

70 JAAR STATUUT VOOR HET KONINKRIJK

Samenwerking op basis van wederzijds begrip

*Advies op 2 oktober 2024 vastgesteld door
de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk*

Inhoud

Samenvatting advies	3
1 Algemene beschouwing.....	11
1.1 Waardering én wantrouwen	11
1.2 Historische context.....	12
1.3 Het Statuut en ontwikkelingen sinds 1954.....	14
1.4 Wereldwijde tendensen	18
1.5 Grotere uitdagingen voor kleinschalige besturen	23
1.6 Belang en waarde van het Statuut	24
2. Waarborgen van mensenrechten en deugdelijk bestuur	26
2.1 Inleiding.....	26
2.2 Deugdelijk bestuur.....	27
2.3 Waarborgfunctie: ingrijpen of samenwerken.....	31
2.4 Conclusie	39
3. Consensusrijkswetten en andere onderlinge regelingen	41
3.1 Inleiding.....	41
3.2 Consensusrijkswetten	42
3.3 Vormvrije onderlinge regelingen.....	46
3.4 Conclusie	48
4. Verkleining van het democratisch tekort.....	49
4.1 Inleiding.....	49
4.2 Wat is het probleem?	50
4.3 Toekomst.....	52
4.4 Conclusie	56
5. Onafhankelijke beslechting van geschillen	57
5.1 Inleiding.....	57
5.2 Bemiddeling.....	58
5.3 Wat is het probleem?	58
5.4 Geschilpunten rond de geschillenregeling	59
5.5 Conclusie	64
6. Slotbeschouwing	65
Bijlage: Gesprekspartners	68

Samenvatting advies

1. INLEIDING

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden regelt de basisstructuur van het Koninkrijk en van de formele relaties tussen de landen die er deel van uitmaken. Het Statuut werd in 1954 ondertekend door de toenmalige vertegenwoordigers van Nederland, de Nederlandse Antillen en Suriname. Deze ondertekening is bijzonder gedenkwaardig omdat daarmee officieel afscheid werd genomen van het koloniale bestel dat bestond uit het 'moederland' Nederland en de koloniën overzee.

In zeventig jaar is er veel veranderd. Suriname werd onafhankelijk in 1975 en Aruba werd een autonoom land binnen het Koninkrijk in 1986, los van de Nederlandse Antillen. In 2010 werd de Nederlandse Antillen ontmanteld. Sindsdien hebben drie Caribische eilanden de status van autonoom 'land': Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De overige drie eilanden – Bonaire, Sint Eustatius en Saba – zijn als 'bijzondere gemeenten' ondergebracht bij Nederland, het vierde land van het Koninkrijk.

Waardering én wantrouwen

Zeventig jaar na de totstandkoming van het Statuut zijn er successen geboekt. De levensstandaard in de Caribische landen is hoger dan in de meeste omringende landen. En inwoners waarderen de voordelen van het Koninkrijk. Er is dan ook nauwelijks animo om uit het Koninkrijk te stappen, al hechten de Caribische landen ook sterk aan hun autonomie. Tegelijk is het duidelijk dat de Koninkrijksrelaties in belangrijke mate worden beheerst door wantrouwen. De Caribische landen beschouwen de opstelling van het Koninkrijk (of Nederland) regelmatig als (te) hard en autoritair, met te weinig oog voor de lokale omstandigheden en onvoldoende respect voor hun autonomie. Het Koninkrijk (of Nederland) wijst de Caribische landen er regelmatig op dat zij onvoldoende slagen in het oplossen van de problemen waarmee hun burgers te maken hebben, zoals armoede, schooluitval en criminaliteit. Deze problemen zijn voor een deel terug te voeren op bestuurlijke onmacht en bestuurlijke onwil.

Kortom, het wringt in het Koninkrijk. De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk opent dit advies met een algemene beschouwing, waarin zij op de verschillende oorzaken hiervan ingaat. De structuur van het Koninkrijk, waarin Nederland ontegenzeggelijk het overwicht heeft, maakt spanning in zekere zin onvermijdelijk. Daar komt bij dat de afhankelijkheid van de Caribische landen van Nederland in de afgelopen decennia sterk is toegenomen. De overheidstaken zijn sinds 1954 veel zwaarder geworden, mede door internationale ontwikkelingen. Door hun kleinschaligheid kunnen de Caribische landen deze taken echter niet volledig op eigen kracht vervullen.

De Afdeling advisering onderkent dat de gespannen verhoudingen in het Koninkrijk niet alleen veroorzaakt worden door de disbalans tussen de landen. Er zijn ook dieperliggende oorzaken die niet met enkele maatregelen worden weggenomen. In het bijzonder valt te wijzen op de koloniale geschiedenis en het slavernijverleden, die ook doorwerken bij huidige generaties. Wat dat betreft mag hoop worden geput uit het

traject dat is ingegaan met de excuses van zowel de Koning als de minister-president van Nederland. Sindsdien lijkt er sprake van een veranderende tijdgeest, waardoor mensen op een andere manier omgaan met het verleden. Dit biedt kansen om op een constructievere wijze samen de toekomst te betreden, dat is precies het thema van dit advies. Daarom is het volgens de Afdeling nu een goed moment om stap voor stap maatregelen door te voeren die de samenwerking tussen de landen verbeteren.

Statuut nog steeds relevant

De wereld is sinds 1954 ingrijpend veranderd terwijl het Statuut nauwelijks is gewijzigd. Dit roept de vraag op of het nog wel relevant is. De Afdeling ziet deze relevantie zeker wel. De kernbegrippen in het Statuut – lokale autonomie, goed bestuur, mensenrechten, collectieve defensie, samenwerking en onderlinge bijstand – zijn nog steeds van groot belang. Daarnaast biedt het Statuut goede uitgangspunten en instrumenten om samenwerking vorm te geven. Dit betekent volgens de Afdeling dat verbeteringen mogelijk zijn zonder wijziging van het Statuut. Daarbij is het wel noodzakelijk om het Statuut en de officiële toelichting uit 1954 met de bril van 2024 te lezen: het zijn geen statische documenten maar ze moeten in de huidige context hun betekenis krijgen.

