gerechtelijk vervolgbaar voor hetgeen zij in de vergadering van de kamers der Staten-Generaal hebben gezegd of aan haar schriftelijk hebben overgelegd (artikel 17, derde lid, Statuut). Dit komt overeen met de immuniteit die toekomt aan ministers, staatssecretarissen, kamerleden en anderen die deelnemen aan de beraadslaging (artikel 71 Grondwet).

³ Bijvoorbeeld een motie van de bijzondere gedelegeerden Adhin, Lachmon, Mungra, Gadden, Nurmohamed, Liesdek-Clarke en Somohardjo, ingediend op 22 oktober 1975 bij de mondelinge behandeling van het ontwerp van rijkswet Wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, inhoudende beëindiging van de statutaire band met Suriname (13 473, R990) (Handelingen II, blz. 565); motie van de bijzondere gedelegeerde Oduber, ingediend op 29 mei 2001, Kamerstukken II 2000/01, 27 229, nr. 13; moties van verschillende bijzondere gedelegeerden, ingediend bij de behandeling van het voorstel van Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen, Kamerstukken II 2010/11, 32 213 (R1903), nrs. 14, 15, 28 en 38.

⁴ Nog niet openbaar gemaakt.

⁵ Kamerstukken II 1979/80, 15 047 (R 1099), nr. 8, blz. 19, *Naar een nieuwe Grondwet* deel Va, blz. 66.

⁶ HR 14 april 1989, NJ 469.

e. Een Koninkrijkssecretariaat

De Raad heeft in eerdere adviezen en voorlichtingen¹ aanbevolen de voorbereiding van de besluitvorming van de Rijksministerraad en de bewaking van de uitvoering van besluiten van die ministerraad op te dragen aan een kleine dienst. Deze dienst zou kunnen worden aangeduid als secretariaat van het Koninkrijk en moeten optreden onder verantwoordelijkheid van de voorzitter van de Rijksministerraad. Zo'n dienst kan de Gevolmachtigde Ministers inhoudelijk-technische ondersteuning bieden bij de voorbereiding van de vergaderingen van de Rijksministerraad, zodat tegenwicht kan worden gevormd tegen de beleidsafdelingen van de Nederlandse ministeries.

De ambtelijke dienst kan voorts goede diensten bewijzen aan de drie Gevolmachtigde Ministers, en daarmee aan de regeringen van de Caribische landen, bij het opstellen van consensusrijkswetten en andere beleidsinitiatieven, zodat deze niet uitsluitend worden opgesteld op de Nederlandse departementen en ten behoeve van de Nederlandse regering.

Voor de bemensing ervan zou gezocht moeten worden naar ambtenaren die in de verschillende delen van het Koninkrijk letterlijk en figuurlijk de taal spreken en de cultuur – beter: de culturen – kennen. Zo zou het Koninkrijkssecretariaat ook een eigen bijdrage kunnen geven aan de culturele dimensie van de Koninkrijksband.

B. BEANTWOORDING VAN DE GESTELDE VRAGEN

1

Kan de Afdeling een beschouwing geven over de uitleg van een aantal artikelen in het Statuut, waarvan de interpretatie in de verschillende delen van het Koninkrijk in de praktijk niet altijd eenduidig en uniform is gebleken: artikel 3, artikel 12, artikel 36, artikel 37, artikel 38, artikel 43, artikel 50, artikel 51 en artikel 52.

Hiervoor, in § A.3.2, is uitleg gegeven over artikel 12. In § A.2 zijn de artikelen 3 en 43 besproken. In § A.2.4 en A.2.5 is ingegaan op de artikelen 36 tot en met 38 en in § A.2.4 op de artikelen 50 tot en met 52. De Afdeling verwijst naar die paragrafen.

2

Welke mogelijkheden biedt artikel 43 van het Statuut aan de Kamer?

