

Vergaderjaar 2018–2019

**35 099 (R2114)**

## **Voorzieningen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen (Rijkswet Koninkrijksgeschillen)**

**Nr. 12**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG EN NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG VAN DE STATEN VAN ARUBA, CURAÇAO, RESPECTIEVELIJK SINT MAARTEN**

Ontvangen 26 juni 2019

#### **1. Algemeen en voorgeschiedenis**

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de verslagen van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en van de Tweede Kamer. Bij de beantwoording van de daarin opgenomen vragen houdt zij zoveel mogelijk de volgorde aan van het verslag van de Tweede Kamer. Met het oog op de leesbaarheid van de nota en het feit dat deze nota tevens reflecteert op de verslagen van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, zijn sommige vragen echter in samenhang beantwoord en op enkele plekken paragrafen toegevoegd.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat het goed is dat er nu een voorstel van rijkswet voorligt, waarmee uitvoering wordt gegeven aan artikel 12a van het Statuut voor het Koninkrijk. Mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken wil ik deze opmerking graag onderschrijven.

Ten aanzien van de inhoud van het voorstel vragen de leden van de fracties van de PAR, het CDA en de ChristenUnie zich af in hoeverre dit beantwoordt aan de ambitie waarmee artikel 12a in 2010 in het Statuut is opgenomen. Brengt het rijkswetsvoorstel, zo voegen de leden van de fracties van het CDA en D66 hieraan toe, een volledige respectievelijk adequate onafhankelijke voorziening tot beslechting van juridische geschillen ten aanzien van de interpretatie van de bepalingen van het Statuut tot stand? De leden van de fracties van de MEP, AVP, POR en RED beantwoorden deze laatste vraag ontkennend in het Verslag van de Staten van Aruba en bekritisieren het voorstel daarom.

In 2010 heeft de regering de intentie uitgesproken tot het instellen van een onafhankelijke instantie die juridische geschillen over de interpretatie van het Statuut kan beslechten. (Kamerstukken II 2009–2010, 32 213 (R 1903), nr. 11, p. 2–3). Het nu voorliggende voorstel van rijkswet beantwoordt

naar mijn mening aan deze intentie. Het voorstel brengt, na aanpassingen hieraan in de fase van het nader rapport, een voorziening tot stand voor de beslechting van rechtmatigheidsvragen en kent de bevoegdheid om over deze vragen te oordelen toe aan een onafhankelijke instantie, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Als uitgangspunt geldt dat de Rijksministerraad hiervan niet zal afwijken. Dit uitgangspunt komt duidelijk tot uitdrukking in het voorstel, nu het gewicht van de oordelen van de Afdeling is verzaamd ten opzichte van de maatstaf waarin het voorstel oorspronkelijk voorzag.

Ik beschouw de aldus getroffen voorziening dan ook als adequaat. Externe juridische controle als bedoeld in het onderhavige voorstel is van groot belang. De rechtsstaatgedachte is hiermee gediend. Tegelijkertijd leert de ervaring dat er zich in de praktijk binnen het Koninkrijk ontwikkelingen kunnen voordoen, die een breder perspectief rechtvaardigen dan dat van een enkel rechtmatigheidsoordeel in een specifieke casus. Met het oog op die situaties is ervoor gekozen om aan de oordelen van de in het voorstel aangewezen geschilinstantie geen bindend karakter te geven. Voor een nadere duiding van dit type situaties verwijs ik naar paragraaf 3.4.

De leden van het CDA verzoeken om aan te geven welke ervaringen tot de afweging hebben geleid om dit bindende karakter aan de betreffende oordelen te onthouden. Ook werpen deze leden de vraag op of de regering op termijn een scenario ziet waarin op het vlak van onafhankelijke geschilbeslechting meer toegewerkt wordt naar een regeling die overeenkomt met de intenties van 2010. In antwoord op de eerste vraag denk ik bijvoorbeeld aan situaties waarin het bredere belang van de democratische rechtsstaat, in het bijzonder gericht op de integriteit van het openbaar bestuur, naar mijn oordeel heeft te prevaleren boven een eventueel oordeel dat vooral ziet op een procedureel gebrek in een specifiek geval. Verder denk ik aan situaties waarin een plotselinge of radicale verslechtering van omstandigheden noopt tot herwaardering van het juridische oordeel omtrent het geschil. Wat de tweede vraag die de leden van het CDA stellen betreft, wijs ik graag op de evaluatiebepaling die in het voorstel is opgenomen. De mate waarin de Rijksministerraad is gehouden oordelen van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk op te volgen, is zeker een van de kwesties die in een evaluatie aan de orde kan komen. Ik wil daar nu echter niet op vooruitlopen.

In het verlengde van hun vragen over de bedoeling achter artikel 12a Statuut, stellen de leden van de fracties van D66, de PAR en de ChristenUnie de vraag of de regering, conform de motie-Van Laar, bij het opstellen van het voorstel de criteria afgesproken tijdens het IPKO van mei 2015 als uitgangspunt heeft genomen.

Bindende geschilbeslechting is een van de uitgangspunten die tijdens het IPKO van mei 2015 werd geformuleerd en in de motie-Van Laar wordt overgenomen. In zoverre wijkt het voorstel inderdaad af van de motie. De leden van de MAN-fractie vragen in dit verband hoe belangrijk de continuïteit van wensen verbonden aan moties van de Tweede Kamer voor de Koninkrijksregering is.

Zoals hierboven uiteengezet, ben ik van mening dat de motie-Van Laar in veel opzichten door de regering wordt gerespecteerd met het onderhavige voorstel. Er ligt met dit voorstel een voorziening voor de beoordeling van juridische geschillen met betrekking tot Statutaire bepalingen en deze beoordeling wordt opgedragen aan een instantie binnen een Hoog College van Staat, de Raad van State van het Koninkrijk. Tot slot vind ik het belangrijk om te benadrukken dat dit voorstel verenigbaar is met de tekst van artikel 12a Statuut.

De leden van de fracties van de MAN, D66, GroenLinks, de PvdA en de SP stellen het belang van draagvlak voor de geschillenregeling aan de orde en vragen de regering hierop te reflecteren. Vooropgesteld zij dat de regering het uiteraard van groot belang vindt dat wetsvoorstellen die zij bij de Tweede Kamer indient op draagvlak kunnen rekenen. Dit is niet anders bij het onderhavige voorstel van rijkswet. Tegelijkertijd moet de regering constateren dat het creëren van breed draagvlak voor wetgeving politiek niet altijd mogelijk blijkt. Zoals al eerder gememoreerd, vormt het tot stand brengen van een geschillenregeling echter op grond van artikel 12a Statuut een verplichting voor de rijkswetgever. Toen deze verplichting in 2010 in het Statuut werd opgenomen, hebben de regeringen van de vier landen aanvankelijk getracht om in onderlinge samenwerking uitvoering hieraan te geven. Deze samenwerking belandde echter op een gegeven moment in een impasse. Om die te doorbreken heeft de regering van het Koninkrijk op voordracht van mijn ambtsvoorganger in 2016 een voorstel van rijkswet in procedure gebracht. Inmiddels zijn we weer drie jaar verder en heeft het IPKO mij en mijn ambtsvoorganger in de tussenliggende jaren meermaals opgeroepen met een regeling te komen. Met het voorliggende voorstel, dat is gebaseerd op het voorstel van mijn ambtsvoorganger, geef ik aan deze oproepen gehoor.

De leden van de GroenLinks-factie vragen zich af of het ontworpen voorstel in lijn is met de maatstaven van evenredige gezagsverhoudingen, daar binnen het Koninkrijk de autonomie van de afzonderlijke landen geëerbiedigd dient te worden.

De voorgestelde geschillenregeling brengt geen verandering aan in de autonomie van de vier landen en loopt daarmee ook niet uit de pas met eventuele maatstaven van evenredige gezagsverhoudingen. De totstandkoming van een voorziening voor de behandeling van Koninkrijksgechillen is een aangelegenheid van het Koninkrijk. De autonomie van de landen is dan ook niet in het geding.