Dit advies

In dit advies formuleert de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk twee uitgangspunten voor de toekomst van ons Koninkrijk, namelijk ‘constructieve samenwerking en onderlinge bijstand’ en ‘bijdragen aan evenwichtiger verhoudingen en wederzijds begrip’. Zij adviseert de Koninkrijkspartners deze uitgangspunten als leidraad te gebruiken in hun handelen.

Deze twee uitgangspunten werkt de Afdeling in de navolgende hoofdstukken uit in een analyse en concrete aanbevelingen over verschillende kwesties die in het Koninkrijk een rol spelen: het waarborgen van mensenrechten en deugdelijk bestuur (hoofdstuk 2), en consensusrijkswetten en andere onderlinge regelingen als basis voor samenwerking (hoofdstuk 3). Om meer evenwicht in de verhoudingen te krijgen doet de Afdeling voorstellen voor vermindering van het democratisch tekort (hoofdstuk 4) en als sluitstuk suggesties voor een regeling om bepaalde bestuursgeschillen tussen Koninkrijk en landen te laten beslechten door een onafhankelijke instantie (hoofdstuk 5).

De Afdeling merkt op dat het daarbij niet nodig is dat het Statuut of de Grondwet worden gewijzigd. Tijd en energie die zou worden gestoken in wijziging van het Statuut kan beter gebruikt worden door de ruime mogelijkheden die het Statuut nu al biedt effectiever te benutten voor gerichte en praktische samenwerking ter verbetering van de aanpak van maatschappelijke problemen.

2. MENSENRECHTEN EN DEUGDELIJK BESTUUR: VAN EENZIDIG INGRIJPEN NAAR CONSTRUCTIEVE SAMENWERKING

Maatschappelijke problemen

Of het nu gaat om armoede, schooluitval en laaggeletterdheid of om milieuvervuiling, geopolitieke spanningen, internationale criminaliteit en opvang van vluchtelingen: de maatschappelijke problemen in de landen van het Koninkrijk zijn groot en divers. De

Caribische landen kunnen veel van deze kwesties niet op eigen kracht oplossen. Dit komt door hun kleinschaligheid waardoor hun bestuurlijk vermogen en uitvoeringskracht zeer beperkt zijn. Het ontbreekt hen vaak aan voldoende middelen in termen van kennis, personeel en geld.

Daarnaast moet worden bedacht dat het gaat om relatief jonge landen die nog aan het begin van een ontwikkeling staan. Naast onmacht is helaas ook sprake van onwil: door corruptie, cliëntelisme en andere integriteitskwesties is lang niet altijd duidelijk dat de maatschappelijke problemen ook bovenaan ieders agenda staan. Het is daarom van groot belang dat de Caribische landen de eigen verantwoordelijkheid serieus nemen door het openbaar bestuur op orde te krijgen en te houden. Daarnaast is het noodzakelijk om constructief samen te werken, onderling én met Nederland.

Deugdelijk bestuur en respect voor mensenrechten zijn abstracte begrippen, maar het gaat niet om een academische discussie. De hiervoor genoemde maatschappelijke kwesties hebben een direct verband met mensenrechten, zoals het recht op onderwijs of het recht op een gezonde leefomgeving. En de kwaliteit en effectiviteit van het openbaar bestuur is rechtstreeks van invloed op de publieke dienstverlening en het welzijn van burgers. Of het nu gaat om gezondheidszorg, onderwijs en armoedebestrijding of om de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Gedeelde verantwoordelijkheid

Het Statuut bevat een aparte bepaling over de naleving van mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur, die aangeeft dat dit autonome overheidstaken zijn: de landen zijn hier dus primair verantwoordelijk. Als een land deze verantwoordelijkheid niet kan of wil waarmaken, dan heeft het Koninkrijk een aanvullende verantwoordelijkheid om deze alsnog te realiseren. Deze aanvullende verantwoordelijkheid wordt de waarborgfunctie genoemd. Op deze wijze regelt het Statuut een gedeelde verantwoordelijkheid voor de naleving van mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur.

Bij de totstandkoming van het Statuut was het begrip deugdelijkheid van bestuur nog niet scherp omschreven. Dat begrip is helderder en ook ruimer geworden door de ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de ontwikkeling van het internationale beleidsconcept *good governance* en het groeiende aantal internationale (mensenrechten)verdragen.

Van ingrijpen door het Koninkrijk...

Toepassing van de waarborgfunctie kan inhouden dat het Koninkrijk eenzijdig en dwingend ingrijpt. Zulk ingrijpen is echter alleen aan de orde wanneer het land in kwestie zijn verantwoordelijkheid niet heeft waargemaakt en ook niet in staat of bereid is om zich daarin te herpakken. Ingrijpen door het Koninkrijk is daarnaast niet zonder problemen, omdat het de verhoudingen tussen de landen kan verstoren. Landen kunnen ingrijpen ervaren als een inbreuk op hun autonomie.

... naar intensievere samenwerking

De regering van het Koninkrijk moet bereid blijven om in te grijpen als dat echt nodig is. Maar het is vooral van belang om te voorkomen dát dat nodig is. Zowel het Koninkrijk als de vier landen in het Koninkrijk hebben daarin een verantwoordelijkheid. De waarborgfunctie van het Koninkrijk kan ook – en beter – worden waargemaakt als binnen het Koninkrijk en tussen de Caribische landen onderling, effectief wordt samengewerkt. Daar is alle aanleiding toe, omdat de bestuurslast van de individuele Caribische landen zeer groot is en de bestuurskracht beperkt.

Met samenwerking wordt intussen belangrijke ervaring opgedaan in het kader van de zogenoemde Landspakketten. Sinds begin 2021 wordt daarbij samengewerkt aan hervormingen met financiële steun vanuit Nederland en door oprichting van een Tijdelijke Werkorganisatie die de uitvoering door de landen ondersteunt. Het gaat om hervormingen op belangrijke terreinen zoals de versterking van de lokale economieën, gezonde overheidsfinanciën, sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs en versterking van de rechtsstaat.

