

Vergaderjaar 2016–2017

**27 570 (R1672)**

## **Voorstel van rijkswet van het lid Van Laar tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (beperken van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe)**

**Nr. 20**

### **VOORLICHTING VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2016

Bij brief van 14 juli 2016 heeft de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk aanhangig gemaakt een verzoek om voorlichting betreffende het amendement van het lid Bikker c.s. over het toekennen van de bevoegdheid aan Statenleden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten om een voordracht tot een voorstel van Rijkswet te kunnen doen (Kamerstuk 27 570 (R 1672), nr. 17).

De Tweede Kamer heeft op 7 juli 2016 besloten voorlichting te vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk over het toekennen van de bevoegdheid aan leden van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten om een voordracht tot een voorstel van Rijkswet te kunnen doen – kortweg: over een recht van initiatief voor Statenleden.<sup>1</sup>

#### **1. Achtergrond van het verzoek**

In oktober 2015 is de behandeling hervat van het voorstel van rijkswet van het lid Van Oven, dat in 2002 stil kwam te liggen. Dat voorstel hield in dat het niet langer mogelijk is algemene maatregelen van rijksbestuur vast te stellen zonder wettelijke grondslag. Het lid Van Laar was bereid de behandeling over te nemen.<sup>2</sup> Bij de mondelinge behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer waren bijzondere gedelegeerden (Statenleden, afgevaardigd door de Staten) van Aruba, Curaçao en Sint Maarten aanwezig. De bijzondere gedelegeerde van Aruba, Bikker, diende een amendement in, waarin het recht om aan de Tweede Kamer een voordracht voor een voorstel van rijkswet te doen werd toegekend aan

<sup>1</sup> Het besluit gaat terug op een motie van de bijzondere gedelegeerde Bikker (Kamerstukken II 2015/16, 27 570 (R 1672), nr. 18, die op 14 juni 2016 door de Tweede Kamer is aangenomen.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2015/16, 27 570 (R 1672), nr. 9.

leden van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.<sup>3</sup> De meeste woordvoerders waren van oordeel dat het amendement te weinig verband hield met het onderwerp van het wetsvoorstel. Daarop was de indiener van het amendement bereid zijn amendement in te trekken. In plaats daarvan stelde hij bij motie voor een verzoek om voorlichting in te dienen bij de Afdeling over het onderwerp van zijn amendement. Daartoe heeft de Tweede Kamer besloten.

## **2. Inhoud en samengevatte beantwoording van het verzoek**

De Voorzitter van de Tweede Kamer heeft de volgende vraag aan de Afdeling voorgelegd:

Hoe beoordeelt de Raad van State strekking en inhoud van het amendement-Bikker met als primaire invalshoek de vraag of het amendement past in het staatkundige bestel van het Koninkrijk, waarvan de contouren zijn opgenomen in het Statuut voor het Koninkrijk?

Zoals opgemerkt is het amendement-Bikker ingetrokken. Het voorstel waarop het betrekking had, strekt tot wijziging van het Statuut en is inmiddels aangenomen door de Tweede en de Eerste Kamer.<sup>4</sup> De Nederlandse Grondwet regelt de procedure voor de totstandkoming van wetten van het land Nederland.<sup>5</sup> Het Statuut neemt die bepalingen als uitgangspunt, en vult de regeling in de Grondwet aan met bepalingen over de totstandkoming van rijkswetten.<sup>6</sup> De Afdeling begrijpt de voorlichtingsvraag aldus dat het erom gaat hoe de Afdeling het amendement beoordeelt, uitgaande van de veronderstelling dat de inhoud van het amendement zou worden neergelegd in een voorstel tot wijziging van het Statuut. De indieners van het amendement zijn daar eveneens van uitgegaan; zij hebben de tekst van hun amendement gegoten in de vorm van een voorstel tot wijziging van artikel 15, 17 en 18 Statuut.

De Afdeling gaat in de volgende punten nader in op de inhoud en strekking van het amendement (punt 3), op de structuur van het Koninkrijk (punt 4), de organen van het Koninkrijk (punt 5) en de bestaande wetgevingsprocedure (punt 6). Daarna volgt de uitgewerkte beoordeling van het amendement Bikker e.a. (punt 7) en tot slot een conclusie met de beantwoording van de voorlichtingsvraag (punt 8).

De conclusie luidt dat mede gelet op de in het Statuut van 1954 gekozen constructie, niet positief over het amendement kan worden geadviseerd. Bij wijze van alternatief geeft de Afdeling in overweging om – in aanvulling op het bestaande initiatiefrecht van de Gevolmachtigde Minister – het recht van initiatief toe te kennen aan de Staten als geheel van elk van de landen.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2015/16, 27 570 (R 1672), nr. 16; gewijzigd amendement op stuk nr. 17.

<sup>4</sup> Indien het voorstel door de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij landsverordening is aanvaard (met twee-derde meerderheid of in twee lezingen) en door de Koning is goedgekeurd, krijgt het voorstel kracht van wet (artikel 55, tweede lid, van het Statuut).

<sup>5</sup> Artikelen 81 tot en met 88 van de Grondwet.

<sup>6</sup> Artikelen 5 en 15 tot en met 19 van het Statuut.

### 3. Inhoud en strekking van het amendement

In het amendement wordt het recht van initiatief (het recht om voorstellen van (rijks)wet te doen aan de Tweede Kamer) toegekend aan de individuele leden van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.<sup>7</sup> Dit recht komt nu, naast de Koninkrijksregering en de leden van de Tweede Kamer,<sup>8</sup> alleen toe aan de Gevolmachtigde Ministers namens hun regeringen. In het amendement wordt voorts het systeem met bijzondere gedelegeerden, die als afgevaardigden van de Staten kunnen deelnemen aan de mondelinge behandeling van het voorstel in de Tweede en de Eerste Kamer, beëindigd. In plaats daarvan krijgt ieder Statenlid het recht om bij de mondelinge behandeling aanwezig te zijn en in die hoedanigheid gebruik te maken van de aan hen toekomende bevoegdheden.

In het verleden is de mogelijkheid om de positie van de leden van de Staten te versterken een aantal keren aan de orde geweest. Daarbij werd meestal een variant voorgesteld, die zonder wijziging van het Statuut kon worden ingevoerd. Die hield in dat de Staten bij motie hun regering kunnen verzoeken de Gevolmachtigde Minister te instrueren een door hen wenselijk geachte rijkswet bij de Tweede Kamer aanhangig te maken.<sup>9</sup> Dit is uiteraard iets anders dan het formele recht van initiatief waarbij een individueel lid van de Staten zelfstandig een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig kan maken.

Eind 2007 heeft de regering in een inventariserende notitie de mogelijkheid genoemd om de Staten een recht van initiatief toe te kennen. De regering sprak zich toen niet uit over de wenselijkheid van zo'n recht van initiatief.<sup>10</sup>

### 4. De structuur van het Koninkrijk

Het amendement-Bikker e.a. was in de visie van de indieners bedoeld als een bijdrage aan het opheffen van het democratisch deficit. Om het voorstel in de juiste context te kunnen plaatsen is het van belang om in te gaan op de structuur van het Koninkrijk waarvoor in het Statuut is gekozen en de argumenten die aan die keuze ten grondslag hebben gelegen.<sup>11</sup>

Het huidige Statuut kwam in 1954 tot stand. De voorbereidingen die uiteindelijk tot het Statuut hebben geleid namen na de Tweede Wereldoorlog hun aanvang. Zij werden sterk beïnvloed door de naoorlogse ontwikkelingen in Indonesië. In 1948 werden plannen besproken om te komen tot een vernieuwd Koninkrijk der Nederlanden dat een Unie zou moeten gaan vormen met de Verenigde Staten van Indonesië. Het Koninkrijk zou volgens die plannen moeten worden getransformeerd tot

<sup>7</sup> Voorgestelde wijziging van artikel 15, derde lid, van het Statuut. Het recht van initiatief van Tweede Kamerleden betreft zowel wetsvoorstellen van het land Nederland als voorstellen van rijkswet; het voorgestelde recht van initiatief van Statenleden betreft alleen voorstellen van rijkswet.