Door de leden van de ChristenUnie-fractie en de GroenLinks-fractie wordt stilgestaan bij de weerstand waarop het voorstel stuit bij de Caribische landen. Zij vragen hoe de regering verwacht dat een dergelijk voorstel zal leiden tot een effectieve praktijk van geschilbeslechting die door alle partijen als gezaghebbend en rechtmatig wordt ervaren. De leden van de fractie van de PvdA begrijpen dat de regering gezien de lange voorgeschiedenis tot een geschillenregeling wil komen, maar willen weten waarom dit leidt tot een regeling die eerder voor meer onenigheid binnen het Koninkrijk zorgt dan minder.

Of het voorstel, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie en GroenLinks zich afvragen, zal leiden tot een effectieve en gezaghebbende praktijk van geschilbeslechting, moet worden afgewacht en zal ongetwijfeld aan bod komen in de in het voorstel voorziene evaluatie. Zelf ben ik er in ieder geval van overtuigd dat dit voorstel de benodigde ingrediënten bevat voor een dergelijke praktijk. Dat een regeling die geschillen beoogt op te lossen nu voor zoveel onenigheid zorgt, vind ik spijtig, maar ontslaat mij niet van de verantwoordelijkheid om uitvoering te geven aan artikel 12a Statuut.

Bovenstaande reflectie op het draagvlak voor het rijkswetsvoorstel biedt al een begin van een antwoord op verschillende vragen die in de Verslagen zijn gesteld over de mate waarin Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn geconsulteerd over de implementatie van artikel 12a Statuut en is gezocht naar consensus hierover. Zo vragen de leden van de PAR-fractie waarom de parlementen van deze landen niet zijn geraadpleegd en waarom niet is gezocht naar draagvlak vanuit de landen bij de voorbereiding van het voorstel. De leden van de fracties van de SP, de ChristenUnie en GroenLinks informeren bij de regering naar de wijze waarop de landen zijn betrokken bij de vervaardiging van een geschillen-

regeling en wanneer ik voor het laatst met de landen heb overlegd over een gezamenlijk voorstel.

Als gezegd is aanvankelijk actief gezocht naar consensus tussen de landen wat betreft de inhoudelijke vormgeving van de geschillenregeling. Dit gebeurde op het niveau van de regeringen van de vier landen, in een werkgroep ingesteld tijdens de Koninkrijksconferentie van 2011. Nadat de ingestelde werkgroep in een impasse was beland en ook latere initiatieven niets opleverden, is mijn ambtsvoorganger begin 2016 met een concept voor een voorstel van rijkswet gekomen. Uitgangspunt hiervoor was een concept voor een tijdelijke regeling uit 2015, waarin de idee van een kroonberoepprocedure ingebed in het voortgezet overleg van artikel 12 Statuut voor de eerste maal op papier werd gezet. Dit voorstel is per brief aan de Minister-Presidenten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten voorgelegd.

Hoewel niet met instemming op het voorstel werd gereageerd, heeft mijn ambtsvoorganger, in het licht van de jaren die reeds waren verstreken sinds de totstandkoming van artikel 12a, toen besloten een reguliere rijkswetsprocedure op te starten. De voorschriften met betrekking tot deze procedure zijn steeds door de regering van het Koninkrijk in acht genomen. De Caribische landen zijn via hun vertegenwoordiging in de Rijksministerraad dan ook steeds onderdeel geweest van het besluitvormingsproces. Wel is er in 2017 voor gekozen om het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk niet onmiddellijk met de Caribische landen te delen. Deze afwijking was het gevolg van het feit dat op dat moment in Nederland over een nieuw kabinet werd onderhandeld en na de vorming hiervan in de boezem van het kabinet werd nagedacht over de wijze waarop aan het advies gevolg zou moeten worden gegeven.

Teneinde zoveel mogelijk de uitgangspunten voor ogen te houden die in het amendement-Wever/Thijssen zijn geformuleerd en later tijdens het IPKO zijn uitgewerkt, heeft een en ander geresulteerd in een wijziging van het voorstel van rijkswet. In de eerste plaats weegt het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk thans zwaarder. In verband hiermee is oordeelsbevoegdheid van de Afdeling beperkt tot de juridische dimensie van geschillen. De leden van de D66-fractie vragen uiteen te zetten waarom het in die fase gewijzigde rijkswetsvoorstel niet opnieuw ter overweging aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is voorgelegd. Zoals toegelicht in het nader rapport, volgde de eerstgenoemde aanpassing en indirect ook de tweede aanpassing op commentaar van de Afdeling advisering in haar advies op het rijkswetsvoorstel. Over deze overwegingen heb ik indertijd overleg gevoerd op basis van artikel 24 van de Wet op de Raad van State. De uitkomst van dit overleg was dat beide aanpassingen, in samenhang gezien, niet noodzaakten tot een nieuwe ronde van advisering.

Vanwege de voorbereiding van het onderhavige voorstel als regeringsinitiatief, via de reguliere rijkswetsprocedure, heeft het ook niet op mijn pad gelegen om hierover actief de Staten van de Caribische landen te consulteren. De parlementen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben een eigen, in het Statuut vastgelegde rol binnen de rijkswetsprocedure. Deze rol werd geactiveerd na de indiening van het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer. De Staten van alle Caribische landen hebben ook gebruik gemaakt van hun bevoegdheid om verslag uit te brengen. Deze nota is ook hierop een reactie. Voorts kunnen de Staten uiteraard nog een rol spelen bij de verdere behandeling van het voorstel; zij kunnen bij de mondelinge behandeling van voorstellen van Rijkswet bijzondere gedelegeerden afvaardigen die namens de Staten een bijdrage aan het

debat zullen leveren. In dat kader kunnen zij ook voorstellen tot wijziging doen. Gelet op de actieve opstelling die de Staten op dit dossier steeds hebben getoond, zie ik uit naar onze gedachtewisseling over dit voorstel.

Aangezien het door de regering ingediende voorstel van rijkswet niet kan rekenen op breed draagvlak, vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de SP zich af of het niet beter is om alsnog met een gezamenlijk voorstel te komen. Hiertoe, zo opperen de fractieleden van GroenLinks, zouden enkele gezaghebbende juristen of oud-politici kunnen worden benaderd.

Het staat de leden van de Tweede Kamer uiteraard vrij om, eventueel in samenwerking met de Gevolmachtigde Ministers van de Caribische landen, zelf een rijkswetsvoorstel ter uitvoering van artikel 12a Statuut aanhangig te maken. Een dergelijk voorstel zal echter ook op de steun moeten kunnen rekenen van de regering. Om redenen die hierboven en in andere stukken behorend bij het voorstel zijn geschetst, is de regering echter geen voorstander van een procedure van geschilbeslechting waarin een externe instantie een oordeel bindend kan opleggen aan de Rijksministerraad.

De leden van de SP-fractie stellen de vraag waarom het zo moeilijk is om tot een gezamenlijke regeling te komen. Zij willen weten of ik hun vermoeden deel dat een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden van de landen in het Statuut mede een oorzaak is van geschillen tussen de landen. In het verlengde hiervan vragen zij of ik ook de opvatting ben toegedaan dat een goede geschillenregeling alleen mogelijk is als die verantwoordelijkheden tussen de landen duidelijk zijn. Zo ja, zou ik bereid zijn om in het verlengde van dit voorstel samen met de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten gesprekken te beginnen over een nadere invulling van de verantwoordelijkheden, in het bijzonder die verantwoordelijkheden die voortkomen uit de waarborgfunctie? Het complexe politieke karakter van het zoeken naar consensus met betrekking tot een geschillenregeling vloeit naar mijn mening voort uit het feit dat de belangen van Nederland enerzijds en Aruba, Curaçao en Sint Maarten anderzijds binnen het Koninkrijk soms uiteenlopen. De behoefte aan een geschillenregeling leeft vooral sterk bij de Caribische landen. Binnen de rechtsorde van het Koninkrijk zijn zij, als gevolg van demografische, historische en economische redenen, in institutionele zin anders gepositioneerd dan het land Nederland. Een goed voorbeeld biedt de door de leden van de SP-fractie genoemde waarborgfunctie van het Koninkrijk (artikel 43, tweede lid, Statuut). Deze strekt zich formeel gezien ook uit over Nederland. Vanwege het feit dat de samenstelling van de Koninkrijksregering in hoge mate identiek is aan de Nederlandse regering, is er echter voor gekozen om de functie niet te operationaliseren met betrekking tot het land Nederland (zie artikel 50 en 51 Statuut). Behalve een staatsrechtelijke vraag is de vraag of de waarborgfunctie in een concreet geval aan de orde is, daarmee inherent ook een politieke vraag. Als regel zal de Rijksministerraad zich gehouden voelen om ter zake uitgesproken juridische oordelen door de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk in het kader van deze geschillenregeling of in een adviesprocedure te respecteren. Zoals hierboven uitgelegd, leert de ervaring echter dat er zich situaties kunnen voordoen waarin zo'n oordeel botst met andere belangen van het Koninkrijk en die andere belangen in dat concrete geval zwaarder wegen.