Het verdient aanbeveling deze ‘pakketten’ – die nu tijdelijk van aard zijn – grondig te evalueren en te bezien of een organisatie naar analogie van de Tijdelijke Werkorganisatie op koninkrijksniveau kan worden opgericht dan wel de Tijdelijke Werkorganisatie daartoe kan worden uitgebreid. Op belangrijke terreinen zoals onderwijs, economie en armoedebestrijding zijn immers langjarige inspanningen nodig om te komen tot structurele verbeteringen. Dat lijkt de aangewezen weg om de naleving van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur structureel te verankeren. De maatschappelijke problemen in de Caribische landen zijn groot en divers. De Afdeling beveelt daarom aan prioriteit te geven aan samenwerking op het terrein van onderwijs en armoedebestrijding. Daarmee wordt het maatschappelijk fundament verstevigd voor een actieve *civil society* en een sterkere economie.

3. ONDERLINGE REGELINGEN EN CONSENSUSRIJKSWETTEN ALS BASIS VOOR SAMENWERKING

Om op structurele basis samen te werken tussen de (regeringen van de) landen is het belangrijk afspraken te maken en vast te leggen. Daarbij kan het gaan om de te bereiken doelen, de wijze waarop samenwerking vorm krijgt en de financiering en verantwoording. In de praktijk werken de landen samen op basis van twee instrumenten: vormvrije onderlinge regelingen, die het karakter hebben van een overeenkomst, en consensusrijkswetten, die volgens de procedure voor rijkswetten door het Nederlandse parlement moeten worden goedgekeurd.

Consensusrijkswetten

Er bestaat aarzeling bij de Caribische landen om het instrument van de consensusrijkswetgeving te gebruiken. Bij de totstandkoming zouden de Nederlandse organen te dominant zijn waardoor van echte consensus geen sprake is. Ook is in het verleden niet in alle consensusrijkswetten bepaald of zij eenzijdig kunnen worden opgezegd.

Gegeven de terughoudendheid bij de Caribische landen om nieuwe rijkswetten op vrijwillige basis aan te gaan, is het wenselijk dat afspraken worden gemaakt over de

besluitvorming rond consensusrijkswetten: afspraken waarin de betrokkenheid en de consensus van de Caribische landen gedurende het wetgevingsproces worden gewaarborgd. Daarmee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van gelijkwaardigheid en wederzijds begrip.

In dit advies doet de Afdeling een aantal concrete suggesties om de rijkswetprocedure zo toe te passen dat over autonome aangelegenheden geen rijkswetten tot stand gebracht kunnen worden waar de landsregeringen en de Staten niet uitdrukkelijk mee hebben ingestemd. Dit draagt bij aan de totstandkoming van consensusrijkswetten op grond van echte consensus. Bovendien adviseert de Afdeling om uitdrukkelijk in consensusrijkswetten te regelen of die eenzijdig opgezegd kunnen worden en - zo ja - onder welke voorwaarden dit mogelijk is.

Het voordeel van de consensusrijkswet is dat deze algemeen verbindende bepalingen kan bevatten en een vaste structuur kent met een procedure die waarborgen bevat voor de inbreng van de Caribische landen. De consensusrijkswet biedt de meest degelijke basis voor constructieve samenwerking die, bij toepassing van de aanbevelingen om voortdurende consensus bij de totstandkoming te waarborgen, ook democratisch gelegitimeerd is door het akkoord van de parlementen.

Vormvrije onderlinge regelingen

Naast de mogelijkheid om samen te werken via de consensusrijkswet, kan dat ook via de vormvrije onderlinge regeling. Het Statuut regelt niets over de vorm of inhoud ervan, en daarmee is deze vormvrij. Dat maakt het een flexibel instrument dat veel mogelijkheden biedt. Wel is van belang erop te wijzen dat een ieder verbindende regels in een wet thuishoren; de vormvrije onderlinge regeling is daartoe niet gemachtigd, tenzij deze voor goedkeuring in wetsvorm door de parlementen van de betreffende landen wordt aanvaard.

Bij de besluitvorming over een consensusrijkswet ligt het zwaartepunt bij de Nederlandse organen. Bij het sluiten en het opzeggen van vormvrije onderlinge regelingen zijn de verhoudingen daarentegen gelijkwaardiger. Daarnaast is de vormvrije onderlinge regeling bij uitstek geschikt voor het vastleggen van samenwerkingsafspraken tussen de Caribische landen.

Beide instrumenten bieden dus een basis voor samenwerking, elk met voor- en nadelen. Wel kan het gebruik van consensusrijkswetten worden vergroot wanneer de landen procedureafspraken maken over het gebruik van dit instrument. Als het consensusvereiste voldoende wordt getoetst bij de totstandkoming en als de voorwaarden voor opzegging bewust en evenwichtig zijn afgewogen, zal er minder aarzeling zijn bij de Caribische landen om een consensusrijkswet aan te gaan.

4. GELIJKWAARDIGHEID: NAAR MEER EVENWICHTIGE VERHOUDINGEN

Niet gelijk – wel gelijkwaardig

Gelijkwaardigheid is een kernbegrip in het Statuut en een belangrijk terugkerend thema in het debat over de verhoudingen in het Koninkrijk. Dat komt voort uit het feit dat de

verhoudingen feitelijk zeer ongelijk zijn. Nederland heeft in vrijwel elk opzicht (bevolking, economie, financiën, bestuurskracht) de overhand, wat numeriek leidt tot ongelijke verhoudingen. Geheel oplosbaar is dit niet. Toch kunnen enkele maatregelen er wel voor zorgen dat Caribische landen en hun inwoners meer *gelijkwaardigheid* ervaren. Daarmee kan ook de legitimiteit van het Koninkrijk worden vergroot. De Afdeling adviseert op de volgende manieren meer balans in de verhoudingen te brengen.