De Afdeling wijst er op dat de in artikel 43 Statuut verankerde waarborgfunctie niet is bedoeld als instrument van het parlement van het land Nederland om beleidsmatig toezicht te houden op het beleid van de andere landen van het Koninkrijk. Een beroep op de waarborgfunctie in de situatie dat men het niet eens is met het beleid in een ander land van het Koninkrijk, staat haaks op de in artikel 3 van het Statuut gewaarborgde autonomie van elk van de landen. De in artikel 43, tweede lid, neergelegde waarborgfunctie biedt dan ook geen algemene basis om in de Staten-Generaal in Nederland het beleid van de andere landen van het Koninkrijk ter discussie te stellen.

De regering dient de Staten-Generaal gevraagd en ongevraagd alle inlichtingen te verschaffen die de Staten-Generaal nodig hebben voor hun controlerende taak. Die inlichtingen kunnen mede betrekking hebben op de wijze waarop de Koninkrijksregering al dan niet gebruik maakt van artikel 43, tweede lid, en in het bijzonder op de inbreng van de Nederlandse ministers in de Rijksministerraad. Dit vloeit echter niet voort uit het Statuut, maar uit de Grondwet.

¹ Bij voorbeeld punt 5.2 van de voorlichting van 18 september 2006 inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII, nr. 4, bijlage.

3

Hoe beschouwt de Afdeling de toepassingsruimte van het Statuut: worden de mogelijkheden van het Statuut voldoende benut of is wijziging van het Statuut wenselijk?

In eerdere adviezen heeft de Raad steeds aangegeven dat het voor effectief handelen in Koninkrijksverband niet nodig is eerst het Statuut te wijzigen.¹ Ook al is het Statuut een halve eeuw geleden geschreven, het biedt vele mogelijkheden tot gezamenlijk optreden; in § A.3 zijn deze nog eens besproken.

Van sommige van die mogelijkheden is in de afgelopen jaren ook gebruik gemaakt. Zo is er bij de herstructurering van het Koninkrijk een groot aantal consensusrijkswetten tot stand gebracht, bij voorbeeld op het gebied van de rechtspraak en de rechtshandhaving. Andere mogelijkheden die in het Statuut liggen besloten kunnen in de toekomst meer en beter worden benut.

4

Op welke terreinen ziet de Afdeling mogelijkheden dan wel aanleiding om, binnen het verband van het Koninkrijk, incidenteel dan wel structureel ondersteuning te overwegen aan Caribische landen binnen het Koninkrijk om de naleving van de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur te waarborgen?

De Caribische landen binnen het Koninkrijk ontvangen al geruime tijd ondersteuning, omdat de bestuurskracht van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, gelet op hun kleine schaal, beperkingen kent. De Afdeling ziet nog meer mogelijkheden voor de landen van het Koninkrijk om elkaar wederzijds bijstand te verlenen, zoals door audits of visitaties; zie § A.2.5.

5

Ziet de Afdeling aanleiding, en mogelijkheden, voor uitbreiding van de waarborgfunctie naar andere terreinen, zoals zorg, onderwijs en natuur?

Onderwerpen als zorg, onderwijs en natuur hebben raakvlakken met bepaalde sociale grondrechten; onder omstandigheden kunnen deze onderwerpen dan ook onder de waarborgfunctie worden gerekend. De waarborgfunctie kan echter alleen worden geactiveerd als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, zoals in § A.2.4 besproken. Het tekortschieten van een landsorgaan is niet een voldoende voorwaarde; alleen indien een land in zijn verantwoordelijkheid ex artikel 43, eerste lid, Statuut ernstig en langdurig tekortschiet, terwijl geen uitzicht bestaat op verbetering, komt ingrijpen door het Koninkrijk in aanmerking. Bij de beoordeling of sprake is van tekortschieten, moet rekening worden gehouden met de bestuurlijke mogelijkheden die de landen hebben. Het ingrijpen moet voorts tijdelijk zijn: het moet gericht zijn op een spoedige terugkeer naar de situatie waarin het land zelf verantwoordelijkheid neemt.

6

Wat zijn, kijkend naar de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het koninkrijk, de mogelijkheden om binnen het huidige Statuut het democratische deficit te reduceren dan wel op te heffen?

Deze vraag is behandeld in § A.3.

7

Biedt artikel 1 van het Statuut voldoende waarborgen voor de «bijzondere status» van de BES-eilanden? In hoeverre rechtvaardigt de bijzondere

¹ Advies 50 jaar Raad van State van het Koninkrijk (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 26).

status eigen wetgeving, afwijkende van de wetgeving voor het Europese deel van Nederland?