In antwoord op de vraag hoe geschillen tussen het Koninkrijk en de landen kunnen worden verklaard, ben ik het met de leden van de SP-fractie eens dat de verdeling van verantwoordelijkheden in het Statuut inderdaad een belangrijke factor in dit verband is. Of die verdeling, zoals de leden van de SP-fractie stellen, ook onduidelijk is, vind ik echter een tweede. Zoals elke constitutie met een verdeling van bevoegdheden die

federaal is georiënteerd, bevat het Statuut begrippen die voor uiteenlopende interpretatie vatbaar zijn (buitenlandse betrekkingen, deugdelijkheid van bestuur etc.). Een aanscherping of nieuwe verdeling van deze bevoegdheden zal naar mijn mening weer nieuwe interpretatievragen oproepen, die op hun beurt weer aanleiding kunnen geven tot nieuwe geschillen.

Nu de verdeling van bevoegdheden in het Statuut tussen het Koninkrijk en de landen in mijn ogen niet per se onduidelijk is, zie ik geen noodzaak om, in het verlengde van dit voorstel, samen met de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten gesprekken te starten over een nadere invulling van de verantwoordelijkheden over en weer.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA kaarten voorts nog aan of is overwogen – en wenselijk wordt gevonden – om in de voorgestelde geschillenregeling ruimte te geven aan bemiddeling en *mediation*. Hiervoor is niet gekozen. Voor bemiddeling en *mediation* zou normaal gesproken ruimte worden ingebouwd in de fase voorafgaand aan een formele geschilprocedure. Ter zake van Koninkrijksgeschillen is dan door het Statuut voorzien in het voortgezet overleg, een interne procedure binnen de Rijksministerraad. Deze procedure, die zelf al als een vorm van bemiddeling kan worden beschouwd, valt niet goed te verenigen met inbreng van derde partijen.

## **2. De geschillenregeling**

### *2.1. Voortgezet overleg*

De leden van de fracties van het CDA en D66 zouden graag willen weten hoe vaak gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van voortgezet overleg, zoals beschreven in artikel 12 van het Statuut. Begrijpen de leden van de CDA-fractie het goed dat, nu de geschillenregeling door de regering gezien wordt als een stap binnen het proces van voortgezet overleg, naar verwachting in slechts een fractie van deze zaken de geschillenregeling toegepast zal worden? Of verwacht de regering juist een «aanzuigende werking», waardoor eerder en vaker van het voortgezet overleg gebruik zal worden gemaakt?

Van de procedure van voortgezet overleg wordt zelden gebruik gemaakt. Of dit gegeven betekent dat de geschillenregeling in de praktijk slechts zelden zal worden toegepast of dat het aantal voortgezette overleggen juist zal toenemen, is op voorhand niet te zeggen. Feit is wel dat de behoefte aan een geschillenregeling bij de Caribische landen gedeeltelijk voortkomt uit de omstandigheid dat zij het voortgezet overleg als zodanig onvoldoende geschikt achten als forum voor de beslechting van conflicten.

Door de leden van de CDA-fractie wordt verzocht om in te gaan op de kritiek van prof. Hoogers, in een notitie voorbereid voor de commissie Koninkrijksrelaties, dat het onderhavige rijkswetsvoorstel materieel neerkomt op een wijziging van het Statuut, doordat het leidt tot een extra stap in de in artikel 12 van het Statuut beschreven procedure voor voortgezet overleg. Van dezelfde strekking is commentaar van de leden van de fracties van de MEP, AVP, POR en RED, dat het voorstel van rijkswet geen uitvoering geeft aan artikel 12a Statuut, maar artikel 12 Statuut nader invult. Wat deze leden betreft, staat de opdracht gericht tot de rijkswetgever om artikel 12a Statuut te implementeren dan ook nog altijd open.

Het klopt dat de voorgestelde geschilprocedure een extra element toevoegt aan de procedure van voortgezet overleg. Deze constatering rechtvaardigt echter niet de conclusie dat artikel 12 Statuut daarmee door het voorstel wordt gewijzigd, noch dat de taakopdracht neergelegd in artikel 12a Statuut onvervuld is gebleven. Van wijziging zou sprake zijn,

indien de procedure van voortgezet overleg anders zou worden ingericht of indien hier andere rechtsgevolgen aan zouden worden verbonden. Dat is met dit voorstel niet het geval. De werkwijze en samenstelling van dit overleg blijven hetzelfde en de Rijksministerraad oordeelt nog steeds overeenkomstig de uitkomst hiervan, zoals wordt voorgeschreven door artikel 12, vijfde lid, Statuut. Het voorstel voorziet er wel in dat het voortgezet overleg tijdelijk, in afwachting van een oordeel over een geschil door de Afdeling advisering, kan worden opgeschort. De grondslag hiervoor wordt de rijkswetsgever verleend in artikel 12a Statuut.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om toelichting ten aanzien van de inrichting en procedure van het voortgezet overleg. Ook stellen zij de vraag wat van onderlinge geschiloplossing te verwachten valt als de getalsmatige verhouding in de Rijksministerraad, waarbinnen sprake is van het geschil, hetzelfde blijft.

De procedure van het voortgezet overleg is een conflictenregeling, die als sluitstuk geldt van de bepalingen in het Statuut met betrekking tot de Rijksministerraad. Zij wordt gestart indien de Gevolmachtigde Minister van Aruba, Curaçao of Sint Maarten in de Rijksministerraad namens zijn of haar land aangeeft ernstige bezwaren te hebben tegen een voorgenomen beslissing van de raad. In dat geval wordt het overleg over de voorgenomen beslissing voortgezet in een klein comité, dat blijkens artikel 12, derde en vierde lid, Statuut wordt gevoerd door de Minister-President, twee Nederlandse Ministers, de bezwaar makende Gevolmachtigde Minister en een Minister of bijzondere gemachtigde van het desbetreffende Caribische land. Wensen ook andere Gevolmachtigde Ministers deel te nemen aan het overleg, dan schuift tevens voor elke andere Gevolmachtigde Minister een Nederlandse Minister aan. Getalsmatig hebben de Nederlandse Ministers dus inderdaad een overwicht binnen het voortgezet overleg.

Het voortgezet overleg kan een nuttige functie vervullen in het zichtbaar maken van conflicten in de Rijksministerraad en het bemiddelen ten aanzien hiervan.

Tot slot werpen de leden van de GroenLinks-fractie de vraag op of de voorgestelde geschillenregeling geen bevestiging vormt van het achter de ongelijke stemverhoudingen in het voortgezet overleg schuilgaande democratische deficit.

Het is waar dat de vier landen binnen de organen van het Koninkrijk niet op gelijke wijze worden vertegenwoordigd. Hier zijn naar mijn mening goede redenen voor aan te wijzen. Deze constatering wettigt in mijn ogen echter niet de conclusie dat het onderhavige voorstel een bevestiging vormt van democratische ongelijkheid. Veeleer is het erop gericht de scherpe kanten van deze, op zichzelf verdedigbare situatie af te halen.

## *2.2. Aard van de geschillen*

De leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie wensen verduidelijking van de keuze om enkel juridische geschillen binnen het kader van de geschillenregeling te laten vallen. Wat wordt precies onder juridische geschillen verstaan? In hoeverre kan een onderscheid worden gemaakt tussen juridische geschillen en bestuurlijke kwesties? Wat als het in een kwestie om juridische en bestuurlijke kwesties gaat? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om in dit verband in te gaan op de opmerking van de Afdeling advisering, in haar recente voorlichting, dat de belangenafweging bij geschillen ter zake van de interpretatie van Koninkrijksrecht per definitie politiek-bestuurlijke elementen bevat. Zoals ik in het nader rapport heb toegelicht, komt de keuze voor een beperking van de oordeelsbevoegdheid van de Afdeling advisering tot

geschillen met een juridisch karakter voort uit twee overwegingen. In de eerste plaats vond ik deze aanpassing van het voorstel aangewezen, nadat, in verband met het advies van de Afdeling advisering, was besloten om het gewicht van oordelen van de Afdeling te verzwaren. In de tweede plaats kan deze keuze worden verklaard door het feit dat een regeling beperkt tot juridische geschillen een van de leidende uitgangspunten in het amendement-Wever/Thijssen en de motie Van Laar vormt. Ik deel de analyse van de Afdeling advisering dat interpretatiekwesties inzake bepalingen van het Statuut en ander Koninkrijksrecht (zoals rijkswetgeving) zich niet beperken tot strikt juridische vragen. Het antwoord op de vraag of in een gegeven geval in een Caribisch land de deugdelijkheid van bestuur wordt geschonden, valt bijvoorbeeld gedeeltelijk binnen de beleidsvrijheid van de regering van het Koninkrijk. Dat neemt echter niet weg dat deugdelijkheid van bestuur ook een juridisch, in het Statuut opgenomen begrip is, en dus in aanmerking komt voor juridische toetsing. Uiteindelijk gaat het om de beoordeling van de vraag of met het voorgenomen Koninkrijkshandelen een rechtsnorm wordt geschonden. Het is aan de geschilinstantie om in een dergelijk geval te bepalen waar de beleidsvrijheid van de regering ophoudt en de normatieve begrenzing begint. Tot die markering acht ik de Afdeling advisering prima in staat. Ook in haar reguliere adviespraktijk komt het immers geregeld voor dat zij ten aanzien van Statuutsbepalingen moet aangeven wat hun normatieve betekenis is.

De markering van juridische grenzen en politiek-bestuurlijke vrijheid zal in het ene geval anders uitpakken dan in het andere geval. Een begrip als deugdelijkheid van bestuur is bijvoorbeeld moeilijker juridisch te bepalen dan een ook door de waarborgfunctie van het Koninkrijk bestreken fundamenteel recht uit het EVRM. Ook in het laatste geval zal de Afdeling evenwel kunnen oordelen dat zij niet kan treden in de belangenafweging die een politiek orgaan ten aanzien van een bepaald besluit heeft verricht. Overigens is de interactie met politiek-bestuurlijke aspecten niet eigen aan het Statuut, maar inherent aan het recht. Het Statuut bevat goede handvatten voor juridische toetsing. Dit is ook de reden dat vanuit de Caribische landen steeds is aangedrongen op een regeling die beperkt is tot geschillen met een juridische dimensie. Juist ten aanzien van rechtmatigheidsvragen is de verwachting dat een onafhankelijke instantie in staat zal zijn om klare wijn te schenken. Als deze rechtmatigheidsvragen worden vermengd met politiek-bestuurlijke overwegingen, zoals het oorspronkelijke voorstel deed, dan bestaat het risico dat in het Statuut en lager Koninkrijksrecht neergelegde normen niet nauwkeurig te bepalen zijn. Hoewel breder van opzet, is de mate van rechtsbescherming waarin een geschillenregeling voorziet dan eerder beperkter dan ruimer.

De leden van de fractie van de SP haken bij bovenstaande vragen aan door enkele vragen te plaatsen in de sleutel van een casus. Zij modelleren deze casus op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de *Corallo*-zaak. In deze uitspraak uit 2018 werd het Koninkrijk veroordeeld vanwege een schending van artikel 3 EVRM, in verband met inhumane detentie-omstandigheden in Sint Maarten. De leden van de SP-fractie stellen de vraag of een conflict over een naar aanleiding van een dergelijke uitspraak te betalen boete de inzet kan vormen van een geschilprocedure op grond van de rijkswet Koninkrijksgeschillen. Zij vragen ook of hier sprake zou zijn van een juridisch of van een politiek geschil en wie in dit geval een beroep zou kunnen doen op de regeling.

Een dergelijk conflict zou naar mijn oordeel juridisch van aard zijn en dus onder de werking van het onderhavige voorstel kunnen vallen. Het geschil zou dan gaan om de vraag wie, op basis van het Statuut, gehouden is binnen de rechtsorde van het Koninkrijk een boete te betalen: het Koninkrijk, tegen wie de veroordeling op het niveau van het internationale



recht wordt uitgesproken, of het land waarin zich de schending heeft voorgedaan en dat verantwoordelijk is voor het detentiewezen. Het past mij niet op de uitkomst van zo'n hypothetisch geschil vooruit te lopen. Wel is duidelijk dat de voorgestelde geschillenregeling alleen aan de Caribische landen de mogelijkheid biedt om een procedure te starten. Het land Nederland beschikt niet over deze mogelijkheid.

### *2.3. Reikwijdte van de geschillenbepaling*

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom een geschillenregeling alleen zou moeten gelden voor geschillen tussen een land of landen met het Koninkrijk? Zou een geschillenregeling voor geschillen tussen landen onderling niet wenselijk zijn? En is het mogelijk het nu voorliggende voorstel daartoe aan te passen?

Uit de tekst van artikel 12a Statuut volgt dat het is gericht op een regeling voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. De bepaling biedt derhalve geen grondslag voor een voorziening voor de behandeling van geschillen tussen landen onderling. Zoals de leden van de PvdA-fractie aangeven, is de grondslag voor een dergelijke geschillenregeling te vinden in artikel 38a Statuut. Dat in het Statuut voor beide categorieën van geschillen twee verschillende grondslagen zijn opgenomen, valt te verklaren uit het feit dat geschillen tussen de landen onderling geen betrekking hebben op een aangelegenheid van het Koninkrijk. Het ligt voor de hand om een voorziening voor zulke geschillen te treffen in een onderlinge regeling, gebaseerd op het principe van consensus.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten welke besluiten van de Gouverneur als orgaan van het Koninkrijk wel en niet onder de werking van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen komen te vallen. Zij willen ook weten of met deze geschillenregeling niet het gevaar ontstaat dat de Gouverneur in de uitvoering van zijn werkzaamheden, meer dan voorheen, geremd wordt in het adequaat kunnen nemen van besluiten?

De voorgestelde geschillenregeling heeft betrekking op voorgenomen beslissingen van de Rijksministerraad. Besluiten van de Gouverneur als orgaan van het Koninkrijk vallen om die reden als zodanig in beginsel in alle gevallen buiten de reikwijdte van het voorstel. Indirect kan het (beoogde) handelen van de Gouverneur echter wel onderdeel van een geschilprocedure zijn. Dat is het geval wanneer de Koninkrijksregering de Gouverneur van een land een aanwijzing geeft, op grond van artikel 15 van het Reglement Gouverneur, om een bepaalde, hem in de tweede afdeling van het Reglement toegekende bevoegdheid uit te oefenen. In één enkel geval kan dergelijk handelen niet het voorwerp vormen van een geschil. Dat is wanneer de Gouverneur ingevolge artikel 21 van het Reglement besluit om een landsverordening of landsbesluit niet vast te stellen, vanwege veronderstelde strijd met internationaal recht of Koninkrijksrecht. In een dergelijke situatie is de Gouverneur verplicht de landsverordening of het landsbesluit in kwestie terstond voor te leggen aan de regering van het Koninkrijk, die, na de Raad van State van het Koninkrijk hierover te hebben gehoord, besluit of genoemde strijd aanwezig is of niet. Omdat over dit koninklijk besluit de Raad van State van het Koninkrijk wordt gehoord, bepaalt artikel 1, eerste lid, onder c, van het voorstel van rijkswet dat een voorgenomen beslissing hierover buiten de reikwijdte van de regeling valt. Het aan dit koninklijk besluit ten grondslag liggende optreden van de Gouverneur kan dan ook niet worden getoetst in het kader van een geschilprocedure.

Ik ben niet bang dat het onderhavige rijkswetsvoorstel ertoe leidt dat de Gouverneur in de uitvoering van zijn werkzaamheden geremd wordt in het adequaat kunnen nemen van besluiten. Zoals hierboven toegelicht,

heeft het voorstel primair betrekking op beslissingen van de Rijksministerraad.

De leden van de D66-fractie vragen de regering, naar aanleiding van het bepaalde in artikel 1, eerste lid, onder a, van het voorstel van rijkswet, een overzicht te bieden in welke bijzondere rijkswetten of algemene maatregelen van rijksbestuur reeds in een eigen beroepsgang wordt voorzien en samen te vatten hoe de betreffende beroepsgangen eruitzien.

Op dit moment staat in twee rijksregelingen een bijzondere beroepsgang open. Dat is het geval in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) respectievelijk in de Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten (Swr, een algemene maatregel van rijksbestuur). In beide gevallen gaat het om consensusregelingen, die tot stand zijn gebracht op grond van artikel 38, tweede lid, Statuut. De in de regelingen neergelegde beroepsprocedures – te vinden in artikel 26 Rft resp. artikel 39 Swr – zijn nagenoeg identiek aan elkaar. Beide procedures voorzien erin dat binnen dertig dagen na verzending van een koninklijk besluit als bedoeld in de betreffende regelingen door het betrokken land (Curaçao of Sint Maarten) een kroonberoep kan worden ingesteld bij de Raad van State van het Koninkrijk. De Raad bereidt vervolgens binnen in de Algemene wet bestuursrecht genoemde termijnen een ontwerpbesluit voor. De Koninkrijksregering kan niet van dit advies afwijken, voor zover het uitsluitend is gebaseerd op rechtmatigheidsgronden, en voor het overige uitsluitend indien zeer zwaarwegende gronden daartoe aanleiding geven. Het beroep heeft geen schorsende werking.

Door de leden van de fractie van D66 wordt daarnaast geïnformeerd of rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur waarover de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft geadviseerd, nadat zij zijn bekrachtigd, openstaan of worden uitgesloten voor geschilbeslechting door de voorgestelde regeling. Als alle rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur waarover de Afdeling advisering adviseert worden uitgesloten, hebben Aruba, Curaçao en Sint Maarten dan een mogelijkheid om bezwaren aan de Afdeling advisering kenbaar te maken? Ten slotte vragen de leden van de D66-fractie de regering toe te lichten op welke manier een interpretatiegeschil over een rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur voorgelegd kan worden. Als zodanig kunnen (bekrachtigde) rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur niet het voorwerp vormen van een geschilprocedure zoals voorzien in het onderhavige voorstel van rijkswet. De procedure heeft namelijk alleen betrekking op bepaalde voorgenomen beslissingen van de Rijksministerraad. Indirect acht ik het echter wel denkbaar dat de interpretatie van een rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur de inzet vormt van een geschilprocedure. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer in de Rijksministerraad een beslissing wordt genomen ter zake van een (klein) koninklijk besluit of ministeriële regeling met een grondslag in zo'n rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur. In een dergelijk geval kan de vraag rijzen hoe een bepaling uit een rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur dient te worden uitgelegd. Voorts is het mogelijk dat de Rijksministerraad, op verzoek van een of meer Gevolmachtigde Ministers, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk vraagt in te gaan op een bepaalde interpretatiekwestie in haar reguliere advies over een voorstel van rijkswet of een ontwerp van een algemene maatregel van rijksbestuur. In dit geval wordt de Afdeling dus buiten het kader van de voorgestelde geschillenregeling om een expliciet oordeel verzocht.

De leden van de fracties van de PAR en de PvdA vragen waarom voorstellen van rijkswet en ontwerpen van algemene maatregelen van

rijksbestuur worden uitgesloten van de reikwijdte van het rijkswetsvoorstel Koninkrijksgeschillen. Is dat louter omdat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk over dergelijke zaken al eerder heeft geadviseerd of zijn er andere meer inhoudelijke gronden, willen de leden van de PvdA-fractie weten. Deze leden vragen zich af of niet juist ook geschillen over voorstellen van rijkswet en ontwerp algemene maatregelen van rijksbestuur aan een onafhankelijke geschillenbeslechter moeten kunnen worden voorgelegd. De politieke vertegenwoordigers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, aldus de leden van de PvdA-fractie, kunnen immers al niet mee stemmen over dergelijke voorstellen noch invloed uitoefenen op dergelijke ontwerpen.

De voorgestelde geschillenregeling heeft een aanvullend karakter. Zij opent de mogelijkheid van een geschilprocedure in die gevallen dat ten aanzien van een voorgenomen beslissing in de Rijksministerraad niet reeds is voorzien in een gang naar de Raad van State van het Koninkrijk of de Afdeling advisering hiervan. Voorstellen van rijkswet en ontwerpen van algemene maatregelen van rijksbestuur worden op grond van artikel 13, derde lid, Statuut voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering. Zij zijn om die reden uitgesloten van de reikwijdte van het onderhavige voorstel. Wat betreft voorstellen van rijkswet komt hierbij dat Nederland geen traditie kent van constitutionele toetsing van wetgeving door een rechter, ook niet als deze wetgeving zich nog in de voorstelfase bevindt. Zou de Raad van State van het Koninkrijk of een andere geschilinstantie bevoegd worden gemaakt om zich op een andere dan adviserende manier uit te laten over de constitutionaliteit van een rijkswetsvoorstel, dan wordt het parlement voor een voldongen feit geplaatst. Dat past niet in de Nederlandse benadering van de trias politica, waarin de Staten-Generaal zelf geacht worden een constitutionele toetsing te verrichten.

De leden van de PvdA-fractie suggereren dat de gekozen ratio van de geschillenregeling als aanvullende regeling iets zegt over de geschiktheid van de Afdeling als geschillenbeslechter. Naar de mening van deze leden zijn het geven van advies vooraf en het – zij het niet bindend – adviseren in het kader van een geschil achteraf twee verschillende zaken waarbij andere afwegingen moeten worden gemaakt. Bij de advisering vooraf gaat het daarbij niet alleen om juridische aspecten maar ook om een doelmatigheidstoetsing van een voorstel. Daarnaast werpen de leden van de PvdA-fractie op dat geschillenbeslechting tot nu toe geen taak vormt van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Ik deel de mening van de leden van de PvdA-fractie dat advisering over een (rijks)wetsvoorstel en de beoordeling van een geschil over een dergelijk voorstel niet volledig op één lijn kunnen worden gezet. Laatstgenoemde beoordeling zou geschieden in een procedure tussen partijen, terwijl reguliere advisering in een open setting plaatsvindt, zonder inkadering door partijen. Dit verschil maakt de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk in mijn ogen echter niet ongeschikt als geschilinstantie. Ook in haar reguliere adviespraktijk ziet de Afdeling zich gesteld voor rechtmatigheidsvragen. Zoals hierboven al werd opgemerkt, kan het daarnaast voorkomen dat de Rijksministerraad de Afdeling gerichte juridische vragen voorlegt. Tot slot merk ik graag op dat de Afdeling advisering reeds in bepaalde gevallen optreedt als geschilinstantie. Dit is het geval in het kader van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en de Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten. De betreffende regelingen kennen de bevoegdheid om geschillen te beoordelen weliswaar toe aan de Raad van State van het Koninkrijk, maar op grond van een procesreglement rijksbestuursgeschillen is intern bij de Raad de keuze gemaakt om deze geschilbeoordeling op te dragen aan de Afdeling advisering. (Zie hiertoe ook de voorlichting van de Afdeling over het onderhavige voorstel; W04.19.0051/1/Vo/K).

## 2.4 Vaststelling van het geschil

De leden van de fractie van de PAR wensen te vernemen wanneer sprake is van een geschil in de zin van de voorgestelde geschillenregeling.

Wanneer sprake is van een geschil in de zin van de Rijkswet Koninkrijksge- schillen, is in eerste instantie aan de Gevolmachtigde Minister om te bepalen. Die kan namelijk op grond van artikel 1, eerste lid, van het voorstel ter zake van een geschil over de interpretatie van het Statuut of daarop gebaseerd Koninkrijksrecht verzoeken dat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk wordt gehoord. Aangenomen dat dit verzoek vervolgens niet wordt afgewezen door de voorzitter van de Rijksministerraad op de in artikel 1, tweede lid, van het voorstel genoemde gronden, beoordeelt de Afdeling advisering voorts of het verzoek om geschilbeslechting ontvankelijk is. Dit is het geval wanneer de Afdeling vaststelt dat er 1) sprake is van een geschil tussen het Koninkrijk en een of meer Caribische landen, 2) dat juridisch van aard is en 3) niet buiten de reikwijdte van de voorgestelde regeling valt.

De leden van de fracties van D66, GroenLinks en de PvdA verzoeken de regering nader in te gaan op de bevoegdheid van de voorzitter van de Rijksministerraad in het voorstel van rijkswet om een verzoek om geschilbeslechting af te wijzen, indien een zwaarwegend belang van het Koninkrijk onverwijld besluitvorming vergt. Wanneer is van zo'n zwaarwegend belang sprake en in welke situatie vergt dit belang onverwijld besluitvorming? De leden van de PAR-fractie vragen zich af of de betreffende bevoegdheid van de voorzitter van de Rijksministerraad wel in de geest van gelijkwaardigheid van het Statuut past. De in artikel 1, tweede lid, van het voorstel van rijkswet neergelegde bevoegdheid van de voorzitter van de Rijksministerraad om een verzoek tot geschilbeoordeling af te wijzen, is gecreëerd voor uitzonderlijke situaties. Wil de voorzitter van de Rijksministerraad van deze bevoegdheid gebruik kunnen maken, dan moeten blijkens de tekst van de bepaling twee voorwaarden worden vervuld. Er moet een zwaarwegend belang van het Koninkrijk in het geding zijn en dat zwaarwegende belang moet onverwijld besluitvorming in de Rijksministerraad vergen. Het ligt in de rede om te veronderstellen dat een dergelijke situatie zich alleen kan voordoen indien het Koninkrijk zich geconfronteerd ziet met een crisissituatie – ten gevolge van bijvoorbeeld een natuurramp, spanningen met het buitenland, financiële onrust – en deze crisissituatie het Koninkrijk dreigt te ontwrichten als niet onmiddellijk door de Rijksministerraad wordt ingegrepen. In zo'n situatie kan de voorzitter van de Rijksministerraad tot het oordeel komen dat het rechtsstatelijke belang van het volgen van een geschilprocedure niet opweegt tegen het belang om dreigende ontwrichting te voorkomen.

Naar mijn mening is de betreffende bevoegdheid van de voorzitter van de Rijksministerraad niet in strijd met de geest van gelijkwaardigheid van het Statuut. De gelijkwaardigheid van de landen is gecodificeerd in de preambule van het Statuut. Het beginsel vormt aldus een belangrijk interpretatief richtsnoer voor de overige bepalingen van het Statuut, waaronder ook artikel 12a. Het brengt tot uiting dat de bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en de landen niet tot een feitelijke ondergeschiktheid van het ene land aan het andere land mag leiden. Dat is met artikel 1, tweede lid, van het voorstel niet het geval. Deze bepaling maakt deel uit van een regeling die als oogmerk heeft de in Aruba, Curaçao en Sint Maarten ervaren ongelijkheid op het bestuurlijke niveau van het Koninkrijk juist te verminderen. De bevoegdheid van de voorzitter van de Rijksministerraad om in uitzonderlijke omstandigheden een geschilpro- cedure af te wijzen, vormt in mijn ogen een onmisbare component om deze regeling functioneel te maken.

De leden van de fractie van de PvdA willen daarnaast graag weten of een besluit van de voorzitter van de Rijksministerraad ingevolge artikel 1, tweede lid, van het voorstel een beschikking in de zin van het bestuursrecht vormt. Bestaan er bezwaarmogelijkheden voor de Gevolmachtigd Minister indien de voorzitter van de Rijksministerraad een verzoek tot geschilbeslechting blokkeert? Zo ja, bij wie? Zo nee, waarom niet? Een besluit van de voorzitter van de Rijksministerraad ex artikel 1, tweede lid, van het voorstel vormt geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Organen van het Koninkrijk vallen namelijk niet onder de werking van deze wet, behalve wanneer een rijkswet haar hierop van overeenkomstige toepassing verklaart. Er bestaat voor de Gevolmachtigd Minister derhalve geen mogelijkheid open om tegen een afwijzing van zijn verzoek op te komen bij de bestuursrechter.

### *2.5 Geschilinstantie en consequenties van het oordeel*

De leden van de fracties van de PAR, VVD en ChristenUnie vragen de regering nader uiteen te zetten waarom wordt voorgesteld om de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk te bekleden met de bevoegdheid om ter zake van een Koninkrijksgechil een oordeel te geven. Ziet de regering mogelijkheden om, conform de uitgangspunten van het IPKO van mei 2015, de behandeling van deze geschillen bij een orgaan neer te leggen dat verder van het wetgevingsproces afstaat? Zou de betreffende bevoegdheid bijvoorbeeld bij een aparte en onafhankelijke kamer binnen de Raad van State kunnen worden neergelegd, zo vragen de leden van de fracties van de MAN en ChristenUnie zich af? Artikel 12a Statuut kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. Door de regering is ervoor gekozen om de daarin vereiste voorziening in te bedden in de procedure van voortgezet overleg. Aldus wordt gewaarborgd dat de procedure snel kan volgen op de besluitvorming in de Rijksministerraad. Om redenen die eerder in deze nota zijn beschreven, vindt de regering het daarnaast van belang dat de beslissing over een geschil in laatste instantie bij deze raad berust. Beide overwegingen in ogenschouw nemende, is de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk naar het oordeel van de regering het beste geëquipeerd om als geschilinstantie op te treden. De Afdeling is een van de regering onafhankelijk orgaan, dat ervaring en affiniteit heeft met het type interbestuurlijke vraagstukken dat in het kader van de voorgestelde regeling aan haar kan worden voorgelegd. Verder heeft belegging van de oordeelsbevoegdheid bij de Afdeling advisering als belangrijke meerwaarde dat staatsraden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen deelnemen aan een geschilprocedure.

De leden van de fracties van de PAR, D66 en GroenLinks stellen vraagtekens bij de onafhankelijkheid van de voorgestelde procedure, nu de geschilbevoegdheid wordt neergelegd bij een instantie die geen bindende oordelen kan vellen. De leden van de D66-fractie halen hiertoe een passage aan uit een voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk uit 2010 (W03.10.0370/II/K), waarin geadviseerd wordt om in een geschillenregeling enige afstand in te bouwen ten aanzien van de adviseringsstaak van de Afdeling advisering. De leden van de MAN-fractie vragen zich in verband hiermee af of de Rijksministerraad bevreesd is om geschillen te laten behandelen door een onafhankelijk instantie.

Het is juist dat het voorstel van rijkswet niet voorziet in bindende geschilbeslechting door een extern orgaan. Tegelijkertijd benadruk ik wel het onafhankelijke karakter van de Afdeling advisering als zodanig. Daarnaast wil ik erop wijzen, zoals hierna nog uitvoeriger aan de orde komt, dat de Rijksministerraad op grond van het voorstel in beginsel gehouden is oordelen van de Afdeling advisering op te volgen.

De leden van de PAR-fractie stellen de vraag hoe de Caribische landen worden vertegenwoordigd binnen de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Ook vragen deze leden of de Afdeling advisering is betrokken bij processen voorafgaand aan de totstandkoming van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur. Zo ja, werpen de leden van de PAR-fractie op, leidt de geschilbevoegdheid van de Afdeling advisering in het voorstel van rijkswet dan niet tot belangenverstrengeling?

Op grond van artikel 13, tweede lid, Statuut benoemt de regering van het Koninkrijk voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten in de Raad van State een lid, indien de regering van het land in kwestie daartoe de wens te kennen geeft. De benoeming geschiedt in overeenstemming met de regering van het betrokken land. Op dit moment wordt elk van de Caribische landen vertegenwoordigd in de Raad door een lid. Deze staatsraden nemen op grond van artikel 13, derde lid, Statuut deel aan de werkzaamheden van de Afdeling advisering, indien deze wordt gehoord over voorstellen van rijkswetten of ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die in hun land zullen gelden of over andere aangelegenheden die de landen raken.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State reeds bevoegd is om in bestuursrechtelijke zaken tussen Nederlandse overheden een uitspraak te doen. Zij vragen aan de regering een indicatie te geven hoe vaak bestuursrechtelijke geschillen tussen Nederlandse overheden voorkomen en om de aard van de meest voorkomende geschillen te duiden.

Zuiver bestuursrechtelijke geschillen tussen Nederlandse overheden komen niet vaak voor. In een vorige week aan de Tweede Kamer aangeboden rapport van de Rijksuniversiteit Groningen, dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd, komt naar voren dat zich in de periode juli 2017 tot en met juni 2018 slechts drie van zulke geschillen hebben voorgedaan. Eenmaal draaide een geschil om een uitkering uit het gemeentelijk participatiefonds, tweemaal om een huishoudelijke hulp toelage op grond van de Financiële-verhoudingswet.

Door de leden van de PvdA-fractie wordt opgemerkt dat de regering, de Eerste en de Tweede Kamer de Afdeling advisering om voorlichting kunnen verzoeken over aangelegenheden met betrekking tot wetgeving. Zij willen weten of voorlichting ook gevraagd kan worden ter zake van geschillen tussen landen en het Koninkrijk. Hieraan voegen zij de vraag toe of de bevoegdheid om voorlichting te vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ook openstaat voor de Caribische landen van het Koninkrijk om voorlichting van vragen. En zo ja, of deze voorlichting dan ook juridische geschillen over de interpretatie van het Statuut mag betreffen. Tot slot werpen de leden van de PvdA-fractie op wat de voorliggende geschillenregeling toevoegt aan de bestaande mogelijkheden tot het vragen van voorlichting, nu in deze regeling de Rijksministerraad het laatste woord over een geschil houdt. De mogelijkheid om voorlichting te vragen aan de Afdeling advisering ter zake van wetgeving en bestuur is geregeld in artikel 21a van de Wet op de Raad van State. Deze mogelijkheid staat op grond van deze bepaling alleen open voor Ministers, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen hierom dus niet verzoeken, ook niet via de Gevolmachtigde Ministers. Zolang kwesties raken aan wetgeving of bestuur, kan een voorlichting ook worden aangegrepen om helderheid te verschaffen over juridische geschillen. Een voorbeeld van een dergelijk advies is de voorlichting van de Afdeling van 17 september 2015 over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk (W04.15.0112/I/Vo). Het verzoek om

deze voorlichting was afkomstig van de Tweede Kamer en had als directe aanleiding de op 11 juli 2014 aan de Gouverneur van Aruba gegeven aanwijzing inzake de begroting van het Land Aruba voor het jaar 2014 (koninklijk besluit nr. 2014-0000354235).

### **3. Verloop van de procedure**

#### *3.1. Verzending van het verzoek aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk*

De leden van de fractie van de PAR stellen een vraag over artikel 2 van het voorstel van rijkswet. Deze bepaling belegt de taak van het verzenden van een verzoek tot geschilbeslechting aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Waarom is hier gekozen voor de Minister, willen deze leden weten. Waarom kan de Gevolmachtigde Minister niet rechtstreeks een verzoek tot de Afdeling advisering richten?

Voor de toekenning van de bevoegdheid aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om verzoeken aan de Afdeling advisering te verzenden, is gekozen vanwege diens beleidsverantwoordelijkheid. Het betreft een gebonden bevoegdheid. De Minister beschikt inzake deze verzending derhalve niet over enige beleidsvrijheid.

#### *3.2. Termijnen voor het geschil*

De leden van de fractie van de PAR constateren dat in artikel 2 van het voorstel van rijkswet termijnen worden gesteld met betrekking tot het aanhangig maken van een geschil. Zij vragen zich af waarom geen opschortingsbepaling is opgenomen in het voorstel. Er kunnen zich volgens de leden van de PAR-fractie immers situaties voordoen waarbij de gevolgen van een geschil zijn uitgewerkt in het betreffende land. In de voorgestelde geschillenregeling worden enkele termijnen genoemd waarbinnen de procedure zich maximaal dient te voltrekken (artikel 2, eerste en derde lid; artikel 5, eerste en derde lid; artikel 6 eerste en tweede lid). Het staat de partijen die binnen deze termijnen moeten opereren uiteraard vrij om sneller te handelen. Mochten de gevolgen van een geschil in een bepaalde casus zijn uitgewerkt, is het aan de Afdeling advisering om te beoordelen welke gevolgen zij hieraan verbindt.

#### *3.3. Het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk*

De leden van de VVD-fractie stellen enkele vragen naar aanleiding van artikel 7 van het voorstel van rijkswet. In deze bepaling is bepaald dat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk niet meer dan eenmaal wordt gehoord over een geschil. Deze leden wensen te vernemen hoe is gegarandeerd dat niet meerdere procedures per geschil kunnen plaatsvinden. Ook stellen zij de vraag wie beslist of al een procedure heeft plaatsgevonden over een geschil.

Artikel 7 van het voorstel berust op de gedachte van *litis finiri oportet*: zowel voor het land in kwestie als het Koninkrijk is het van belang dat er een einde komt aan een gerezen geschil. Een waarborg voor de naleving van deze bepaling ligt in het feit dat de Rijksministerraad beslist over het geschil, nadat de Afdeling advisering haar oordeel ter kennis van de raad heeft gebracht. Het voortgezet overleg is daarmee formeel afgerond; een nieuw verzoek om de Afdeling advisering te horen over een geschil is alleen mogelijk met betrekking tot een andere voorgenomen beslissing door de Rijksministerraad. Het is denkbaar dat de rechtsvraag in een dergelijk geschil grote overeenkomsten vertoont met de rechtsvraag in een reeds gevolgde procedure. Daarmee valt het geschil echter niet

binnen het toepassingsgebied van artikel 7 van het voorstel. Wel kan de Afdeling advisering in haar oordeel over een dergelijk geschil uiteraard verwijzen naar haar oordeel in de eerdere procedure.

#### *3.4. Beslissing op het geschil*

De leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, de PvdA en de ChristenUnie vragen de regering om toe te lichten wat wordt bedoeld met het begrip «zwaarwegende gronden», zoals geformuleerd in artikel 8 van het voorstel van rijkswet. Wanneer is sprake van zulke zwaarwegende gronden? En kan de regering uitleggen, zo willen de leden van de D66 fractie weten, waarom zij voor een open grond kiest in plaats van de gronden te benoemen?

Vooropgesteld: ik denk niet, zoals de leden van de CDA-fractie opperen, dat het criterium «zwaarwegende gronden» in artikel 8 de werking van de voorgestelde geschillenregeling in hoge mate zal beïnvloeden. Zoals ik aan het begin van deze nota al naar voren heb gebracht, ligt aan de bepaling het uitgangspunt ten grondslag dat de Rijksministerraad zich conformeert aan het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk over een geschil. Ook de redactie van artikel 8 geeft hiervan blijk. Niettemin heeft de regering het wenselijk geacht om de mogelijkheid open te houden dat de Rijksministerraad van een oordeel van de Afdeling advisering kan afwijken; en wel, indien zwaarwegende gronden daartoe aanleiding geven. Bewust is gekozen voor een open maatstaf. Wat als zwaarwegende grond heeft te gelden, zal afhangen van de specifieke context van het geval en laat zich om die reden niet eenvoudig kwalificeren. Wel is het, meer in abstracte zin, mogelijk bepaalde omstandigheden te onderscheiden, waarin het denkbaar is de Rijksministerraad zwaarwegende gronden laat prevaleren boven een rechtmatigheidsoordeel van de Afdeling advisering. Te denken valt aan situaties waarin een zwaarwegend belang van het Koninkrijk prevaleert:

- boven een oordeel van de Afdeling dat niet een ondubbelzinnige juridische richting op wijst, terwijl de voorgenomen beslissing van de Rijksministerraad geschraagd kan worden door een juridische redenering die ook verdedigbaar wordt geacht;
- boven een door de Afdeling advisering geconstateerd procedureel defect aan een voorgenomen beslissing van de Rijksministerraad, terwijl dit procedurele defect het wezen van de beslissing intact laat;
- vanwege nieuwe relevante feiten en omstandigheden, die de Afdeling advisering niet heeft kunnen verdisconteren in haar oordeel, terwijl deze dit oordeel in een ander perspectief stellen.

Deze opsomming is niet uitputtend bedoeld en ik kan niet uitsluiten dat de Rijksministerraad gebruik maakt van zijn afwijkingsbevoegdheid in een andere situatie dan hierboven beschreven. Wel wil ik graag benadrukken dat ik mij niet goed kan voorstellen dat de Rijksministerraad afwijkt van een oordeel van de Afdeling advisering, indien dit oordeel eenduidig van aard is en een ernstig juridisch gebrek aan het licht brengt. Daarbij zal de Rijksministerraad steeds moeten motiveren dat een zwaarwegende grond hem ertoe dwingt af te wijken van een oordeel van de Afdeling.

Kanttekeningen bij het niet-bindende karakter van de oordelen van de geschilinstantie worden geplaatst in de verslagen van alle vier de parlementen, door uiteenlopende fracties; in de Curaçaose Staten specifiek door de leden van de PAR-fractie; in de Nederlandse Tweede Kamer door de leden van de fracties van D66, GroenLinks, de PvdA en de ChristenUnie. De leden van de in de Sint Maartense en Arubaanse Staten vertegenwoordigde fracties stellen geen vragen over de bepaling, maar wijzen dit onderdeel van het voorstel wel categorisch af.

In antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie merk ik op dat de afwijkingsbevoegdheid van de Rijksministerraad inderdaad



afwijkt van de oorspronkelijke bedoeling achter artikel 12a Statuut. Wel benadruk ik nogmaals dat artikel 8 van het voorstel de raad geen bevoegdheid verleent om op arbitraire wijze de oordelen van de Afdeling naast zich neer te leggen. Verder roep ik de ratio achter de in artikel 8 verleende bevoegdheid in herinnering. Het Koninkrijk der Nederlanden is een staatsrechtelijke en politieke constructie met een bijzondere dynamiek en werkelijkheid. Ervaringen uit het verleden leren dat deze constructie er niet altijd bij gebaat is wanneer uitsluitend rekening wordt gehouden met juridische regels. Soms, op momenten van grote politieke intensiteit, kan het doelmatig zijn dat een meer bestuurlijke benadering voorrang krijgt of althans tot een andere juridische analyse van een bepaald probleem leidt. Niet omdat het afzonderlijke belang van het land Nederland daarmee gediend is, maar omdat de gemeenschappelijke belangen van het Koninkrijk dit vereisen.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA menen dat aangenomen mag worden dat eventuele zwaarwegende gronden reeds meegenomen zullen worden door de Afdeling advisering in haar oordeelsvorming. Waarom dan toch nog een laatste woord voor de Rijksministerraad, vragen zij zich af?

Zonder twijfel zullen de in artikel 8 bedoelde zwaarwegende gronden inderdaad normaal gesproken onderdeel uitmaken van een geschilprocedure. Het voorstel van rijkswet stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties immers in staat om de zienswijze omtrent een geschil aan de Afdeling advisering kenbaar te maken. Zoals ik hierboven heb beschreven, kunnen er zich echter omstandigheden voordoen waarin zulke gronden niet of niet voldoende in een procedure worden meegewogen of dat een juridische toetsing van een voorgenomen beslissing ruimte laat voor een afwijkend standpunt.

De leden van de fracties van de PAR en de VVD vragen de regering om in te gaan op de maatstaven gekozen in artikel 26, tiende lid, van de Rijkswet financieel toezicht. Waarom is niet geopteerd voor dezelfde terminologie en zouden deze maatstaven in te passen zijn in het onderhavige rijkswetsvoorstel?

De Rijkswet financieel toezicht maakt een onderscheid tussen enerzijds advisering gebaseerd op rechtmatigheidsgronden en anderzijds advisering gebaseerd op doelmatigheidsgronden. In het eerste geval is (een deel van) een advies bindend voor de Koninkrijksregering, in het tweede geval kan laatstgenoemde alleen van dit (deel van het) advies afwijken indien zeer zwaarwegende gronden hiertoe aanleiding geven. Het hier beschreven onderscheid kan in het onderhavige voorstel niet worden gemaakt. Korthedshalve verwijs ik in dit verband naar mijn opmerkingen in het nader rapport hierover (Kamerstukken II 2018/19, 35 099 (R2114), nr. 4, p. 7). Omdat de maatstaf «zwaarwegend» beter aansluit bij bestaande wetgeving is voorts niet overwogen om de Rijkswet financieel toezicht in dit laatste opzicht te volgen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de overweging, in weerwil van het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk, dat een geschil niet juridisch van aard is, een zwaarwegende grond kan vormen om van het betreffende oordeel af te wijken. Dat kan ik mij niet goed voorstellen. Op het moment dat de Afdeling advisering een geschil ontvankelijk verklaart, zal de Rijksministerraad haar hierin volgen.

De leden van de VVD-fractie informeren wat de status is van de uiteindelijke beslissing over het geschil door de Rijksministerraad. Is dat een koninklijk besluit, willen zij weten?

Nee, deze beslissing is geen koninklijk besluit. De beslissing over het geschil op grond van artikel 8 van het rijkswetsvoorstel is het sluitstuk van het voortgezet overleg en vormt aldus een beslissing van de Rijksministerraad. Het betreft een besluit met zogenaamde interne werking. Dat wil zeggen dat het alleen verbindend is voor de leden van de Rijksministerraad zelf. De binding voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten komt tot stand via de vertegenwoordiging van deze landen in de raad door de Gevolmachtigde Ministers. Dit interne karakter staat echter niet in de weg aan publicatie van de beslissing.

De leden van de fractie van de PAR merken op dat artikel 9 van het voorstel van rijkswet regelt dat de uitkomst van het voortgezet overleg en het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk openbaar wordt gemaakt, maar de beslissing over het geschil van de Rijksministerraad niet. Zij wensen te vernemen waarom dit het geval is.

Artikel 9 van het voorstel verplicht tot «openbaarmaking in de Staatscourant van de beslissing van de raad van Ministers van het Koninkrijk over de uitkomst van het voortgezet overleg alsmede van het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk». In het eerste deel van deze plicht tot openbaarmaking komt tot uiting dat de beslissing over het geschil, bedoeld in artikel 8 van het voorstel, het sluitstuk van het voortgezet overleg is, hetwelk met deze beslissing kan worden afgerond. De beslissing van de Rijksministerraad over het geschil wordt dus wel degelijk openbaar gemaakt in de Staatscourant.

#### **4. Artikel 10**

De leden van de fracties van de PAR, de VVD, het CDA en D66 vragen de regering om toe lichten hoe zij de evaluatieopdracht voor zich ziet. Wie zal de evaluatie uitvoeren? Zullen vertegenwoordigers van alle landen van het Koninkrijk hieraan bijdragen? De leden van de CDA-fractie juichen de evaluatiebepaling toe, maar vragen zich af hoe bij een beperkt aantal te verwachten geschillen een evaluatiecommissie tot een gedegen oordeel kan komen. Kan deze commissie, informeren de leden van de fracties van de VVD en het CDA, ook kennismaken van kwesties die niet tot een geschilprocedure hebben geleid?

Ik acht een gedegen evaluatie van de rijkswet van groot belang en deel dan ook de opvatting van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk in haar recente voorlichting aan de Tweede Kamer, dat het zaak is tijdig met alle betrokkenen te komen tot afspraken over de opzet, methodologie en criteria voor de evaluatie en de onafhankelijke instantie die deze evaluatie moet gaan uitvoeren (W04.19.0051/I/Vo/K). Op de precieze invulling van deze opzet, methodologie en criteria kan ik niet vooruitlopen. Het ligt echter in de rede om te veronderstellen dat het aantal gevolgde geschilprocedures, de aard van de daarin voorgelegde geschillen en de uitkomst van de betreffende procedures in ieder geval onderdeel zullen zijn van de evaluatie. Daarnaast is voor mij evident dat de evaluatiecommissie deels zal moeten bestaan uit deskundigen afkomstig uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Of in vijf jaar tijd maar een beperkt aantal geschillen te verwachten zijn, durf ik niet te voorspellen. Wel zou ik willen opmerken dat een beperkt aantal geschillen niet automatisch kan worden opgevat als een teken van gebrekkig functioneren van de geschillenregeling. Van een goede geschillenregeling gaat immers een preventieve werking uit. Wel is denkbaar dat deze preventieve werking meetbaar is in het aantal gevoerde voortgezette overleggen over een periode van vijf jaar. Ik kan de vraag van de leden van de fracties van de VVD en het CDA of een evaluatiecommissie kennis kan nemen van kwesties die niet tot een geschilprocedure hebben geleid, dan ook goed

plaatsen. Voor een gedegen evaluatie is uiteraard van groot belang dat dit gefaciliteerd wordt. Over de wijze waarop dit geschiedt, zal bij de instelling van de evaluatiecommissie een voorziening worden getroffen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.W. Knops