Kiesrecht

De meeste Nederlanders die wonen in de Caribische landen zijn uitgesloten van het kiesrecht voor de Tweede Kamer en hebben ook geen invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dit terwijl het Nederlandse parlement wel de Koninkrijkswetten vaststelt en de Koninkrijksregering controleert, bij gebrek aan een formeel Koninkrijksparlement. Hierover is al vele jaren debat. De Afdeling meent dat na afweging van alle argumenten voor en tegen het wenselijk is om het actief kiesrecht toe te kennen aan de Nederlandse inwoners van de Caribische landen. Nu doet bijvoorbeeld de situatie zich voor dat Nederlanders in het Franse deel van Sint Maarten (Saint Martin) wel kunnen stemmen voor de Tweede Kamer, maar Nederlanders in het Caribische land Sint Maarten niet. Alleen inwoners van de Caribische landen die minstens tien jaar in Nederland hebben gewoond, hebben bij terugkeer naar hun land stemrecht voor de Tweede Kamer.

Het is verder weinig consequent dat Nederlanders in de Caribische landen wel kandidaat mogen zijn voor een zetel in de Tweede of Eerste Kamer en dat ze ook mogen stemmen voor het Europees Parlement. Toekennen van het actief kiesrecht voor het Nederlandse parlement aan alle Nederlanders, ook die in de Caribische landen wonen, is van meer dan alleen praktische betekenis en is dan ook niet te reduceren tot een kosten-baten-afweging. Het is ook symbolisch belangrijk: er blijkt uit dat alle landen en alle burgers in het Koninkrijk gelijkwaardig zijn en zich dat ook zo realiseren. In de loop van de tijd zou het kiesrecht kunnen leiden tot meer onderling begrip tussen de landen en een betere basis voor samenwerking tussen de landen en het Koninkrijk.

Positie Gevolmachtigde Ministers

De Rijksministerraad bestaat uit de Nederlandse ministerraad aangevuld met de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze Gevolmachtigde Ministers zijn niet rechtstreeks verantwoording verschuldigd aan een van de vier parlementen. De Koninkrijksregering als geheel is dat wel, maar alleen aan het parlement van het land Nederland. De Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben daardoor niet de mogelijkheden die de Tweede en de Eerste Kamer hebben om de Koninkrijksregering ter verantwoording te roepen.

Het is uiteindelijk aan de Gevolmachtigde Ministers om de Caribische belangen in de Rijksministerraad te behartigen. Dat is geen eenvoudige opgave, gegeven de verhoudingen binnen de Rijksministerraad. De Afdeling geeft daarom in overweging de positie van de Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad te verstevigen. Dit kan door bijvoorbeeld procedure-afspraken te maken op grond waarvan zij meer ruimte krijgen hun standpunt naar voren te brengen. Uitgangspunt daarbij is dat de Caribische landen personen benoemen die over eigenschappen beschikken die passen bij de

zwaarte van de functie. Daarbij is van belang dat eenmaal benoemde Gevolmachtigde ministers de tijd krijgen om een netwerk op te bouwen.

Regeling voor de beslechting van geschillen

De getalsmatige verhouding betekent dat de Caribische landen makkelijk overstemd kunnen worden door het land Nederland. Dit is natuurlijk vooral van belang bij verschil van mening. Het Statuut bevat daarom sinds 2010 de verplichting om een regeling te maken waarbij geschillen tussen de landen en het Koninkrijk kunnen worden beslecht. Veertien jaar later is er echter nog steeds geen regeling en is de vormgeving zelf onderwerp van geschil. De Afdeling pleit ervoor om nieuwe energie te steken in de vormgeving van een regeling en doet daarvoor concrete suggesties in het advies. Op voorhand wijst de Afdeling op het belang van een goed gesprek om escalatie te voorkomen. Vanuit dit oogpunt is het belangrijk om al in een vroeg stadium met elkaar in gesprek te gaan en er samen uit te komen, bijvoorbeeld door bemiddeling.

De Afdeling adviseert om de algemene geschillenregeling in ieder geval te laten gaan over concrete besluitvorming waarmee de Koninkrijksregering ingrijpt in het bestuur van de landen, en om ervoor te zorgen dat de juridische aspecten van een geschil bindend kunnen worden beslecht. Een geschil kan daarnaast ook gaan om niet-juridische aspecten, die meer op het terrein van beleid en bestuur liggen. Voor die aspecten zou kunnen worden bepaald dat het standpunt van de geschilleninstantie over dergelijke beleidsvragen zal hebben te gelden als een advies waarvan alleen op (zeer) zwaarwegende gronden kan worden afgeweken. Op die manier kan het overwicht van Nederland binnen de Rijksministerraad immers in zekere mate worden gecompenseerd.

Op de vraag welke instantie als geschilleninstantie moet worden aangewezen zijn verschillende antwoorden denkbaar, variërend van een rechterlijke instantie tot de Afdeling advisering. Maar als ook over beleidsafwegingen moet worden geoordeeld, ligt een rechterlijke instantie minder voor de hand. De Afdeling adviseert om hoe dan ook aan te sluiten bij een bestaande instantie en niet, zoals eerder is voorgesteld, een apart college of een aparte Afdeling te creëren. De behandeling van een geschil zal zo soepeler en efficiënter kunnen verlopen.

5. AANBEVELINGEN

Op grond van het bovenstaande komt de Afdeling tot de volgende aanbevelingen aan de landen van het Koninkrijk.

Intensiveer de samenwerking

- 1) Ga bij samenwerking uit van lokale behoeften en wensen, grijp autonomie niet aan als reden om samenwerking af te wijzen.
- 2) Versterk de deugdelijkheid van het bestuur in de Caribische landen van het Koninkrijk volgens de criteria die zijn afgesproken in 2006 in aanloop naar de opheffing van de Nederlandse Antillen, en conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het internationale concept 'good governance'.

- 3) Intensiveer de bestuurlijke samenwerking tussen de landen, zodat het Koninkrijk alleen nog in uitzonderlijke gevallen eenzijdig hoeft in te grijpen. Leg prioriteit bij onderwijs en armoedebestrijding.
- 4) Onderzoek de mogelijkheden van bestuurlijke samenwerking tussen de Caribische landen van het Koninkrijk onderling om hun bestuurs- en uitvoeringskracht te vergroten.
- 5) Consensusrijkswetten zijn een goede basis voor samenwerking. Om belemmeringen die worden ervaren bij de inzet van dit instrument weg te nemen, adviseert de Afdeling om afspraken te maken over de totstandkoming en de opzegging van consensusrijkswetten.