De eerste zes vragen betreffen het Koninkrijk als zodanig, en de landen daarbinnen. Daarop heeft ook deel A. van deze voorlichting betrekking. Vraag 7. is van andere orde dan de eerste zes vragen, omdat zij betrekking heeft op de BES-eilanden, sinds 10/10/10 openbare lichamen binnen het land Nederland.

Artikel 1, tweede lid, van het Statuut biedt de mogelijkheid om voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba regels te stellen en andere specifieke maatregelen te treffen «met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.» Het artikellid wijkt, zo staat vermeld in de memorie van toelichting, niet af van artikel 1 van de Grondwet, maar verheldert aan de hand van welke factoren binnen de kaders van artikel 1 van de Grondwet een op de specifieke situatie toegesneden differentiatie kan plaatsvinden. De lijst van factoren is niet uitputtend geformuleerd, aangezien de eilanden zich op vele punten onderscheiden van het Europese deel van Nederland en het niet goed mogelijk is om nu reeds te voorzien welke factoren aanleiding zullen geven tot het stellen van afwijkende regels of het treffen van andere maatregelen.¹

In zijn advies over de wijziging van het Statuut heeft de Raad opgemerkt dat het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de Grondwet niet alleen een waarborg bevat voor gelijkheid van behandeling, maar tevens in zich zelf ruimte biedt voor de bedoelde differentiatie. Immers, het gelijkheidsbeginsel impliceert dat gelijkheid van behandeling haar grens vindt daar waar, objectief gezien, sprake is van ongelijkheid tussen de desbetreffende gevallen. In die zin achtte de Raad artikel 1, tweede lid, van het Statuut strikt genomen niet nodig.²

In zijn advies over het voorstel – in eerste lezing – om een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba op te nemen in de Grondwet voegde de Afdeling daar nog een en ander aan toe.³

Indien de regering wenst vast te houden aan een differentiatiebepaling ter nadere inkleuring van het gelijkheidsbeginsel, achtte de Afdeling het wenselijk om een grondwettelijke regeling te construeren die een sober karakter heeft, zodat niet wordt vooruitgelopen op de uitkomst van de evaluatie.⁴ De voorgestelde differentiatiebepaling draagt evenwel geen sober karakter: zij is gedetailleerd en noemt factoren die elkaar deels (kunnen) overlappen, waarbij bepaalde factoren niet met zoveel woorden apart worden genoemd, met als mogelijk gevolg dat de bepaling als onvolledig en eenzijdig wordt ervaren. Verder merkte de Afdeling op dat in de opsomming de nadruk ligt op de economische en sociale omstandigheden, maar dat zij niet ook culturele omstandigheden noemt. In dat verband past aandacht voor de voorjaarsrapportage 2011 van de Rijksvertegenwoordiger voor de BES-eilanden. De Rijksvertegenwoordiger wees er op dat het vertrouwen van de BES-eilanden in de nieuwe toekomst als onderdeel van Nederland «pril en kwetsbaar» is.⁵ «Veelgehoord zijn klachten over het verlies van de eigen identiteit en cultuur, de toestroom van Nederlanders uit West-Europa en de vrees steeds minder te zeggen te krijgen over het reilen en zeilen op het eigen eiland.» In zijn visie ligt er een belangrijke taak om de juridische band met Nederland om

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R 1903), nr. 3, blz. 4–5.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R 1903), nr. 4, punt 2b.

³ Advies van 14 juli 2011, no. W01.11 0115, nog niet openbaar gemaakt.

⁴ Advies van de Raad van 5 maart 2009 over de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Kamerstukken II 31 954, nr. 4, blz. 2–3).

⁵ Zie de Voorjaarsrapportage 2011 van de Rijksvertegenwoordiger; bijlage bij de Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 juni 2011 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 IV, nr. 43).

te zetten in een emotionele band, door de verbondenheid van het Europese en Caribische deel van Nederland op sociaal, economisch en cultureel terrein te versterken.

De vice-president Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink