

KIEZEN VOOR HET KONINKRIJK

**DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT VAN BESLUITVORMING
EN CONTROLE OP KONINKRIJKSNIVEAU**

**EMBARGO TOT WOENSDAG 11 NOVEMBER 2009, 17.15 UUR
(NEDERLANDSE TIJD)**

**RAPPORT VAN DE COMMISSIE DEMOCRATISCH DEFICIT
11 NOVEMBER 2009**

SAMENVATTING

Opdracht van Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties

Een onafhankelijke commissie van drie deskundigen is door het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties in juni 2008 gevraagd acht vragen over de democratische legitimiteit van besluitvorming in het Koninkrijk en de controle op de Rijksministerraad te beantwoorden (zie hoofdstuk 1 en bijlage 1). De commissie staat onder voorzitterschap van mevrouw mr. M. Brooks-Salmon (namens de Staten van de Nederlandse Antillen). Leden zijn mr. ing. H.C. Maduro (namens de Staten van Aruba) en prof.dr. J.Th.J. van den Berg (namens de Staten-Generaal). Laatstgenoemde nam de plaats in van dr. A. Peper, die in mei 2009 wegens ziekte zijn lidmaatschap van de commissie moest beëindigen.

De commissie kon gebruikmaken van eerdere rapporten over dit onderwerp, literatuur en parlementaire stukken, alsmede van het deskundige advies van derden. Tevens heeft zij gesprekken gevoerd zowel in Nederland met Nederlandse parlementariërs, als in de Nederlandse Antillen met leden van de Staten van Aruba en de Staten van de Nederlandse Antillen en met leden van de Eilandsraden van Curaçao en Sint Maarten (gespreksverslagen in de bijlagen). De commissie beschouwt het als haar opdracht praktisch uitvoerbare oplossingen te presenteren voor eventuele knelpunten in de democratische besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau.

Democratie op Koninkrijksniveau: analyse.

In hoofdstuk 3 van het rapport onderscheidt de commissie drie dimensies van goed democratisch bestuur in het algemeen, te weten (1) actief kiesrecht als essentiële voorwaarde voor democratie en verantwoordelijk burgerschap, (2) voldoende ruimte voor deskundig advies en competente uitvoering van recht en beleid en (3) aandacht voor de economie van besluitvorming. Hieraan is het democratische gehalte van controle en besluitvorming op Koninkrijksniveau getoetst. De commissie trekt de volgende conclusies:

1. De omvang van Koninkrijkswetgeving is zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht zeer beperkt (hoofdstuk 2.3.). De economie van besluitvorming stelt eisen aan de te kiezen oplossingen voor eventuele knelpunten in de democratische besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau;
2. Iedere democratie worstelt met de juiste balans tussen de macht van de meerderheid, de vereiste autonomie en inbreng van de minderheid en de eigen rol van competentie. Het Koninkrijk vormt hierop geen uitzondering, zoals onder andere blijkt uit de actuele discussie over de waarborgfunctie in relatie tot de autonomie van de landen (artikel 43 Statuut). Het gaat daarbij om een natuurlijke spanningsrelatie, die – naar het stellige oordeel van de commissie - niet met institutionele middelen alleen is op te lossen (hoofdstuk 3);
3. De Caribische landen van het Koninkrijk hebben een grote afstand tot het proces van opinievorming en informatie-uitwisseling dat voorafgaat aan de totstandbrenging van rijksregelgeving. Bij beleid gericht op samenwerking is het initiatief vanuit Nederland bovendien erg dominant (hoofdstuk 5);

4. Het digitale tijdperk stelt nieuwe eisen aan de legitimiteit van democratische besluitvorming. Overheden moeten (zowel nationaal als internationaal) ruime mogelijkheden bieden tot informatievergaring en participatie van burgers (e-Democratie). De autonomie van de landen wordt bovendien bevestigd doordat de staatsorganen zich zelfstandig manifesteren op het internet (hoofdstuk 5).
5. Bij de controle op het Rijksbeleid zijn de beïnvloedingsmogelijkheden van Aruba en de Nederlandse Antillen beperkter voorhanden dan bij (consensus)rijkswetgeving (hoofdstuk 5);
6. De invloedsmogelijkheden vanuit de Antillen en Aruba op de vorming van “gewone” rijkswetgeving zijn in het Statuut verankerd, maar worden niet ten volle benut (hoofdstuk 6);
7. De totstandkoming van consensusrijkswetgeving (krachtens artikel 38 Statuut) laat ruimte voor onduidelijkheid over de procedurele consequenties van het consensusvereiste (hoofdstuk 8);
8. Op Koninkrijksniveau bestaat nog altijd meer ruimte voor gedelegeerde regelgeving dan in de afzonderlijke landen door de wetgever wenselijk wordt geacht (hoofdstuk 9);
9. Een belangrijke democratische lacune in het Koninkrijk bestaat erin dat burgers van de Antillen en Aruba van 18 jaar en ouder, hoewel Nederlands staatsburger, in veel gevallen en voorts weinig consequent het kiesrecht ontberen voor de Nederlandse Staten-Generaal, hoewel die in het Koninkrijksstatuut materieel fungeren als het Koninkrijksparlement (hoofdstuk 10).

Democratie op Koninkrijksniveau: aanbevelingen

Ten einde bovenstaande gebreken op te heffen of te verminderen, doet de commissie in haar rapport de volgende aanbevelingen.

1. De parlementen in het Koninkrijk zouden hun parlementaire documenten en andere relevante informatie digitaal moeten ontsluiten via een eigen parlementaire website (hoofdstuk 4). De Koninkrijksregering zou voorts het initiatief moeten nemen voor het opzetten van een aparte portalwebsite van het Koninkrijk, bedoeld als virtuele ontmoetings- en samenwerkingsruimte en opslagplaats van relevante documenten. Met een aparte website wordt onderstreept dat het Koninkrijk niet samenvalt met het land Nederland (hoofdstuk 4). De parlementen zouden ten slotte actief moeten nagaan op welke wijze technieken als videoconferencing een nuttige aanvulling zijn op persoonlijke contacten tussen parlementariërs in het Koninkrijk (hoofdstuk 4);
2. De Rijksministerraad dient jaarlijks een strategisch beleidsdocument te publiceren, door de commissie genoemd: de *Staat van het Koninkrijk*, naar analogie van de *Staat van de Unie* (hoofdstuk 5). Deze *Staat van het Koninkrijk* dient onderwerp van beraadslaging te zijn tussen de Tweede Kamer en de Rijksministerraad, in aanwezigheid en met deelname van ten minste twee volksvertegenwoordigers van ieder Caribisch land in het Koninkrijk en van de Gevolmachtigde Ministers van deze landen (hoofdstuk 5).
3. Het interparlementaire overleg (voorheen Contactplan/POK) in Den Haag zou de vorm moeten krijgen van een jaarlijks tweedaags overleg ter voorbereiding op het

- onder punt 2 genoemde Koninkrijksdebat (hoofdstuk 6). Overigens zou het interparlementaire overleg moeten bestaan uit een tweedaags overleg, waaraan gekoppeld een programma van werkbezoeken. Doel van het overleg is informatie-uitwisseling en toelichting van standpunten. De tot nu toe gebruikelijke slotverklaring zou moeten worden vervangen door een feitelijk verslag van activiteiten en uitgewisselde standpunten (hoofdstuk 6);
4. De parlementen van de Caribische landen in het Koninkrijk zouden de bestaande mogelijkheden van het Statuut tot invloed op rijkswetgeving, zoals het onderzoeken van een rijkswetsvoorstel en hierover verslag uitbrengen en het afvaardigen van bijzondere gedelegeerden naar de openbare beraadslagingen in Tweede en Eerste Kamer, beter moeten benutten (hoofdstuk 7). De Staten-Generaal zouden voorts bij de schriftelijke voorbereiding in commissieverband van ontwerprijkswetgeving de parlementariërs uit het Caribische gebied actiever kunnen betrekken (hoofdstuk 7);
 5. De Staten van de Caribische landen van het Koninkrijk zouden elk een permanente liaison bij de Staten-Generaal kunnen benoemen die voor landsparlementen relevant beleid en wetgeving volgt. Zo'n liaison van de Staten zou de parlementaire evenknie zijn van de Gevolmachtigde Minister. Hij/zij zou tevens in voorkomende gevallen als bijzondere gedelegeerde kunnen functioneren (hoofdstuk 7). De Staten zouden ten slotte hun parlementaire bevoegdheden meer ten volle moeten benutten om hun landsregeringen te bewegen de Gevolmachtigde Minister te instrueren tot het uitoefenen van zijn initiatiefrecht of het indienen van een bepaald amendement op een voorgestelde rijkswet (hoofdstuk 7);
 6. Aard en onderwerp van consensusrijkswetgeving (ex artikel 38 Statuut) vergen dat gedurende het hele traject van de totstandkoming van deze wetgeving tussen de betrokken landsregeringen consensus bestaat. Ontbreekt de consensus dan zou de consensusrijkswet niet tot stand moeten (kunnen) komen (hoofdstuk 8). Ten einde iedere onduidelijkheid hierover weg te nemen beveelt de commissie de landsregeringen en de rijksregering aan hierover afspraken te maken in een zogenoemd "interinstitutioneel akkoord" tot uitleg van het Statuut. De Tweede Kamer zou de totstandkoming van zo'n akkoord moeten steunen. Het zou in het bijzonder afspraken moeten bevatten ten aanzien van (1) de toepassing van de artikelen 12 en 18 Statuut (die neerkomen op het volledig respecteren van het verzet van de Gevolmachtigde Minister in de Rijksministerraad en de Staten-Generaal), (2) het niet langer vermengen van regels met betrekking tot Koninkrijksaangelegenheden en regels met betrekking tot landsaangelegenheden in een en dezelfde rijkswet en (3) het uitgangspunt dat in (ontwerp)consensusrijkswetgeving wordt bepaald hoe deze kan worden gewijzigd of beëindigd;
 7. De Koninkrijksregering zou de Staten-Generaal moeten verzekeren dat zij voor het uitvaardigen van zelfstandige amvb's dezelfde maatstaven hanteert als de Nederlandse regering doet voor zelfstandige amvb's (hoofdstuk 9);
 8. Aan de Nederlanders woonachtig op Aruba, Curaçao en Sint Maarten van 18 jaar en ouder dient op dezelfde voet als aan alle andere Nederlanders naast het passieve ook het actieve kiesrecht voor de Tweede Kamerverkiezingen te worden

verleend (hoofdstuk 10). Daartoe is noch Grondwetswijziging noch herziening van het Statuut nodig. Wijziging van de Kieswet volstaat. De Statenleden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten dienen voorts te kunnen deelnemen aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (hoofdstuk 10).

INHOUD

1. Opdracht, commissie en werkwijze	8
2. Koninkrijksaangelegenheden	10
3. Wat is het democratisch deficit?	14
4. Technische en praktische mogelijkheden?	17
5. Versterking democratische controle: de Staat van het Koninkrijk	21
6. Versterking democratische controle: vernieuwing parlementair overleg	28
7. Versterking democratische legitimiteit rijkswetgeving: betere benutting bestaande mogelijkheden Statuut	30
8. Versterking democratische legitimiteit rijkswetgeving: duidelijkheid over consensusrijkswetgeving	36
9. Versterking democratische legitimiteit rijksregelgeving: primaat van de rijkswetgever	45
10. Kiesrechtuitbreiding voor Tweede Kamerverkiezingen	48
Bijlagen	55

1. OPDRACHT, COMMISSIE EN WERKWIJZE

De staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk worden gewijzigd. De bevolkingen van de eilanden van de Nederlandse Antillen hebben zich bij referendum (in 2000, 2004 en 2005) uitgesproken om binnen het Koninkrijksverband te blijven. Bonaire en Saba hebben daarbij gekozen voor integratie in het Nederlandse staatsbestel. Sint Eustatius koos uiteindelijk ook voor deze optie, terwijl Curaçao en Sint Maarten opteren voor de status van autonoom land. Dit betekent dat het land Nederlandse Antillen zal worden ontmanteld. Vanaf 2005 wordt door betrokkenen aan de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk gewerkt. Op 15 december 2008 werd tijdens de Ronde Tafel Conferentie in Willemstad (Curaçao) een aantal belangrijke wetsontwerpen in dit kader bestuurlijk geaccordeerd. Inmiddels is de fase van parlementaire behandeling van wetgeving en implementatie van afspraken van start gegaan. Hierdoor worden ook de Staten-Generaal en de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba nauwer bij het proces betrokken.

Het initiatief tot instelling van de Commissie Democratisch Deficit (CDD) is genomen door de parlementaire delegaties in het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties (POK), dat van 16 tot en met 20 juni 2008 in Den Haag werd gehouden.¹ Een commissie bestaande uit drie deskundigen zou "op korte termijn [moeten onderzoeken] hoe de bestaande mogelijkheden van het Statuut en de in het verleden al door verschillende commissies uitgebrachte rapporten kunnen worden uitgewerkt. Om ook op korte termijn tot operationele oplossingen te komen, moet worden vastgesteld welke in het verleden voorgestelde oplossingen thans, gelet op de beschikbare tijd en de komende staatkundige vernieuwingen, afvallen. Bij het oplossen van de problematiek van het democratisch deficit is in het bijzonder aandacht nodig voor de vraag op welke (andere) terreinen Koninkrijkswetgeving noodzakelijk is en vervolgens voor de vraag voor welke aldus afgebakende onderwerpen het consensusvereiste dient te gelden."

Het gaat dus om de concrete en praktische uitwerking van voorstellen uit het verleden, waarbij die voorstellen buiten beschouwing blijven, waarvan de realisatie en/of implementatie te veel tijd vergt of die niet passen binnen het traject van staatkundige vernieuwing van het Koninkrijk. Dit komt neer op een "doorrekening" van in het verleden gedane aanbevelingen tot vermindering van het democratisch deficit, bijvoorbeeld in termen van noodzakelijke Statuutswijziging, wijziging van de Grondwet en/of Staatsregelingen en/of wetswijziging. Het POK heeft daarbij het onderzoeksterrein van de CDD ingekaderd door acht concrete vragen ter beantwoording voor te leggen.² Die vragen zullen in dit rapport dan ook worden beantwoord. De algemene formulering van de opdracht door het POK, hierboven geciteerd, is door de commissie geïnterpreteerd als aansporing te komen met praktisch uitvoerbare oplossingen

De commissie is samengesteld uit de volgende leden: mevrouw mr. M. Brooks-Salmon, plaatsvervangend Gevolmachtigd Minister van de Nederlandse Antillen (namens de Staten van de Nederlandse Antillen), mr. ing. H.C. Maduro, Staatsraad van het Koninkrijk (namens de Staten van Aruba) en dr. A. Peper, oud-minister van Binnenlandse Zaken en

¹ Kamerstukken I/II 2007/08, 31512 A en nr. 1, blz. 12-13.

² De vragen zijn ook opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport.

Koninkrijksrelaties en oud-burgemeester van Rotterdam (namens de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal). De heer Peper moest op 26 mei 2009 wegens ziekte zijn lidmaatschap beëindigen. In overleg met de commissies voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van beide Kamers is zijn plaats ingenomen door prof.dr. J.Th.J. van den Berg, honorair hoogleraar parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht en emeritushoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Universiteit Leiden, oud-lid van de Eerste Kamer en oud-hoofddirecteur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De commissie werd ambtelijk ondersteund door drs. F.J. Bergman, senior stafmedewerker van de Eerste Kamer.

De instellingsvergadering van de commissie vond plaats op 4 februari 2009. Op 26 februari 2009 is mevrouw mr. M. Brooks-Salmon door de overige commissieleden verkozen tot voorzitter van de commissie.

De commissie heeft acht keer vergaderd.³ Op 26 mei 2009 heeft de CDD in het Tweede Kamergebouw een overleg gehad met de commissies voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van Eerste en Tweede Kamer. Daartoe was vooraf door de CDD een vraagpuntennotitie voorbereid die de Kamerleden ter hand was gesteld. Een beknopt geanonimiseerd verslag van dit gesprek is te vinden in bijlage 2 bij dit rapport. In de periode 30 mei tot en met 4 juni 2009 heeft de CDD een werkbezoek afgelegd aan Sint Maarten en Curaçao, ten einde op basis van de genoemde vraagpuntennotitie ook van gedachten te wisselen met achtereenvolgens de leden van de Centrale Commissie van de Eilandsraad van Sint Maarten (1 juni), van de Commissie Rijksaangelegenheden en Interparlementaire Relaties van de Staten van de Nederlandse Antillen (2 juni), van de Commissie Interparlementaire Contacten, Rijksaangelegenheden, Europa en Suriname van de Staten van Aruba (2 juni) en de Centrale Commissie van de Eilandsraad van Curaçao (3 juni). Ook van deze gesprekken zijn beknopte geanonimiseerde verslagen te vinden in bijlage 2 bij dit rapport.

De CDD heeft bij haar werkzaamheden dankbaar gebruikgemaakt van de adviezen van derden. De CDD wil graag haar bijzondere dank uitspreken aan het adres van de Juridische Commissie van het Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN) van wie zij twee notities mocht ontvangen. Haar dank geldt tevens prof.mr. J. Saleh, oud-gouverneur van de Nederlandse Antillen, en mr. M. Linnartz, die de commissie desgevraagd van advies voorzagen, alsmede mevrouw J.S. Bodemann, informatiespecialist van de Eerste Kamer, die haar ondersteunde bij de informatievergaring.

Tot slot is de CDD het Antillenhuis erkentelijk voor de geboden gastvrijheid.

³ Reguliere vergaderingen op: 26 februari, 26 maart, 16 april, 7 mei, 1 juni, 23 juni, 6 oktober en 5 november 2009.

2. KONINKRIJKSAANGELEGENHEDEN

2.1. KONINKRIJKSAANGELEGENHEDEN - LANDSAANGELEGENHEDEN

In het verleden is bij herhaling getracht de aard van het Koninkrijksverband, zoals dat is verankerd in het Statuut (1954), nader te omschrijven. Tegenwoordig wordt vooral het *sui-generis*-karakter van het Koninkrijk beklemtoond. Het Koninkrijk zou nog het best te karakteriseren zijn als een "constitutionele associatie" of een "constitutioneel samenwerkingsverband", en minder als "federatie" of "confederatie".⁴

In het Statuut komt de gelaagde structuur van het Koninkrijk tot uitdrukking. Er wordt onderscheid gemaakt tussen onderwerpen van wetgeving en bestuur die vanwege het Koninkrijk behartigd worden (Koninkrijksaangelegenheden) en onderwerpen die de landen zelf verzorgen (landsaangelegenheden). Artikel 41, eerste lid, Statuut bepaalt: "Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba behartigen zelfstandig hun eigen aangelegenheden". De Koninkrijksaangelegenheden worden in het bijzonder in artikel 3 Statuut opgesomd:

- a) de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk;
- b) de buitenlandse betrekkingen;
- c) het Nederlanderschap;
- d) de regeling van de ridderorden, alsmede van de vlag en het wapen van het Koninkrijk;
- e) de regeling van de nationaliteit van schepen en het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen, die de vlag van het Koninkrijk voeren, met uitzondering van zeilschepen;
- f) het toezicht op de algemene regelen betreffende de toelating en uitzetting van Nederlanders;
- g) het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen;
- h) de uitlevering.

Een belangrijk gezichtspunt bij de aanwijzing van een onderwerp als Koninkrijksaangelegenheid is geweest de eenheid van het Koninkrijk in internationaal verband. De officiële toelichting stelt dat de Koninkrijksaangelegenheden zijn aangewezen "ter wille van de eenheid of een betere verzorging der landen".⁵

2.2. GEEN CONSEQUENTE SCHEIDING

Het Koninkrijksniveau en het landsniveau zijn echter niet consequent van elkaar gescheiden.

⁴ Voor een overzicht, zie: S. Hillebrink, *The Right to Self-Determination and Post-Colonial Governance. The Case of the Netherlands Antilles and Aruba* (Den Haag, 2008) hoofdstuk 5.; C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer, 2005 (2^e druk)) blz. 22-25. Dat het Koninkrijk niet als federatie kan worden gekarakteriseerd, is gebaseerd op de volgende argumenten: (1) van gelijkheid of gelijkwaardigheid tussen de constituerende landen van het Koninkrijk is feitelijk geen sprake, (2) de Koninkrijksregering functioneert nauwelijks als aparte bestuurslaag (3) er is geen sprake van een duidelijk afgebakende bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en de landen en (4) samenvol van Koninkrijksorganen en Nederlandse landsorganen.

⁵ W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden* (Den Haag, 1957) blz. 262 e.v.

Op grond van artikel 43, tweede lid Statuut geldt de waarborging van de beginselen van de democratische rechtstaat als Koninkrijksaangelegenheid (de zogenaamde “waarborgfunctie”). Specifieke terreinen of onderwerpen worden daarbij niet genoemd en de landen zelf zijn hiervoor primair verantwoordelijk. Dit blijkt uit het eerste lid van artikel 43 Statuut dat aan elk van de landen in het Koninkrijk de zorg opdraagt voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. De betekenis van het tweede lid van artikel 43 Statuut (de “waarborgfunctie”) kan alleen in relatie tot het eerste lid worden bepaald. Mede op grond van de officiële toelichting kan worden geconcludeerd dat dwingend optreden van het Koninkrijk ter zake met grote terughoudendheid moet geschieden.⁶ Bij de beoordeling van de deugdelijkheid van bestuur mogen niet zonder meer de in Nederland geldende maatstaven worden aangelegd, het mag bovendien niet gaan om incidenteel falen van een landsorgaan en in het land zelf moet geen redres meer mogelijk zijn van een ontoelaatbare toestand. De te treffen maatregelen moeten bovendien proportioneel zijn en van de kortst mogelijke duur. Het instrumentarium dat het Statuut in dit opzicht biedt, is beperkt van omvang, maar wel zwaar (de artikelen 44, 50 en 51 Statuut). De verantwoordelijkheid van het Koninkrijk om de beginselen van de democratische rechtstaat in de landen te waarborgen heeft het laatste decennium desondanks aan betekenis gewonnen. De Rijksbegroting 2009 formuleert het dilemma aldus: “Er is sprake van een spanningsveld tussen de wens van grote autonomie, zoals die bij de Koninkrijkspartners leeft, en de wens vanuit Nederland om de waarborgtaak te concretiseren”.⁷ Belangrijk is in dit verband op te merken dat het Koninkrijk in internationaal verband wordt aangesproken op volkenrechtelijke verplichtingen (zoals bijvoorbeeld het waarborgen van de rechtsstaat en de grondrechten). Recentelijk heeft de Rijksministerraad een beroep gedaan op artikel 43, tweede lid Statuut toen bleek dat Aruba niet wilde instemmen met het voorstel voor de rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, waarvan het aanvankelijk de bedoeling was dat het voor alle betrokken landen een consensusrijkswet zou zijn. Door het voorstel voor Aruba te baseren op de waarborgfunctie van het Koninkrijk was de consensus van Aruba naar het oordeel van de Rijksministerraad geen vereiste meer.⁸ Ook in de Tweede Kamer wordt geworsteld met de grenzen van de waarborgfunctie. Recentelijk is de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarom verzocht om een brief met een nadere toelichting op (de grenzen van) de waarborgfunctie.⁹

Bovendien hoeft niet iedere rijkswet Koninkrijksaangelegenheden te regelen en worden niet alle Koninkrijksaangelegenheden geregeld bij rijkswet. Artikel 14, derde lid Statuut biedt Nederland de mogelijkheid door middel van een wet of een algemene maatregel van bestuur Koninkrijksaangelegenheden te regelen, mits die niet in de Nederlandse Antillen en in Aruba gelden.¹⁰ Artikel 38, tweede lid Statuut biedt landen de mogelijkheid om bij

⁶ C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer, 2005 (2^e druk)) blz. 75 e.v.

⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31700 IV, nr. 2, blz. 10-11.

⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31568, nr. 18. ; Kamerstukken II, 2008–09, 31 700 IV, nr. 33 en Kamerstukken II 2008/09, 32017 (R 1884) blz. 4-6.

⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31568, nr. 32, blz. 15.

¹⁰ C. Borman noemt de volgende voorbeelden: Uitleveringswet, de Overleveringswet, de Oorlogswet voor Nederland, Militaire Ambtenarenwet 1931, Belemmeringswet Landsverdediging, Vorderingswet 1962, Zeebrievenwet, Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting, Scheepvaartverkeerswet, Wet

onderlinge samenwerking met betrekking tot landsaangelegenheden de vorm van rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur te kiezen. De zaken worden verder gecompliceerd doordat in een recent verleden ook rijkswetten en een amvrb tot stand zijn gekomen die (gelijktijdig) deels een regeling van een koninkrijksaangelegenheid en regeling van een landsaangelegenheid betreffen.¹¹

Daarnaast bestaat er tussen Nederland en de landen in het Caribische gebied op diverse terreinen programmatische samenwerking, zij het dat deze geleidelijk zal worden beëindigd.¹² Deze programmatische samenwerking (inclusief (mede)financiering vanuit Nederland) heeft vaak betrekking op typische landsaangelegenheden bijvoorbeeld onderwijs en jongerenproblematiek. Samenwerking met Nederland bij deze landsaangelegenheden wordt daarmee onderwerp van controle door de Staten-Generaal. Dit versterkt het beeld van asymmetrische verhoudingen binnen het Koninkrijk ten aanzien van de vraag wie wat bepaalt en wie waarover gaat.

2.3. OMVANG RIJKSWETGEVING

Tabel 1 geeft een overzicht van rijkswetsvoorstellen die jaarlijks zijn ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal (periode 1 januari 1995 en 31 december 2008).

TABEL 1. TOTALE JAARLIJKSE AANTAL RIJKSWETSVORSTELLEN (= WETSVORSTELLEN MET R-NUMMER³), WAARVAN GOEDKEURINGSWETSVORSTELLEN VERDRAGEN ÉN HET TOTALE JAARLIJKSE AANTAL WETSVORSTELLEN INGEDIEND BIJ DE TWEDE KAMER, 1995-2008

JAAR	1995	96	97	98	99	2000	01	02	03	04	05	06	07	08
TOTAAL # INGEDIENDE R-WETSVORSTELLEN	10	7	10	10	3	13	13	6	5	8	11	4	5	13
WAARVAN R-WETSVORSTELLEN INZAKE GOEDKEURING/OPZEGGING/UITVOERING VERDRAG	8	4	2	3	2	7	6	2	3	5	7	0	3	8
TOTAAL # IN TK INGEDIENDE WETSVORSTELLEN	267	256	293	218	237	246	280	252	267	275	291	269	214	285

op de zeevaarddiploma's en Zeevaartbemanningwet. (C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer, 2005 (2^e druk)) blz. 128).

¹¹ T.C. Borman noemt de volgende voorbeelden: Uitvoeringswet Internationaal Strafhof (Stb. 2002, 314) en de Rijkswet Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba (Stb. 2008, 98) en de amvrb Schepenbesluit 2004. Borman, T.C. "Consensusrijkswetgeving: van voetnoot tot Aanwijzingen?" in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en M.A.D.W. de Jong, red. *De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof.mr. C.A.J.M. Kortmann* (Deventer, 2009) blz. 415-420. Het meest recente voorbeeld van "vermenging" betreft het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie (Kamerstukken II 2008/09, 32017 (R 1884) nr. 1). Blijkens de Memorie van Toelichting meldt het volgende (blz. 4): "Voor Nederland en de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten berust de wet op artikel 38, tweede lid van het Statuut." en (blz. 5): "(...) heeft de Koninkrijksregering ertoe besloten dat de grondslag van deze rijkswet voor Aruba artikel 43, tweede lid, van het Statuut is." Dienaangaande merkt de Koninkrijksregering (blz. 5) op: "Het Statuut staat er niet aan in de weg beide bepalingen aan een voorstel ten grondslag te leggen en daarbij onderscheid te maken tussen de landen."

¹² Kamerstukken II 2008/09, 31700 IV, nr. 2, blz. 10-19. Zie ook:

<http://www.bzk.nl/onderwerpen/de-nederlandse-samenwerking/beleidsterreinen>

¹³ Nota Bene niet alle R-nummers betreffen rijkswetsvoorstellen. Een groot aantal R-nummers betreft brieven van de regering en zijn dus in dit overzicht buiten beschouwing gelaten.

Bij de tabel moeten twee kanttekeningen worden gemaakt. Niet alle rijkswetten hebben betrekking op Koninkrijksaangelegenheden (bijvoorbeeld consensusrijkswetten) en regelingen met betrekking tot Koninkrijksaangelegenheden die noch gelden in de Nederlandse Antillen noch in Aruba kunnen door Nederland bij wet of amvb worden geregeld (en blijven dientengevolge buiten dit overzicht). Desondanks laat de tabel zien dat de hoeveelheid rijkswetsvoorstellen die jaarlijks wordt ingediend zeer bescheiden is. Dit geldt zeker wanneer dit aantal wordt afgezet tegen het totale aantal jaarlijks ingediende wetsvoorstellen in de Tweede Kamer. Een blik op de aard van de jaarlijks ingediende voorstellen voor rijkswetgeving maakt bovendien duidelijk dat het in veel gevallen gaat om voorstellen tot goedkeuring, opzegging en/of uitvoering van verdragen. C. Borman heeft voor de periode 1995 tot en met 2004 de rijkswetten gepubliceerd in het Staatsblad nader onder de loep genomen en kwam daarbij tot de volgende onderverdeling: 9 nieuwe regelgevende wetten, 26 wijzigingswetten, 45 wetten ter goedkeuring van verdragen, 9 wetten inzake wijziging van Grondwet of Statuut en 4 wetten inzake toestemming huwelijk leden Koninklijk Huis.¹⁴

2.4. AAN DE CDD VOORGELEGDE VRAAG INZAKE KONINKRIJKSANGELEGENHEDEN

De CDD is door de delegaties in het POK de vraag voorgelegd welke onderwerpen op Koninkrijksniveau dienen te worden geregeld.¹⁵ De CDD beantwoordt deze vraag tegen de achtergrond van de centrale vraag naar de versterking van de democratische legitimiteit van besluitvorming op Koninkrijksniveau en controle op de Rijksministerraad. Zij neemt daarbij een voorschot op de preciezere begripsomschrijving van “democratisch deficit” in het volgende hoofdstuk .

Het democratisch deficit wordt ervaren op Koninkrijksniveau, in het bijzonder bij de totstandkoming van rijkswetgeving. Overheveling van bevoegdheden van het landsniveau naar het Koninkrijksniveau (=uitbreiding van het aantal Koninkrijksaangelegenheden) ligt zo bezien niet voor de hand. Tegelijkertijd stelt de CDD vast dat de jaarlijkse hoeveelheid (ontwerp)rijkswetgeving relatief gering is. Van een verdere inperking van het aantal Koninkrijksaangelegenheden is daarom – vanuit het oogpunt van het terugdringen van het democratisch deficit op Koninkrijksniveau – geen groot effect te verwachten. Naar het oordeel van de CDD is de vraag naar het verminderen van het aantal Koninkrijksaangelegenheden daarom vooral een politieke vraag naar de wijze waarop het Koninkrijksverband in de toekomst vorm en inhoud wordt gegeven. Deze vraag zal naar gelang de politieke visie op de toekomst van het Koninkrijk en op de autonomie van de constituerende landen verschillend worden beantwoord.

¹⁴ C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer, 2005 (2^e druk)) blz. 129. De cijfers van C. Borman wijken af van die in tabel 1, omdat C. Borman de in die periode in het Staatsblad gepubliceerde rijkswetten telt en in tabel 1 de tellingen gebaseerd zijn op de in die periode bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakte rijkswetsvoorstellen.

¹⁵ Bijlage 1 vragen 5.

3. WAT IS HET DEMOCRATISCH DEFICIT?

3.1. DEFINITIES

In 2001 definieerde de Raad van State van het Koninkrijk het democratisch deficit als volgt: “[g]ewoonlijk wordt bedoeld op het ontbreken van volledig gelijkwaardige democratische representatie van de bevolking van het Koninkrijk bij besluitvorming op Koninkrijksniveau”.¹⁶

De Werkgroep Democratisch Deficit Koninkrijk (Werkgroep-Martina) had in 2000 al opgemerkt “dat er bij de besluitvorming op Koninkrijksniveau sprake is van een democratisch deficit, daar de volksvertegenwoordigers van de drie landen geen of onvoldoende inbreng hebben bij de totstandkoming van Koninkrijkswetgeving en geen of onvoldoende controle hebben op de besluitvorming van de ministerraad van het Koninkrijk.” De werkgroep was van mening dat het democratisch deficit zich op twee manieren deed voelen, namelijk voor wat betreft de samenstelling van de organen van het Koninkrijk, die grotendeels samenvallen met de Nederlandse staatsinstellingen, én door het ontbreken van verantwoordingsplicht van de raad van ministers van het Koninkrijk tegenover een parlement en de mogelijkheid van controle op de Koninkrijksregering.¹⁷

De Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen (Werkgroep-Jessurun) concentreerde zich in 2004 in haar rapport *Nu kan het...nu moet het!* op de totstandkoming van rijkswetgeving. Weliswaar geeft de werkgroep geen echte definitie van het begrip, maar voert zij onder het kopje “democratisch deficit” aan dat bij de totstandkoming van rijkswetgeving “de Caribische delen van het Koninkrijk wel inspraak hebben, maar geen medebeslissingsbevoegdheid.” Voorts achtte de werkgroep het een complexe materie.

Hillebrink schrijft in zijn dissertatie uit 2008, dat met het deficit doorgaans wordt bedoeld: “that the influence of the Caribbean *Staten* and the populations of the islands on the decisions of the Kingdom is not strong enough, or that the influence of the Netherlands is too strong.”¹⁸

In antwoord op de vraag waar binnen het Koninkrijk nu het probleem zit, zei Kummeling een jaar daarvoor, “dat bestuurders maar ook delen van de bevolking van de Caribische delen van het Koninkrijk van opvatting zijn dat men te weinig zeggenschap heeft over de zaken die hen raken, zowel op het gebied van wetgeving, maar vooral op het gebied van bestuur; dat Caribische standpunten te gemakkelijk kunnen worden overruled door de Nederlandse organen en dat daar onvoldoende checks and balances op zijn georganiseerd.”¹⁹

¹⁶ Kamerstukken II 2001/02, 27570 (R 1672) A blz. 3.

¹⁷ Bijlage bij Kamerstukken I/II 1999/2000, 27198 nr. 1 en nr. 267.

¹⁸ S. Hillebrink, *The Right to Self-Determination and Post-Colonial Governance. The Case of the Netherlands Antilles and Aruba* (Den Haag, 2008) blz. 153.

¹⁹ Kummeling, H.R.B.M. “Kiesrecht en Koninkrijksparlement” in: H.R.B.M. Kummeling en J.M. Saleh, red. *Nieuwe Verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden* (Utrecht, 2007) blz. 69. Ook: Van der Wal, H.A. “De relaties binnen het Statuut voor het Koninkrijk” in: A. van Romondt e.a., *Gedenkboek 50 jaar Statuut. Een Koninkrijksbundel* (Aruba, 2005) blz. 385-395.

Beide omschrijvingen zien vooral op een asymmetrie van de machtsverhoudingen in het Koninkrijk en de beperkte invloed die de Caribische landen (menen te) hebben, meer dan op een democratisch deficit als zodanig. Desondanks raken ze aan de kern van goed functionerende democratieën, in zoverre meerderheden meer rekening zouden moeten houden met de belangen van minderheden.

3.2. OPVATTING VAN DE COMMISSIE OVER HET "DEMOCRATISCH DEFICIT"

Of er in het Koninkrijk sprake is van een democratisch deficit is, naar het oordeel van de CDD, afhankelijk van de vraag hoe men het Statuut definieert en vervolgens de betekenis beoordeelt van de daarin opgenomen beïnvloedingsmogelijkheden op het bestuur van het Koninkrijk voor de burgers van de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland. De Commissie concludeert dat het Statuut noch een federatie noch een staatsrechtelijk verband in eigenlijke zin in het leven heeft geroepen, maar een staatkundige constructie *sui generis*.

Het gaat hierbij om een constructie die een aantal gemeenschappelijke taken heeft vastgelegd, in hoofdzaak in artikel 3 Statuut, en daarnaast ruime mogelijkheden heeft geschapen tot samenwerking van overigens zelfstandige landen. Daaruit kan zuivere koninkrijkswetgeving voortvloeien, zoals uit artikel 3 Statuut, en daarnaast, krachtens artikel 38, zogenoemde consensuswetgeving, die de zelfstandigheid van de landen onverlet laat maar gelijkkluidend recht in het hele Koninkrijk waarborgt. Voorts zijn er allerlei meer informele vormen van beleid gericht op samenwerking en wederzijdse beïnvloeding, waarbij het initiatief vanuit Nederland, niet zozeer krachtens Statuut maar in de dagelijkse praktijk, dominant is. De CDD kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het juist dit voortdurende Nederlandse initiatief is dat irriteert en dat op de Caraïben de indruk wekt, dat men daar niet meer over het eigen bestaan kan beschikken.

De invloedsmogelijkheden vanuit de Antillen en Aruba op de vorming van "gewone" rijkswetgeving zijn in het Statuut verankerd. Daarnaast biedt consensusrijkswetgeving op grond van Statutaire bepalingen inzake onderlinge samenwerking (de CDD komt daar in hoofdstuk 8 nader op terug) niet alleen de mogelijkheid tot concordantie, maar gaat die ook uit van een volledig vetorecht van elk der deelnemende landen, totdat over invoering in elk der landen overeenstemming bestaat. Het gaat er dan wel om dat de consensus tot en met de laatste fase van het proces van wetgeving gehandhaafd blijft. Anders is dit voor de controle op het Rijksbeleid, dat wil zeggen op het handelen van de raad van ministers van het Koninkrijk. De beïnvloedingsmogelijkheden van Aruba en de Nederlandse Antillen zijn daarbij niet in dezelfde mate voorhanden als bij (consensus)rijkswetgeving.

De democratische lacune in het Koninkrijk is – alles overziend – met name gelegen in het feit dat de meeste burgers van de Antillen en Aruba, hoewel Nederlandse staatsburgers, het actieve kiesrecht ontberen voor de Nederlandse Staten-Generaal, die in het Koninkrijksstatuut materieel fungeren als het Koninkrijksparlement. Deze dimensie van goed democratisch bestuur staat voorop. Om een goede democratische constellatie in het Koninkrijk en een daarbij passend verantwoordelijk burgerschap te waarborgen is het kiesrecht, naar het oordeel van de CDD, een essentiële voorwaarde. Zij komt daarop uitvoerig terug in hoofdstuk 10.

Een tweede dimensie²⁰ van de democratie in een ordelijk functionerende statelijke structuur is dat aan deskundig advies en competente uitvoering van recht en beleid de ruimte wordt toegekend die zij nodig hebben. Dat is geen kwestie van besluitvorming door een meerderheid, maar veronderstelt delegatie of mandaat aan deskundigen, meestal daartoe aangewezen bestuurders en ambtenaren. De noodzaak competent bestuur te waarborgen wordt aan het Koninkrijk opgedragen krachtens artikel 43, lid 2 Statuut; voor de naleving daarin van burgerlijke en grondrechten wordt door verdragen als het EVRM en het IVBPR in de praktijk de Nederlandse regering aansprakelijk gesteld.

Dit alleen reeds brengt gerechtvaardigde bemoeienis vanuit Nederland met zich mee met de gang van zaken in de Antillen en Aruba, al zal daarbij de statutaire autonomie van elk der landen, krachtens artikel 43, lid 1 Statuut, dienen te worden gerespecteerd. Elke democratie worstelt echter met de juiste balans tussen de macht van de meerderheid, de vereiste autonomie van de minderheid en de eigen rol van competentie. Het gaat daarbij om een natuurlijke spanningsrelatie, die niet met structuurmaatregelen alleen is op te lossen.

Een derde dimensie van goed democratisch bestuur is de economie van besluitvorming. Daarbij staat de vraag voorop of het instrumentarium van beraad en besluitvorming in verhouding staat tot de daarvoor te leveren inspanningen. De CDD meent dat een Koninkrijksparlement een te zwaar opgetuigd en kostbaar instrumentarium is voor een taak die daarvoor aanzienlijk te licht is. De cijfers in hoofdstuk 2 laten zien hoe beperkt de omvang van Koninkrijkswetgeving is, zowel kwantitatief als kwalitatief. In de meeste gevallen gaat het bovendien om formele bekrachtiging van verdragen.

Effectieve democratische besluitvorming eist wel grote aandacht voor de consensusrijkswetgeving, vooral voor de handhaving van de consensus gedurende het gehele proces van totstandkoming ervan. Diezelfde effectiviteit vraagt tegelijkertijd dat de reeds bestaande Statutaire kanalen daarvoor worden aangewend en dat de landsregeringen de verantwoordelijkheid bewaren voor behoud dan wel beëindiging van de consensus en zich daarbij door hun respectieve parlementen laten aanspreken.

Behoud van consensus "tot het einde" wordt overigens, naar het oordeel van de CDD, bevorderd door toekenning van het kiesrecht voor de Tweede Kamer aan Antillianen en Arubanen (en ook – indirect – voor de Eerste Kamer). Daarnaast dient de verantwoording door de Koninkrijksregering beter te worden georganiseerd dan tot nu toe het geval is geweest, zodat de door de Werkgroep DDK/Werkgroep-Martina gesignaleerde lacune wordt opgevuld. Over regeringsbeleid wordt immers veel minder stelselmatig gesproken dan, gegeven de voortdurende Nederlandse bemoeienis, gepast zou zijn. Ook daarvoor is geen zwaar opgetuigd Koninkrijksparlement nodig, maar zou een jaarlijks te organiseren debat in de Tweede Kamer, met deelname door Antilliaanse en Arubaanse parlementariërs, ruim soelaas bieden. Ook daarop komt de CDD uitvoeriger terug, in hoofdstuk 5.

²⁰ De redenering in termen van driedimensionaliteit van goed democratisch bestuur is ontleend aan: R.A. Dahl, *After The Revolution? Authority In A Good Society*, New Haven/London: Yale University Press, 1970. Aldaar ook ruim aandacht voor de rechten van autonome minderheden in een democratisch staatsbestel. Zie daarnaast: M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2006, blz. 208-210.

4. TECHNISCHE EN PRAKTISCHE MOGELIJKHEDEN?

De Caribische landen van het Koninkrijk hebben een grotere afstand tot het proces van opinievorming en informatie-uitwisseling dat voorafgaat aan de totstandbrenging van rijkswet- en regelgeving, zij zijn in mindere mate betrokken bij het eigenlijke rijkswetgevingsproces en nog minder bij de controle op de Koninkrijksregering. Zo bezien, zijn toegang tot informatie en informatie-uitwisseling binnen het Koninkrijk in alle fasen van wetgeving en bestuur van groot belang. Het digitale tijdperk stelt bovendien nieuwe eisen ten aanzien van bestuur en democratische besluitvorming. Overheden moeten (zowel nationaal als internationaal) ruime mogelijkheden bieden tot informatievergarig en participatie van burgers (e-Democratie). Daarbij kan informatie- en communicatietechnologie een belangrijk hulpmiddel zijn. De autonomie van de landen wordt bovendien bevestigd doordat de staatsorganen zich zelfstandig manifesteren op het internet. In dat licht heeft de CDD een antwoord trachten te formuleren op vraag 3 uit bijlage 1.

4.1. WEBSITES

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft geen aparte website. De website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevat wel aparte webpagina's met betrekking tot de Antillen en Aruba.²¹ Naast Nederlandstalige informatie, zijn daar ook webpagina's aan te treffen in het Papiamento en het Engels. Het zou echter aanbeveling verdienen om een aparte publiek toegankelijke website (i.c. webadres) voor het Koninkrijk te creëren. Hiermee wordt onderstreept dat het Koninkrijk niet synoniem is met het land Nederland.

De CDD heeft ook kennisgenomen van het bestaan van het besloten intranet Koninkryxweb dat wordt beheerd door de directie Koninkrijksrelaties van BZK. Koninkryxweb is een virtuele samenwerkingsruimte voor bij het proces van staatkundige vernieuwing betrokken ambtenaren op de Nederlandse departementen en hun collega's op de eilanden van de Nederlandse Antillen. Het moet tevens functioneren als opslagplek voor relevante documenten. De hierboven bepleite aparte website voor het Koninkrijk zou in dezelfde zin kunnen worden opgezet als een soort portalwebsite waarin informatie en nieuws vanuit verschillende bronnen overzichtelijk wordt bijeengeplaatst. Naast documenten van de Koninkrijksregering, zou het ook die van de regeringen van bestaande en nieuwe landen in het Koninkrijk moeten bevatten, evenals bijvoorbeeld parlementaire stukken. Zo'n website kan er zo ook toe bijdragen dat de informatieachterstand van de trans-Atlantische landen van het Koninkrijk wordt verkleind.²²

Kamerstukken zijn zowel raadpleegbaar via de databanken Parlendo en Overheid.nl, als de openbare websites van Tweede en Eerste Kamer.²³ Aanvullend zijn op de website van de

²¹ <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/de-nederlandse>

²² Het is de CDD niet gebleken dat een aparte Koninkrijkswebsite is overwogen in het kader van het project Rijksoverheid.nl.

²³ De websites <http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous>, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/Pages/BladerenPublicaties.aspx>, www.eerstekamer.nl (de

Tweede Kamer de aankondigingen van openbare procedurevergaderingen van de Kamercommissies te vinden, evenals de besluitenlijsten van deze vergaderingen. De website van de Eerste Kamer biedt de agenda's van de commissievergaderingen, evenals de zogenoemde "korte aantekeningen" hiervan. Ook voor niet-Kamerleden is zo een goed beeld te krijgen van de behandeling van ontwerprijkswetten (schriftelijke voorbereiding in commissieverband tot en met de stemmingen na afloop van de plenaire beraadslagingen) en de controle op de Koninkrijksregering, zonder dat de vergaderingen daadwerkelijk hoeven te worden bijgewoond. Deze digitale informatievoorziening stelt ook volksvertegenwoordigers in de Nederlandse Antillen en Aruba in staat kennis te nemen van hetgeen in het Nederlandse parlement door volksvertegenwoordigers naar voren wordt gebracht en tussen de volksvertegenwoordigers en de leden van de Koninkrijksregering wordt gewisseld.

De CDD heeft kunnen vaststellen dat hetgeen in de commissies (i.c. de CRIRS van de Staten van de Nederlandse Antillen en de CIPRES van de Staten van Aruba) en plenaire vergaderingen van de Staten van Aruba en die van de Nederlandse Antillen wordt verhandeld niet in dezelfde mate kenbaar is voor de leden van Eerste en Tweede Kamer.²⁴ Dit heeft ongetwijfeld ook te maken met een verschil in vergadercultuur tussen de Caribische landen in het Koninkrijk en Nederland. Dit betekent niet dat de informatievoorziening vanuit de Caribische landen van het Koninkrijk geheel ontbreekt. De Staten zijn op grond van de Staatsregelingen bevoegd om de belangen van hun landen rechtstreeks voor te staan bij de Staten-Generaal en zij hebben in het verleden de Tweede en Eerste Kamer (commissies) in kennis gesteld van hun opvattingen (bijvoorbeeld in de vorm van in de Staten aangenomen moties). Ook vinden twee keer per jaar in het kader van het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties ontmoetingen plaats tussen de volksvertegenwoordigers van de landen in het Koninkrijk. Juist daarom is het van belang dat op ieder gewenst moment informatie vanuit de parlementen in de Caraïben digitaal beschikbaar en raadpleegbaar is.

De Staten van Aruba en die van de Nederlandse Antillen beschikken niet over een eigen website waarop parlementaire documenten zijn te raadplegen.²⁵ Het zou aanbeveling verdienen wanneer ook de volksvertegenwoordigingen van de (toekomstige) Caribische

agenda's en korte aantekeningen van commissievergaderingen via de commissiepagina's) en www.tweedekamer.nl (in het bijzonder: <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/index.jsp>)

²⁴ Bij de griffies van beide volksvertegenwoordigingen is door de CDD navraag gedaan naar de publicatie van parlementaire documenten. Uit het antwoord van de griffie van de Staten van de Nederlandse Antillen blijkt dat er een achterstand is in de publicatie van de verslagen van de plenaire vergaderingen, maar dat gewerkt wordt aan het inlopen van deze achterstand. De vergaderingen van de Statencommissies van de Nederlandse Antillen zijn niet openbaar; de besluitenlijsten die ervan gemaakt worden, zijn enkel voor intern gebruik. Ook publiceren de Staten van de Nederlandse Antillen geen stemmingsoverzichten. Resoluties en de in- en uitgaande brieven van de Staten van de Nederlandse Antillen zijn openbaar en worden via de media verspreid.

²⁵ De CDD trof wel een website aan van het parlement van Aruba: <http://www.parlamento.aw/> maar deze bevat slechts een beperkt aantal documenten over de jaren 2001-2004 en wordt klaarblijkelijk niet geactualiseerd. Blijkens mededeling van de griffie van de Staten van de Nederlandse Antillen wordt daar gewerkt aan het idee voor een website. Met betrekking tot de digitale informatievoorziening van de Eilandsraad van Sint Maarten kan worden verwezen naar de website www.governorsxm.com. Daar treft men ook een webpagina aan met algemene informatie over de Eilandsraad, maar de knop "besluitenlijst" verwijst niet naar documentatie. Ook de Eilandsraad van Curaçao beschikt niet over een eigen website. Wél bestaat er een aparte webpagina over de Eilandsraad op de website van het eilandgebied Curaçao: <http://www.curacao.gov.an/site.nsf/Sectionpages/Eilandsraad?OpenDocument>

landen van het Koninkrijk parlementaire websites zouden opzetten, zodat parlementariërs in het Koninkrijk zich via het web op de hoogte kunnen stellen van elkaars standpunten en argumenten inzake Koninkrijksaangelegenheden en bij landsaangelegenheden die onderwerp zijn van onderlinge samenwerking. Het online raadplegen van officiële parlementaire documenten kan bovendien voorkomen dat in alle gevallen moet worden afgegaan op mediaverslagen. Het rapport *Guidelines for Parliamentary Websites* (maart 2009) opgesteld onder auspiciën van de Inter-Parliamentary Union (IPU) en de Global Centre for ICT in Parliament zou wellicht dienstig kunnen zijn bij het opzetten van deze websites.²⁶ Ook zou de aanwezige kennis en ervaring van informatie- en communicatiespecialisten van Eerste en Tweede Kamer kunnen worden benut.

4.2. TELE- EN VIDEOCONFERENCING

Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk liggen circa 8.000 km van elkaar verwijderd; bovendien liggen ze in verschillende tijdszones. Het insulaire karakter van het Caribische deel van het Koninkrijk bemoeilijkt ook de onderlinge contacten tussen de eilanden. Persoonlijke ontmoetingen tussen parlementariërs zijn en blijven een noodzakelijke voorwaarde voor goede communicatie en informatie-uitwisseling binnen het Koninkrijk. In aanvulling daarop zou vaker gebruik kunnen worden gemaakt van teleconferencing en videoconferencing. Inmiddels zijn er binnen het Koninkrijk goede ervaringen opgedaan met deze technieken. In het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een zaal ingericht voor videoconferenties met de vestigingen van de permanente vertegenwoordiging in Willemstad (Curaçao) en Sint Maarten (Philipsburg). Andere departementen maken van deze faciliteiten gebruik. De CDD zijn voorbeelden bekend van het gebruik van videoconferencing met het Caribisch deel van het Koninkrijk door Justitie en Politie en door de rechterlijke macht in Nederland. Tot slot beschikt het Nederlandse ministerie van Defensie over technische faciliteiten. De parlementen in de (nieuwe) landen van het Koninkrijk beschikken (nog) niet over eigen moderne faciliteiten voor videoconferencing. De Tweede Kamer der Staten-Generaal beschikt weliswaar over een mobiel videoconferencing systeem dat gebruikmaakt van een ISDN-lijn, maar dit is – mede gelet op nieuwere technieken – niet optimaal. Wanneer videoconferencing wordt afgezet tegen reizen dan levert het besparingen op in termen van tijd, geld en CO₂-uitstoot.²⁷ Dat neemt niet weg dat investeringen in nieuwe apparatuur, evenals de maandelijkse connectiekosten, aanzienlijk zijn. Het benutten van een faciliteit voor meerdere doeleinden lijkt een *conditio sine qua non*.²⁸ Dit vereist echter wel dat in Koninkrijksverband en internationaal dezelfde standaard wordt gehanteerd. Tevens zouden de mogelijkheden moeten worden onderzocht van het poolen van (bestaande) faciliteiten.

²⁶ Te raadplegen op: <http://www.ipu.org/PDF/publications/web-e.pdf>

²⁷ Zie ook het artikel van M. Hijink in de NRC van 24 juli 2009: "Videovergadering wint het van de eersteklas vliegtuig".

²⁸ Dus niet enkel voor parlementair overleg in Koninkrijksverband, maar bijvoorbeeld ook voor overleg met parlementen in omliggende landen (voor Nederland bijvoorbeeld in het kader van de EU, Benelux, Raad van Europa) of als alternatief voor buitenlandse (en binnenlandse) werkbezoeken van Kamercommissies en Statencommissies.

4.3. CONCLUSIES

De CDD beveelt de parlementen in het Koninkrijk aan parlementaire documenten en andere hen beschikbare relevante informatie zoveel mogelijk digitaal te ontsluiten via een eigen parlementaire website, zodat parlementariërs (en hun ondersteunende ambtenaren) aan beide zijden van de oceaan de mogelijkheid hebben zich te informeren.

De Koninkrijksregering zou het initiatief moeten nemen voor het opzetten van een aparte portalwebsite van het Koninkrijk, bedoeld als virtuele ontmoetings- en samenwerkingsruimte en opslagplaats van relevante documenten. Met een aparte website wordt tevens onderstreept dat het Koninkrijk niet samenvalt met het land Nederland.

Tot slot zouden de parlementen meer dan in het verleden actief moeten nagaan op welke wijze met name een techniek als videoconferencing een nuttige aanvulling kan zijn op persoonlijke contacten tussen parlementariërs uit de landen van het Koninkrijk. Gelet op kostbare investeringen in apparatuur en verbindingen, zou vooral ook gekeken moeten worden of gebruikgemaakt kan worden van bestaande faciliteiten van derden.

5. VERSTERKING DEMOCRATISCHE CONTROLE: DE STAAT VAN HET KONINKRIJK

5.1. CONTROLE OP DE RIJKSMINISTERRAAD

De Staten-Generaal komen op het terrein van Koninkrijksaangelegenheden zowel een medewetgevende als een controlerende taak toe. De medewetgevende taak heeft betrekking op het vaststellen van rijkswetten, de controlerende taak op alle activiteiten²⁹ van de Rijksministerraad en de afzonderlijke ministers (met uitzondering van de Gevolmachtigde Ministers). De controlerende taak van de Staten-Generaal wordt in de artikelen van het Statuut niet expliciet genoemd. De Werkgroep DDK/Werkgroep-Martina concludeerde in haar verslag uit 2000 dat het democratisch deficit zich onder andere doet voelen "door het ontbreken van verantwoordingsplicht van de Raad van Ministers van het Koninkrijk tegenover een parlement en daarmee ook de mogelijkheid van controle op de Koninkrijksregering".³⁰

C. Borman nuanceert deze conclusie: "Dat de Staten-Generaal die taak [d.w.z. controle op de Raad van Ministers van het Koninkrijk] hebben, moet meer uit het systeem van het Statuut dan uit de tekst worden afgeleid. De verwijzing in artikel 5 Statuut naar de Grondwet (GW) moet geacht worden mede op deze functie betrekking te hebben."³¹ Artikel 5, lid 1, Statuut bepaalt: "Het koningschap met de troonopvolging, de in het Statuut genoemde organen van het Koninkrijk, de uitoefening van de Koninklijke en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk worden voor zover het Statuut hierin niet voorziet geregeld in de Grondwet voor het Koninkrijk". Parlementaire controle staat doorgaans in verband met ministeriële verantwoordelijkheid; ministeriële verantwoordelijkheid wordt gezien als het staatsrechtelijk fundament voor de verwezenlijking van het beginsel van democratische controle op het openbaar bestuur.³² De ministeriële verantwoordelijkheid is terug te vinden in artikel 2, eerste lid, Statuut (overeenkomstig artikel 42, tweede lid, GW). De kern van de ministeriële verantwoordelijkheid is de verplichting tot het afleggen van rekenschap aan de kamers der Staten-Generaal. De inlichtingenplicht voor ministers (en staatssecretarissen), zoals vastgelegd in artikel 68 Grondwet, geeft hieraan inhoud.

Hierbij plaatst de CDD twee kanttekeningen. Op Koninkrijksniveau wringt de schoen waar het gaat om de positie van de Gevolmachtigde Minister. De Gevolmachtigde Ministers zijn geen Koninkrijksministers. Zij handelen namens de regeringen van hun land, die hen benoemen en ontslaan (artikel 8, eerste lid Statuut) en zijn derhalve niet individueel verantwoordelijk jegens de Staten-Generaal, zoals door de Koning benoemde ministers. De politieke controle op de Gevolmachtigde Minister is dus hooguit indirect: de regeringen van Aruba en de Nederlandse Antillen zijn jegens de eigen Staten politiek verantwoordelijk voor het optreden van de Gevolmachtigde Minister in de Rijksministerraad. Bovendien delen zij niet in de verantwoordelijkheid voor de besluiten van de Rijksministerraad.

²⁹ Feitelijk betreft dit ook de controle op de vaststelling van de algemene maatregelen van rijksbestuur. In dit rapport is er de voorkeur aangegeven de parlementaire rol bij de vaststelling van amvb's te bespreken in het kader van wetgeving.

³⁰ Bijlage bij Kamerstukken I/II 1999/2000, 27 198, nrs. 267 en 1, blz. 16.

³¹ C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer, 2005 (2^e druk)) blz. 106.

³² P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement* (Nijmegen/Utrecht, 2004) blz. 214.

Een tweede kanttekening geldt het feit dat in het Statuut niets nader is bepaald over de eventuele betrokkenheid van volksvertegenwoordigers uit de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk bij de controlerende taak van de Staten-Generaal jegens de Rijksministerraad, zoals wel het geval is bij rijkswetgeving.³³

Beide overwegingen en het feit dat op gezette tijden en van verschillende kanten wordt aangedrongen op een beleidsvisie op het Koninkrijk voor de lange termijn, vormen voor de CDD de argumenten om aan te bevelen dat jaarlijks door de Rijksministerraad een strategisch beleidsdocument voor het Koninkrijk wordt gepresenteerd, waarover vervolgens in de Staten-Generaal in aanwezigheid en met deelname van Caribische volksvertegenwoordigers en de Gevolmachtigde Ministers wordt gedebatteerd. Een voorbeeld ziet de CDD in de beraadslagingen over de *Staat van de Unie*, het jaarlijkse strategisch beleidsdocument met betrekking tot de Europese Unie.

5.2. EXCURS: BERAADSLAGINGEN OVER DE STAAT VAN DE UNIE

Sinds 1999 publiceert de Nederlandse regering gelijktijdig met de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken de *Staat van de Unie*.³⁴ In dit beleidsdocument, bestaande uit een politiek-strategisch document en een technische bijlage, schetst het kabinet de hoofdlijnen van het beleid dat het wil voeren in het kader van de Europese Unie. Het document is bedoeld om het debat over de politieke hoofdlijnen van de kabinetsinzet ten aanzien van de Europese Unie te stimuleren. Het beleidsdocument is dan ook onderwerp van plenair debat in Eerste én Tweede Kamer. De Tweede Kamer organiseert één keer per jaar, kort ná Prinsjesdag, het plenaire debat over de *Staat van de Unie*. Tijdens dit debat bespreken de Tweede Kamerleden, kabinetsleden én de Nederlandse Europarlementariërs de Nederlandse kabinetsagenda voor Europa. In de Eerste Kamer vindt het plenaire debat over de *Staat van de Unie* in de regel plaats in november of december, maar in ieder geval vóór vaststelling van het wetsvoorstel inzake de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (vóór 1 mei van ieder jaar). In de regel nemen in beide Kamers namens de regering aan het debat deel de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken.

Over deelname van Nederlandse Europarlementariërs aan het debat over de *Staat van de Unie* is in de Tweede Kamer bij diverse gelegenheden gediscussieerd.³⁵ Deze parlementaire geschiedenis hoeft hier niet in extenso te worden besproken. Wél moet worden opgemerkt dat de Raad van State in 2007 hierover advies heeft uitgebracht. De Raad kwam op grond van een uitvoerige argumentatie tot de conclusie dat de Grondwet “noch een expliciet en specifiek verbod op deelname door EP-leden aan de beraadslagingen over de *Staat van de*

³³ De Staten van de Nederlandse Antillen en die van Aruba zijn overigens bevoegd op grond van hun Staatsregelingen hun belangen voor te staan bij de Koninkrijksregering en de Staten-Generaal. Artikel 80 Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en artikel III, 22 van de Staatsregeling van Aruba.

³⁴ Zie hiervoor: http://www.minbuza.nl/nl/europesesamenwerking/Nederland_en_de_EU.Staat-van-de-Europese-Unie.html

³⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26 566 nr. 2.; Handelingen II 1998/99, blz. 4983-5000.; Kamerstukken II 2005/06, 30303, nr. 19.; Kamerstukken II 2006/07, 30303, nr. 23. en Bijlage 1 bij Kamerstukken II 2006/07, 30303 nr. 24.

Unie bevat, noch een expliciete, specifieke bepaling die in een dergelijke deelname voorziet." De Raad stelde voorts vast dat de Staten-Generaal vrij zijn in het bepalen van het eigen functioneren en de inrichting van de eigen werkzaamheden, met inachtneming van de door de Grondwet gestelde begrenzingsen. Artikel 72 Grondwet bepaalt immers dat de Eerste en Tweede Kamer elk afzonderlijk een reglement van orde opstellen. EP-leden zouden dus aan de beraadslagingen kunnen deelnemen op uitnodiging van de Tweede Kamer. Zij zouden in dat geval voorlichting kunnen verstrekken aan de Kamerleden en de leden van de regering. De Grondwet zou zich naar het oordeel van de Raad er niet tegen verzetten dat Europarlementariërs de mogelijkheid wordt geboden om tijdens de beraadslagingen de bewindslieden te interrumperen en hen rechtstreeks vragen te stellen. De Raad vond het aanbeveling verdienen om dit dan te regelen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Daarbij bracht hij expliciet onder de aandacht dat de minister of staatssecretaris niet verplicht is om een vraag van een EP-lid te beantwoorden, omdat deze verplichting conform artikel 68 Grondwet alleen jegens Kamerleden geldt. In meer algemene zin stelde de Raad dat deelname door Europarlementariërs aan de beraadslagingen van de Tweede Kamer er nimmer toe kan leiden dat exclusief aan de Tweede Kamerleden toegekende grondwettelijke rechten (het inlichtingenrecht, het stemrecht, en het recht van initiatief en amendement) aan hen kunnen worden overgedragen. De regering sloot zich grotendeels aan bij het advies van de Raad van State. Overeenkomstig het advies van de Raad besloot de Tweede Kamer vervolgens tot wijziging van haar Reglement van Orde, waarbij een artikel 55a werd opgenomen. Daarin is bepaald dat de Kamer kan besluiten in Nederland gekozen leden van het Europees Parlement uit te nodigen om inlichtingen te verstrekken en daartoe deel te nemen aan de beraadslaging over een aan de orde gesteld onderwerp, waarbij artikel 57 (betreffende interrupties) van overeenkomstige toepassing is. Voorts bevat het bepalingen over de zitplaats, de plaats op de sprekerslijst en de mogelijkheid om de spreektijd van de Europarlementariërs te maximeren. Op 19 december 2007 werd voor het eerst een debat-nieuwe-stijl over de *Staat van de Unie* in de Tweede Kamer gevoerd.³⁶ Uit het verloop van het debat bleek dat Europarlementariërs interrupties werden toegestaan en de bewindspersonen hun vragen rechtstreeks beantwoordden.

Drie elementen zijn van belang in de context van het Koninkrijksverband: (1) de publicatie van een politiek-strategisch document (met technische bijlage) over de kabinetsinzet voor het komende jaar met betrekking tot de Europese Unie, (2) de politieke verantwoording die de Nederlandse regering hierover vervolgens aflegt in plenaire debatten in beide Kamers, en (3) de deelname aan het plenaire debat in de Tweede Kamer van andere parlementariërs dan Tweede Kamerleden.

Het komt de CDD voor dat - naar analogie van het debatten over de *Staat van de Unie* - in de Staten-Generaal, in het bijzonder in hun rol als controleurs van de Rijksministerraad, een jaarlijks beleidsdebat zou moeten plaatsvinden over een door de Rijksministerraad te publiceren strategische beleidsdocument, hier gemakshalve de *Staat van het Koninkrijk* genoemd, waarin hij verantwoording aflegt over het te voeren beleid met betrekking tot het Koninkrijk. Naast Tweede Kamerleden, zouden ook vertegenwoordigers van de

³⁶ Handelingen II 2007/08, blz. 2983-3039.

parlementen van de Caribische landen in het Koninkrijk aan dit debat moeten kunnen deelnemen. Deelname van de Gevolmachtigde Ministers van de Caribische landen in het Koninkrijk, als leden van de Rijksministerraad, zou naar het oordeel van de CDD ook wenselijk zijn. Dit zou in meer dan een opzicht een versterking van de democratische legitimiteit op Koninkrijksniveau betekenen.

5.3. STAAT VAN HET KONINKRIJK

In de eerste plaats zouden de Staten-Generaal de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moeten aansporen ervoor zorg te dragen dat voortaan jaarlijks als bijlage bij het wetsvoorstel tot vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) een strategisch beleidsdocument wordt gepubliceerd over ontwikkelingen in Koninkrijk. Deze oproep zou ondersteund moeten worden door een schriftelijk verzoek van (het gezamenlijk overleg van) de parlementen van de landen in het Koninkrijk.³⁷ Hoewel het wetsvoorstel tot vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) tot stand komt op initiatief van en na besluitvorming in de Nederlandse ministerraad (het is immers geen rijkswet), verdient het – gelet op het karakter van deze bijlage - aanbeveling dat de *Staat van het Koninkrijk* in de raad van ministers van het Koninkrijk (dat wil zeggen door de Nederlandse ministers in hun hoedanigheid als ministers van het Koninkrijk *plus* de Gevolmachtigde Ministers) wordt vastgesteld. Dit betekent dat de reguliere besluitvorming in de Rijksministerraad wordt gevolgd, inclusief de mogelijkheid van het zogenaamde “intern appel” (artikel 12, tweede tot en met vierde lid Statuut).³⁸

Een dergelijk jaarlijks beleidsdocument zou ook goed aansluiten bij de zowel in Eerste³⁹ als Tweede Kamer⁴⁰ bij monde van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgesproken ambitie van de Koninkrijksregering om – om parallel aan het traject van staatkundige vernieuwing - een visie op en agenda van het Koninkrijk te formuleren. Het huidige voornemen van de regering is deze ambitie gefaseerd gestalte te geven. Zij heeft de Staten-Generaal daarbij toegezegd te beginnen met een notitie over de waarborgfunctie in relatie tot de autonomie van de landen. Ook de periodieke *Voortgangsrapportage staatkundig proces Nederlandse Antillen* kan worden beschouwd als een bouwsteen ten behoeve van (de technische bijlage bij) de *Staat van het Koninkrijk*.⁴¹ Aanvullend kan worden opgemerkt dat in het verleden bij diverse gelegenheden en door diverse actoren is gepleit voor het ontwikkelen van een langetermijnvisie op en –strategie

³⁷ In het verleden hebben de parlementaire delegaties in het Contactplan en het POK ook verzoeken aan de Koninkrijksregering voorgelegd, zo blijkt uit verschillende Slotverklaringen. Ter illustratie: de Slotverklaring van het POK van januari 2007 (Kamerstukken I/II 2006/07, 30945, nr. 1, blz. 5 maakt melding van het besluit van de drie delegaties per brief de Koninkrijksregering te verzoeken om een onderzoek te laten uitvoeren met betrekking tot naturalisaties. Deze brief is op 16 januari 2007 ondertekend door de Arubaanse Statenvoorzitter namens de drie delegaties in het POK verzonden aan de Koninkrijksregering (zie bijlage 6 bij genoemd Kamerstuknummer).

³⁸ Het zogenoemde “lokaal veto” (artikel 12, eerste lid Statuut) is niet van toepassing, aangezien het bij de vaststelling van de *Staat van het Koninkrijk* niet gaat om een “voorgenomen voorziening, houdende algemeen bindende regelen” (lees: ontwerpen van rijkswetten, algemene maatregelen van rijksbestuur of “kleine” koninklijke besluiten).

³⁹ Handelingen I 2008/09, blz. 1482.

⁴⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31568, nr. 32, in het bijzonder blz. 14-16.

⁴¹ Het meest recente voorbeeld: bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31568, nr 47.

voor het Koninkrijksverband. De publicatie van de *Staat van het Koninkrijk* zou eveneens aan die wens tegemoetkomen.⁴²

Aannemende dat de Koninkrijksregering gehoor geeft aan de oproep van de Staten-Generaal en de landsparlementen tot het jaarlijks uitbrengen van zo'n beleidsdocument in het kader van de begroting, dan zou dit document onderwerp moeten zijn van een debat met de raad van ministers van het Koninkrijk in de Staten-Generaal. De CDD is overigens van mening dat met de organisatie van zo'n debat niet hoeft te worden gewacht tot publicatie en aanbieding aan de Staten-Generaal van de allereerste *Staat van het Koninkrijk*, mocht deze onverhoopt op zich laten wachten. Ook de aan de Tweede Kamer toegezegde notitie van de Koninkrijksregering over de waarborgfunctie in relatie tot de autonomie van de landen zou zich – vooruitlopend op het hier aanbevolen debat – lenen voor debat in aanwezigheid en met deelname van volksvertegenwoordigers uit de Caribische landen en de Gevolmachtigde Ministers.

5.4. BERAADSLAGINGEN OVER DE STAAT VAN HET KONINKRIJK

Naar analogie van de debatten over de *Staat van de Unie*, zou geopteerd kunnen worden voor een debat in de Tweede Kamer met deelname van volksvertegenwoordigers uit de Caribische landen in het Koninkrijk. De beraadslagingen zouden door middel van live streaming via de website van de Tweede Kamer ook rechtstreeks in de Caribische landen van het Koninkrijk gevolgd kunnen worden.⁴³ Desgewenst zou de Eerste Kamer op een iets later tijdstip dan over de *Staat van het Koninkrijk* kunnen debatteren, in dat geval zonder deelname van de collega's uit de West.

Het ligt voor de hand de deelname van volksvertegenwoordigers uit de Caribische landen van het Koninkrijk aan de (plenaire) beraadslagingen over de *Staat van het Koninkrijk* in de Tweede Kamer op dezelfde voet te regelen als die van de in Nederland gekozen leden van het Europees Parlement aan het debat over de *Staat van de Unie*. Een vergelijking met de rechten van de bijzondere gedelegeerden van de Staten van Aruba en de Nederlandse Antillen is in zoverre niet op zijn plaats, dat het in het onderhavige geval *niet* gaat om rijkswetgeving. Naar analogie van de wijziging van het RvOII in verband met de deelname van Nederlandse Europarlementariërs, zou het RvOII ook gewijzigd moeten worden met een overeenkomstig artikel over de deelname van Caribische volksvertegenwoordigers aan de beraadslaging over een aan de orde gesteld onderwerp.

⁴² Bijvoorbeeld: *Voorlichting van de Raad van State inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk d.d. 18 september 2006*, blz. 33. (Bijlage bij: Kamerstukken II 2006/07, 30800 IV, 30461, nr. 3). Het is ook het onderwerp van het proefschrift A.G. Croes, *De herdefiniëring van het Koninkrijk*, Nijmegen, 2006. Het zogenoemde Comité 2004 publiceerde in maart 2004 een nota *Investeren in gezamenlijkheid, II*, waarin het Comité 2004 de ambitie uitsprak om nog datzelfde jaar de burgers en de regeringen van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba een document aan te bieden met "een visie op de toekomst van ons Koninkrijk". Het Comité 2004 heeft in 2008 een vervolg gekregen in het Comité Koninkrijksrelaties (www.comitekoningrijksrelaties.org); Hillebrink schetst in zijn proefschrift ook een alternatieve benadering van en zienswijze op het Koninkrijk (S. Hillebrink, *The Right to Self-Determination and Post-Colonial Governance. The Case of the Netherlands Antilles and Aruba* (Den Haag, 2008) blz. 160 vlg.)

⁴³ http://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/plenaire_vergaderingen/live_devat_plenaire_zaal/index.jsp Ook wanneer de beraadslagingen in de Groen van Prinstererzaal, Thorbeckezaal of Troelstraal zouden plaatsvinden, bestaat de mogelijkheid van streaming.

De vraag die tot nu toe onbesproken is gebleven, luidt: zouden de Caribische volksvertegenwoordigers de mogelijkheid moeten krijgen moties in te dienen?⁴⁴ De Raad van State oordeelde in zijn advies over de deelname van Nederlandse Europarlementariërs aan de beraadslagingen in de Tweede Kamer dat moties gericht tot de regering in de regel in het teken staan van activering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze zouden zo zeer verbonden zijn met de Grondwettelijke rol van de Staten-Generaal in dat kader, dat de Raad van mening was dat de indiening van dergelijke moties voorbehouden dient te zijn aan de leden van de Staten-Generaal zelf. Het indienen van moties die gericht zijn tot de Kamer zelf, achtte de Raad, eveneens voorbehouden aan Kamerleden, gelet op artikel 72 Grondwet.

De CDD merkt hierover op dat deze redenering in de staatsrechtelijke praktijk klaarblijkelijk niet wordt gevolgd in het geval van bijzondere gedelegeerden van de Staten die conform artikel 17, tweede lid Statuut de mondelinge behandeling van voorstellen voor rijkswetgeving in de Tweede Kamer bijwonen en daarbij voorlichting geven. Bij de voortgezette behandeling op 22 oktober 1975 in de Tweede Kamer van het ontwerp van de rijkswet Wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, inhoudende beëindiging van de statutaire band met Suriname (13473 R990) stelde de Voorzitter: "Er is in het statuut niet sprake van het recht om moties in te dienen, maar wel van het recht van amendement. Ik meen te mogen zeggen dat, als de bijzondere gedelegeerden het recht van amendement hebben – een van de meest vergaande rechten van parlementariërs – zeker mag worden aangenomen, dat zij ook het recht hebben een motie in te dienen. Ik zie dat de Kamer zich met deze opvatting verenigt."⁴⁵ Het is staatsrechtelijk gewoonterecht geworden dat bijzondere gedelegeerden moties kunnen indienen.⁴⁶ Hoewel de volksvertegenwoordigers van de Caribische landen die deelnemen aan het debat over de *Staat van het Koninkrijk* geen bijzondere gedelegeerden zijn in de zin van het Statuut, zou ook hen het recht tot het indienen van moties moeten worden gegeven.

Wie zijn ten slotte de volksvertegenwoordigers van de Caribische landen van het Koninkrijk die kunnen deelnemen aan het debat over de *Staat van het Koninkrijk*? Ervan uitgaande dat de staatkundige hervorming van de Nederlandse Antillen uiteindelijk haar beslag krijgt, zijn er in de toekomst drie parlementen in het Caribisch deel van het Koninkrijk: de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten.⁴⁷ Het komt de CDD alleszins redelijk voor dat ieder parlement ten minste twee volksvertegenwoordigers zou kunnen afvaardigen naar de beraadslagingen over de *Staat van het Koninkrijk*: één namens de gezamenlijke regeringspartijen en één namens de gezamenlijke oppositiepartijen. In totaal zouden hierdoor zes volksvertegenwoordigers als

⁴⁴ Het stemmen over een motie en het verbinden van gevolgen aan een motie is zonder meer voorbehouden aan de Nederlandse Kamerleden.

⁴⁵ Handelingen II 1975/76, blz. 566.

⁴⁶ Aldus de Werkgroep-Martina (Kamerstukken I/II 1999/2000, 27198, nrs. 267 en 1, blz. 21.) Een ander voorbeeld van een door een bijzondere gedelegeerde ingediende motie is de Motie-Oduber d.d. 29 mei 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 27229 nr. 13).

⁴⁷ De kiesgerechtigde bevolkingen van de BES-eilanden zijn via direct en indirect kiesrecht vertegenwoordigd in Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal.

woordvoerders aan de beraadslagingen kunnen deelnemen.⁴⁸ Overigens beschouwt de CDD de aanwijzing van deze afgevaardigden als een interne aangelegenheid van de Staten van de Caribische landen in het Koninkrijk.

Ten behoeve van de beraadslagingen over de *Staat van het Koninkrijk* zouden in de Tweede Kamer de volgende bewindspersonen kunnen plaatsnemen: de minister-president, de bewindspersoon verantwoordelijk voor Koninkrijksrelaties, en eventueel de nauwtst betrokken Koninkrijksministers (te denken valt aan de ministers van wie de portefeuille praktisch geheel binnen het terrein van de Koninkrijksaangelegenheden ligt of de ministers met een beleidsterrein waarop het komend jaar veel rijksbeleid en rijkswetgeving wordt voorgenomen). Zoals gezegd, hebben genoemde bewindspersonen enkel een inlichtingenplicht jegens Kamerleden en niet jegens de afgevaardigden van de Staten, maar – in navolging van de rechtstreekse beantwoording door bewindspersonen van vragen en opmerkingen van Nederlandse Europarlementariërs in het debat over de *Staat van de Unie* – zouden zij de politieke bereidheid moeten tonen tot rechtstreekse beantwoording van de vragen en opmerkingen van de afgevaardigden van de Staten.

Ook gaat de CDD ervan uit dat de (toekomstig) Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten aan de beraadslagingen deelnemen, zeker wanneer de *Staat van het Koninkrijk* is vastgesteld in de Rijksministerraad. Dit moet gebeuren op uitnodiging van de Tweede Kamer. De Gevolmachtigde Minister is echter niet individueel verantwoordelijk jegens de Staten-Generaal. Hij vertegenwoordigt de landsregering, die hem ook benoemt (artikel 8, eerste lid Statuut), en is alleen aan de landsregering verantwoording verschuldigd. Hij brengt in de Rijksministerraad dan ook het standpunt in van de landsregering. De (toekomstige) Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zouden hun regeringen daarom moeten verzoeken om erin toe te stemmen dat de Gevolmachtigde Ministers, als leden van de Rijksministerraad, deelnemen aan het debat en daarbij voorlichting geven in antwoord op vragen en opmerkingen van zowel de afgevaardigden van de Staten als de Tweede Kamerleden.

⁴⁸ Ter vergelijking: aan het laatste debat over de *Staat van de Unie* in de Tweede Kamer (6 november 2008) namen 8 Nederlandse Europarlementariërs deel (Handelingen II 2008/09, blz. 1625-1643 en 1645-1677.)

6. VERSTERKING DEMOCRATISCHE CONTROLE: VERNIEUWING PARLEMENTAIR OVERLEG

De CDD is door het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties (POK) expliciet gevraagd een antwoord te formuleren op de vragen welke rol het POK zou kunnen spelen bij de democratische controle binnen het Koninkrijk en hoe de toekomst van het POK in brede zin moet worden gezien.

Het POK in zijn huidige vorm dateert uit 2006. Het is een interparlementaire overlegstructuur van (de delegaties van) de Staten van de Nederlandse Antillen, de Staten van Aruba en de Staten-Generaal. De bijeenkomsten vinden twee keer per jaar plaats, gedurende vijf werkdagen. Eén bijeenkomst in de Nederlandse Antillen of Aruba (in januari) en één bijeenkomst in Nederland (in juni). Het POK heeft geen formele status en kent geen eigen reglement van orde. Het programma wordt in beginsel tijdens het voorgaande parlementair overleg vastgesteld. Bij de start van het POK beslist het Presidium van het POK over eventuele wijzigingen in en aanvullingen op de agenda. Naast onderling overleg, worden ook bewindslieden en deskundigen uitgenodigd voor het houden van inleidingen over geagendeerde onderwerpen, met aansluitend een gedachtewisseling met de deelnemende parlementariërs. Het overleg is besloten. Tevens vinden in het kader van POK (maar ook daarbuiten) werkbezoeken plaats. Blijkens de agenda van de voorbije jaren beperkt het overleg zich niet tot Koninkrijksaangelegenheden. Na afloop van de beraadslagingen presenteren de delegatievoorzitters een gezamenlijke Slotverklaring, die ook in een gezamenlijke persconferentie wordt toegelicht. Deze wordt gedrukt als kamerstuk, waarbij de toespraken en inleidingen als bijlage worden ingelegd in Parlando.

De CDD stelt vast dat het POK op grond van het Statuut (en – aanvullend - de Grondwet) geen formele rol toekomt bij de totstandkoming van rijkswet- en regelgeving, noch bij de controle op de Rijksministerraad. Democratische controle en besluitvorming gaan echter verder dan alleen hun formele institutionele vormgeving. Onderlinge contacten tussen de parlementariërs van de landen in het Koninkrijk kunnen van wezenlijke betekenis zijn voor het versterken van de democratische legitimiteit van besluitvorming op Koninkrijksniveau en de controle op de Rijksministerraad. Een formele of informele structuur voor deze contacten kan er bovendien toe bijdragen dat ze periodiek plaatsvinden en dat het ad-hoc karakter naar de achtergrond verdwijnt en plaatsmaakt voor gestructureerd overleg met de mogelijkheid van agendasetting.

Desgevraagd doet de CDD de volgende aanbevelingen met het oog op vernieuwing van de interparlementaire contacten in het Koninkrijk, in functie van het verminderen van het democratisch deficit. Deze aanbevelingen laten onverlet dat de CDD bepleit dat ook anderszins de interparlementaire contacten in het kader van rijkswetgeving en de controle op de Rijksministerraad kunnen worden geïntensiveerd (zie de hoofdstukken 4 en 7).

1. Teneinde het overleg een meer doelgericht en verplichtend karakter te geven, zou onder andere kunnen worden geopteerd voor een jaarlijks tweedaags overleg (wellicht in november/december) in Den Haag tussen de delegaties van de Staten van de Nederlandse

Antillen (in de toekomst: de Staten van Curaçao en Sint Maarten), de Staten van Aruba en de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal ter voorbereiding op het Koninkrijksdebat in de Staten-Generaal (zie hoofdstuk 5). Naast informele persoonlijke ontmoetingen, kan het overleg worden benut voor een eerste onderlinge gedachtewisseling over de *Staat van het Koninkrijk*, het inwinnen van voor het debat relevante informatie bij derden (onder wie stakeholders, zoals belanghebbenden en maatschappelijke organisaties) en – indien gewenst – het op onderdelen afstemmen van politieke standpuntbepalingen (bijvoorbeeld het voorbereiden van conceptmoties). Zowel in het kader van het overleg, als ook daarbuiten kunnen door de delegaties (gezamenlijk) werkbezoeken worden afgelegd. Daags na het interparlementaire overleg zou in de Tweede Kamer het Koninkrijksdebat met leden van de Rijksministerraad moeten plaatsvinden.

2. Het bezoek van de delegaties van volksvertegenwoordigers van de trans-Atlantische landen van het Koninkrijk aan Den Haag zou een tegenhanger kunnen krijgen in een jaarlijks werkbezoek van de delegatie van de Staten-Generaal aan het Caribische deel van het Koninkrijk. Ook hierbij zou gedacht kunnen worden aan een tweedaags overleg, waaraan gekoppeld een intensief programma van (eventueel) gezamenlijke werkbezoeken. Het doel van die werkbezoeken is het ter plaatse verzamelen van informatie die nuttig kan zijn als achtergrondinformatie bij voorgenomen en in de Staten-Generaal aanhangige rijkswetgeving en de controle op het beleid van de Rijksregering.

3. De CDD beveelt voorts aan in het vervolg niet meer te streven naar het opstellen van een gemeenschappelijke Slotverklaring, anders dan een feitelijk verslag van de uitgewisselde informatie en eventueel optekening van de ingenomen standpunten. Het nastreven van consensus is in formele zin niet relevant (het overleg heeft immers formeel geen besluitvormende bevoegdheden met betrekking tot rijkswetgeving) en doet onrecht aan de vaak uiteenlopende opvattingen binnen en tussen delegaties. Hiermee is bovendien veel tijd gemoeid.

7. VERSTERKING DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT RIJKSWETGEVING: BETERE BENUTTING BESTAANDE MOGELIJKHEDEN STATUUT

De Staten-Generaal hebben naast de controlerende taak op Koninkrijksniveau ook een medewetgevende taak. Met betrekking tot de medewetgevende taak kent het Statuut een aantal afzonderlijke bepalingen. De rol van de Staten-Generaal wordt genoemd bij de regeling van rijkswetprocedure (artikelen 15 t/m 20 Statuut), de goedkeuring van verdragen (artikel 24) en de procedure voor wijziging van het Statuut (artikel 55).

De betrokkenheid van de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba bij de totstandkoming van rijkswetgeving is eveneens geregeld in het Statuut. Het daar bepaalde vindt een nadere uitwerking in de Reglementen van Orde van Eerste en Tweede Kamer.⁴⁹ Gelijkijdig met de indiening bij de Staten-Generaal wordt een ontwerp van rijkswet door de Koning gezonden aan de vertegenwoordigende lichamen van de Nederlandse Antillen en Aruba. Betreft het een initiatiefrijkswetsontwerp dan zendt de Tweede Kamer het ontwerp aan de Staten (artikel 15 Statuut).

Het vertegenwoordigende lichaam van het land waar de regeling gaat gelden, is bevoegd vóór de openbare behandeling van het ontwerp in de Tweede Kamer het te onderzoeken en zo nodig binnen een daarvoor te bepalen termijn hierover schriftelijk verslag uit te brengen (artikel 16 Statuut). Uit onderzoek van C. Borman⁵⁰ blijkt dat in de periode 1995 tot en met 2004 85 rijkswetsvoorstellen door de Tweede Kamer in behandeling zijn genomen, waarvan 40 betrekking hadden op de goedkeuring van verdragen. Dat leverde voor het uitbrengen van verslagen door de Staten van Aruba en de Staten van de Nederlandse Antillen de volgende cijfers op:

TABEL 2. VERSLAGEN VAN DE STATEN VAN ARUBA EN DE NEDERLANDSE ANTILLEN, 1995-2004

	GEEN VERSLAG	BLANCOVERSLAG	INHOUDELIJK VERSLAG	TOTAAL
STATEN NEDERLANDSE ANTILLEN	65	11	9	85
STATEN ARUBA	50	27	8	85

C. Borman typeerde het gebruikmaken van deze mogelijkheid door de Staten als "bescheiden". De Werkgroep DDK/Werkgroep-Martina concludeerde in 2000: "In de praktijk komt het nog te vaak voor dat de Staten naar aanleiding van een aan hen overgelegd voorstel van rijkswet een blanco verslag uitbrengen. De Staten moeten ernaar streven om ook inhoudelijke opmerkingen in het verslag op te nemen."⁵¹ Aanvullend onderzoek van de CDD voor de jaren 2005 tot heden⁵² bevestigt het hier beschreven beeld. In totaal werden 35 rijkswetsvoorstellen bij de Tweede Kamer in behandeling genomen, waarvan 21 de goedkeuring/opzegging van verdragen betroffen.

⁴⁹ RvOI artt. 76, lid 3; 91; 150 t/m 154. RvOII artt. 51, lid 3; 55, lid 2 en 109 t/m 118.

⁵⁰ C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer, 2005 (2^{de} druk)), blz. 122.

⁵¹ Kamerstukken I/II 1999/2000, 27198, nrs. 267 en 1, blz. 20.

⁵² Peildatum 15 juli 2009.

TABEL 3. VERSLAGEN VAN DE STATEN VAN ARUBA EN DE NEDERLANDSE ANTILLEN, 2005-HEDEN

	GEEN VERSLAG	BLANCOVERSLAG	INHOUDELIJK VERSLAG	TOTAAL
STATEN NEDERLANDSE ANTILLEN	32	1 ⁵³	2 ⁵⁴	35
STATEN ARUBA	30	0	5 ⁵⁵	35

De Staten van de huidige en toekomstige landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk zouden van de door het Statuut in artikel 16 geboden mogelijkheid tot onderzoek van een regeling vóór de openbare behandeling in de Tweede Kamer en het uitbrengen van verslag daaromtrent intensiever gebruik kunnen maken. Pas wanneer deze mogelijkheid optimaal wordt benut, maar stelselmatig geen rekening wordt gehouden met hetgeen daarin naar voren is gebracht, zou sprake kunnen zijn van een democratisch deficit.

Voorts voorziet artikel 17, tweede tot en met vierde lid Statuut in de mogelijkheid dat de vertegenwoordigende lichamen van het land, waarin de regeling zal gelden, besluiten voor de behandeling van een bepaald ontwerp in de Staten-Generaal één of meer bijzondere gedelegeerden af te vaardigen, die eveneens gerechtigd zijn de mondelinge behandeling bij te wonen en daarbij voorlichting te geven. Deze gedelegeerden genieten parlementaire immuniteit in beide Kamers en zijn bevoegd bij de behandeling in de Tweede Kamer wijzigingen voor te stellen in het ontwerp (amendementsrecht). De bijzondere gedelegeerden komt tevens in beide Kamers de bevoegdheid toe om vóór de eindstemming over een voorstel van rijkswet in de kamers der Staten-Generaal zich over dit voorstel uit te spreken. Mocht een gedelegeerde zich tegen een voorstel verklaren, dan kan hij verzoeken de stemming tot de volgende vergadering aan te houden. Indien de Tweede Kamer nadat de bijzondere gedelegeerde zich tegen het voorstel heeft verklaard dit aanneemt met een geringere meerderheid dan drievijfde van het aantal uitgebrachte stemmen, wordt de behandeling geschorst en vindt nader overleg over het voorstel plaats in de Rijksministerraad (artikel 18 Statuut). Zonder dat het Statuut hierover iets bepaalt, wordt aangenomen dat bijzondere gedelegeerden tijdens de openbare behandeling in de kamers het recht toekomt moties in te dienen.⁵⁶

De CDD heeft onderzoek gedaan naar het aantal keren dat de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba bijzondere gedelegeerden afvaardigden om de mondelinge behandeling in de Kamers der Staten-Generaal bij te wonen en daarbij voorlichting te geven. Het onderzoek richtte zich op de behandeling van 121 voorstellen voor rijkswetgeving in de Tweede Kamer, ingediend in de periode 1 januari 1995 tot en met 1 juli 2009. Slechts in

⁵³ Kamerstukken II 2007/08, 31343 (R 1846) nr. 8.

⁵⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30531 (R 1810), nr. 6H. en Kamerstukken II 2007/08, 31314 (R 1843), nr. 10H.

⁵⁵ Kamerstukken II 2004/05, 29976 (R 1780) nr. 5.; Kamerstukken II 2004/05, 29979 (R 1781) nr. 8.; Kamerstukken II 2005/06, 30381 (R 1804) nr. 6.; Kamerstukken II 2006/07 30531 (R 1810) nr. 7 en Kamerstukken II 2006/07 30584 (R 1811) nr. 8.

⁵⁶ Zie hierover paragraaf 5 van dit rapport.

twee gevallen werd van deze mogelijkheid gebruikgemaakt.⁵⁷ Met betrekking tot die zelfde rijkswetsvoorstellen werd aan de beraadslagingen in de Eerste Kamer één keer deelgenomen door bijzondere gedelegeerden (van de Staten van Aruba).⁵⁸ In de praktijk wordt deze door het Statuut geboden mogelijkheid derhalve vrijwel niet benut. De CDD schaart zich dan ook achter de aanbeveling van de Werkgroep DDK/Werkgroep-Martina dat de Staten op een meer bewuste wijze steeds voor elk geval moeten nagaan in hoeverre de aanwezigheid van een bijzondere gedelegeerde gewenst is.⁵⁹ Deze kan dan met goede instructies van de Staten een bepaalde zienswijze van de Staten duidelijk naar voren brengen tijdens de plenaire behandeling van het voorstel. Ook kan hij dan, door de Staten wenselijk geachte, wijzigingen in het ontwerp voorstellen, of moties indienen. Vanuit de kamers der Staten-Generaal kan in voorkomende gevallen worden geïnformeerd of de betrokken Staten voornemens zijn tot het afvaardigen van (een) bijzondere gedelegeerde(n) die deelneemt/deelnemen aan de openbare beraadslagingen, zoals ook in het verleden bij gelegenheid is gebeurd.⁶⁰

Hoewel het Statuut over de schriftelijke voorbereiding van ontwerprijkswetgeving niets nader bepaalt, zouden de commissies van beide Kamers der Staten-Generaal proactiever parlementariërs uit het Caribische gebied kunnen betrekken bij de voorbereiding in commissieverband van rijkswetgeving. Artikel 152 RvOI bepaalt dat de commissie in wier handen het voorstel van rijkswet is gesteld of daarvoor is ingesteld – zonder tussenkomst van de Voorzitter – bevoegd is inlichtingen te verzoeken aan onder andere de bijzondere gedelegeerden en deze inlichtingen te aanvaarden. Het RvOII kent niet een soortgelijk artikel, maar aangenomen moet worden dat dit reglement zich hier niet tegen verzet.⁶¹ De CDD komt tot deze conclusie, omdat ook de Gevolmachtigde Minister wel het woord voert in Tweede Kamercommissies⁶² en omdat de CDD in deze een parallel ziet in de positie van Arubaanse en Antilliaanse parlementariërs en Europarlementariërs. Met betrekking tot de laatstgenoemde groep heeft de Commissie voor de Werkwijze in de Tweede Kamer in het verleden een lijst opgesteld van mogelijkheden – die geen nadere constitutionele toetsing behoeven – om hen te betrekken bij de werkzaamheden van de Tweede Kamer.⁶³ Naar

⁵⁷ Handelingen II 1995/96, blz. 5918-5941 en 5977-5986 (24583 R 1564) (bijzondere gedelegeerden van de Staten van de Nederlandse Antillen) en Handelingen II 2000/01, blz. 5045-5101 (27229 R 1660) (bijzondere gedelegeerden van de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba).

⁵⁸ Handelingen I 2001/02, blz. 70-92 (27229 R 1660).

⁵⁹ Bijlage bij Kamerstukken I/II 1999/2000, 27198 nr. 1, blz. 5.

⁶⁰ Bijvoorbeeld de brief d.d. 30 augustus 2001 van de Griffier van de Eerste Kamer der Staten-Generaal aan de Griffier van de Staten van Aruba over de eventuele deelname van bijzondere gedelegeerden van deze Staten aan de plenaire behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 2 maart 2000 te Oranjestad, Aruba, totstandgekomen Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht (Trb. 2000, 34). (Postregistratiesysteem Eerste Kamer: 127461U V).

⁶¹ De Werkgroep-Martina merkte ter zake op: "In dit licht moet nu al worden nagegaan op welke manier kan worden geregeld dat binnen het huidig wettelijk kader (e.e.a. naar analogie van de door het Statuut gegeven mogelijkheid bijzondere gedelegeerden af te vaardigen voor de plenaire behandeling van rijkswetten in de Staten-Generaal) het mogelijk is om in voorkomende gevallen leden van de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba de gelegenheid te geven tot mondeling overleg met de Kamercommissies over voorstellen van rijkswet voorafgaand aan de schriftelijke behandeling." (Bijlage bij Kamerstukken I/II 1999/2000, 27198 nr. 1, blz. 20-21.)

⁶² Bijvoorbeeld de Gevolmachtigd Minister van de Nederlandse Antillen aan een Algemeen Overleg op 27 mei 2009, zie: Kamerstukken II 2008/09, 31568, nr. 46.

⁶³ Kamerstukken II 1998/99, 26 566 nr. 2.

analogie hiervan kan worden gedacht aan de participatie van Statenleden bij (openbare en besloten) hoorzittingen op uitnodiging van de Tweede Kamercommissie. Tevens kunnen Statenleden worden uitgenodigd voor procedurevergaderingen. Ook kunnen Statenleden, in aanvulling op hetgeen is bepaald in artikel 16 Statuut, schriftelijk commentaar inzenden met betrekking tot de inhoud van een wetsvoorstel of nota. Van deze commentaren kunnen de Tweede Kamerleden gebruikmaken bij de behandeling. Een Kamercommissie of leden van een fractie kunnen vragen van Statenleden in een verslag of in een bijlage bij het verslag laten opnemen ten einde daarop het commentaar van de verantwoordelijke bewindslieden te vragen. Dat Statenleden aldus gebruik zouden maken van de hen geboden mogelijkheden acht de CDD ook in lijn met artikel 80 Staatsregeling van de Nederlandse Antillen⁶⁴ en artikel III, 22 van de Staatsregeling van Aruba⁶⁵

Dat de bestaande mogelijkheden van actieve participatie in de schriftelijke en mondelinge behandeling in Eerste en met name ook Tweede Kamer zelden worden benut, heeft ongetwijfeld ook te maken met de afstand – dat wil zeggen geografisch en voor wat betreft informatiepositie – van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse parlementariërs tot het besluitvormings- en wetgevingsproces in Den Haag. Zo beschouwd, zou het wellicht aanbeveling verdienen dat de Staten van de (bestaande en nieuwe) Caribische landen van het Koninkrijk elk een permanente liaison bij de Staten-Generaal zouden benoemen die voor de Caribische landen in het Koninkrijk relevant beleid en wetgeving voor de landsparlementen volgt. Zo'n liaison van de Staten zou de parlementaire evenknie zijn van de Gevolmachtigde Minister, die de liaison is van de landsregering. Hij zou tevens in voorkomende gevallen als bijzondere gedelegeerde kunnen functioneren. In ieder geval zit hij dicht bij het "Haagse vuur". In dit verband kan tevens worden opgemerkt dat de Staten-Generaal ook een eigen permanente vertegenwoordiger hebben bij de Europese instellingen, waaronder het Europees Parlement. Daarnaast zouden de mogelijkheden van videoconferencing door de Staten-Generaal en de Staten van de (bestaande en nieuwe) Caribische landen van het Koninkrijk (beter) moeten worden benut (zie hoofdstuk 4).

De bijzondere gedelegeerden van de Staten kunnen tegen aanvaarding van een voorstel van rijkswet bezwaar maken, hetgeen, indien de gekwalificeerde meerderheid in de Tweede Kamer niet wordt bereikt, leidt tot nader overleg (artikel 18 Statuut).

Ook op indirecte wijze – dat wil zeggen door tussenkomst van de landsregeringen en/of de Gevolmachtigde Ministers - kunnen volksvertegenwoordigers van de Caribische landen in het Koninkrijk door gebruik te maken van hun rechten als volksvertegenwoordigers invloed uitoefenen op het rijkswetgevingsproces en zo de democratische legitimiteit hiervan versterken. In voorkomende gevallen kunnen de Staten de landsregering verzoeken de Gevolmachtigde Minister te instrueren om een bepaalde zienswijze van de Staten of een door de Staten gewenst amendement naar voren te brengen bij de plenaire behandeling

⁶⁴ "De Staten zijn bevoegd de belangen van de Nederlandse Antillen voor te staan bij de Koning, bij de Staten-Generaal en bij de Gouverneur."

⁶⁵ "De Staten zijn bevoegd de belangen van Aruba voor te staan bij de regering van het Koninkrijk en bij de Staten-Generaal."

van een voorstel van rijkswet in de Staten-Generaal. Deze indirecte invloed door de Staten is geenszins een louter theoretische mogelijkheid, maar is in het verleden met succes toegepast. Dit blijkt onder andere uit de gang van zaken rondom het in 2007 bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakte voorstel voor een Rijkswet voorzieningen bij ziekte voor Nederlands-gepensioneerden in de Nederlandse Antillen. Aanvankelijk bestond over de wenselijkheid en inhoud van het wetsvoorstel consensus tussen de Nederlandse en Antilliaanse regeringen. In de Antilliaanse Staten werd evenwel een motie aangenomen die zich richtte tegen het verplichte karakter van de voorgestelde regeling. De verantwoordelijk Nederlands-Antilliaans bewindspersoon sloot zich bij de inhoud van de motie aan, zodat de bereikte consensus ophield te bestaan. Deze kon niet worden hersteld, met als gevolg dat het wetsvoorstel op 26 november 2008 formeel werd ingetrokken.⁶⁶ Een ander voorbeeld van het uitoefenen van invloed door de Staten van de Nederlandse Antillen vond plaats in de jaren 1995 en 2006 met betrekking tot de kustwachtorganisatie van de Nederlandse Antillen en Aruba. Op 13 februari 1995 bereikten de regeringen van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba in Willemstad een akkoord over de instelling van een kustwacht, die gestart zou worden op basis van een amvrb, maar uiteindelijk geregeld zou worden in een rijkswet gebaseerd op artikel 38 in combinatie met artikel 3.⁶⁷ De Staten van de Nederlandse Antillen namen daarop onmiddellijk een motie aan. Zij stelden dat de kustwacht de autonomie van de Antillen zou aantasten en dat alleen artikel 38 Statuut als rechtsbasis zou kunnen dienen, omdat het niet zou gaan om een Koninkrijksaangelegenheid. De Antilliaanse regering moest terug naar de onderhandelingstafel. Uiteindelijk werd in december 1995 in de Rijksministerraad alsnog een akkoord gesloten, waarbij – conform de wens van de Staten en in lijn met advisering door de Raad van State van het Koninkrijk – werd afgesproken dat de juridische basis van de kustwacht uitsluitend artikel 38 zou zijn. In 2006 speelde de kwestie opnieuw, toen het voorstel voor de Rijkswet Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba bij de Tweede Kamer werd ingediend.⁶⁸ Als rechtsgrondslag van de rijkswet werd voorgesteld artikel 3, eerste lid, onder a en b Statuut in combinatie met artikel 38, eerste, tweede en derde lid Statuut. De Staten van de Nederlandse Antillen maakten gebruik van hun Statutaire bevoegdheid om het wetsvoorstel te onderzoeken en hierover verslag uit te brengen. Ze verwierpen de uitbreiding van de grondslag naar artikel 3 Statuut. Omdat de Kustwacht “ten dienste staat van de maritieme rechtshandhaving in beide landen, [dient] de vrijwillige samenwerkingsvorm van artikel 38 van het Statuut, de enige rechtsgrondslag te zijn van het onderhavige onderwerp”, zo bracht de rapporteur van de Staten naar voren.⁶⁹ Daarop diende de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer een amendement in, waarin artikel 38 als rechtsgrondslag van de voorgestelde wet voorop werd gesteld. Het kan bijna niet

⁶⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31314 (R 1843) nr. 13. Zie ook: Kamerstukken II 2007/08, 29689, nr. 201, blz. 4 en Kamerstukken II 2008/09, 31314 (R 1843) nr. 7 blz. 4 en 5.

⁶⁷ G. Oostindie en I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000*, III (Amsterdam, 2001) blz. 270-274.

⁶⁸ Borman, T.C. “Consensusrijkswetgeving: van voetnoot tot Aanwijzingen?” in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en M.A.D.W. de Jong, red. *De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof.mr. C.A.J.M. Kortmann* (Deventer, 2009) blz. 415-418.

⁶⁹ Kamerstukken II 2005/06, 3053, nr. 6H.

anders of dit amendement was (mede) ingegeven door de positiebepaling van de Staten.⁷⁰ Het amendement werd, enigszins gewijzigd, door de Tweede Kamer aanvaard.

Tot slot zouden de Staten - als alternatief voor het ontbreken van initiatiefrecht van de Staten - bij motie hun regering kunnen verzoeken de Gevolmachtigde Minister te instrueren een door hen wenselijk geachte rijkswet conform het derde lid van artikel 15 Statuut bij de Tweede Kamer aan de orde te stellen. Geen enkele Statutaire bepaling verzet zich daartegen.

⁷⁰ T.C. Borman stelt: "Dit geval lijkt een illustratie van de door C. Borman beschreven situatie dat de GevMin een door de Staten ingenomen standpunt naar voren brengt en dus indirect (mede) fungeert als spreekbuis van de Staten." Borman, T.C. "Consensusrijkswetgeving: van voetnoot tot Aanwijzingen?" in: P.P.T Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en M.A.D.W. de Jong, red. *De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof.mr. C.A.J.M. Kortmann* (Deventer, 2009) blz. 417, noot 27.

8. VERSTERKING DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT RIJKSWETGEVING: DUIDELIJKHEID OVER CONSENSUSRIJKSWETGEVING

8.1. CONSENSUSRIJKSWETGEVING

Consensusrijkswetgeving moet worden onderscheiden van rijkswetgeving.⁷¹ Rijkswetten en amvrb's hebben betrekking op de Koninkrijksaangelegenheden uit artikel 3 Statuut. Voor de totstandkoming van deze rijkswetten en amvrb's is geen overeenstemming noodzakelijk: zowel in het stadium van de behandeling door de Rijksministerraad als in het stadium van de parlementaire behandeling kunnen beslissingen worden genomen waarmee de Antilliaanse en/of Arubaanse regering niet heeft ingestemd. Een op artikel 14 Statuut gebaseerde rijkswet is derhalve een van het Koninkrijk uitgaande regeling, waarover de landen geen volledige zeggenschap hebben.

Consensusrijkswetten zijn gebaseerd op artikel 38, tweede, derde en vierde lid Statuut en betreffen onderlinge regelingen van Nederland, de Nederlandse Antillen en/of Aruba.⁷² Consensusrijkswetten op grond van artikel 38, tweede lid Statuut kunnen in beginsel betrekking hebben op alle onderwerpen die tot de eigen aangelegenheden van de landen behoren. Artikel 38, lid 2 Statuut bepaalt: "In onderling overleg kan worden bepaald, dat zodanige regeling en de wijziging daarvan bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur wordt vastgesteld". Algemeen wordt aangenomen dat de consensus betrekking heeft op zowel de vorm als de inhoud van een voorstel.⁷³

Het komt de Commissie Democratisch Deficit voor dat aan vraag 6 haar door het POK voorgelegd de gedachte ten grondslag ligt dat (de totstandkoming van) consensuswetgeving een sterkere democratische legitimiteit kent dan die van gewone rijkswetgeving en om die reden wellicht de voorkeur verdient. In die gedachtegang leidt het consensusvereiste bij de totstandbrenging van deze wetgeving tot een grotere betrokkenheid en medezeggenschap van de Caribische landen van het Koninkrijk in vergelijking tot de procedure voor "gewone" rijkswetgeving.

Bovenstaande redenering is gebaseerd op twee premissen. Ten eerste dat de rijkswetgever keuzevrijheid heeft tussen gewone rijkswetgeving en consensusrijkswetgeving. En in de tweede plaats dat er een fundamenteel onderscheid bestaat tussen de gewone rijkswetprocedure en de procedure van consensusrijkswetgeving. De eerste vooronderstelling verwerpt de CDD, de tweede premisse is terecht. Dit wordt in de volgende paragrafen toegelicht.

8.2. OBLIGATOIRE EN CONSENSUSRIJKSWETTEN

De rijkswetgever heeft geen volledige keuzevrijheid tussen gewone rijkswetgeving en consensusrijkswetgeving. De keuze voor een rijkswet of een consensusrijkswet is

⁷¹ C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer, 2005 (2^e druk)) blz. 196-202.

⁷² Het eerste lid van artikel 38 Statuut voorziet in de mogelijkheid van vormvrije onderlinge regelingen.

⁷³ Borman, T.C. "Consensusrijkswetgeving: van voetnoot tot Aanwijzingen?" in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en M.A.D.W. de Jong, red. *De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann* (Deventer, 2009) blz. 423-424.

voorgeschreven door het Statuut. Zij hangt ten nauwste samen met de bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en de landen. Zoals gezegd zijn gewone rijks wetten en amvrb's regelingen die uitgaan van het Koninkrijk en zien op de regeling van Koninkrijksaangelegenheden. Regeling bij rijks wet of amvrb is in die gevallen dwingend voorgeschreven, hetgeen ook blijkt uit het etiket "obligatoir" dat op deze regelingen soms wordt geplakt.⁷⁴ Onderlinge regelingen tussen de landen gaan uit van de landsregeringen. Zij hebben daarbij doorgaans de keuze tussen de vormvrije onderlinge regeling (artikel 38, eerste lid Statuut) en de onderlinge regeling in de vorm van een rijks wet of algemene maatregel van rijks bestuur (artikel 38, tweede lid Statuut). Er kunnen verschillende redenen en motieven zijn om in geval van een onderlinge regeling te besluiten tot de vorm van een rijks wet (of amvrb).⁷⁵ De officiële toelichting op het Statuut stelt: "ten einde de rechtseenheid ten aanzien van zodanige regelingen [onderlinge regelingen – CDD] te verzekeren, kan het wenselijk zijn, dat zij bij een wettelijke maatregel worden vastgesteld." C. Borman stelt dat ook wanneer niet een uniforme regeling wordt beoogd de keuze voor een rijks wet ex artikel 38 Statuut zin kan hebben, ten einde het vaststellen van een onderlinge regeling en de implementatie daarvan in de landswetgeving te laten samenvallen.⁷⁶ Artikel 38, derde lid Statuut voorziet voorts in de mogelijkheid om bij rijks wet onderlinge regelingen vast te stellen over internationaal en interregionaal privaatrecht en strafrecht. De officiële toelichting vermeldt dienaangaande: "Dit is een materie, waarin eenheid van regeling in het Koninkrijk de rechtszekerheid bevordert". Artikel 38, vierde lid Statuut ten slotte bepaalt: "In het onderwerp van de zetelverplaatsing van rechtspersonen wordt bij rijks wet voorzien. Omtrent deze voorziening is overeenstemming tussen de regeringen der landen vereist." Blijkens de officiële toelichting werd met het in het vierde lid bepaalde aansluiting gezocht bij de toen bestaande toestand.

Zoals eerder in paragraaf 2.4. is betoogd, ziet de CDD geen aanleiding om de Statutaire bevoegdheidsverdeling te wijzigen, aangezien van een verdere inperking van het aantal Koninkrijksaangelegenheden vanuit het oogpunt van het terugdringen van het democratisch deficit op Koninkrijksniveau geen groot effect valt te verwachten. Bovendien bestaan er goede redenen om de onderwerpen die behoren tot de Koninkrijksaangelegenheden te regelen bij gewone (obligatoire) rijks wet of amvrb.

8.3. CONSENSUS TOT HET EINDE TOE

Naar het oordeel van de CDD heeft het consensusvereiste gevolgen voor de wijze waarop consensusrijks wetgeving tot stand kan komen. Op grond van artikel 38 Statuut zijn de landsregeringen bevoegd tot het treffen van onderlinge regelingen. Het artikel noemt de landen als degene die een onderlinge regeling treffen. Het zijn ook de regeringen van de

⁷⁴ M. Nap, *De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden* (Zutphen, 2003) hoofdstuk 3.

⁷⁵ T.C. Borman heeft aan de hand van Kamerstukken onderzocht op welke wijze in het verleden deze keuze door de landsregeringen telkenmale werd gemotiveerd. Zie: Borman, T.C. "Consensusrijks wetgeving: van voetnoot tot Aanwijzingen?" in: P.P.T. Bovend'Eert J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en M.A.D.W. de Jong, red. *De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof.mr. C.A.J.M. Kortmann* (Deventer, 2009) blz. 412-423.

⁷⁶ C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer, 2005 (2^e druk)) blz. 198.

landen die - op grond van artikel 38 tweede lid Statuut – in onderling overleg kunnen besluiten hiervoor de vorm van een rijkswet te kiezen. De keuze voor een rijkswet (of amvrb) ziet daarbij niet op een andere bevoegdheidsverdeling dan gewoonlijk, maar op een uniforme regeling van bepaalde landsaangelegenheden indien en voor zover de landen dat wensen. Het aldus te regelen onderwerp wordt daarmee geen Koninkrijksaangelegenheid.

Tegelijkertijd stelt de CDD vast dat de in het Statuut vastgelegde rijkswetprocedure zodanig is ingericht dat uiteindelijk beslissingen kunnen worden genomen waarmee de Antilliaanse en Arubaanse regering niet heeft ingestemd. Dit verzet zich naar het oordeel van de commissie tegen het karakter van een onderlinge regeling tussen de landen. De commissie trekt daarom de conclusie dat (1) de conflictenregeling uit artikel 12 Statuut in uiterste consequentie (namelijk de mogelijkheid van "het overrulen" van de Gevolmachtigde Minister door een besluit van de Rijksministerraad) buiten toepassing moet blijven, (2) het consensusvereiste ook geldt voor de hele parlementaire fase, in het bijzonder ook gelet op wijziging en amendering van het voorstel en (3) ook de bijzondere procedure van artikel 18 Statuut in uiterste consequentie buiten toepassing moet blijven (namelijk dat de Tweede Kamer met meer dan 3/5 van de uitgebrachte stemmen een consensusrijkswetsvoorstel ondanks verzet van de Gevolmachtigde Minister kan aannemen).

Anders gezegd, hoewel de parlementaire behandeling van het voorstel tot consensusrijkswet op de wijze plaatsvindt als in artikelen 15 t/m 18 Statuut, dient bij de parlementaire behandeling overeenstemming tussen de regeringen te blijven bestaan. Blijkt dat er tussen hen verschil van inzicht is ontstaan, dan kan de rijkswet niet tot stand komen zolang de consensus niet is hersteld. Het ontbreken van de consensus blijkt uit het verzet van de Gevolmachtigde Minister tegen de voorgestelde rijkswet in de Rijksministerraad en/of tijdens de beraadslagingen in Tweede en Eerste Kamer.

Met bovenstaand standpunt vertolkt de CDD de communis opinio onder rechtsgeleerden.⁷⁷ Dat laat onverlet dat in de politiek bij tijd en wijle een ander geluid is te horen. Een voorbeeld is het advies van de Raad van State d.d. 7 maart 2005 over het voorstel voor de Rijkswet Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba.⁷⁸ Daarin ging de Raad in op de vraag van de Arubaanse Staten of het bepaalde in artikel 18, eerste lid Statuut, namelijk dat de Tweede Kamer met 3/5 meerderheid een consensusrijkswet kan aannemen, terwijl vóór de eindstemming is gebleken dat de bijzondere gedelegeerde(n) van de Staten of de

⁷⁷ Martha, R.S.J. "De drie groepen van Rijksregelgeving" in: F. Kunneman en S. Joubert, red. *Con Amore. Opstellen en brieven aangeboden aan mr. E.L. Joubert* (Deventer, 1998) blz. 108-117.; M. Nap, *De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden* (Zutphen, 2003) blz. 100-111.; C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer, 2005 (2^e druk)) blz. 196-202.; Van der Woude, W. "Eenvormigheid, concordantie en consensus. Kanttekeningen bij de wetgevingsautonomie van Curaçao en Sint Maarten" in: H.R.B.M. Kummeling en J.M. Saleh, red. *Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden* (Universiteit Utrecht, 2007) blz. 175-182.; Bovend'Eert, P.P.T. "Enkele kanttekeningen bij de consensus-Rijkswet" in: H.R.B.M. Kummeling en J.M. Saleh, red. *Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden* (Universiteit Utrecht, 2007) blz. 183- 85.; Borman, T.C. "Consensusrijkswetgeving: van voetnoot tot Aanwijzingen?" in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en M.A.D.W. de Jong, red. *De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof.mr. C.A.J.M. Kortmann* (Deventer, 2009) blz. 409-443.

⁷⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30531, nr. 4 blz. 5.

Gevolmachtigde Minister tegen het voorstel is/zijn, in de context van consensusrijkswetgeving wel staatsrechtelijk verantwoord is. De Raad gaf weliswaar niet rechtstreeks antwoord op deze vraag, maar concludeerde: "Is het voorstel echter met ten minste drievijfde van de stemmen aangenomen, dan wordt de behandeling van het voorstel voortgezet en naar de Eerste Kamer gezonden. Deze regeling ligt vast in het Statuut." In zijn Voorlichting d.d. 28 augustus 2008 inzake mogelijkheden voor gefaseerde herstructurering van de BES-eilanden⁷⁹ leek de Raad een minder formele opstelling te kiezen, door te stellen: "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." Deze benadering werd echter vooral ingegeven door de overtuiging van de Raad dat de bestuurscolleges van Curaçao en Sint Maarten, als toekomstige landen, bij de totstandkoming van zulke regelingen moesten worden betrokken. Er is nog een tweede voorbeeld te noemen. De commissie doelt daarbij op de aanvullende afspraken d.d. 22 januari 2008 tussen Nederland, het land Nederlandse Antillen, het eilandgebied Curaçao en het eilandgebied Sint Maarten over de procedure voor de totstandkoming van consensusrijkswetgeving ter uitvoering van de Slotverklaring van 2 november 2006.⁸⁰ Het akkoord houdt rekening met de politieke realiteit van het proces van ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de opbouw van twee nieuwe landen: Sint Maarten en Curaçao. Het regelt de participatie van de toekomstige landen bij de totstandkoming van consensusrijkswetgeving, waarin het Statuut niet voorziet. Uit de in de Verklaring genoemde punten (met toelichting) kan worden afgeleid dat ook tijdens de parlementaire behandeling van voorstellen van consensusrijkswetgeving wordt gestreefd naar waarborging van de consensus; het is daarbij aan de Rijksministerraad om aan de Kamer de grenzen van de consensus aan te geven (zo nodig door het vragen van schorsing van de behandeling). De consensus bij de Caribische partners in de parlementaire fase betreft de instemming van de regering van de Nederlandse Antillen en de Bestuurscolleges van Curaçao en Sint Maarten. Uit hetgeen is bepaald in punt 7 van deze politieke verklaring en uit de toelichting daarop blijkt duidelijk dat artikel 18, eerste lid Statuut van toepassing wordt geacht. Opmerkelijk genoeg wordt verder niet verwezen naar wat voorts in artikel 18, eerste lid Statuut is bepaald (aanneming van een voorstel met drievijfde van het aantal uitgebrachte stemmen of meer). Het stilzwijgen hierover laat feitelijk geen andere conclusie toe dan dat de mogelijkheid wordt opengehouden dat – ondanks het ontbreken van consensus – het voorstel wordt gezonden aan de Eerste Kamer, nadat het met drievijfde of meer van het aantal uitgebrachte stemmen is aanvaard in de Tweede Kamer.⁸¹

⁷⁹ Te raadplegen op de website van de Raad van State (W04.08.0175/I/A). Tevens gedrukt als bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31568, nr. 2. In deze Voorlichting werd ingegaan op de vraag of consensuswetgeving dienstig kan zijn bij de versnelde overdracht van bestuursbevoegdheden van de Nederlandse Antillen naar Nederland ten aanzien van de BES-eilanden.

⁸⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31200 IV, nr. 29.

⁸¹ Daarmee wil de CDD allerminst de suggestie wekken dat dit ook daadwerkelijk zal gebeuren. Zoals uit de behandeling van het voorstel voor de Rijkswet voorzieningen bij ziekte voor Nederlands-gepensioneerden in de Nederlandse Antillen bleek, trok de verantwoordelijk minister op 26 november 2008 het voorstel in toen bleek dat met de Nederlands-Antilliaanse regering geen overeenstemming meer bestond over het voorstel (Kamerstukken II 2008/09, 31314 (R 1843), nr. 13). Het bezwaar van de CDD tegen de politieke verklaring is dat dit nu juist in het ongewisse wordt gelaten.

In het kader van de vraag naar de democratische legitimiteit van besluitvorming, moet hier ook aan de orde worden gesteld welke rol bij consensusrijkswetgeving is weggelegd voor de Staten van de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk en voor de bijzondere gedelegeerden die door de Staten worden afgevaardigd naar de plenaire behandeling van een rijkswetsvoorstel. Consensusrijkswetten hebben betrekking op landsaangelegenheden. Door in te stemmen met regeling bij consensusrijkswet (of amvrb) doet de landsregering feitelijk afbreuk aan de bevoegdheid van de medewetgever op landsniveau, de Staten, zonder dat die formeel in dit besluit hoeven te worden gekend. Zou de landsregering er namelijk niet voor hebben gekozen om de desbetreffende materie te regelen bij (consensus)rijkswet, maar besloten hebben tot regeling bij landsverordening, dan zou het verzet van een meerderheid van Statenleden hebben geleid tot verwerping van de voorgestelde landsverordening.

Desondanks bestaat er geen algemeen voorschrift dat onderlinge regelingen op grond van artikel 38 Statuut op enig moment aan parlementaire goedkeuring zijn onderworpen. De regeringen hebben de vrijheid hun parlementen hierover te raadplegen, maar dus niet de verplichting.

De rijkswetprocedure ziet wel op inspraakmogelijkheden van de Staten. Op grond van artikel 16 Statuut hebben de Staten de bevoegdheid om voor de openbare behandeling van het ontwerp in de Tweede Kamer dit te onderzoeken en zo nodig binnen een daarvoor te bepalen termijn hierover schriftelijk verslag uit te brengen. Deze in artikel 16 Statuut toegekende bevoegdheid betreft een adviesrecht. De onzekerheid over het al dan niet uitbrengen van een verslag en de termijn waarbinnen dit gebeurt, maken duidelijk dat we hier niet met een vetorecht van doen hebben. De Staten kunnen daarnaast bijzondere gedelegeerden afvaardigen naar de openbare beraadslagingen in de Tweede en Eerste Kamer over een rijkswetsvoorstel. Ook het persistente verzet van deze gedelegeerden tegen een voorstel kan onmogelijk worden beschouwd als vetorecht. Het aantal bijzondere gedelegeerden dat de Staten kunnen afvaardigen, is in het Statuut namelijk niet geregeld en evenmin is in het Statuut bepaald dat zij spreken namens een meerderheid in de Staten.

Alles overwegende trekt de CDD drie conclusies: (1) artikel 16 Statuut impliceert geen vetorecht van de Staten; (2) het verzet van de bijzondere gedelegeerden van de Staten tegen een consensusrijkswetsvoorstel behelst geen vetorecht, en (3) de landsregeringen kunnen slechts instemmen met de voorgestelde consensusregeling voor zover hun parlementen dat dulden.

Het verzet van de bijzondere gedelegeerden van de Staten tegen een consensusrijkswetsvoorstel heeft in de Staten-Generaal een opschortende werking ten aanzien van de eindstemming (artikel 18 Statuut). Dit biedt de Staten desgewenst de mogelijkheid om in de tussentijd bij meerderheid te besluiten de landregering op te roepen haar steun aan het consensusrijkswetsvoorstel in te trekken en dit via de Gevolmachtigde Minister kenbaar te maken in de Rijksministerraad. Wanneer de landsregering daarop de consensus doorbreekt – en het is aan de Staten haar daartoe met behulp van alle het parlement ter beschikking staande middelen te bewegen – zou dat volgens de CDD in alle gevallen moeten betekenen dat de rijkswet niet tot stand kan komen, zolang de consensus niet is hersteld.

Bovendien beveelt de CDD in dit verband aan dat de rijkswetgever er voortaan vanaf ziet Koninkrijksaangelegenheden en (onderlinge samenwerking bij) landsaangelegenheden in een en dezelfde rijkswet te regelen. Dit is in het verleden gebeurd in geval van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof en de Rijkswet Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Het vertroebelt niet alleen het Statutaire uitgangspunt van de scheiding tussen de bevoegdheden van het Koninkrijk en die van de landen in het Koninkrijk, ook staat het “vermengen” op gespannen voet met het hierboven door de CDD fundamenteel geachte verschil in de procedure van totstandkoming van gewone (obligatoire) rijkswetgeving en die van consensusrijkswetgeving. Wat in die gevallen voorligt in de Staten-Generaal is immers een obligatoire rijkswet die tegelijkertijd consensusrijkswet is. Het Koninkrijk kan niet toetreden tot de consensus tussen de landsregeringen. In het verleden heeft deze vermenging dan ook aanleiding gegeven tot conflicten tussen de Rijksministerraad en de landen in het Koninkrijk. Het argument dat daarbij wel werd gebezigd was dat van inmenging van het Koninkrijk in landsaangelegenheden.⁸² Ook recentelijk is dit gebeurd bij het voorstel voor de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Deze vermenging draagt bij aan het beeld van het bestaan van een democratisch deficit in het Koninkrijk.

8.4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De CDD stelt zich op het standpunt dat de aard (in onderling overleg) en het onderwerp (landsaangelegenheden) van consensusrijkswetgeving vergen dat gedurende het gehele traject van de totstandkoming van deze wetgeving consensus tussen de betrokken landsregeringen bestaat. Ontbreekt de consensus dan zou de consensusrijkswet niet tot stand moeten (kunnen) komen. De Staten van de (nieuwe) landen in het Koninkrijk zijn in zoverre bij de totstandkoming van consensusrijkswetgeving betrokken dat het Statuut hen inspraakmogelijkheden biedt vanaf het moment dat het aan de Staten-Generaal is gezonden. Deze betreffen geen vetorecht. De Statenleden zullen hun eigen parlementaire bevoegdheden moeten benutten om de landsregering (en dus de Gevolmachtigde Minister in de Rijksministerraad en in de Staten-Generaal) zonodig op andere gedachten te brengen. Zoals uit het voorgaande bleek, laat de rijkswetprocedure uit het Statuut klaarblijkelijk ruimte voor andere interpretaties. Vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit acht de CDD het daarom noodzakelijk dat op korte termijn hieromtrent procedurele helderheid wordt gecreëerd op de hieronder door haar voorgestelde wijze.

Bereikt moet worden dat bij de totstandkoming van rijkswetgeving op grond van artikel 38 Statuut de toepassing van artikel 12 Statuut en artikel 18 Statuut het verzet van de Gevolmachtigde Minister volledig respecteert. Toepassing van artikel 12, eerste lid Statuut zou er in de praktijk op moeten neerkomen dat de Gevolmachtigde Minister een absoluut vetorecht heeft en de procedure van het intern appèl (Artikel 12, tweede tot en met vijfde lid) er niet toe mag leiden dat de Rijksministerraad (en wanneer van de gelegenheid voor voortgezet overleg wordt gebruikgemaakt: het voortgezet overleg) uiteindelijk een besluit

⁸² Zie bijvoorbeeld het Verslag van de Staten van Aruba d.d. 24 november 2006 met betrekking tot het voorstel Rijkswet Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba (Kamerstukken II 2006/07, 30531, nr. 7.). De meerderheid van de Statenfracties stelde zich toen op het standpunt dat wanneer de regeling van de Kustwacht zou worden gebracht onder artikel 3, eerste lid onder a en b van het Statuut dit “een oneigenlijke oprekkings- en uitbreidingsmaatregel is van de aangelegenheden van het Koninkrijk”.

neemt, waarmee de betrokken Gevolmachtigde Minister niet kan instemmen. Toepassing van het bepaalde in artikel 18 Statuut zou bij de procedure van consensuswetgeving op de volgende wijze moeten geschieden. De Gevolmachtigde Minister van het land, waarin de regeling zal gelden mag zich voor de eindstemming in beide Kamers der Staten-Generaal over het voorstel uitspreken, zoals nu reeds expliciet is bepaald in het eerste lid van dit Statuutsartikel. Als hij zich tegen het voorstel verklaart, wordt de behandeling geschorst totdat is gebleken dat hij met het voorstel kan instemmen en de consensus is hersteld. De Kamer ziet daarbij dus af van de in het Statuut geboden mogelijkheid om met een meerderheid van 3/5 of meer van het aantal uitgebrachte stemmen het voorstel te aanvaarden, in weerwil van het verzet van de Gevolmachtigde Minister. Mocht de Kamer dat desondanks toch doen, dan moet de Rijksministerraad als bewaker van de consensus alsnog besluiten tot intrekking van het wetsvoorstel. Het ligt voor de hand dat de Rijksministerraad bij het ontvallen van de consensus het initiatief neemt tot overleg gericht op het herstel hiervan, zoals ook nu reeds in artikel 18 Statuut is bepaald. Wanneer de consensus is hersteld, kan de behandeling worden voortgezet.

In een tot nu toe nog niet aangehaalde voorlichting uit 2006 stelde de Raad van State dat de totstandkoming van een procedureregeling voor "een doeltreffende besluitvorming over consensusrijkswetten" noodzakelijk is, hetzij door aanvulling van artikel 38 Statuut (en dus een Statuutswijziging), hetzij in een "inter-institutioneel akkoord".⁸³ De Raad geeft niet aan wat hij precies met het "inter-institutioneel akkoord" in deze context bedoelt en evenmin wat de elementen van de door hem bedoelde procedureregeling zijn. De term lijkt te verwijzen naar de interinstitutionele akkoorden die tussen de Europese instellingen worden gesloten. Lenaerts en Van Nuffel stellen dat de Europese instellingen met een interinstitutioneel akkoord de uitvoering van de in het Verdrag neergelegde procedures vergemakkelijken zonder in die procedures zelf wijzigingen aan te brengen of het institutioneel evenwicht in gevaar te brengen. Voor zover het Verdrag niet uitdrukkelijk in de totstandkoming van een akkoord voorziet, is de rechtskracht ervan afhankelijk van de bedoeling van de instellingen om zich bij akkoord te binden.⁸⁴

Hetgeen hierboven door de CDD is aanbevolen ten aanzien van de procedure voor consensusrijkswetgeving ziet weliswaar op het buiten toepassing laten van bepaalde procedurele mogelijkheden die het Statuut biedt, maar is conform de in het Statuut verankerde bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en de landen en het karakter en de aard van de onderlinge samenwerking tussen landen die het Statuut bedoelt.

Een interinstitutioneel akkoord is daarom voor de CDD een geschikt middel om snel en doeltreffend de gewenste procedurele helderheid omtrent consensusrijkswetgeving tot stand te brengen.⁸⁵ Het is een overeengekomen document tot uitleg van het Statuut. De

⁸³ Zie bladzijde 38 van zijn *Voorlichting inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk* d.d. 18 september 2006. (Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr 3.)

⁸⁴ K. Lenaerts en P. Van Nuffel, *Europees recht in hoofdlijnen* (Antwerpen/Apeldoorn, 2003) blz. 697-699.

⁸⁵ Naast de Raad van State van het Koninkrijk heeft ook T.C. Borman recentelijk de aanbeveling gedaan dat de regeringen van de landen vaste afspraken zouden moeten maken over procedures en techniek met betrekking tot consensusrijkswetgeving. Deze afspraken zouden hun neerslag kunnen

landsregeringen en de Rijksregering zouden onderling moeten afspreken dat bij het ontbreken van consensus de Rijksministerraad niet tegen de wil van een van de landsregeringen meewerkt aan de totstandkoming van het voorstel. Daarmee is de angel uit artikel 12 Statuut gehaald. Met betrekking tot artikel 18 Statuut zou de afspraak kunnen luiden, dat mocht een van de Kamers der Staten-Generaal het voorstel ondanks het verzet van de Gevolmachtigde Minister toch willen aannemen, de Rijksministerraad zich in uiterste consequentie ertoe verplicht het voorstel in te trekken. De Tweede Kamer zou, zonder dat zij in formele zin partij is in het akkoord, moeten uitspreken dat zij een interinstitutioneel akkoord met deze strekking tussen de landsregeringen en de Rijksregering gewenst acht, gelet op het bijzondere karakter van consensusrijkswetgeving.

De CDD brengt daarbij onder de aandacht dat in het verleden het middel van een interinstitutioneel akkoord feitelijk al met succes is beproefd. De eerder besproken politieke verklaring d.d. 22 januari 2008 kan als zodanig worden gekarakteriseerd. Het gaat om een "verklaring" ondertekend door politieke vertegenwoordigers van de Nederlandse en de Nederlands-Antilliaanse regeringen en van (de bestuurscolleges van) Curaçao en Sint Maarten, die de betrokkenheid van Curaçao en Sint Maarten regelt bij de totstandkoming van consensusrijkswetgeving voortvloeiend uit de Slotverklaring van 2006. Deze betrokkenheid is in het Statuut (vanzelfsprekend) niet geregeld, maar wordt door deze onderlinge afspraken toch gewaarborgd.

Naast de genoemde afspraken met betrekking tot het verzet van de Gevolmachtigde Minister, zouden de landsregeringen en de Koninkrijksregering moeten afspreken dat van vermenging van regels met betrekking tot Koninkrijksaangelegenheden en onderlinge regels met betrekking tot landsaangelegenheden in een en dezelfde rijkswet niet langer sprake zal zijn.

Een laatste aspect van consensusrijkswetgeving verdient nog nadere regeling in het interinstitutionele akkoord. De CDD heeft hierboven de *conditio sine qua non* van het (voort)bestaan van consensus tussen de betrokken landsregeringen bij de totstandkoming van consensusrijkswetgeving onderstreept. Op grond van het *actus contrarius* beginsel zouden betrokken partijen de mogelijkheid moeten hebben om in onderling overleg de consensusrijkswet te wijzigen of de daarin geregelde samenwerking te beëindigen. Dit is niet zonder problemen. Wanneer een land de regeling zou willen beëindigen en de andere zouden daarin niet willen toestemmen, dan zou van beëindiging geen sprake kunnen zijn. Dit staat op gespannen voet met het feit dat wat is geregeld in de onderlinge regeling behoort tot de autonomie van de landen. Weliswaar is men in het verleden op dit punt vrijwillig samenwerking met andere landen aangegaan, maar de omstandigheden en de inzichten kunnen zijn gewijzigd. Aan de andere kant, volledige vrijheid in het opzeggen van

krijgen in wat hij noemt "Aanwijzingen voor consensusregelgeving", vast te stellen door de ministers-presidenten van de landen in het Koninkrijk. Hij geeft vervolgens een opsomming van mogelijke aanwijzingen. Deze aanwijzingen zouden kunnen worden voorbereid in het bestaande wetgevingsoverleg tussen de landen van het Koninkrijk. Het opstellen hiervan zou bovendien de concordantie tussen de landen bevorderen. Borman, T.C. "Consensusrijkswetgeving: van voetnoot tot Aanwijzingen?" in: P.P.T Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en M.A.D.W. de Jong, red. *De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann* (Deventer, 2009) blz. 441-443.

een regeling kan omslaan in vrijblijvendheid en in het ontbreken van rechtszekerheid. Het is dus aan te bevelen om vooraf in de ontwerpconsensusrijkswetgeving te bepalen hoe deze kan worden gewijzigd of beëindigd.⁸⁶ Ook dit uitgangspunt kan worden vastgelegd in het interinstitutioneel akkoord over consensusrijkswetgeving.

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld ook: Borman, T.C. "Consensusrijkswetgeving: van voetnoot tot Aanwijzingen?" in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en M.A.D.W. de Jong, red. *De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof.mr. C.A.J.M. Kortmann* (Deventer, 2009) paragraaf 5. .; Van der Woude, W. "Eenvormigheid, concordantie en consensus. Kanttekeningen bij de wetgevingsautonomie van Curaçao en Sint Maarten" in: H.R.B.M. Kummeling en J.M. Saleh, red. *Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden* (Universiteit Utrecht, 2007) blz. 181.;

9. VERSTERKING DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT RIJKSREGELGEVING: PRIMAAT VAN DE RIJKSWETGEVER

Van een democratisch deficit is in ieder geval sprake bij het geheel of nagenoeg ontbreken van parlementaire betrokkenheid bij de vaststelling van rijksregelgeving. Dit doet zich met name voor in bepaalde gevallen van delegatie van rijksregelgeving: bij de zelfstandige algemene maatregelen van rijksbestuur (zelfstandige amvrb's).

In diverse Statuutsartikelen wordt delegatie genoemd.⁸⁷ Artikel 14, tweede lid Statuut bepaalt dat tenzij de regeling van Koninkrijksaangelegenheden uitdrukkelijk is voorbehouden aan een rijkswet, zij ook kan geschieden bij algemene maatregel van rijksbestuur (amvrb). Artikel 38 Statuut bepaalt dat onderlinge regelingen van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba ook bij amvrb kunnen worden vastgesteld, behoudens die onderwerpen waarvoor een rijkswet is vereist. Daarnaast wordt ook in andere artikelen van het Statuut de mogelijkheid van de amvrb genoemd, zoals bijvoorbeeld in artikel 9, lid 1 Statuut.

Er zijn bijgevolg twee soorten amvrb's, namelijk (1) algemene maatregelen van rijksbestuur die strekken ter uitvoering of uitwerking van specifieke en uitdrukkelijke bepalingen van het Statuut, de Grondwet of een rijkswet en (2) de zogenaamde zelfstandige amvrb's zonder voorafgaande grondslag in hogere regelgeving. Een voorbeeld van de eerste categorie zou een amvrb op grond van artikel 9, lid 1 Statuut zijn. Een tweede voorbeeld zijn amvrb's die worden voorbereid op grond van consensusrijkswetten die tot stand moeten komen in het kader van de staatkundige hervorming van de Nederlandse Antillen.⁸⁸ In de tweede categorie (zelfstandige amvrb's) geeft C. Borman een opsomming van acht zelfstandige amvrb's, waaronder het Nederlands-Antilliaans Uitleveringsbesluit en het Besluit vrijwilligersmedaille openbare orde en veiligheid.⁸⁹ Voorbeelden van zelfstandige amvrb's van meer recente datum zijn het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten en het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES.⁹⁰

Met name de categorie zelfstandige amvrb's verhoudt zich slecht tot het legaliteitsbeginsel: het primaat van de (formele) wetgever bij de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften. Aangezien zelfstandige amvrb's geen voorafgaande uitdrukkelijke en specifieke grondslag hebben in het Statuut, de Grondwet of een rijkswet, hebben de Staten-Generaal als mederijkswetgever geen goedkeuring verleend aan de

⁸⁷ Het overdragen van een bestaande bevoegdheid tot het nemen van besluiten door een orgaan (i.c. de rijkswetgever) dat krachtens attributie bevoegd is, aan een ander orgaan (i.c. de rijksregering) dat de bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitoefenen.

⁸⁸ De AMVRB Rechtspositie Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de AMVRB Kostenverdeling Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de AMVRB Rechtspositie Openbaar Ministerie en de AMVRB Kostenverdeling Openbaar Ministerie, de AMVRB op grond van Rijkswet Politie, de AMVRB Rechtspositie Raad voor de rechtshandhaving. Bij wet- en regelgeving die betrekking heeft op de BES-eilanden is ook delegatie in het vooruitzicht gesteld (Kamerstukken II 2008/09, 31568 nr. 3), maar hier betreft het Nederlandse wet- en regelgeving, geen rijksregelgeving

⁸⁹ C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer, 2005 (2^e druk)) blz. 144.

⁹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31200 IV, nr 53.; Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31200 IV, nr 25.

totstandbrenging van deze regelgeving, laat staan de Staten van de Caribische landen van het Koninkrijk.

Dat wil overigens niet zeggen dat parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van amvrb's in alle gevallen geheel afwezig hoeft te zijn. Zo werd de Tweede Kamer "ter kennisname" het voorontwerp gestuurd van het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten.⁹¹ In meer formele zin kan de Koninkrijksregering gebruikmaken van zogenaamde voorhangprocedures, waarbij gedelegeerde regelgeving wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal, zodat deze er kennis van kunnen nemen en kunnen aandringen op wijziging ervan. Voorhangprocedures zijn echter neergelegd in hogere regelgeving en ontbreken bij gevolg bij zelfstandige amvrb's. De aanwijzingen voor de regelgeving bepleiten begrijpelijkerwijs terughoudendheid ten aanzien van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. Is de rol van de Staten-Generaal derhalve beperkt, een rol voor de Staten van Aruba en van de Nederlandse Antillen (en in de toekomst van de parlementen van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten) is er niet. Het Statuut kent immers alleen bepalingen die zien op de betrokkenheid van (bijzondere gedelegeerden van) de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba bij rijks*wetgeving*.

Het vorenstaande overwegende, lijkt het Statuut voor het Koninkrijk bij zelfstandige amvrb's het uitgangspunt te hanteren van "Ja, mits...". In het Nederlandse staatsrecht daarentegen geldt sinds jaar en dag: "Nee, tenzij...". Sinds het midden van de negentiende eeuw is in Nederland de zelfstandige regelgeving door de Kroon aan het verdwijnen. Zij is dan ook sterk aan banden gelegd: de zelfstandige amvb mag geen bepalingen te handhaven door straffen bevatten en evenmin "ingrijpende maatregelen". Ook in de andere landen van het Koninkrijk is dit het geval. De vraag of op Koninkrijksniveau vrijwel eenzelfde primaat van de wet gehandhaafd wordt als in het staatsrecht van de landen, wordt echter verschillend beantwoord.⁹²

Gelet op deze onduidelijkheid pleit de CDD ervoor dat de Koninkrijksregering de Staten-Generaal de toezegging doet dat zij voor zelfstandige amvrb's dezelfde maatstaven hanteert als de Nederlandse regering voor zelfstandige amvb's. Mocht de Koninkrijksregering hiertoe niet bereid zijn, dan zou de Tweede Kamer alsnog kunnen overwegen om het initiatiefrijkswetsvoorstel Van Oven nieuw leven in te blazen.⁹³

⁹¹ Kamerstukken II 2007/08, 31200 IV, nr 53.; Het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES van 8 november 2007 werd eerst op 3 december 2007 aan de Tweede Kamer medegedeeld (Kamerstukken II 2007/08, 31200 IV nr. 25).

⁹² Zie ter zake: M. Nap, *De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden* (Zutphen, 2003) blz. 115-135 en C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer, 2005 (2^e druk)) blz. 131-132.)

⁹³ De parlementariërs van de landen van het Koninkrijk hebben zich bij diverse gelegenheden in het Contactplan, de voorloper van het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties, uitgesproken over amvrb's. In 1996 spraken zij hun bedenkingen uit dat de amvrb worden gebruikt "als een soort proef(wet)je [...] voor onderwerpen die men eigenlijk bij rijkswet had moeten regelen". Ze zagen daarin het gevaar dat de parlementen in de voorbereiding van belangrijke wetgeving geen stem zouden hebben en bepleitten nadere afspraken over wat bij rijkswet en wat bij amvrb geregeld moet worden en voorhang bij elk der parlementen in geval van delegatie. (Kamerstukken I/II 1995/96, 24612 nr. 1, blz. 5.) Het rapport van de Werkgroep Democratisch Deficit Koninkrijk (Werkgroep-Martina) uit 2000 deed vervolgens aanbevelingen aan het Contactplan voor versterking van de parlementaire controle bij de totstandkoming van amvrb's. De pijlen van de werkgroep richtten zich

vooral op de zelfstandige amvrb; ze bepleiten een Statuutswijziging waarbij in artikel 14 bepaald zou worden dat regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk "bij of krachtens rijkswet" worden vastgesteld. Hiermee zou het primaat van de rijkswet worden hersteld. Andere oplossingen, waaronder de introductie van alleen een informatieplicht, een voorhangprocedure en of een amvrb van tijdelijke duur, achtte de commissie ontoereikend. (Bijlage bij Kamerstukken I/II 1999/2000, 27198 nr. 1, blz. 22-24.) De delegaties in het Contactplan schaarden zich achter deze conclusies. (Kamerstukken I/II 1999/2000, 27198 nr. 1, blz. 5-6.). Het Tweede Kamerlid Van Oven diende daarop een initiatiefvoorstel van rijkswet in tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut. (Kamerstukken II 2001/02, 27570 (R 1672). De wijzigingsvoorstellen kwamen erop neer dat regelgeving voor het Koninkrijk, behoudens de bepalingen in de Grondwet en internationale verdragen, geschieden bij of krachtens rijkswet. Uitzondering op het primaat van de rijkswet, vormden voor de initiatiefnemer de amvrb's krachtens artikel 51 Statuut en die "in buitengewone gevallen van dringende aard". In die gevallen zou een horizonbepaling gelden van twee jaar. Doordat Van Oven zich in 2003 niet opnieuw verkiesbaar stelde voor de Tweede Kamer werd de behandeling van het wetsvoorstel niet voortgezet.

10. KIESRECHTUITBREIDING VOOR TWEEDE KAMERVERKIEZINGEN

10.1. INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken heeft de CDD een aantal mogelijkheden besproken voor versterking van de democratische legitimiteit op Koninkrijksniveau. In essentie komen deze neer op een versterking van de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers van de Caribische landen van het Koninkrijk bij de totstandkoming van wet- en regelgeving op Koninkrijksniveau en bij de democratische controle op de Rijksministerraad.

Bij de gedachte aan een Koninkrijksparlement heeft men doorgaans het oog op een gemeenschappelijk vertegenwoordigend lichaam op Koninkrijksniveau dat als Koninkrijksorgaan medewetgevende en controlerende bevoegdheden heeft. Deze optie is schatplichtig aan de (omstreden) visie van het Koninkrijk als federatie.⁹⁴ Een uitwerking uit het verleden is het bicamerale Koninkrijksparlement van de Conferentie van 1948 (Resolutie X), uitgewerkt in de artikelen 97 tot en met 122 van ontwerpprijksgrondwet (van de commissie-Logemann).⁹⁵ Zoals bekend is Resolutie X een van de weinige resoluties van de Conferentie van 1948 die uiteindelijk niet in het Statuut is verwezenlijkt. De CDD heeft kunnen constateren dat sindsdien - wanneer over een Koninkrijksparlement werd gesproken - een praktische, institutionele uitwerking in de regel achterwege is gebleven.⁹⁶ Voor de CDD staat hoe dan ook vast dat het instellen van een Koninkrijksparlement een fundamentele wijziging van de institutionele vormgeving van het Koninkrijk teweegbrengt die verder reikt dan het instellen van zo'n parlement. Van een *sui-generis*-structuur verandert het Koninkrijk in de richting van een federaal staatsbestel. Daarvoor is in ieder geval een zeer ingrijpende Statuutswijziging noodzakelijk, terwijl ook de Grondwet en de Staatsregelingen grondig moeten worden gewijzigd. De verdere uitwerking van deze optie valt dientengevolge buiten de taakopdracht van deze commissie.⁹⁷ De CDD heeft

⁹⁴ M. Nap, *De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden* (Zutphen, 2003) 17.

⁹⁵ W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk* (Den Haag, 1957) blz. 46-53.; M. Nap, *De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden* (Zutphen, 2003) hoofdstuk 2 en bijlage II.

⁹⁶ Het punt van de nadere concretisering speelde ook in de discussie tijdens de wetenschappelijke conferentie die op 29 en 30 oktober 2007 in Utrecht plaatsvond over de in ontwikkeling zijnde nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederland, zie: H.R.B.M. Kummeling en J.M. Saleh, red. *Nieuwe Verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden* (Utrecht, 2007) blz. 73-76.; Ook in het POK wordt door de delegaties doorgaans het Koninkrijksparlement genoemd, zonder duidelijk te maken wat precies wordt bedoeld. Uitzondering vormt de Slotverklaring van de tripartiete Contactplanbijeenukomst van januari 2006 waarin de delegaties de mogelijkheid noemen van de instelling van een Koninkrijksparlement "bestaande uit de vertegenwoordigers van de volksvertegenwoordigingen van de Koninkrijksdelen" (Kamerstukken I/II, 2005/06, 30461, AH en nr. 1H, blz. 4.) Het komt de CDD voor dat de delegaties hiermee impliciet verwezen naar het rapport van de Werkgroep-Jessurun (Advies "Nu kan het ... nu moet het!" van de Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen (= Werkgroep-Jessurun) (2004) blz. 35.) De conclusie die de CDD hier trekt is overigens in lijn met de conclusie van de Werkgroep Democratisch Deficit Koninkrijk in zijn rapport uit 2000: "Voor de instelling van een Koninkrijksparlement moet eerst de nodige studies worden gemaakt, met name voor wat betreft de wijze van samenstelling, inclusief de wijze waarop de leden gekozen worden, als ook voor wat betreft de juiste aan dit parlement toe te kennen bevoegdheden; dus zijn relatie tot de nationale parlementen en de relatie tussen het Koninkrijksparlement en de ministerraad van het Koninkrijk." Kamerstukken I/II, 1999/2000, 27198 nrs. 267 en 1, blz. 29.

⁹⁷ Dientengevolge geeft de commissie ook geen nadere uitwerking aan de optie van de Koninkrijksparlementscommissie die zij eerder in de zogenoemde vraagpuntennotitie aan de volksvertegenwoordigers in Nederland en de Caribische landen in het Koninkrijk ter bespreking had voorgelegd.

bovendien uit de door haar gevoerde gesprekken kunnen concluderen dat voor een Koninkrijksparlement onvoldoende draagvlak bestaat in de verschillende landen van het Koninkrijk. Het ontbreken van een concrete uitwerking, de staatsrechtelijke complicaties, de noodzaak van een zeer ingrijpende Statuutswijziging en het gegeven dat de omvang van de rijkswetgeving in vergelijking tot nationale wetgeving relatief bescheiden is, nopen de CDD tot de conclusie dat een apart Koninkrijksparlement niet kan worden aangemerkt als reële oplossing van het democratisch deficit in het Koninkrijk. Een dergelijk parlement is vooral topzwaar. Ook acht de commissie de noodzakelijke investeringen (gebouwen, faciliteiten en ambtenaren) om zo'n Koninkrijksparlement te realiseren disproportioneel en daarom niet verantwoord.

10.2. KIESRECHTUITBREIDING NIET JURIDISCH AFDWINGBAAR

In het verleden is de toekenning van kiesrecht voor de Tweede Kamer aan Nederlanders woonachtig op Aruba en de Nederlandse Antillen naar voren gebracht als een mogelijke oplossing voor het democratisch tekort binnen het Koninkrijk.⁹⁸ Naar schatting gaat het om circa 210.000 kiesgerechtigden op de Nederlandse Antillen (inclusief de kiesgerechtigden op de BES-eilanden⁹⁹) en Aruba.¹⁰⁰ Een van de achterliggende gedachten is dat de democratische legitimiteit binnen het Koninkrijk wordt versterkt door alle op Aruba en de Nederlandse Antillen woonachtige Nederlanders actief kiesrecht te geven voor de verkiezingen van de rijkswetgever, meer in het bijzonder de Tweede Kamer, omdat die ook voor de inwoners van Aruba en de Nederlandse Antillen bindende wetgeving maakt.¹⁰¹

Inmiddels is voor de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die naar verwachting als openbaar lichaam in het Nederlands staatsbestel worden opgenomen, een voorstel tot wijziging van de Kieswet bij de Tweede Kamer ingediend.¹⁰² De voorgestelde wetswijziging regelt onder andere voor de inwoners van de genoemde eilanden het kiesrecht voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en treft een voorziening voor deelname aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. De CDD beschouwt dit als gegeven. De kiesrechttoekenning ten behoeve van de BES staat derhalve los van de hier bepleite kiesrechtuitbreiding.

Wanneer genoemd wetsvoorstel eenmaal is aanvaard, hebben enkel de Nederlandse ingezetenen van 18 jaar en ouder op Aruba, Curaçao en Sint Maarten geen actief kiesrecht voor de Tweede Kamerverkiezing voor zover zij minder dan tien jaar ingezetene van

⁹⁸ Advies "Nu kan het ... nu moet het!" van de Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen (= Werkgroep-Jessurun) (2004) blz. 35.; C.Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer, 2005, 2^e druk) blz. 107-108.; H.A. van der Wal, "De relatie binnen het Statuut voor het Koninkrijk" in: A. van Romondt e.a. Gedenboek 50 jaar Statuut. Een Koninkrijksbundel (Aruba, 2005) blz. 392.; E.M.H. Hirsch Ballin, "De Koninkrijksgemeenschap" *TAR-Justicia*, 2 (2003) blz. 92-93.; Inleiding van de vice-president van de Raad van State, mr. H.D. Tjeenk Willink d.d. 13 juni 2006 voor het POK (Kamerstukken I/II 2005/06, 30461, nr. 4H, blz. 20.)

Deze optie is ook besproken in de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 13 december 2007 (Kamerstukken II, 30945, nr. 8).

⁹⁹ Zoals gezegd is er reeds een wetsvoorstel aanhangig dat het kiesrecht voor de Tweede Kamer toekent aan alle Nederlanders van 18 jaar en ouder woonachtig op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹⁰⁰ Dit getal is ontleend aan Kamerstukken II, 2007-2008, 31392, 3H, blz. 4.

¹⁰¹ Besselink, L.M.F. "Nederlands postkoloniaal kiesrecht: het Europees Parlement en de Tweede Kamer" *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 13 (2007) 4, blz. 70.

¹⁰² Kamerstukken II 2008/09, 31956 nr 2.

Nederland zijn geweest en niet in Nederlandse openbare dienst zijn. Ervan uitgaande dat ook Curaçao en Sint Maarten op termijn de status van land binnen het Koninkrijk verwerven, geldt voor deze Nederlandse ingezetenen dat zij wel actief kiesrecht hebben voor de eigen Staten.¹⁰³

In het verleden is tevergeefs geprobeerd de kiesrechtuitbreiding voor de Tweede Kamerverkiezingen met juridische middelen af te dwingen. In oktober 2006 werd door twee op Aruba woonachtige Nederlanders beroep ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de weigering van de gemeente Den Haag om hen in te schrijven voor de verkiezing van de Tweede Kamer. De appellanten brachten in de beroepszaak naar voren “dat de Tweede Kamer met betrekking tot Koninkrijksaangelegenheden medewetgever is en de politieke controle uitoefent op de vaststelling van algemene maatregelen van rijksbestuur en overige verrichtingen van de Koninkrijksministerraad. De Staten-Generaal, waarvan de Tweede Kamer deel uitmaakt, fungeert daarom feitelijk tevens als Staten-Generaal voor het Koninkrijk, zodat de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal tevens verkiezing betekent van het Koninkrijksparlement.”

Het beroep werd op 21 november 2006 door de Raad ongegrond verklaard.¹⁰⁴ De zaak is vervolgens door beide appellanten aan het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) in Straatsburg voorgelegd. Het EHRM heeft de klacht in zijn beslissing van 6 september 2007 niet-ontvankelijk verklaard (Decision on Application 17173/07). Het Hof constateerde dat de regeling niet in strijd was met artikel 3 van Protocol 1 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Hof stelde vast dat de appellanten het kiesrecht hadden voor de Staten van Aruba. Daarbij wees het Hof erop dat deze Staten gerechtigd zijn bijzondere gedelegeerden te sturen naar de Tweede Kamer die hun standpunt ter zake van Koninkrijksaangelegenen kenbaar kunnen maken. Aldus konden zij invloed uitoefenen in Koninkrijksaangelegenheden. In dat verband bracht het Hof ook naar voren dat de Tweede Kamer in vergelijking tot nationale wet- en regelgeving slechts een betrekkelijk kleine hoeveelheid Koninkrijkszaken behandelt, zodat de activiteiten van de Tweede Kamer de Nederlandse ingezetenen van Aruba niet in dezelfde mate raken als de Nederlandse ingezetenen in Nederland. Ook oordeelde het Hof dat geen sprake was van discriminatie in de zin van artikel 14 van Protocol 1. De appellanten hadden hun situatie vergeleken met andere Nederlandse staatsburgers die buiten het Koninkrijk woonachtig zijn en met Nederlanders woonachtig in de Nederlandse Antillen of Aruba die gedurende ten minste tien jaren ingezetene van Nederland zijn geweest. Deze twee groepen hadden – anders dan zij - wel kiesrecht voor de Tweede Kamerverkiezingen. Het Hof oordeelde dat geen sprake was van discriminatie in de zin dat gelijke gevallen ongelijk worden behandeld. De eerste groep had immers geen kiesrecht voor een ander vertegenwoordigd lichaam dan voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Met betrekking tot de tweede groep oordeelde het Hof dat het “length-of-residence”-vereiste in beginsel geen arbitraire beperking van het kiesrecht is en daarom is gerechtvaardigd. Dat appellanten in de zaak

¹⁰³ Staatsregeling van Aruba, artikel III.5; Eindconcept staatsregeling van Curaçao, artikel 41; Conceptstaatsregeling van Sint Maarten (concept 30 januari 2009), artikel 47.

¹⁰⁴ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 november 2006, zaaknummers 200607567/1 en 200607800.

met betrekking tot het kiesrecht voor het Europees Parlement (zie hierna) wel in het gelijk waren gesteld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kon volgens Hof geen argument zijn, omdat in dat geval geen sprake was van inspraakmogelijkheden in het Europees Parlement. Voor het Koninkrijk bood het Statuut die mogelijkheden daarentegen wel.

Op 20 november 2008 is in het Staatsblad gepubliceerd de Wet van 30 oktober 2008 tot wijziging van de Kieswet in verband met het verlenen van het kiesrecht voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement aan alle Nederlanders die in de Nederlandse Antillen en Aruba woonachtig zijn.¹⁰⁵ De wetwijziging voorziet in het uitbreiden van het kiesrecht voor de leden van het Europees Parlement tot alle Nederlanders die in de Nederlandse Antillen en Aruba woonachtig zijn. De aanleiding daartoe vormde een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die het onderscheid dat werd gehanteerd bij het verlenen van kiesrecht voor de leden van het Europees Parlement tussen Nederlanders in het buitenland enerzijds en Nederlanders die in de Nederlandse Antillen of Aruba wonen anderzijds in strijd achtte met het gelijkheidsbeginsel.

De kiesgerechtigheid voor de Europese Parlementsverkiezingen was op grond van de formulering in de Kieswet direct afgeleid van de kiesgerechtigheid voor de Tweede Kamer. In de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel ging de regering nader in op de relatie met de verkiezingen voor de Tweede Kamer.¹⁰⁶ De regering zag – gelet op de uitspraken ter zake van de Raad van State en het Europees Hof voor de rechten van de mens geen aanleiding het kiesrecht voor de Tweede Kamerverkiezing in te voeren in de Nederlandse Antillen en Aruba. De argumenten die destijds bij de invoering van het kiesrecht voor Nederlanders buiten Nederland golden, zouden nog onverkort van toepassing zijn.¹⁰⁷ Als voornaamste argument noemde de regering dat deze personen al kiesrecht hebben voor een parlementair vertegenwoordigend orgaan binnen het Koninkrijk, te weten de Antilliaanse en Arubaanse Staten.¹⁰⁸

Kiesrechtuitbreiding voor de Tweede Kamerverkiezingen is dus niet juridisch afdwingbaar gebleken. Het initiatief ligt waar het hoort: bij de wetgever.

10.3. GEEN NOODZAAK AANPASSING STATUUT EN GRONDWET

Artikel 46, eerste lid van het Statuut bepaalt dat de vertegenwoordigende lichamen van de landen van het Koninkrijk worden gekozen door de ingezetenen van het betrokken land, tevens Nederlanders, die de door de landen te bepalen leeftijd (niet hoger dan 25 jaar) hebben bereikt. Tevens is bepaald dat de landen indien de noodzaak daartoe blijkt,

¹⁰⁵ Stb 2008, 475.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31392 nr. 3, blz. 6 ev.

¹⁰⁷ Zie hier voor: Kamerstukken II 1984/85, 18694 nr. 3, in het bijzonder § 5.

¹⁰⁸ Overigens is het nu reeds zo dat de Nederlanders woonachtig in de Nederlandse Antillen en Aruba aan wie het kiesrecht is toegekend voor de Tweede Kamerverkiezing ook kiesrecht hebben voor respectievelijk de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba. Bovendien is het zo dat wanneer een Nederlandse ingezetene van Aruba of de Nederlandse Antillen zijn/haar woonplaats kiest buiten Aruba én de Nederlandse Antillen deze zijn/haar kiesrecht voor de Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse Staten verliest, maar het kiesrecht voor de Tweede Kamerverkiezingen verkrijgt.

beperingen kunnen stellen. Op grond van artikel 46, tweede lid van het Statuut kunnen de landen aan Nederlanders die geen ingezetenen van het betrokken land zijn, het recht toekennen vertegenwoordigende lichamen te kiezen. Ook kunnen zij aan ingezetenen van het betrokken land die geen Nederlander zijn, het recht toekennen vertegenwoordigende lichamen te kiezen, en het recht daarin gekozen te worden, een en ander mits daarbij tenminste de vereisten voor ingezetenen die tevens Nederlander zijn, in acht worden genomen.

In artikel 54, eerste lid van de Grondwet is bepaald dat de leden van de Tweede Kamer rechtstreeks worden gekozen door de Nederlanders die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen ten aanzien van Nederlanders die geen ingezetenen zijn.

Artikel B1, eerste lid van de Kieswet bepaalt ter zake dat "diegenen die op de dag van de kandidaatstelling hun werkelijke woonplaats hebben in de Nederlandse Antillen en Aruba" uitgezonderd worden van het actieve kiesrecht voor de Tweede Kamer. Deze uitzondering geldt echter op grond van artikel B1, tweede lid van de Kieswet niet voor de Nederlander (woonachtig in de Nederlandse Antillen of Aruba) die gedurende ten minste tien jaren ingezetene van Nederland is geweest en voor de Nederlander die in Nederlandse openbare dienst in de Nederlandse Antillen of Aruba werkzaam is, alsmede zijn echtgenoot, geregistreerde partner of levensgezel, voor zover dezen met hem een gemeenschappelijke huishouding voeren.

Met de Werkgroep-Jessurun en de Raad van State van het Koninkrijk concludeert de CDD dat artikel 46 van het Statuut en artikel 54, eerste lid van de Grondwet er niet aan in de weg staan dat het actieve kiesrecht voor de Tweede Kamer aan alle in de Nederlandse Antillen (lees: Curaçao en Sint Maarten) en Aruba wonende Nederlanders wordt gegeven.¹⁰⁹ Wel is wijziging van artikel B1 van de Kieswet noodzakelijk, terwijl ook de uitvoeringsaspecten wettelijk zullen moeten worden geregeld. Omdat deze wijziging is bedoeld om een democratisch tekort op Koninkrijksniveau te doen verminderen, ligt het voor de hand dat de Nederlandse kieswet wordt verheven tot rijkswet. Als argument tegen het laatste kan worden aangevoerd dat de Staten-Generaal in beginsel geen Koninkrijksorgaan zijn, maar een landsorgaan, waarvan de verkiezing is vastgelegd in nationale wetgeving. Mocht men aan dit argument veel gewicht willen toekennen dan zou de oplossing eruit kunnen bestaan dat de kiesrechtuitbreiding wordt geregeld in een aparte rijkswet, waarbij de relevante bepalingen uit de Nederlandse Kieswet van overeenkomstige toepassing worden bepaald.

¹⁰⁹ Advies "Nu kan het ... nu moet het!" van de Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen (= Werkgroep-Jessurun) (2004) blz. 35, noot 6.; Advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 10 december 2004, blz. 7. (= Bijlage bij Kamerstuk II, 2005-2006, 30300 IV, nr. 25). Evenzo: Hirsch Ballin, E.M.H., "De Koninkrijksgemeenschap" *TAR-Justicia*, 2 (2003) blz. 92.; De CDD voegt hieraan toe dat ook de bepaling van artikel 50 Grondwet niet moet worden gezien als juridische beperking van de kiesgerechtigheid tot Nederlandse ingezetenen van het land Nederland, maar dat dit artikel de opdracht voor de Staten-Generaal expliciteert het Nederlandse volk te vertegenwoordigen.

10.4. Conclusies en aanbevelingen van de CDD

De CDD bepleit dat alle op Aruba en op Curaçao en Sint Maarten woonachtige Nederlanders van 18 jaar en ouder, naast het nu al bestaande passieve kiesrecht, actief kiesrecht krijgen voor de verkiezingen van de Tweede Kamer. Het hoofdargument is dat de Staten-Generaal ook voor de inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bindende wetgeving maken en dat zij de raad van ministers van het Koninkrijk controleren. Deze kiesrechtuitbreiding voor de Tweede Kamerverkiezingen onderstreept bovendien dat het Koninkrijk één staatsburgerschap kent: het Nederlanderschap. Tevens maakt het een eind aan een aantal anomalieën in het kiesrecht in ons Koninkrijk. Zoals daar zijn dat een Arubaan woonachtig buiten het Koninkrijk wél kiesrecht heeft voor de Tweede Kamerverkiezingen¹¹⁰ en een Arubaan die woonachtig is op Aruba en minder dan tien jaar ingezetene is geweest van Nederland niet¹¹¹, én dat alle op Aruba en de Nederlandse Antillen woonachtige Nederlanders wél actief kiesrecht is toegekend voor het Europees Parlement¹¹², maar dat het hen niet wordt toegestaan binnen het Koninkrijk deel te nemen aan de verkiezingen van de Tweede Kamer.¹¹³ Waarom wel iedere Nederlander van 18 jaar en ouder die al jaren buiten het Koninkrijk woonachtig is het kiesrecht voor de Tweede Kamerverkiezingen toekennen en Nederlanders die in Aruba en in de Nederlandse Antillen woonachtig zijn, maar minder dan tien jaar in Nederland hebben gewoond, niet? Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat op grond van artikel 56 van de Grondwet, het passief kiesrecht voor de Staten-Generaal toekomt aan alle niet-ingezetene Nederlanders van 18 jaar en ouder, onder wie alle Nederlanders die op de Nederlandse Antillen en Aruba woonachtig zijn.¹¹⁴ Tot slot voert de commissie aan dat de hier voorgestelde kiesrechtuitbreiding in Europa niet zonder precedent is: de inwoners van Groenland en de Faeröer, Deense gebiedsdelen met een zekere mate van zelfbestuur, kiezen de leden van de lokale parlementen (Grønlands Landsting en de Løgting van de Faeröer), maar daarnaast als Deense staatsburgers ook twee leden in het Deense parlement, de Folketing (het betreft vier gereserveerde zetels).¹¹⁵ Het Verenigd Koninkrijk kent het fenomeen van *Devolution*, waarbij Schotland, Wales en Noord-Ierland een mate zelfbestuur hebben met eigen regeringen en parlementen, terwijl deze gebiedsdelen ook vertegenwoordigers hebben die meebeslissen in het Lager- en Hogerhuis.¹¹⁶

De mede door de kiesgerechtigde burgers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten verkozen Tweede Kamerleden zijn – anders dan de bijzondere gedelegeerden – volwaardige parlementariërs (ze hebben ook stemrecht en het recht van initiatief en kunnen de

¹¹⁰ Omdat hij niet langer kiesrecht heeft voor de Arubaanse Staten.

¹¹¹ Omdat hij geen band met Nederland zou hebben.

¹¹² Op grond van het gelijkheidsbeginsel dat alle Nederlanders op gelijke wijze invloed moeten kunnen uitoefenen op Europees niveau.

¹¹³ Op grond van de argumenten dat zij kiesrecht hebben voor het eigen landsparlement, het Statuut niet voorziet in een Koninkrijksparlement en het Statuut inspraakmogelijkheden biedt voor de Staten die proportioneel zijn gelet op het percentage rijkswetgeving dat behandeld wordt in de Staten-Generaal.

¹¹⁴ Zie ook: Tweede Kamer, 1997-1998, aanhangsel 161.

¹¹⁵ Vriendelijke mededeling d.d. 28 augustus 2009 van mevrouw Chr. E. Ringvard, Sectiehoofd Bibliotheek, Archief en Informatiedienst van de Deense Folketing. Zie verder: Jensen, J.A. "The Position of Greenland and the Faroe Islands Within the Danish Realm" in: *European Public Law*, 9 (2) (2003) blz. 170-178.

¹¹⁶ L. Prakke. en C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie* (Deventer, 2009 (zesde druk)) blz. 939-940.

Rijksministerraad rechtstreeks controleren). In het verleden is wel eens gesteld dat de Caribische invloed op de samenstelling en het functioneren van de Tweede Kamer ook dan miniem zal zijn. Dan wordt becijferd dat de kiesgerechtigde bevolking in de Caribische landen van het Koninkrijk goed is voor maximaal 3 Kamerzetels. Daarbij wordt over het hoofd gezien dat kandidaten door het behalen van voorkeurstemmen ook in aanmerking komen voor een zetel, mits zij meer dan 25% van de kiesdeler halen (ervan uitgaande dat sprake is van gezamenlijke kieslijsten).¹¹⁷ Bij de invloed van kiezers in de Caribische landen van het Koninkrijk en van gekozenen draait het bovendien niet alleen om numerieke verhoudingen. Het is niet ondenkbaar dat deelname aan de verkiezingen leidt tot hechtere samenwerking tussen politieke partijen op Aruba, Curaçao, Sint Maarten en in Nederland en/of dat Caribische Nederlanders worden gekandideerd op lijsten van Nederlandse politieke partijen.

Mocht de door de CDD aanbevolen kiesrechtuitbreiding worden gerealiseerd, dan zal te zijner tijd blijken of het een structureel alternatief is voor de bestaande inspraakmogelijkheden van de Staten bij rijkswetgeving. Alsdan kan besloten worden tot het schrappen van de desbetreffende bepalingen uit het Statuut. De CDD beklemtoont dat het eerder aanbevolen debat over de *Staat van het Koninkrijk* met deelname van parlementariërs en de Gevolmachtigde Ministers uit de Caribische landen van het Koninkrijk ook zonder deze kiesrechtuitbreiding kan plaatsvinden. Het al dan niet doorvoeren van deze kiesrechtuitbreiding staat ook los van de eerder gedane aanbeveling met betrekking tot een interinstitutioneel akkoord inzake consensusregelgeving en de zelfstandige amvrb's.

Gegeven deze kiesrechtverlening aan alle Nederlanders van 18 jaar en ouder woonachtig op Aruba, Curaçao en Sint Maarten voor de Tweede Kamerverkiezingen, is de vraag gerechtvaardigd of en wat de consequenties zouden moeten zijn voor de Eerste Kamerverkiezingen, gegeven het feit dat de Staten-Generaal als onderdeel van de rijkswetgever bestaat uit twee Kamers. Het trekken van een parallel met de voor de BES-eilanden gekozen oplossing ligt wat betreft de CDD dan voor de hand (waarbij de rol van de eilandsraden van de BES in dit geval wordt overgenomen door de Staten van Curaçao en Sint Maarten). Vanzelfsprekend zou dit dan ook voor Arubaanse Statenleden moeten gelden. Dit zou betekenen dat ook in die Kamer de Caribische bevolkingen in het Koninkrijk zijn vertegenwoordigd.

¹¹⁷ Bij de vorige Tweede Kamerverkiezingen vertegenwoordigde 25% van de kiesdeler ongeveer 16250 stemmen. Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2009 behaalde de Arubaanse kandidaat A.G. Croes (uitkomend voor het CDA) met 17.975 stemmen net niet de voorkeursdrempel (10% van de kiesdeler (=ongeveer 18.215 stemmen)).

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

VRAGEN DOOR HET PARLEMENTAIR OVERLEG KONINKRIJKSRELATIES VOORGELEGD AAN DE COMMISSIE DEMOCRATISCH DEFICIT

1. Hoe dient het democratisch deficit thans gedefinieerd te worden in het licht van de komende staatkundige vernieuwingen?
2. Welke mogelijkheden zijn op basis van het Statuut thans al voorhanden?
3. Welke technische en praktische mogelijkheden zijn thans al beschikbaar om het democratisch deficit te verminderen (bijvoorbeeld video-conferences en ipc-pilot projecten)?
4. Welke wijzigingen dienen in het Statuut te worden aangebracht?
5. Welke onderwerpen dienen op Koninkrijksniveau te worden geregeld?
6. Voor welke onderwerpen dient het consensusvereiste te gelden en welke onderwerpen kunnen worden afgehandeld via de normale procedure?
7. Welke activiteiten moeten in de nieuwe staatkundige verhoudingen democratisch gecontroleerd worden en is er in dat verband een rol voor het POK?
8. Hoe moet de toekomst van het POK in meer brede zin worden gezien?

BIJLAGE 2

GEANONIMISEERDE SAMENVATTING¹¹⁸ VAN HET BESLOTEN OVERLEG VAN DE CDD MET DE COMMISSIES NEDERLANDS-ANTILLIAANSE EN ARUBAANSE ZAKEN VAN BEIDE KAMERS DER STATEN-GENERAAL D.D. 26 MEI 2009, DEN HAAG

De Commissie Democratisch Deficit is voltallig aanwezig: de voorzitter mevrouw Brooks-Salmon, de leden Van den Berg en Maduro en secretaris Bergman (verslag). Aan het gesprek nemen zeven Eerste Kamerleden deel van zes verschillende fracties en zeven Tweede Kamerleden van vijf verschillende fracties. Het overleg wordt voorgezeten door de voorzitter van de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van de Tweede Kamer, de heer W.I. van Beek.

Verschiedende woordvoerders brengen naar voren dat zij dit overleg niet de plaats achten om fractiestandpunten naar voren te brengen met betrekking tot de door de CDD in de vraagpuntennotitie opgeworpen vragen. Zij willen graag het rapport van de commissie afwachten, waarin de vragen, gesteld door het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties van juni 2008, door de commissie feitelijk worden beantwoord. Daarbij wordt door een van de woordvoerders betoogd dat de commissie vooral ook het rapport van de Werkgroep-Martina tot uitgangspunt dient te nemen.

Een aantal woordvoerders toont zich desondanks bereid in de nabije toekomst om op individuele basis met een lid/leden van de commissie van gedachten te wisselen ten einde hun persoonlijke visies kenbaar te maken.

Een aantal woordvoerders betoogt dat vooral de bestaande mogelijkheden die het Statuut biedt door de betrokkenen beter moeten worden benut om de democratische legitimiteit van het Koninkrijk te versterken.

Een aantal woordvoerders toont zich teleurgesteld in de doelmatigheid van het huidige Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties (POK).

De voorzitter van het overleg concludeert dat de fracties in Eerste en Tweede Kamer niet zijn gehouden tot het leveren van schriftelijke inbreng bij de CDD. Tevens constateert hij dat de CDD – bij monde van haar voorzitter en van Van den Berg – de bereidheid heeft uitgesproken haar oor te luister te leggen bij individuele Kamerleden.

¹¹⁸ Een aantal woordvoerders brengt zeer specifieke punten naar voren. Deze zijn niet in dit verslag opgenomen, omdat ze makkelijk zijn te herleiden tot individuele Kamerleden.

BIJLAGE 3

GEANONIMISEERDE SAMENVATTING VAN HET BESLOTEN OVERLEG VAN DE CDD MET DE CENTRALE COMMISSIE VAN DE EILANDSRAAD VAN SINT MAARTEN D.D. 1 JUNI 2009, PHILIPSBURG (SINT MAARTEN)

De Commissie Democratisch Deficit is voltallig aanwezig: de voorzitter mevrouw Brooks-Salmon, de leden Van den Berg en Maduro en secretaris Bergman (verslag). Aan het gesprek nemen acht leden van de Eilandsraad van Sint Maarten deel, zowel van de Democratic Party als van de National Alliance, alsmede een adviseur van het Bestuurscollege van Sint Maarten. De vergadering wordt voorgezeten door de heer T. Heyliger.

Het Bestuurscollege van Sint Maarten heeft een extern adviseur verzocht om een schriftelijke reactie te formuleren op de vraagpuntennotitie van de CDD. Het document wordt ter tafel uitgereikt en geldt als discussiedocument, mede omdat het geen onderwerp van overleg is geweest in de Eilandsraad.

Een van de woordvoerders brengt naar voren dat het democratisch deficit in het Koninkrijk erin schuilt dat er geen adequate parlementaire controle is op de Koninkrijksregering. Er is geen Koninkrijksparlement en deze rol is overgenomen door de Staten-Generaal. Deze zouden niet alleen de Koninkrijksregering controleren, maar zouden in toenemende mate ook parlementaire controle willen uitoefenen (of: uitoefenen) op de regeringen van de landen in het Caribische gebied.

Een andere woordvoerder bepleit dat het Koninkrijk wordt opgevat als een federatie, samengesteld uit gelijkwaardige landen. Op dit moment valt het Koninkrijk feitelijk samen met Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk zouden ondergeschikt zijn aan Nederland. Deze woordvoerder hekelt de "bemoeizucht" van Nederland met landsaangelegenheden (als voorbeeld wordt het aangekondigde onderzoek naar vermeende corruptie op Aruba genoemd). Deze woordvoerder bepleit voorts de instelling van een Constitutioneel Hof voor de beslechting van geschillen tussen de landen in het Koninkrijk.

De extern adviseur licht tot slot zijn discussienotitie toe. Het democratisch deficit is vooral gelegen in de omstandigheid dat de Caribische landen in het Koninkrijk onvoldoende zeggenschap hebben bij de totstandkoming van Koninkrijkswetgeving; zij hebben geen stemrecht in de Staten-Generaal. De adviseur beklemtoont in dit verband dat consensusrijkswetgeving ex artikel 38 Statuut samenwerking bij landsaangelegenheden betreft. Als tweede voorbeeld van scheve verhoudingen noemt de adviseur de samenstelling van de Rijksministerraad, waarin slechts de twee Gevolmachtigde Ministers van Aruba en de Nederlandse Antillen zitting hebben naast een groot aantal Nederlandse ministers. Tot slot wijst de adviseur op de positie van de Gevolmachtigde Ministers, die feitelijk alleen verantwoording verschuldigd zijn aan hun regeringen en niet aan de Staten. Ook is de adviseur van oordeel dat Nederlandse parlementariërs weinig ruimte geven aan

de parlementen van de Caribische landen in het Koninkrijk en de Eilandsraden om zelf hun controlerende taken uit te oefenen.

BIJLAGE 4

GEANONIMISEERDE SAMENVATTING VAN HET BESLOTEN OVERLEG VAN DE CDD MET DE COMMISSIE RIJKSAANGELEGENHEDEN EN INTERPARLEMENTAIRE RELATIES VAN DE STATEN VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN D.D. 2 JUNI 2009, TE PHILIPSBURG (SINT MAARTEN)

De Commissie Democratisch Deficit is voltallig aanwezig: de voorzitter mevrouw Brooks-Salmon, de leden Van den Berg en Maduro en secretaris Bergman (verslag). Aan het gesprek nemen 15 Statenleden deel, hoofdzakelijk leden van de Commissie Rijksaangelegenheden en Interparlementaire Relaties van de Staten van de Nederlandse Antillen, behorend tot negen verschillende fracties. Het overleg wordt voorgezeten door heer G. Sulvaran.

In reactie op de bewoordingen in de vraagpuntennotitie brengt een van de Statenleden naar voren dat er verschil is tussen "opheffing van het democratisch deficit" en "versterking van de democratische legitimiteit" (waarover de vraagpuntennotitie spreekt).

Een andere woordvoerder betoogt dat de kern van het democratisch deficit het gemis aan parlementaire controle op de beslissingen van de Koninkrijksregering is. Deze woordvoerder acht met name de eerste vier vragen, door het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties (POK) in juni 2008 voorgelegd aan de CDD, van belang. De instelling van een Koninkrijksparelement zou idealiter een oplossing bieden voor de problematiek van het democratisch deficit, maar gelet op het feit dat hiervoor een ingrijpende en tijdrovende Statuutsherziening en Grondwetwijziging noodzakelijk is, acht deze woordvoerder dat op dit moment geen wenselijke oplossing. Deze woordvoerder acht de door de CDD aangedragen Koninkrijksparelementscommissie (KPC) daarom een bruikbare "tussenoplossing", op voorwaarde dat hiervoor geen Statuutwijziging noodzakelijk is. De KPC zou de besluiten van de Koninkrijksregering moeten monitoren, met betrekking tot wetgeving zou zij een adviserende rol kunnen krijgen en zij zou het gesprek moeten aangaan met de Koninkrijksregering. De KPC zou dan in de plaats kunnen komen van het POK, dat naar het oordeel van deze woordvoerder geen bestaansrecht meer heeft. Ook is genoemde woordvoerder er voorstander van dat het ambt van Gevolmachtigde Minister een politiek ambt wordt, zodat deze ter verantwoording kan worden geroepen door de Staten. Tot slot is deze woordvoerder van oordeel dat duidelijkheid moet worden geschapen over de precieze betekenis van het consensusvereiste op grond van artikel 38 Statuut.

Een derde woordvoerder bepleit dat meer dan in het verleden het Koninkrijk het accent dient te leggen op de emancipatie van de landen in het Caribisch gebied en het bevorderen van het zelfbeschikkingsrecht van de volkeren daar. In schril contrast hiermee acht deze woordvoerder de uitoefening van de waarborgfunctie van het Koninkrijk (artikel 43 Statuut), die – naar het oordeel van deze woordvoerder - beschouwd moet worden als een ongeoorloofde aantasting van de autonomie van de landen in het Caribisch gebied. De woordvoerder ziet dit als de kern van het democratisch deficit. Deze woordvoerder bepleit voorts een vermindering van het aantal rijkswetten en een feitelijk vetorecht van de

Caribische landen bij consensusrijkswetgeving. Tevens zou bij consensusrijkswetgeving telkens een opzegrecht in de wet moeten worden opgenomen. Hoewel het terrein van buitenlandse zaken een Koninkrijksaangelegenheid betreft, zouden de Caribische landen in het Koninkrijk een grotere vrijheid op dit terrein moeten krijgen. Met betrekking tot het verminderen van het democratisch deficit is deze woordvoerder geen voorstander van ingrijpende Statuutswijzigingen. Het voorstel voor een KPC kwalificeert deze woordvoerder als "meer van hetzelfde". Deze woordvoerder is voorstander van het omvormen van het ambt van de Gevolmachtigde Minister tot politiek ambt. Gelet ook op de grote verschillen in vergadercultuur, vindt genoemde woordvoerder de idee van een parlementaire liaison bij de Staten-Generaal (optie 11i uit de vraagpuntennotitie) een goed voorstel. Met betrekking tot hetgeen in de vraagpuntennotitie is geschreven over programmatische samenwerking stelt deze woordvoerder tot slot dat de Staten-Generaal bij het uitoefenen van parlementaire controle zich rekenschap dienen te geven van de belastinggelden die door de Caribische landen zelf in deze samenwerking worden geïnvesteerd. Deze woordvoerder ziet liever dat wordt overgeschakeld op begrotingssteun.

Een vierde woordvoerder stelt dat het democratisch deficit voortvloeit uit het Statuut. De woordvoerder onderscheidt daarbij vier dimensies:

1. een institutioneel deficit dat ziet op de omvang en samenstelling van de organen van het Koninkrijk;
2. een relationeel deficit dat ziet op de verhouding tussen de parlementen en de Koninkrijksorganen;
3. een procedureel deficit dat ziet op de totstandkoming van wetgeving;
4. een inhoudelijk deficit dat ziet op concrete onderwerpen.

Deze woordvoerder verzoekt de CDD concrete praktische oplossingen te presenteren, die ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Door deze oplossingen te toetsen aan de bijdrage die ze leveren aan de oplossing van de verschillende dimensies van het democratisch deficit kunnen ze op waarde worden geschat. Deze woordvoerder benadrukt dat het Statuut ingenieus in elkaar zit en dat de artikelen onderling een grote samenhang vertonen. Het gaat daarom niet aan eenvoudig het Statuut op onderdelen te wijzigen. Evenals de andere woordvoerders verzoekt deze woordvoerder de CDD duidelijkheid te scheppen over de reikwijdte van het consensusvereiste bij de totstandkoming van consensusrijkswetgeving.

BIJLAGE 5

GEANONIMISEERDE SAMENVATTING VAN HET BESLOTEN OVERLEG VAN DE CDD MET DE COMMISSIE CIPRES VAN DE STATEN VAN ARUBA D.D. 2 JUNI 2009, TE PHILIPSBURG (SINT MAARTEN)

De Commissie Democratisch Deficit is voltallig aanwezig: de voorzitter mevrouw Brooks - Salmon, de leden Van den Berg en Maduro en secretaris Bergman (verslag). Aan het gesprek nemen zeven Statenleden deel, merendeels leden van de CIPRES van Staten van Aruba, behorend tot de fracties van AVP en MEP. Het overleg wordt voorgezeten door heer M.F. Werleman.

De vergadervoorzitter brengt naar voren dat de vraagpuntennotitie van de CDD nog niet is besproken in de commissie CIPRES van de Staten van Aruba. Zodoende hebben de Staten van Aruba nog geen definitief standpunt kunnen bepalen. Afgesproken wordt dat de Staten van Aruba vóór medio juli 2009 bij de CDD schriftelijk inbreng zullen leveren met betrekking tot de vraagpuntennotitie.

Het is de ervaring van een van de woordvoerders dat de Nederlandse delegatie van de Arubaanse en Nederlands-Antilliaanse delegaties in het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties (POK) verantwoording eist over autonome (lands)aangelegenheden en dat in het POK niet wordt overlegd op basis van gelijkwaardigheid. Ook stoort deze woordvoerder zich aan het feit dat Nederlandse parlementariërs het overleg in het POK beschouwen als nevenwerkzaamheden en dat zij gedurende het POK hun gewone parlementaire werkzaamheden voortzetten. Deze woordvoerder is wel blij in het POK met de respons van (Koninkrijks)ministers. Wellicht zou het POK zich in de toekomst meer moeten richten op alleen Koninkrijksaangelegenheden, aldus deze woordvoerder.

Een andere woordvoerder is van oordeel dat de Nederlandse delegatie zich voorafgaand aan het POK beter zou moeten voorbereiden op de agendapunten, daartoe zou ze reeds bestaande informatie moeten raadplegen. Desgevraagd kan deze woordvoerder ermee instemmen dat ook van de Arubaanse delegatie een proactieve houding mag worden gevraagd bij de informatieverstrekking ten behoeve van de andere delegaties. De opstelling van de Nederlandse delegatie in het POK zou – volgens deze woordvoerder – er een zijn van: “wij zijn de baas”. Deze woordvoerder acht het huidige POK daarom contraproductief.

Een derde woordvoerder bepleit minder emotionaliteit en een grotere zakelijkheid tijdens het POK. Daarbij tekent deze woordvoerder aan dat electorale overwegingen en media-aandacht hiervoor niet bevorderlijk zijn. Het partijpolitieke belang zou niet voorop moeten staan, maar dat van de volkeren, aldus deze woordvoerder.

Een vierde woordvoerder is van oordeel dat het Koninkrijksverband de landen Aruba en de Nederlandse Antillen ten goede komt. Ze moeten de mogelijkheden van het Koninkrijk (i.c. het Statuut) benutten. Beide landen zouden hun eigen belangen goed in het oog moeten houden en een proactieve opstelling moeten kiezen, bij voorbeeld op het terrein van de

buitenlandse betrekkingen. Daarnaast bepleit deze woordvoerder dat er meer aandacht komt voor wat er goed gaat binnen het Koninkrijk ("succesverhalen"). Ten aanzien van het overleg in het POK merkt genoemde woordvoerder op dat verschil van inzicht tussen de delegaties geen probleem hoeft te vormen, maar dat moet worden nagedacht hoe (langs welke mechanismen) de parlementariërs uit de landen tot elkaar kunnen komen.

Een vijfde woordvoerder brengt naar voren dat het POK is ontstaan uit het Contactplan. De tijden zouden echter zijn veranderd: de Caribische landen zijn zelfbewuster geworden en zij zouden zich proactiever opstellen (of dienen op te stellen). Deze woordvoerder betreurt het dat de Nederlandse parlementariërs niet langer echte partners ("buddies") zijn, maar een gereserveerde, afstandelijke houding innemen. Het POK is daardoor een strijdtoneel geworden, in plaats van een constructief overleg. Naar de opvatting van deze woordvoerder zitten de Nederlandse politici gevangen in een loyaliteitsconflict tussen het Koninkrijk enerzijds en collega-parlementariërs en hun electorale achterban anderzijds. Deze woordvoerder werpt tot slot de vraag op of de CDD ook denkt aan minder ingrijpende oplossingen voor het democratisch deficit dan een Koninkrijksparlement.

BIJLAGE 6

GEANONIMISEERDE SAMENVATTING VAN HET OVERLEG CDD MET DE CENTRALE COMMISSIE VAN DE EILANDSRAAD VAN CURAÇAO D.D. 3 JUNI 2009, TE WILLEMSTAD (CURAÇAO)

De Commissie Democratisch Deficit is voltallig aanwezig: de voorzitter mevrouw Brooks - Salmon, de leden Van den Berg en Maduro en secretaris Bergman (verslag). Aan het overleg nemen zeven Eilandsraadsleden deel, behorend tot vijf verschillende fracties. Het overleg wordt voorgezeten door de heer R. Rojer

Een woordvoerder betreft de procedure van behandeling van de vraagpuntennotitie. Deze woordvoerder had graag een grondiger voorbereiding gezien in de Eilandsraad. Deze woordvoerder zal bij de fractie bepleiten dat deze schriftelijk inbreng levert bij de CDD. De woordvoerders, behorend tot twee andere fracties, zullen hetzelfde doen. De eerdergenoemde woordvoerder verklaart geen voorstander te zijn van het creëren van een Koninkrijksparlement. Deze woordvoerder plaatst voorts een aantal kanttekeningen bij de procedure van de totstandkoming van consensusrijkswetgeving. Voortzetting van de behandeling van consensusrijkswetgeving in de Staten-Generaal, terwijl de consensus ontbreekt, zou zich slecht verhouden tot het zelfbeschikkingsrecht van de volkeren en de autonomie van de landen in het Caribische gebied. Deze woordvoerder verzoekt de CDD om een nadere toelichting op de invalshoeken met betrekking tot de totstandkoming van consensusrijkswetgeving (vgl. vraagpuntennotitie blz. 5, derde alinea), in het bijzonder in relatie tot het amendementsrecht van de Tweede Kamer. Hij bepleit dat de CDD hieraan in het rapport aandacht besteedt. Een andere woordvoerder deelt de zorgen met betrekking tot de reikwijdte van het consensusvereiste.

Een derde woordvoerder wil niet vooruitlopen op de schriftelijke inbreng van de fractie, waartoe deze woordvoerder behoort. Dat neemt niet weg dat deze woordvoerder van oordeel is dat enig orgaan de Koninkrijksregering zal moeten controleren. Tegelijkertijd stelt deze woordvoerder vast dat de landen in het Koninkrijk sinds de totstandkoming van het Statuut in 1954 – ondanks het ontbreken van een Koninkrijksparlement – vreedzaam hebben kunnen functioneren.

Een vierde woordvoerder stelt dat het huidige Statuut uitgangspunt dient te zijn voor een discussie over het verminderen van het democratisch deficit. De referenda onder de bevolking van Curaçao hebben duidelijk gemaakt dat de bevolking daar kiest voor de autonome landsstatus binnen Koninkrijksverband. Deze woordvoerder is van oordeel dat de bevolkingen van de landen in het Koninkrijk de Koninkrijksregering ter verantwoording moeten kunnen roepen.

Een vijfde woordvoerder constateert dat op dit moment het eilandgebied Curaçao als zodanig op grond van het Statuut geen betrokkenheid heeft bij de totstandkoming van rijkswetgeving. Deze woordvoerder bepleit voor de toekomst evenredige vertegenwoordiging van de landen in het Koninkrijk in zowel de Rijksregering als in het parlementair orgaan van het Koninkrijk.

BIJLAGE 7

BRIEF VAN DE FRACTIE VAN DE PAR IN DE EILANDSRAAD VAN CURAÇAO AAN DE CDD D.D. 22 JULI 2009

Aan Mw. Mr. Brooks-Salmon,
Voorzitter Commissie Democratisch Deficit

Willemstad, 22 juli 2009

Onderwerp: vraagpuntennotitie

Hierbij moge ik uw aandacht vragen voor het volgende.

De fracties van de Eilandsraad van het Eilandgebied Curaçao hebben onlangs met uw commissie van gedachten gewisseld, aangaande de vraagpuntennotitie die uw commissie eertijds naar de fracties heeft opgestuurd.

De fractie van de PAR heeft dit overleg als zeer vruchtbaar aangemerkt en is zij tot de conclusie gekomen dat er, voor het opheffen van het democratisch deficit, de instelling van een koninkrijksparlament de beste oplossing is. Verder is de PAR fractie van mening dat de samenstelling van de Rijksministerraad gewijzigd dient te worden zoals in Uw vraagpuntennotitie (bijlage 2, optie 2) verwerkt. De PAR fractie spreekt de verwachting uit dat uw commissie rekening zal kunnen houden met bovenstaande standpunten.

Fractieleider van de PAR
Drs. D.H. Jackson