Meer gelijkwaardigheid tussen de landen en de burgers van het Koninkrijk

- 6) Bevorder dat de rechten van de mens en fundamentele vrijheden zoveel mogelijk in alle delen van het Koninkrijk en voor alle burgers gelden.
- 7) Geef Nederlanders die wonen in de Caribische landen van het Koninkrijk op dezelfde wijze invloed als andere Nederlanders op de samenstelling van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.
- 8) Verstevig, ervan uitgaande dat personen met voor deze zware functie passende eigenschappen worden benoemd, de rol en positie van de Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad. Overweeg of zij kunnen aanblijven na een regeringswisseling zodat zij de tijd krijgen om zich in te werken en een netwerk op te bouwen.
- 9) Voorzie in een regeling waarmee geschillen tussen het Koninkrijk en de landen van het Koninkrijk kunnen worden beslecht. Wijs een bestaand orgaan aan als geschilleninstantie en zorg ervoor dat die een bindend oordeel kan vellen over de juridische aspecten van een geschil in het kader van de uitoefening van toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk en over de interpretatie van het Statuut. Overweeg daarnaast om deze instantie een zwaarwegend advies te laten geven over beleidskwesties die in dat kader worden voorgelegd.

1 Algemene beschouwing

1.1 Waardering én wantrouwen

Het Statuut bracht in 1954 een Koninkrijk ‘nieuwe stijl’ tot stand. Het bestaat nu uit vier autonome landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De organen van het Koninkrijk zijn verantwoordelijk voor het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van het Koninkrijk. Op de overige terreinen zijn de landen autonoom, al biedt het Statuut ruimschoots mogelijkheden voor samenwerking en onderlinge bijstand tussen de landen.

Sinds 2010 worden de kleinere Caribische eilanden (Bonaire, Saba en Sint Eustatius) rechtstreeks vanuit Nederland bestuurd. Hun economische en maatschappelijke problemen lijken op die van de Caribische landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, maar hun staatkundige positie is wezenlijk anders. Daarom worden ze in dit advies grotendeels buiten beschouwing gelaten.

Zeventig jaar na de totstandkoming van het Statuut zijn er zeker successen geboekt. De levensstandaard in de Caribische landen van het Koninkrijk is hoger dan in de meeste omringende landen. Inwoners waarderen de voordelen van het Koninkrijk, zoals het gemeenschappelijke paspoort en de gezamenlijke defensie. Er zijn goede voorbeelden van culturele uitwisseling en van samenwerking binnen het Koninkrijk, bijvoorbeeld binnen de rechterlijke macht. Wie de Koninkrijksrelaties op politiek-bestuurlijk niveau in ogenschouw neemt, constateert echter dat deze in belangrijke mate worden beheerst door wantrouwen.

De Caribische landen beschouwen de opstelling van het Koninkrijk (of Nederland) regelmatig als (te) hard en autoritair, met te weinig oog voor de lokale omstandigheden en onvoldoende respect voor hun autonomie. Het Koninkrijk (of Nederland) wijst de Caribische landen er regelmatig op dat zij onvoldoende slagen in het oplossen van de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke problemen waarmee zij te kampen hebben, zoals cliëntelisme en corruptie, armoede, schooluitval en criminaliteit. Wanneer de landen binnen het Koninkrijk proberen samen te werken om deze uitdagingen aan te gaan verloopt deze samenwerking dikwijls weinig soepel. Met andere woorden: het spant en wringt in het Koninkrijk.¹

In deze algemene beschouwing brengt de Afdeling enkele ontwikkelingen voor het voetlicht die van belang zijn om de problemen binnen het Koninkrijk te begrijpen. De Afdeling bespreekt allereerst enkele historische factoren. Het is van belang te begrijpen in welke context het Statuut tot stand is gekomen en hoe de (bredere koloniale) geschiedenis nog steeds doorwerkt in de Koninkrijksverhoudingen. Vervolgens komt de structuur van het Statuut aan de orde, alsmede ontwikkelingen die sinds 1954 binnen het Koninkrijk hebben plaatsgevonden. Tot slot komen ook internationale

¹ In dit verband wordt ook wel gesproken over ‘ongemak’, zie ook G. Oostindie & W. Veenendaal, *Ongemak. Zes Caribische eilanden en Nederland*, Amsterdam: Prometheus, 2022.

ontwikkelingen aan de orde. De wereld is niet meer hetzelfde als in 1954, en ook dat speelt een rol in het begrijpen van de huidige uitdagingen voor het Koninkrijk.

De invalshoek van dit advies

Dit advies concentreert zich op de staatkundige verhoudingen tussen de vier landen die samen het Koninkrijk der Nederlanden vormen. Vanuit deze invalshoek wordt bekeken wat de mogelijkheden zijn die het Statuut biedt en welke problemen zich in de praktijk daarbij voordoen. Daardoor blijven twee andere dimensies noodzakelijkerwijs grotendeels buiten beschouwing.

De eerste dimensie betreft de drie openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, samen aangeduid als Caribisch Nederland. Zij vormden tot 2010 nog een onderdeel van het land Nederlandse Antillen, maar zijn bij de opheffing van dat land openbare lichamen geworden binnen het land Nederland. De Afdeling heeft hier in een voorlichting aandacht aan besteed.²

Een tweede dimensie is de positie van de Caribische landen in de Caribische regio en in hun verhouding tot de Verenigde Staten en Latijns-Amerika. Ook deze dimensie is zeker niet onbelangrijk – men denke alleen al aan de gerichtheid op toeristen en de betekenis van de Amerikaanse dollar – maar blijft vanwege de gekozen invalshoek in dit advies grotendeels buiten beschouwing.

1.2 Historische context

Het Statuut is een product van zijn tijd. De totstandkoming en de inhoud ervan kunnen niet los worden gezien van de historische context. Die context kan als volgt worden samengevat: Nederland stond internationaal onder druk om te dekoloniseren. Dit betekende voor de Caribische delen van het Koninkrijk niet dat zij onafhankelijk zouden worden (daar was op de Caribische eilanden ook weinig animo voor), maar wel dat zo snel mogelijk nieuwe staatkundige verhoudingen, gestoeld op noties van gelijkwaardigheid, tot stand gebracht moesten worden. Overigens was binnen de Nederlandse overheid nog weinig sprake van de thans breed gevoelde overtuiging dat koloniaal bestuur onrechtvaardig en onjuist was.

De Tweede Wereldoorlog was voor Nederland een breekpunt in de koloniale geschiedenis, zoals dat ook gold voor andere Europese koloniale machten. De politiek van Nederland was voornamelijk gericht op het behoud van Nederlands-Indië.³ Het was echter duidelijk dat voortzetting van het koloniale beleid het imago en de belangen van Nederland ernstig zou schaden. Al tijdens de oorlog zetten de Verenigde Staten de Nederlandse regering in ballingschap in Londen onder druk om in ieder geval een plan van aanpak voor dekolonisatie ná de oorlog aan te kondigen. Die druk droeg al in 1942 bij aan een eerste schets van de toekomstige verhoudingen: één Koninkrijk op hechte grondslag van volledig deelgenootschap, maar met interne zelfstandigheid van de

² Voorlichting van 17 juli 2019 betreffende de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK (W04.18.0286), Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300-IV, nr. 11.

³ Zie voor een beschrijving van deze politiek door de eeuwen heen en de oorzaken en uitingvormen van deze gerichtheid op Nederlands-Indië, G. Oostindie & I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden: het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000, Deel I, 1940-1954*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001, p. 13-21.

verschillende rijkssdelen.⁴ Deze gezamenlijkheid en zelfstandigheid, die tot uitdrukking komt in de preambule en in de hoofdlijnen van het Statuut, vormden belangrijke uitgangspunten voor de toekomst - uitgangspunten die overigens vooral tot stand kwamen door druk van buitenaf.

Tussen 1945 en 1954 kwam het koloniale beleid van Nederland verder onder druk te staan. Dit kwam tot uitdrukking in de internationale veroordeling van de koloniale oorlog in Indonesië, dat uiteindelijk onafhankelijk werd. Daarnaast werd de internationale steun voor zelfbeschikking van volken vastgelegd in het VN-Handvest en maakten staten in de Caribische regio zich sterk voor dekolonisatie.⁵ Nederland was zich bewust van zijn kwetsbare positie in dit verband, terwijl de Caribische bevolking juist internationale steun voelde.

In november 1945 vroegen hun vertegenwoordigers zelfbewust om wijziging van de staatkundige verhoudingen en met name om autonomie en toekenning van algemeen kiesrecht voor de Staten zelf.⁶ Dit alles creëerde een situatie waarin Nederland tegemoetkwam aan wensen vanuit de Caribische delen van het Koninkrijk, hoewel er ook twijfels waren over de draagkracht van de nieuwe landen.⁷ In 1948 werd het algemeen kiesrecht in de Caribische landen ingevoerd. Het Statuut kwam dan ook tot stand langs democratische weg, met instemming van de Staten.

De huidige staatkundige structuur zou er niet zijn zonder het koloniale verleden. Sinds enkele decennia worden meer inspanningen gedaan om de dialoog over dit verleden op gang te brengen. De Afdeling wijst in dit verband op de excuses voor het slavernijverleden, waarvan zij het belang al eerder onderschreef.⁸

Erkenning van de persoonlijke doorwerking van dat verleden is van belang, evenals erkenning van de rol die het koloniale verleden nog altijd speelt in de Koninkrijksverhoudingen.⁹ Besef hiervan draagt bij aan een constructieve en

⁴ Radiotoespraak van Koningin Wilhelmina, https://nl.wikisource.org/wiki/Radiotoespraak_Wilhelmina_7_december_1942 (geraadpleegd op 18 september 2024).

⁵ A.G. Croes, *De herdefiniëring van het Koninkrijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006, p. 8-9.

⁶ De Staten van Curaçao schreven "dat het bestuursstelsel van Curaçao zoodanig verouderd is, dat het niet meer past in de moderne staatkundige opvattingen, waardoor het volkomen ongeschikt is voor de huidige Curacaosche staathuishouding en zelfs van dien aard, dat het nergens meer zou worden aanvaard; dat de Staatsregeling, waarop dit bestuur steunt, gansch in strijd is met de rechtsovertuiging der Curaçaosche bevolking en geen rekening houdt met het gerechtvaardigde verlangen der bevolking naar een gekozen, ware volksvertegenwoordiging..." (Kamerstukken II 1947/48, 650, nr. 4, bijlage H).

⁷ G. Oostindie & I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden: het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000, Deel I, 1940-1954*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001, p. 150-153.

⁸ Advies van 6 maart 2024 over Besluit geslachtsnaamswijziging nazaten van tot slaaf gemaakten en tijdelijke bekostiging (W16.23.00392), Stct. 2024, nr. 14696.

⁹ Dit komt regelmatig tot uiting, soms ook om strategische redenen. 'Koloniale houding' Nederland stoort Aruba', *Antilliaans Dagblad*, 17 november 2023; 'Sint Maarten confronts Netherlands over coronavirus aid', *Washington Post*, 10 maart 2021; 'Plots is onafhankelijkheid Curaçao inzet verkiezingen', *Trouw*, 7 april 2017; 'Oud-premier Antillen verwijt Balkenende machtsmisbruik', *Nu.nl*, 13 december 2008.

toekomstgerichte dialoog tussen de verschillende delen van het Koninkrijk. Tegelijkertijd lijkt niet iedereen in Nederland zich bewust van de doorwerking van het koloniale verleden en de zwaarte die dit met name voor de Caribische delen van het Koninkrijk in zich draagt. Dat is ook begrijpelijk. Het slavernijverleden is voor de meeste Europese Nederlanders geen onderdeel van hun persoonlijke geschiedenis en leeft mede daarom minder sterk in Nederland dan in de Caribische delen van het Koninkrijk.

1.3 Het Statuut en ontwikkelingen sinds 1954

a. De structuur van het Koninkrijk

De tekst van het Statuut heeft in zeventig jaar inhoudelijk weinig veranderingen ondergaan. Het Koninkrijk is in samenstelling veranderd, maar is qua bevoegdheden, instituties en procedures voor het overgrote deel hetzelfde gebleven.

Over de staatkundige duiding van het Koninkrijk is veel geschreven.¹⁰ Op het eerste oog is het Koninkrijk een federatie met vier autonome delen (landen), waarbij de federatie alleen bevoegd is op expliciet omschreven terreinen, die met name betrekking hebben op nationaliteit, defensie en buitenlandse betrekkingen.¹¹ Men zou in dit idee gesterkt kunnen worden door de constatering dat de landen hun eigen ambten en bevoegdheden hebben, die alle overheidsterreinen bestrijken behalve hetgeen voorbehouden is aan het Koninkrijk. Bovendien kunnen de Koninkrijkstaken, opgesomd in het Statuut, niet worden uitgebreid zonder dat de volksvertegenwoordigingen van alle landen hiermee hebben ingestemd.¹² Ten slotte bezitten de Caribische landen zelfbeschikkingsrecht, wat inhoudt dat zij uit het Koninkrijk kunnen stappen.¹³

Wie meer inhoudelijk kijkt, constateert dat het Koninkrijk geenszins een federatie is. Het Koninkrijk heeft bepaalde (toezichts)taken die niet passen bij een federatie.¹⁴ Het bestuurlijk toezicht (zonder rechterlijke controle) wordt vaak genoemd, maar ook de verplichting bepaalde wijzigingen van de eigen constitutie ter voorafgaande instemming aan de Koninkrijksregering voor te leggen past niet bij federatieve uitgangspunten.¹⁵ Daarnaast heeft het Koninkrijk enkel in formele zin eigen ambten, zoals de Rijksministerraad en de Raad van State van het Koninkrijk. In de praktijk zijn dit Nederlandse ambten, aangevuld met leden uit de Caribische landen.

¹⁰ Zie onder andere C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 21-27; R.R. Santos do Nascimento, *Het Koninkrijk ontsluit*, Apeldoorn/Antwerpen: 2016 o.a. hoofdstuk 1, paragraaf 1.2 en hoofdstuk 3, paragraaf 1.4; A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 105-108; Kortmann/Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2021, p. 108-117.

¹¹ Artikel 3, eerste lid, Statuut.

¹² Artikel 55 Statuut.

¹³ Dit recht vloeit voort uit de rechtsorde van het Koninkrijk, en is expliciet gewaarborgd voor Aruba, dat oorspronkelijk uit het Koninkrijk zou treden (zie artikelen 58-60 van het Statuut); C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 31.

¹⁴ Welke zijn opgenomen in paragraaf 4 van het Statuut en in de Reglementen voor de Gouverneurs.

¹⁵ Artikel 44, eerste lid, Statuut. A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 107.

Bij de totstandkoming van het Statuut is bewust gekozen voor een Koninkrijksconstructie zonder 'eigen' Koninkrijksinstituten. De belangrijkste bezwaren waren dat een eigenstandige Koninkrijksstructuur te zwaar was voor de Caribische landen met een, in vergelijking met Nederland, geringe bevolkingsomvang. Een dergelijke structuur zou een te groot beslag leggen op de beperkte personele capaciteit van de Caribische landen.¹⁶

De argumenten voor deze constructie zijn nog steeds valide gezien de verschillen tussen Nederland en de Caribische landen, bijvoorbeeld in bevolkingsomvang en bestuurskracht. Hierbij spelen de veranderingen die zich sinds 1954 in het Koninkrijk hebben voorgedaan (zoals hierna beschreven) eveneens een rol. Tegelijkertijd draagt de juridische structuur van het Koninkrijk, die bijvoorbeeld niet beschikt over een federale instantie voor de beslechting van geschillen tussen Koninkrijk en landen of over een Koninkrijksparlement, bij aan gevoelens van ongelijkwaardigheid en wantrouwen van de Caribische landen binnen het Koninkrijk. Aan deze gevoelens kan tegemoetgekomen worden, door bijvoorbeeld te voorzien in een adequate geschillenregeling en door het verkleinen van het democratisch tekort. De Afdeling doet daartoe in de navolgende hoofdstukken enkele suggesties.

b. Veranderingen binnen het Koninkrijk

i. Ontwikkeling van de Koninkrijksrelaties

Na 1954 was er een periode van relatieve kalmte in de nieuwe staatkundige verhoudingen. Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen waren de landen binnen het Koninkrijk, en de Nederlandse Antillen fungeerde als tussenlaag tussen Koninkrijk en individuele Caribische eilanden. Aan deze kalmte kwam een eind door de opstand van Willemstad van 30 mei 1969. Wat was begonnen als een arbeidsconflict, verbreidde zich onder een breder gedragen volksprotest, met name tegen de Antilliaanse politieke elite gericht.¹⁷ Op verzoek van de Antilliaanse regering ging Nederland akkoord met de inzet van mariniers om de opstand te helpen onderdrukken. Dit leidde internationaal tot felle reacties, wat eraan bijdroeg dat Nederland het voortbestaan van de Koninkrijksbanden als een internationaal afbreukrisico ging zien.¹⁸

Suriname werd in 1975 onafhankelijk van het Koninkrijk, waardoor het Koninkrijk sindsdien uit twee landen bestond: Nederland en de Nederlandse Antillen. Vanuit Nederland werd er de voorkeur aan gegeven dat ook de Nederlandse Antillen, als

¹⁶ De Afdeling zette deze geschiedenis eerder uiteen in de 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 (W01.16.0217/Vo/K), 11 november 2016, Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 27570 (R 1672).

¹⁷ Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de opstand in Willemstad: P. Comenencia, *Verdeeld Koninkrijk: Pleidooi voor nieuw elan in Koninkrijksrelaties*, Utrecht: Eburon 2020, p. 60-65.