<sup>8</sup> De Grondwet maakt in artikel 82 een formeel onderscheid tussen het recht om een voorstel van wet *in te dienen* (de regering oefent dit recht uit door een voorstel in te dienen bij de Tweede Kamer, de Tweede Kamer oefent het uit door een aangenomen initiatiefvoorstel in te dienen bij de Eerste Kamer) en het recht om een voorstel bij de Tweede Kamer *aanhangig te maken* (een recht dat toekomt aan elk lid van de Tweede Kamer). Dit formele onderscheid is voor de praktijk van minder belang.

<sup>9</sup> Slotverklaring van het Parlementair Contactplan 2000, Kamerstukken Staten-Generaal, vergaderjaar 1999/2000, 27 198, nrs. 267 en 1, blz. 5, 19, 22; *Kiezen voor het Koninkrijk*, Rapport van de Commissie Democratisch Deficit, 11 november 2009 (Kamerstukken II 2009D56280), blz. 35.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 945, nr. 8, blz. 4.

<sup>11</sup> Vgl. C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Kluwer Deventer 2012, blz. 3 e.v.

het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden bestaande uit Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. Daarvoor zou een rijksgrondwet tot stand moeten komen die zou moeten voorzien in een structuur op rijksniveau met aparte organen waaronder een rijksregering, een rijksparlement en een rijkshof. Binnen die structuur zou elk van de drie landen een eigen Grondwet moeten vaststellen. Op grond daarvan zou elk van de landen eigen organen hebben die in beginsel zelfstandig en los van de organen op rijksniveau zouden functioneren.

Met name door de ontwikkelingen in Indonesië dat kort na de bespreking van bovengenoemde plannen, in 1949, onafhankelijk werd, zijn deze voornemens in een ander daglicht komen te staan. Al snel werd duidelijk dat de Unie met Indonesië niet tot stand zou komen. Ook rezen twijfels over de levensvatbaarheid van de voorgestelde structuur van het Koninkrijk. De belangrijkste bezwaren waren dat een structuur uitgaande van separate bestuurslagen, te zwaar was voor een Koninkrijk dat buiten Nederland zou bestaan uit landen met een relatief – in vergelijking tot Nederland – geringe bevolkingsomvang en dat de structuur een te groot beslag zou leggen op de beperkte personele capaciteiten van de landen overzee. Dat leidde tot de conclusie dat gestreefd moest worden naar vereenvoudiging in de vorm van een constructie waarbij zo veel mogelijk gebruik werd gemaakt van bestaande organen. Die benadering heeft de basis gevormd voor het Statuut zoals dat in 1954 tot stand kwam.

Aldus is in plaats van een relatief zware, gelaagde structuur waarbij het niveau van de landen en het niveau van het Koninkrijk consequent van elkaar gescheiden zijn, gekozen voor een samenwerkingsconstructie waarin de organen van het grootste land een aantal taken verricht die voor de landen gezamenlijk van belang zijn op een wijze waarbij de belangen van de kleinere landen gewaarborgd zouden zijn.<sup>12</sup> Tegelijkertijd zijn in het Statuut elementen toegevoegd van de oorspronkelijk beoogde gelaagde structuur. Enerzijds gaat het Statuut formeel gezien uit van de gelijkwaardigheid van elk van de landen. Ook heeft het Statuut op onderdelen federale trekken zoals de waarborging van de autonomie van de landen (artikel 41) en de afbakening van bevoegdheden tussen die van het Koninkrijk en van de landen (artikelen 3 en 43). Anderzijds is er echter sprake van dominantie van het grootste land doordat – conform de in 1954 gekozen benadering – de organen van het Koninkrijk grotendeels samenvallen met de Nederlandse organen. Ook het bestuurlijk toezicht en het ontbreken van constitutionele rechtspraak dragen daaraan bij. Deze tweeslachtige en niet geheel consistente structuur kan in belangrijke mate worden verklaard door de zeer grote verschillen in bevolkingsaantallen en capaciteit tussen de landen en door de grote fysieke afstand tussen Nederland en de landen overzee.

## **5. De organen van het Koninkrijk<sup>13</sup>**

Volgens het aldus bereikte evenwicht is er in het Statuut voor gekozen om bij instelling van de organen van het Koninkrijk veelal aan te knopen bij bestaande organen en procedures van het land Nederland. Dat geldt ook voor de wetgevende taak op het niveau van het Koninkrijk: deze is niet opgedragen aan afzonderlijke organen. Dit betreft allereerst de volksvertegenwoordiging: het Koninkrijk kent niet een eigen Koninkrijksparlement met daarbij behorend en passend geregeld kiesrecht. Bij de besluitvorming over rijkswetsvoorstellen hebben alleen de leden van de Tweede

<sup>12</sup> C. Borman, a.w., blz. 25.

<sup>13</sup> Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 5 september 2011 over een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, Kamerstukken II 2010/11, 32 500 IV, nr. 50, blz. 14-20. Onderdelen van deze paragraaf zijn daaraan ontleend.

en de Eerste Kamer stemrecht; de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen wel schriftelijk en – via de zogeheten bijzondere gedelegeerden – mondeling hun inbreng leveren.<sup>14</sup>

Een centraal orgaan in de besluitvorming over (onder meer) rijkswetgeving is voorts de Rijksministerraad. Deze bestaat uit de leden van de ministerraad van Nederland en de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, die optreden als vertegenwoordigers van hun landsregering.<sup>15</sup> De Gevolmachtigde Ministers hebben niet een eigen beleidsterrein, maar vertegenwoordigen hun regering voor alle beleidsterreinen waarop het Koninkrijk zich begeeft. De Nederlandse Ministers fungeren in voorkomende gevallen tevens als Ministers van het Koninkrijk.<sup>16</sup> Door deze opzet heeft de Rijksministerraad een ander karakter dan het kabinet van een land binnen het Koninkrijk. Binnen een land kan een kabinet alleen aantreden op basis van vertrouwen in het parlement; het vertrouwen wordt doorgaans gevestigd op basis van een regeerakkoord en eventueel een regeringsverklaring. Daarna wordt uitgegaan van de eenheid van kabinetsbeleid, waarbij elke Minister in het bijzonder verantwoordelijk is voor zijn eigen beleidsterrein.

De Rijksministerraad functioneert niet op basis van een regeerakkoord. Er is geen Koninkrijksparlement dat het vertrouwen collectief kan opzeggen in alle Ministers in hun hoedanigheid van Ministers van het Koninkrijk. De Gevolmachtigde Ministers zijn geen Koninkrijksministers. Zij handelen namens de regeringen van hun land, die hen benoemen en ontslaan, en zijn daarom niet individueel verantwoordelijk jegens de Staten-Generaal, zoals door de Koning benoemde Ministers. Evenmin zijn zij individueel verantwoording verschuldigd aan de Staten: alleen de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn jegens de eigen Staten politiek verantwoordelijk voor het optreden van hun Gevolmachtigde Minister in de Rijksministerraad.<sup>17</sup> De Gevolmachtigde Ministers kunnen voorstellen van Rijkswet indienen bij de Tweede Kamer, een bevoegdheid die zij uitoefenen namens de landsregering die hen heeft aangesteld;<sup>18</sup> die bevoegdheid hebben de individuele Koninkrijksministers niet, maar uiteraard heeft de Koninkrijksregering – waar de individuele Koninkrijksministers deel van uitmaken – wel het recht een voorstel van Rijkswet bij de Tweede Kamer in te dienen.

In een federale staat bepaalt doorgaans de Grondwet limitatief welke bevoegdheden de federale staat heeft. Dat is zoals hiervoor reeds gememoreerd, binnen het Koninkrijk op overeenkomstige wijze geregeld. De bevoegdheden die in het Statuut aan het Koninkrijk zijn toegekend, zijn beperkt.<sup>19</sup> Voorts is de toetsing of de federale regering bevoegd is, in een federale staat doorgaans opgedragen aan een onafhankelijke constituti-

<sup>14</sup> Artikelen 14 tot en met 18 van het Statuut. De Afdeling bestuursrechtspraak (21 november 2006, LJN: AZ3201) zag in deze situatie voldoende reden om vast te stellen dat het Statuut voorziet in democratisch gelegitimeerde inbreng van de ingezetenen van alle landen van het Koninkrijk – al is aan de inbreng voor de landen niet steeds op dezelfde wijze vorm gegeven – zodat er geen inbreuk is op het kiesrecht, gewaarborgd in artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Uitgebreider over de parlementaire procedure hierna punt 6

<sup>15</sup> Artikel 7 van het Statuut.

<sup>16</sup> De mate waarin dat het geval is hangt af van de mate waarin een beleidsterrein tot de Koninkrijksaangelegenheden behoort. Omdat defensie en de buitenlandse betrekkingen daartoe behoren, treden de Ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken feitelijk altijd op als Koninkrijksminister. Voor andere terreinen, zoals het onderwijs, is die portefeuille bijna leeg.

<sup>17</sup> *Kiezen voor het Koninkrijk*, rapport van de Commissie Democratisch Deficit, 11 november 2009, blz. 21 (Kamerstukken II 2009D56280).

<sup>18</sup> Artikel 15, derde lid, van het Statuut.

<sup>19</sup> Artikel 3 van het Statuut. Artikel 43, tweede lid, is daarvan in zoverre afwijkend dat, op het aangegeven terrein, in beginsel het land bevoegd is maar dat het Koninkrijk daarop een aanvullende bevoegdheid heeft.

onele rechter. In het Koninkrijk ontbreekt echter een dergelijke rechter. Met de laatste wijziging is in het Statuut wel een bepaling opgenomen, die luidt: «Bij rijkswet worden voorzieningen getroffen voor de behandeling van bij rijkswet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen.»<sup>20</sup> Aan deze bepaling is thans nog geen uitvoering gegeven.<sup>21</sup>

De hier beschreven structurelementen moeten in onderlinge samenhang worden gezien. Juist omdat regering en parlement van het Koninkrijk zijn ingericht vanuit de Nederlandse organen en de Caribische landen daarin getalsmatig een gering gewicht hebben, wordt het optreden van het Koninkrijk in de Caribische landen al snel ervaren als het optreden van Nederland. Bovendien ontbreekt vooralsnog een onafhankelijk (rechterlijk) orgaan dat toetst of het Koninkrijk bevoegd is om op te treden; de verplichting om zo'n orgaan in te stellen bestaat pas, zoals hiervoor vermeld, sinds 10 oktober 2010.<sup>22</sup> In het licht van alle hiervoor genoemde structurelementen tezamen wordt wel gesproken van een «democratisch deficit».<sup>23</sup>

## 6. De bestaande wetgevingsprocedure

De bij de totstandkoming van het Statuut gemaakte keuze om aan te knopen bij bestaande organen en procedures van het land Nederland werkt door in de rijkswetgevingsprocedure. Voor de beoordeling van het amendement is van belang deze hier, voor zover van belang, kort te schetsen.

Voorstellen van rijkswet kunnen worden ingediend door de Koninkrijksregering,<sup>24</sup> door een lid van de Tweede Kamer en door een Gevolmachtigde Minister.<sup>25</sup> Na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk,<sup>26</sup> wordt het voorstel aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer en toegezonden aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De Tweede Kamer en de Staten van elk van de landen kunnen het voorstel onderzoeken en schriftelijk verslag daarover uitbrengen.<sup>27</sup>

Daarna volgt de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer. De Gevolmachtigde Ministers kunnen die bijwonen en daarbij voorlichting aan de kamers verstrekken.<sup>28</sup> De Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen een of meer bijzondere gedelegeerden afvaardigen, die eveneens gerechtigd zijn de mondelinge behandeling bij te wonen en daarbij voorlichting te geven.<sup>29</sup> Het aantal bijzondere gedelegeerden is niet aan een maximum gebonden. Zowel de Gevolmachtigde Ministers als

<sup>20</sup> Artikel 12a van het Statuut.

<sup>21</sup> Op verzoek van de Koninkrijksregering heeft de Raad van State van het Koninkrijk onderzoek gedaan naar de wijze waarop aan deze regeling invulling kan worden gegeven. Zie Voorlichting van afdeling I van 11 november 2010 van de Raad van State van het Koninkrijk inzake behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen van het Koninkrijk (zaaknummer W03.10.0370/K (nog niet openbaar gemaakt)).

<sup>22</sup> Een beschouwing van dit vraagstuk is te vinden in A.G. Croes, «Kiesrecht en Koninkrijksparlement», in H.R.B.M. Kummeling & J.M. Saleh (red.), *Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Utrecht 2007, blz. 61–72.

<sup>23</sup> Zie bijlage 2 voor een overzicht van de hiervoor bedoelde voorstellen tot vermindering van het democratisch deficit.

<sup>24</sup> In dat geval zijn de Gevolmachtigde Ministers aanwezig in de vergadering van de rijksministerraad waarin het voorstel wordt vastgesteld en wordt besloten tot indiening. Zo nodig wordt in dat verband de procedure van artikel 12 Statuut gevolgd.

<sup>25</sup> Artikel 82 van de Grondwet; artikel 15 van het Statuut.

<sup>26</sup> Artikel 13, tweede en derde lid, van het Statuut. De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen elk een staatsraad voordragen voor benoeming door de Kroon, die deelneemt aan de voorbereiding van adviezen over voorstellen van rijkswet.

<sup>27</sup> Artikel 16 van het Statuut.

<sup>28</sup> Artikel 17, eerste lid, van het Statuut.

<sup>29</sup> Artikel 17, tweede lid, van het Statuut.

de bijzondere gedelegeerden kunnen tijdens de parlementaire behandeling amendementen indienen.<sup>30</sup> Het stemrecht is voorbehouden aan de leden van de Tweede Kamer. Wel kan de Gevolmachtigde Minister zich over het voorstel uitspreken; zijn bijzondere gedelegeerden afgevaardigd, dan komt dit recht toe aan een van hen. Als de Gevolmachtigde Minister of de daarvoor aangewezen bijzondere gedelegeerde zich tegen het voorstel verklaart en het voorstel met minder dan drie vijfden van het aantal uitgebrachte stemmen door de Tweede Kamer wordt aangenomen, wordt de behandeling geschorst en beslist de Rijksministerraad of het voorstel wordt ingediend bij de Eerste Kamer.<sup>31</sup> De Gevolmachtigde Ministers en – indien aangewezen – de bijzondere gedelegeerden kunnen vervolgens eveneens de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer bijwonen en daarbij voorlichting geven.

Kort samengevat hebben de vertegenwoordigers van de Caribische landen de mogelijkheid om deel te nemen aan de schriftelijke en mondelinge behandeling van rijkswetsvoorstellen in de Tweede en Eerste Kamer, en daarbij hun inbreng te leveren. Daaronder valt ook het recht van de Gevolmachtigde Minister en de bijzondere gedelegeerden om in de Tweede Kamer amendementen in te dienen. Het stemrecht in de Tweede en Eerste Kamer is echter voorbehouden aan de leden van die kamers. De Gevolmachtigde Minister heeft voorts het recht om voorstellen van rijkswet in te dienen; hij oefent dit recht uit namens de regering van het land dat hij vertegenwoordigt. In de praktijk blijkt dat van bovengenoemde mogelijkheden om de besluitvorming in Tweede en Eerste Kamer te beïnvloeden door de regeringen (via de Gevolmachtigde Ministers) en door de Staten van elk der landen (via bijzondere gedelegeerden) slechts sporadisch gebruik wordt gemaakt. Onderzoek naar de redenen daarvoor ontbreekt.

Er zijn in het verleden vele voorstellen gedaan om aanpassingen te verrichten die erop gericht zijn de invloed vanuit de Caribische landen op de rijkswetgeving te vergroten. In 2000 werden in het Parlementair Contactplan met het oog daarop aanbevelingen gedaan zonder dat daarvoor (een ingrijpende) wijziging van het Statuut noodzakelijk is.<sup>32</sup> In 2009 deed de Commissie democratisch deficit onder meer de aanbeveling om aan de Nederlanders woonachtig op Aruba, Curaçao en Sint Maarten van 18 jaar en ouder op dezelfde voet als aan alle andere Nederlanders naast het passieve ook het actieve kiesrecht voor de Tweede Kamerverkiezingen te verlenen. De Commissie merkte op dat dit kan gebeuren zonder wijziging van de Grondwet of het Statuut: wijziging van de Kieswet volstaat. Een deel van de aanbevelingen van de Commissie is gericht tot de Staten van de landen: zij zouden hun bestaande parlementaire bevoegdheden meer ten volle moeten benutten. Daartoe zouden de Staten onder meer hun landsregeringen moeten bewegen de Gevolmachtigde Minister te instrueren tot het uitoefenen van zijn – op het Statuut gebaseerde – initiatiefrecht.

Ook de Afdeling deed in haar voorlichting uit 2011 een aantal suggesties die niet nopen tot een Statuutswijziging en die deels al werden en worden toegepast. In de bredere context van de voorlichting van 2011 heeft de Afdeling de staatkundige situatie zoals die per 10/10/10 is ontstaan, als een uitgangspunt en een gegeven genomen. Beschouwingen over staatkundige veranderingen vond de Afdeling in dat stadium niet zinvol; voorkomen moet worden, aldus de Afdeling, dat de discussie over

<sup>30</sup> Artikel 17, vierde lid, van het Statuut.

<sup>31</sup> Artikel 18 van het Statuut. De procedure voor intern appel (artikel 12 van het Statuut) kan worden toegepast.

<sup>32</sup> Kamerstukken Staten-Generaal 1999/2000, 27 198, nrs. 267 en 1, blz. 4–6.

dergelijke veranderingen (opnieuw) veel tijd en energie kost en mede daardoor een effectieve (en gezamenlijke) aanpak van urgente maatschappelijke problemen uitblijft.<sup>33</sup>

## **7. Beoordeling van het amendement Bikker e.a.**

### *a. Inpassing in het Statuut*

Het amendement gaat er gelet op de wijze waarop het is geformuleerd, terecht van uit dat voor toekenning van de voorgestelde rechten het Statuut moet worden gewijzigd. Het bevat in wezen twee met elkaar samenhangende onderdelen: de toekenning van het recht van initiatief aan de leden van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten om voorstellen van rijkswet aanhangig te maken bij de Tweede Kamer en de beëindiging van het systeem van bijzonder gedelegeerden. In plaats van afvaardiging van gedelegeerden krijgt ieder individueel Statenlid het recht om bij de mondelinge behandeling aanwezig te zijn en in die hoedanigheid de aan hem toekomende rechten uit te oefenen.

Het initiatiefrecht is een belangrijke uitbreiding van de beïnvloedingsmogelijkheden van individuele Statenleden op de totstandkoming van rijkswetgeving. Het geeft de mogelijkheid nieuwe voorstellen te initiëren en officieel in procedure te brengen. Verdedigd zou kunnen worden dat dit recht in het verlengde ligt van het al bestaande recht van amendement van bijzondere gedelegeerden; beide rechten behoren tot de reguliere rechten waarover de leden van de parlementen in de afzonderlijke landen plegen te beschikken.<sup>34</sup> Tegelijkertijd kan het recht van initiatief in het stelsel van «checks and balances» potentieel betekenisvoller worden geacht dan het al bestaande recht van amendement; het stelt Statenleden in staat om buiten de kaders van voorstellen die door anderen aanhangig zijn gemaakt, voorstellen in de Tweede Kamer te brengen en daarmee door hen wenselijk geachte wetswijzigingen formeel te agenderen.

Ook de beëindiging van het systeem van gedelegeerden heeft materiële betekenis. Het betekent dat het recht om de mondelinge behandeling van een voorstel van rijkswet in de kamers der Staten-Generaal bij te wonen en daarbij aan de kamers voorlichting te verstrekken,<sup>35</sup> het recht om amendementen in te dienen<sup>36</sup> en – mogelijk in de toekomst – initiatiefvoorstellen bij de Tweede Kamer aanhangig te maken, niet meer – zoals nu het geval is – toekomen aan één of meer bijzondere gedelegeerden die door de Staten uit hun midden worden afgevaardigd maar aan alle individuele Statenleden. Volgens de toelichting op het amendement is dit een technische aanpassing: bij een zelfstandig recht van initiatief past niet dat Statenleden telkens en afzonderlijk moeten worden afgevaardigd. De Afdeling is echter van oordeel dat deze wijziging niet alleen van technische aard is: de wijziging houdt in dat in plaats van een aantal namens de Staten optredende gedelegeerden alle 57<sup>37</sup> Statenleden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten terzake van rijkswetgeving de genoemde rechten mogen uitoefenen en aan de parlementaire beraadslagingen in Tweede en Eerste Kamer mogen deelnemen.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 500 IV, nr. 50, blz. 6.

<sup>34</sup> Dat geldt uiteraard niet voor de Eerste Kamer; deze blijft hier buiten beschouwing.

<sup>35</sup> In het amendement werden artikel 17, eerste en tweede lid, van het Statuut hiertoe samengevoegd.

<sup>36</sup> Artikel 17, vierde lid, vernummerd tot derde lid.

<sup>37</sup> Op dit moment hebben Aruba en Curaçao elk 21 en Sint Maarten 15 Statenleden.



Vanuit het perspectief van alleen het parlementaire recht kan toekenning van het recht van initiatief worden beschouwd als een logische aanvulling op de rechten die op grond van het Statuut al aan de Statenleden (als bijzondere gedelegeerden) zijn toegekend. Met zo'n recht van initiatief zouden Statenleden een nieuwe mogelijkheid hebben de wetgeving te beïnvloeden met een instrument dat nu ook al toekomt aan de Gevolmachtigde Minister en in die zin niet nieuw is. Het stemrecht over wetsvoorstellen zou ongewijzigd in handen blijven van de leden van de Tweede en Eerste Kamer. Het staat de Statuutwetgever vrij om vanuit het genoemde perspectief het Statuut in de voorgestelde zin aan te passen. In zoverre is een dergelijke aanpassing staatsrechtelijk dus mogelijk.

Los van de bredere context van de structuur van het Koninkrijk waarin de voorstellen naar het oordeel van de Afdeling moeten worden beoordeeld – waarop hierna wordt ingegaan (zie onder b) – wijst de Afdeling erop dat er – blijkens de ervaringen met initiatiefvoorstellen van Nederlandse parlementsleden – rekening mee moet worden gehouden dat toekenning van het initiatiefrecht aan individuele Statenleden in de praktijk gemakkelijk zou kunnen leiden tot teleurstelling. Het opstellen van een goed doordacht wetsvoorstel, na de noodzakelijke consultaties en adviezen, vraagt van een parlements lid in de regel een niet geringe inspanning; datzelfde geldt voor het tot het einde toe behandelen van het voorstel in de Tweede en Eerste Kamer. Het aantal voorstellen van Statenleden dat uiteindelijk het Staatsblad en de andere publicatiebladen van het Koninkrijk zou halen, zou – mede in het licht van het voorgaande en gelet op de steun die een voorstel bij een meerderheid van zowel Tweede als Eerste Kamer zou moeten verwerven – wellicht zeer gering kunnen zijn.<sup>38</sup> Dit element dient mede in de afweging van de voorstellen te worden betrokken.

#### *b. De bredere context: het Koninkrijksparlement*

De Afdeling merkt op dat een beoordeling alleen vanuit het parlementaire recht zoals dat aan de orde kwam onder a, niet toereikend is. De voorstellen van Bikker e.a. moeten in hun onderlinge samenhang worden bezien in de bredere context van de hiervoor geschetste voorgeschiedenis en structuur van het Koninkrijk. Indien het Statuut zou worden gewijzigd in de voorgestelde zin, zou het erop neerkomen dat Kamerleden en Statenleden, met een direct mandaat van alle Nederlandse ingezetenen van het Koninkrijk, gezamenlijk beraadslagen over de vaststelling van voorstellen van rijkswet, waarbij zij voor een aanzienlijk deel dezelfde rechten hebben. De facto ontstaat voor de behandeling van rijkswetgeving op rijksniveau een separaat orgaan bestaande uit de individuele leden van de parlementen van de landen. In die zin vormen de voorstellen een betekenisvolle stap in de richting van een Koninkrijksparlement.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de voorstellen dienen te worden bezien in het licht van de wenselijkheid van de instelling van een Koninkrijksparlement en van de invloed die dat zal hebben op de structuur van en de verhoudingen binnen het Koninkrijk. Van het model waarvoor destijds in het Statuut is gekozen, zoals beschreven in punt 5, raakt men met de voorstellen verder verwijderd. Alleen als het gaat om het stemrecht zal er nog een verschil bestaan in positie tussen de leden van de Tweede en Eerste Kamer enerzijds en de Statenleden anderzijds. Het ligt in de rede dat in het geval de voorstellen van het amendement Bikker e.a. zouden worden aanvaard, nadrukkelijker de aandacht zal

<sup>38</sup> Het aantal voorstellen van Kamerleden dat het Staatsblad haalt loopt de laatste jaren uiteen van één tot drie ([http://www.parlement.com/id/vh8lnhrqlx1/recht\\_van\\_initiatief](http://www.parlement.com/id/vh8lnhrqlx1/recht_van_initiatief)).

worden gevestigd op de vraag in hoeverre het ontbreken van stemrecht nog gerechtvaardigd is.

Gelet op de mogelijke vorming van een Koninkrijksparlement roepen de voorstellen voorts een groot aantal andere vragen op. Genoemd kunnen worden de vraag naar het aantal afgevaardigden namens ieder land (waarbij het aantal leden van de beide kamers en van de Staten van de Caribische landen niet maatgevend kan zijn),<sup>39</sup> de wijze van deelname aan de beraadslagingen (ook in verband met de grote geografische afstanden), de wijze waarop een groter aantal deelnemende Statenleden met verschillende politieke signatuur zal deelnemen aan de besluitvorming (in relatie tot de ex artikel 18, tweede lid, Statuut af te leggen verklaring) en de wijze waarop de nieuwe bevoegdheden door de Statenleden worden uitgeoefend in verhouding tot die van de leden van de Tweede en Eerste Kamer. Ook is de vraag of en zo ja, op welke wijze de thans bestaande rol van de Gevolmachtigde Minister tijdens de parlementaire behandeling moet worden aangepast.

Bovenstaande vragen dienen mede te worden gezien in relatie tot de al langer lopende discussie over de pro's en contra's van een Koninkrijksparlement. Er zijn in theorie verschillende constructies te bedenken. Ook daarvoor zijn in het verleden diverse voorstellen gedaan. Een eerste mogelijkheid is dat het actief kiesrecht voor de Tweede Kamer zou kunnen worden toegekend aan de Nederlandse ingezetenen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Een tweede mogelijkheid is de vorming van een Koninkrijksparlement bestaande uit leden van de landsparlementen (Tweede Kamer, eventueel Eerste Kamer, Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten); daarop sluiten de voorstellen van Bikker e.a. feitelijk aan. Voorts zou als derde mogelijkheid een afzonderlijk Koninkrijksparlement kunnen worden ingesteld waarvan de leden rechtstreeks worden gekozen door alle Nederlanders. Andere constructies zijn eveneens voorstelbaar.<sup>40</sup> Aan elk van die constructies zijn praktische bezwaren verbonden (zoals die van de verantwoordingsrelatie met de (Koninkrijks)regering en de positie van de Eerste Kamer), waarvoor in sommige gevallen wellicht praktische oplossingen gevonden kunnen worden.

### *c. Het democratisch deficit*

Het meest fundamentele probleem, dat zich bij elk van de bovengenoemde constructies voordoet, is dat de verhoudingen tussen het aantal inwoners van elk der landen zeer sterk uiteenlopen. Het land Nederland telt iets minder dan 17 miljoen inwoners; Aruba ongeveer 110.000; Curaçao ruim 150.000; Sint Maarten telt zo'n 40.000 inwoners. Bij toekenning van het actief kiesrecht aan alle Nederlanders voor één parlement, met een gelijk gewicht voor iedere stem, zouden de vertegenwoordigers van de Caribische landen getalsmatig een zeer marginale

<sup>39</sup> De getalsverhoudingen corresponderen niet met de bevolkingsomvang van de vier landen, ook niet als er van wordt uitgegaan dat in een federaal parlement de kleinere deelstaten meestal verhoudingsgewijs meer zetels krijgen toebedeeld. Immers, als de Tweede Kamer zou vergaderen in aanwezigheid van alle Statenleden, dan zouden daarbij aanwezig zijn: 150 Kamerleden, 21 leden van de Staten van Aruba, 21 leden van de Staten van Curaçao, en 15 leden van de Staten van Sint Maarten. De aantallen zetels van de Tweede en Eerste Kamer en van de Staten van de drie Caribische landen zijn dan ook niet vastgesteld met het oog op corresponderende getalsverhoudingen.

<sup>40</sup> Andere staten kennen vergelijkbare situaties, met een (groot) moederland en kleinere (vaak overzees gelegen) gebieden met veelal eigen culturele en/of etnische achtergrond en vaak ook een koloniaal verleden. Een overzicht van de verschillende staatkundige varianten voor parlementaire vertegenwoordiging is te vinden in een brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 16 mei 2014, Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VII, nr. 57.

positie innemen. Het is de vraag of de inwoners van de Caribische landen zo'n parlement wel zouden ervaren als het hunne.

Het is binnen federale staten met duidelijk te onderscheiden landsdelen gebruikelijk om aan kleinere landsdelen een relatief groter aantal zetels toe te kennen. De getalsverhoudingen van het aantal inwoners in de landen van het Koninkrijk zijn echter zo ongelijk dat het niet goed mogelijk is de positie van de kleinere landen voldoende te versterken zonder het uitgangspunt van evenredigheid ernstig te verstoren.<sup>41</sup> Bovendien zou, ongeacht de variant die men kiest, het aantal zetels voor vertegenwoordigers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zo klein zijn dat de verscheidenheid aan meningen en stromingen die in die landen leven onvoldoende voor het voetlicht zou komen.<sup>42</sup>

Het voorgaande betekent dat het probleem van het democratisch deficit naar huidig inzicht niet is op te lossen. Dat doet ook de vraag rijzen of gebruik van het begrip «democratisch deficit» niet problematisch is; het begrip veronderstelt een consensus tussen de landen over criteria op grond waarvan vastgesteld kan worden wat in de gegeven situatie «democratisch» is zodat vervolgens op basis van die criteria ook bepaald kan worden naar welke eindsituatie toegewerkt zou dienen te worden. Die consensus is er tot nu toe niet geweest en die zal – gelet op de hiervoor genoemde, moeilijk met elkaar te verenigen gezichtspunten – naar verwachting ook niet snel bereikt kunnen worden.<sup>43</sup>

#### *d. Conclusie*

Uit het voorgaande volgt dat het niet gemakkelijk zal zijn om tot veranderingen van het bestaande stelsel te komen zonder dat overeenstemming bestaat over het stelsel dat op de langere termijn beoogd wordt. Dat geldt zelfs voor partiële Statuutswijzigingen zoals het amendement Bikker e.a. die op het eerste gezicht wellicht voor de hand liggend lijken. Zij kunnen op verschillende manieren worden benaderd; een voorstel dat vanuit een bepaald gezichtspunt tot verkleining van het democratisch deficit leidt, leidt vanuit een ander gezichtspunt juist tot een – mede gelet op de zeer ongelijke bevolkingsomvang – onevenredige vertegenwoordiging van de burgers van de landen overzee in het wetgevende orgaan van het Koninkrijk. De kans dat dit verschil in benadering wordt overbrugd en op korte termijn er consensus ontstaat over een structuurwijziging in

<sup>41</sup> Dat laat onverlet dat er argumenten kunnen zijn om de Nederlandse ingezetenen van de Caribische landen kiesrecht voor de Tweede Kamer toe te kennen. Die uitbreiding van het kiesrecht is dan echter niet een manier om het vraagstuk van het democratisch deficit volledig op te lossen.

<sup>42</sup> Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de Franse helft van het eiland Sint Maarten. Saint Martin heeft samen met het eiland Saint Barthélemy één afgevaardigde in de Franse Assemblée nationale, die 577 leden telt. Die afgevaardigde heeft geen bijzondere bevoegdheden en kan pas volledig zijn functie uitoefenen als hij zich heeft aangesloten bij een fractie van tenminste vijftien leden. Met één afgevaardigde hebben Saint Martin en Saint Barthélemy weliswaar een oververtegenwoordiging (hij vertegenwoordigt 45.000 inwoners, terwijl alle afgevaardigden gemiddeld 117.000 inwoners vertegenwoordigen), maar zijn invloed kan niet anders dan zeer beperkt zijn.

<sup>43</sup> Het is precies dat probleem dat de Minister van BZK in 2011 kanttekeningen deed plaatsen bij het begrip «democratisch deficit». De term zou een tekort aan democratische controle op de besluitvorming binnen het Koninkrijk suggereren. Dat miskent, aldus de toenmalige Minister, «dat het Koninkrijk een staatsrechtelijk verband is tussen vier gelijkwaardige autonome landen met een volstrekt ongelijkwaardige bevolkingsomvang. [...] een proportionele democratische vertegenwoordiging zou een ondemocratisch overwicht geven aan één land binnen het Koninkrijk terwijl een democratische vertegenwoordiging met ieder land als kieskring (met elk een eigen aantal vertegenwoordigers) een ondemocratische inbreuk zou maken op het beginsel van gelijkwaardigheid van iedere stem. [...] Of er een democratisch tekort is, veronderstelt een maatstaf die niet op voorhand duidelijk is.» (Kamerstukken I 2011/12, 33 000 IV, A).

bovengenoemde zin is – gelet op de hiervoor geschetste complicaties – zeer klein.

Gezien de bovenstaande meningsverschillen zou bij de beoordeling van de voorstellen ten slotte moeten worden betrokken welke mogelijkheden het Statuut thans reeds biedt om het «democratisch deficit» te verminderen en of deze mogelijkheden niet beter moeten worden benut. De Afdeling heeft in haar voorlichting van 2011 bijvoorbeeld gewezen op gebruik van de mogelijkheden om de besluitvorming binnen de Rijksministerraad te beïnvloeden, frequentere deelname aan de parlementaire behandeling van Rijkswetten door bijzondere gedelegeerden en het oppakken door die gedelegeerden van een rol bij de controle van de Koninkrijksregering.<sup>44</sup> Voorkomen moet worden dat de discussie over structuurveranderingen die door de voorstellen mogelijk opnieuw leven zal worden ingeblazen, veel tijd en energie gaat kosten zonder dat, gelet op de bestaande verschillen van opvatting, zicht bestaat op concrete resultaten terwijl intussen de mogelijkheden die het huidige Statuut reeds biedt, in belangrijke mate onbenut blijven.

Gelet op het bovenstaande concludeert de Afdeling dat zij over de voorstellen uit het amendement Bikker c.s. niet positief kan adviseren en dat deze daarom niet zouden moeten leiden tot een voorstel tot wijziging van het Statuut.

#### *e. Alternatieven*

De Afdeling wijst erop dat binnen de kaders van de in 1954 gekozen constructie, zoals hiervoor geschetst,<sup>45</sup> indien gewenst wel andere mogelijkheden bestaan om parlementaire bevoegdheden te versterken. Een mogelijk alternatief zou kunnen zijn dat aan de Staten als geheel van elk der landen het initiatiefrecht toegekend wordt. Zoals in punt 3 is aangehaald, heeft de regering in 2007 deze mogelijkheid opgenomen in een notitie met opties voor versterking van de democratische legitimatie van het Koninkrijk.<sup>46</sup> De Staten zouden in dat geval in meerderheid kunnen besluiten een voordracht voor een voorstel van rijkswet aan de Tweede Kamer te doen op dezelfde wijze als de Gevolmachtigde Minister dat nu kan op grond van het Statuut.

Een dergelijk alternatief zou beter passen in het systeem van het Statuut, waarin voor de organen van het Koninkrijk gebruik wordt gemaakt van de bestaande organen en procedures van het land Nederland. Bij dat systeem sluit goed aan als naast de landsregeringen door tussenkomst van de Gevolmachtigde Ministers (op grond van het huidige artikel 15, derde lid, van het Statuut) ook de parlementen van de landen (de Staten) als zodanig het initiatiefrecht toekomt. Op die manier worden met het oog op de toepassing van dat recht de regeringen en de parlementen als organen van de landen op één lijn geplaatst. Hierdoor wordt tevens de zelfstandige verantwoordelijkheid van de regeringen en de volksvertegenwoordigingen van de landen beter tot uitdrukking gebracht dan in de bestaande situatie. Toekenning van het recht van initiatief aan de Staten zou bovendien een erkenning vormen van het feit dat het initiatiefrecht

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 500 IV, nr. 50, blz. 15–20.

<sup>45</sup> Zie punt 4.

<sup>46</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 945, nr. 8, blz. 4.

een typisch parlementaire bevoegdheid is.<sup>47</sup> Voor realisering van dit alternatief is wijziging van artikel 15, derde lid, van het Statuut noodzakelijk.<sup>48</sup>

## 8. Conclusie

Aan de Afdeling is de vraag voorgelegd: hoe beoordeelt de Raad van State strekking en inhoud van het amendement-Bikker e.a. met als primaire invalshoek de vraag of het amendement past in het staatkundige bestel van het Koninkrijk, waarvan de contouren zijn opgenomen in het Statuut voor het Koninkrijk? Op die vraag geeft de Afdeling, samengevat, het volgende antwoord.

- Vanuit het perspectief van alleen het parlementaire recht kan toekenning van het recht van initiatief worden beschouwd als een logische aanvulling op de rechten die op grond van het Statuut al aan de Statenleden (als bijzondere gedelegeerden) zijn toegekend. Met zo'n recht van initiatief zouden individuele Statenleden een nieuwe mogelijkheid hebben de wetgeving te beïnvloeden met een instrument dat nu ook al toekomt aan de Gevolmachtigde Minister en in die zin niet nieuw is. Het staat de Statuutwetgever vrij om vanuit het genoemde perspectief het Statuut in de voorgestelde zin aan te passen. In zoverre is een dergelijke aanpassing staatsrechtelijk dus mogelijk.
- Een beoordeling alleen vanuit het parlementaire recht is echter niet toereikend. Indien het Statuut zou worden gewijzigd in de door de indieners voorgestelde zin, zou het immers erop neerkomen dat Kamerleden en Statenleden, met een direct mandaat van alle Nederlandse ingezetenen van het Koninkrijk, gezamenlijk beraadslagen over de vaststelling van voorstellen van rijkswet, waarbij zij voor een aanzienlijk deel dezelfde rechten hebben. In die zin vormen de voorstellen een betekenisvolle stap in de richting van een Koninkrijkspaarlement. De voorstellen moeten om die reden in hun onderlinge samenhang worden gezien en beoordeeld in de bredere context van de voorgeschiedenis en structuur van het Koninkrijk en van de al langer lopende discussie over de pro's en contra's van een Koninkrijkspaarlement.
- Gelet op de verschillen van opvatting over de wenselijkheid van een Koninkrijkspaarlement zal het niet gemakkelijk zijn om tot veranderingen van het bestaande stelsel te komen zonder dat overeenstemming bestaat over het stelsel dat op de langere termijn beoogd wordt. Dat geldt ook voor partiële Statuutwijzigingen zoals het amendement Bikker e.a. die op het eerste gezicht wellicht voor de hand liggend lijken. Zij kunnen op verschillende manieren worden benaderd; een voorstel dat vanuit een bepaald gezichtspunt tot verkleining van het democratisch deficit leidt, leidt vanuit een ander gezichtspunt juist tot een – mede gelet op de zeer ongelijke bevolkingsomvang – onevenredige vertegenwoordiging van de burgers van de landen overzee in het wetgevende orgaan van het Koninkrijk. De kans dat dit verschil in benadering wordt overbrugd en op korte termijn er consensus ontstaat over een structuurwijziging in bovengenoemde zin is – gelet op de daarmee samenhangende complicaties – zeer klein.

<sup>47</sup> Zie ook het verslag van de gemengde parlementaire werkgroep «democratisch deficit Koninkrijk» waarin het merkwaardig wordt genoemd dat een typisch parlementaire bevoegdheid als het initiatiefrecht in handen is gelegd van de Gevolmachtigde Minister, een lid van de ministerraad van het Koninkrijk zelf. Bijlage bij de slotverklaring van het Parlementair Contactplan 2000, Kamerstukken Staten-Generaal, vergaderjaar 1999/2000, 27 198, nrs. 267 en 1, blz. 22;

<sup>48</sup> Deze wijziging zou beperkt kunnen blijven tot de toekenning van het initiatiefrecht aan de Staten als geheel van elk van de landen. De positie van de bijzonder gedelegeerden behoeft in het hier geschetste alternatief geen aanpassing.

- Gezien de bovenstaande meningsverschillen zou bij de beoordeling van de voorstellen ten slotte moeten worden betrokken welke mogelijkheden het Statuut thans reeds biedt om het «democratisch deficit» te verminderen en of deze mogelijkheden niet beter moeten worden benut. Voorkomen moet worden dat de discussie over structuurveranderingen die door de voorstellen mogelijk opnieuw leven zal worden ingeblazen, veel tijd en energie gaat kosten zonder dat, gelet op de bestaande verschillen van opvatting, zicht bestaat op concrete resultaten.
- Het bovenstaande afwegende concludeert de Afdeling dat zij over de voorstellen uit het amendement Bikker c.s. niet positief kan adviseren en dat deze daarom niet zouden moeten leiden tot een voorstel tot wijziging van het Statuut.
- De Afdeling wijst erop dat binnen de kaders van de in 1954 gekozen constructie wel andere mogelijkheden bestaan om indien gewenst parlementaire bevoegdheden te versterken. Een mogelijk alternatief zou kunnen zijn dat aan de Staten als geheel van elk der landen het initiatiefrecht toegekend wordt. Een dergelijk alternatief zou beter passen in het systeem van het Statuut. Toekenning van het initiatiefrecht aan de Staten zou bovendien een erkenning vormen van het feit dat het initiatiefrecht een typisch parlementaire bevoegdheid is.

De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner

**De parlementaire rechten van Kamerleden, Gevolmachtigde Ministers en Statenleden in Koninkrijksaangelegenheden**

Recht	lid Tweede Kamer	lid Eerste Kamer	lid Staten	Gevolmachtigde Minister
initiatief	X		<i>inzet van het amendement</i>	X
amendement	X		alleen bijzondere gedelegeerden <i>amendement: alle Statenleden</i>	
debat bijwonen, woord voeren	X	X	alleen bijzondere gedelegeerden <i>amendement: alle Statenleden</i>	
schriftelijk verslag	X	X	X	
stemrecht over voorstel	X	X		
inlichtingen vragen aan de regering	X	X		

*Parlementair Contactplan*

In 2000 werden in het Parlementair Contactplan aanbevelingen gedaan voor het terugdringen van het geconstateerde deficit zonder dat daarvoor (een ingrijpende) wijziging van het Statuut noodzakelijk is.<sup>49</sup>

Voor wat betreft de parlementaire behandeling van rijkswetten:

- De Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zouden bij de schriftelijke behandeling van voorstellen voor rijkswetten – al naar gelang het belang voor het desbetreffend land – vaker een inhoudelijk verslag kunnen uitbrengen.
- De Koninkrijksregering zou in de toelichting bij de goedkeuring van een verdrag steeds helder kunnen aangeven wat het belang van het goed te keuren verdrag is voor de afzonderlijke landen van het Koninkrijk.
- De leden van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zouden vóór de eigenlijke schriftelijke behandeling mondeling (eventueel via «telephone-conferencing» of «video-conferencing») van gedachten kunnen wisselen met de Kamerleden over het voorstel.
- De Staten zouden vaker gebruik kunnen maken van de bevoegdheid om één of meer bijzondere gedelegeerden af te vaardigen voor de plenaire behandeling van een voorstel van rijkswet in de Staten-Generaal. Zij zouden voor elk geval nauwgezet na kunnen gaan in hoeverre de aanwezigheid van een bijzondere gedelegeerde gewenst is.
- De Staten zouden met de eigen regering tot duidelijke afspraken kunnen komen opdat in voorkomende gevallen de Staten de regering kunnen verzoeken hun Gevolmachtigde Minister te instrueren om een bepaalde zienswijze van de Staten naar voren te brengen bij de plenaire behandeling van een voorstel van rijkswet in de Staten-Generaal, en om door de Staten wenselijk geachte wijzigingen in het ontwerp voor te stellen.
- De Staten zouden met de eigen regering tot duidelijke afspraken kunnen komen zodat in voorkomende gevallen de Staten hun regering bij motie 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.

Voor wat betreft de behandeling van Algemene maatregelen van rijksbestuur:

- Wanneer in een rijkswet de nadere uitwerking van de regeling aan de Koninkrijksregering wordt overgelaten of opgedragen (dus in de vorm van een algemene maatregel van rijksbestuur), dan kan in die rijkswet ook een informatieplicht aan de Koninkrijksregering worden opgelegd. Zo'n informatieplicht kan inhouden dat de Koninkrijksregering het concept van zo'n algemene maatregel van rijksbestuur binnen een bepaalde termijn voorafgaande aan de inwerkingtreding ter kennisneming moet zenden aan de parlementen van de drie landen van het Koninkrijk. Veel verder strekkend zou de procedure zijn als de betreffende rijkswet een voorhangprocedure voorschrijft.

Voor wat betreft de buitenlandse betrekkingen:

- In de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen zou kunnen worden geregeld dat voor verdragen die gesloten worden om uitsluitend in de Nederlandse Antillen en Aruba te gelden, de uitdrukkelijke goedkeuring ook bij landsverordening kan geschieden.

<sup>49</sup> Kamerstukken Staten-Generaal 1999/2000, 27 198, nrs. 267 en 1, blz. 4–6.



In 2009 deed de Commissie democratisch deficit de aanbeveling om aan de Nederlanders woonachtig op Aruba, Curaçao en Sint Maarten van 18 jaar en ouder op dezelfde voet als aan alle andere Nederlanders naast het passieve ook het actieve kiesrecht voor de Tweede Kamerverkiezingen te verlenen. De Commissie merkte op dat dit kan gebeuren zonder wijziging van de Grondwet of het Statuut: wijziging van de Kieswet volstaat. De Commissie beval voorts aan de Statenleden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten te laten deelnemen aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

In aanvulling daarop deed de Commissie de volgende aanbevelingen:

- De parlementen in het Koninkrijk zouden hun parlementaire documenten en andere relevante informatie moeten ontsluiten via een eigen website. De Koninkrijksregering zou een aparte portalwebsite van het Koninkrijk moeten opzetten, om te onderstrepen dat het Koninkrijk niet samenvalt met het land Nederland. De parlementen zouden moeten nagaan hoe technieken als videoconferencing een nuttige aanvulling zijn op persoonlijke contacten tussen parlementariërs in het Koninkrijk.
- De Rijksministerraad dient jaarlijks een strategisch beleidsdocument te publiceren. 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 en de Gevolmachtigde Ministers van ieder Caribisch land.
- Het interparlementaire overleg zou de vorm moeten krijgen van een jaarlijks tweedaags overleg ter voorbereiding op het Koninkrijksdebat.
- De parlementen van de Caribische landen 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. De Staten-Generaal zouden bij de schriftelijke voorbereiding van ontwerprijkswetgeving de parlementariërs uit het Caribische gebied actiever kunnen betrekken.
- De Staten van de Caribische landen zouden elk een permanente liaison bij de Staten-Generaal kunnen benoemen die voor landsparlementen relevant beleid en wetgeving volgt. Hij/zij zou tevens in voorkomende gevallen als bijzondere gedelegeerde kunnen functioneren. 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.
- 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. De landsregeringen en de rijksregering zouden hierover afspraken kunnen maken in een «interinstitutioneel akkoord» tot uitleg van het Statuut. Het zou in het bijzonder afspraken moeten bevatten over (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 over Koninkrijks- en landsaangelegenheden in een en dezelfde rijkswet en

---

<sup>50</sup> *Kiezen voor het Koninkrijk*, Rapport van de Commissie Democratisch Deficit, 11 november 2009 (Kamerstukken II 2009D56280), blz. 4–6.

(3) het uitgangspunt dat in (ontwerp)consensusrijkswetgeving wordt bepaald hoe deze kan worden gewijzigd of beëindigd.

#### *Afdeling advisering*

Ook de Afdeling deed in haar voorlichting uit 2011 een aantal suggesties, die deels al werden en worden toegepast.

- De Gevolmachtigde Ministers zouden de procedure voor het zogeheten intern appel binnen de Rijksministerraad vaker kunnen benutten.<sup>51</sup> Bij het intern appel zijn de verhoudingen tussen de Ministers van de landen getalsmatig meer in evenwicht.
- De Rijksministerraad zou uit zijn midden een kerngroep kunnen vormen, qua samenstelling gelijk aan die bij het intern appel, waaraan de behandeling van en beslissing in Koninkrijksaangelegenheden zou worden gedelegeerd, met de mogelijkheid om voor de besluitvorming terug te vallen op de voltallige Rijksministerraad.
- De Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zouden vaker gebruik kunnen maken van de mogelijkheid schriftelijk en mondeling inbreng te leveren bij de totstandkoming van rijkswetten. Gelet op de grote reisafstand verdient het overweging de technische mogelijkheden van videoconferencing te benutten, zodat een deel van de vergaderingen – vooral spoeddebatten – kunnen worden gehouden zonder dat vliegverkeer noodzakelijk is.
- De Afdeling achtte het staatsrechtelijk geoorloofd als de Staten van elk van de Caribische landen het recht zou worden toegekend bij verdragen die hen raken te bepalen dat deze niet stilzwijgend maar uitdrukkelijk – bij rijkswet – worden goedgekeurd.<sup>52</sup>

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

---

<sup>51</sup> Artikel 12 van het Statuut.

<sup>52</sup> Dit zou kunnen worden geregeld in de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.