¹⁸ A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 66. Zie ook K. Croese, *Interventie op afspraak, Nederlandse mariniers op Curaçao*, Zutphen: Walburg Pers 1998. Zie voor de gang van zaken omtrent het verzoek tot bijstand p. 51-53.

geheel, onafhankelijk zou worden. Het liep anders. Aruba kwam in 1986 los van het Nederlands-Antilliaanse staatsverband (de *status aparte*) en zou in 1996 onafhankelijk worden. Nederland had overigens beperkte aandacht voor de structurele problemen in de Caribische delen van het Koninkrijk. Men achtte de kans groot dat de Caribische landen onafhankelijk zouden worden en zélf de volledige verantwoordelijkheid zouden dragen voor het waarborgen van integriteit van bestuur, het oplossen van economische problemen en het tegengaan van de groeiende invloed van grensoverschrijdende criminaliteit. Aruba bleef uiteindelijk naar eigen wens onderdeel van het Koninkrijk en daarmee groeide het besef dat voor géén van de Caribische delen onafhankelijkheid op afzienbare termijn in de rede lag.¹⁹

Sinds de jaren zeventig zijn er op verschillende momenten staatkundige referenda op de eilanden georganiseerd. Hieruit blijkt weinig draagvlak voor onafhankelijkheid. Dat wil overigens niet zeggen dat onafhankelijkheidsbewegingen in de landen (en binnen de openbare lichamen) niet bestaan. Het recht op staatkundige onafhankelijkheid voor de Caribische delen van het Koninkrijk wordt ook breed erkend.²⁰ Desondanks constateert de Afdeling dat binnen het Koninkrijk staatkundige banden tussen Nederland en de Caribische landen en openbare lichamen als een gegeven moeten worden gezien, al kunnen opvattingen uiteenlopen over de vraag hoe die banden er uit zouden moeten zien. Het Koninkrijk is vooralsnog een blijvende realiteit, en daarmee zijn alle Koninkrijkspartners het aan elkaar, maar zeker ook aan hun inwoners, verplicht het Koninkrijk zo goed mogelijk te laten functioneren.²¹

ii. Herstructurering van het Koninkrijk

Met de status aparte van Aruba was het startschot gegeven voor de verdere desintegratie van de Nederlandse Antillen. Ook Curaçao en Sint Maarten streefden naar een status als autonoom land. Dit werd bewerkstelligd met de ontmanteling van de Nederlandse Antillen in 2010. Bonaire, Sint Eustatius en Saba integreerden in het land Nederland als openbare lichamen.

Elk van de drie Caribische landen heeft sindsdien een directe band met het Koninkrijk, zonder het bovenliggend staatsverband dat de Nederlandse Antillen was. Dit betekent dat deze landen elk voor zich voor vele uitdagingen staan die bij deze status horen. Die uitdagingen zijn de afgelopen decennia eerder groter dan kleiner geworden en raken aan het verwezenlijken van fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur, zoals het Statuut het voorschrijft in artikel 43. Deze uitdagingen worden aangegaan met een kleinere bestuurskracht dan voorheen en binnen een kleinschalige gemeenschap.

¹⁹ Oostindie & Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden: het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000, Deel III, 1975-2000*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001, o.a. hoofdstuk 11.

²⁰ Zie o.a. Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 113.

²¹ “65 jaar Statuut: een kwetsbaar Koninkrijk!”, Toespraak van de vice-president van de Raad van State, 4 november 2019 (beschikbaar via www.raadvanstate.nl); P. Comenencia, *Verdeeld Koninkrijk: Pleidooi voor nieuw elan in Koninkrijksrelaties*, Utrecht: Eburon 2020, p. 128-129.

Sinds de overgang van het Antilliaanse staatsverband naar drie autonome landen in 1986 en 2010 zijn voorbeelden van bovengenoemde uitdagingen duidelijk blootgelegd. De Eilandenregeling Nederlandse Antillen bevatte de beleidsterreinen waarvoor het land Nederlandse Antillen verantwoordelijk was. Voor wat overbleef waren de eilandgebieden verantwoordelijk. In 2010 kregen Curaçao en Sint Maarten, net als eerder Aruba, voor hun grondgebied alle taken die voorheen de Nederlandse Antillen hadden toebehoord. Met name voor Sint Maarten, waar in tegenstelling tot Curaçao niet het bestuurlijk centrum van de Nederlandse Antillen was gevestigd, is dit een zware opgave.

Daarbij verdient het aantekening dat, ondanks de schaalverkleining in 2010, ieder Caribisch land beschikt over dezelfde instituties als voorheen de Nederlandse Antillen, zoals bijvoorbeeld een Raad van Advies, een Algemene Rekenkamer en een Ombudsman. Dergelijke instituties zijn van groot belang voor het functioneren van een democratische rechtsstaat. Toch moet niet uit het oog verloren worden dat het opbouwen en laten functioneren van dergelijke instituties een serieus beslag leggen op de beschikbare menskracht.

Ook andere organisaties vissen in deze vijver. Zo kwam in Sint Maarten, na interventie door de Koninkrijksregering, de Integriteitskamer tot stand, als voorwaarde voor steun na de orkanen Irma en Maria. Ook werd daar een National Recovery Project Bureau opgezet als counterpart voor de Wereldbank voor het begeleiden en uitvoeren van projecten die met het geld van het na de orkanen Irma en Maria opgezette Trustfonds werden bekostigd. Tot slot kan in dit verband nog gewezen worden op de Tijdelijke Werkorganisatie die de drie Caribische landen ondersteunt bij de uitvoering van hervormingen die tussen Nederland en de Caribische landen zijn afgesproken. Al deze instituties verrichten belangrijk werk, maar ook zij doen een significant beroep op de beschikbare menskracht.

In het land Nederland wordt algemeen onderkend dat gemeenten zware taken en verantwoordelijkheden hebben. Alle gemeenten werken dan ook regionaal samen om een groot deel van deze taken op een deugdelijke en financieel verantwoorde manier te kunnen vervullen. Bovendien is er al tientallen jaren een ontwikkeling gaande waarbij kleinere gemeenten worden samengevoegd om de bestuurskracht te vergroten en de dienstverlening aan de burgers te verbeteren.

De drie Caribische landen hebben aanzienlijk meer taken en verantwoordelijkheden dan Nederlandse gemeenten. Ze hebben een groot deel van de taken die in het land Nederland worden uitgeoefend door Rijk en provincies. Ze dragen bijvoorbeeld ook verantwoordelijkheid voor internationale verkeershubs, zoals vliegvelden en havens, voor het verzekeren van een minimale levensstandaard, voor het financieren van funderend onderwijs en voor het beschermen tegen klimaat- en milieurampen. En dat voor landen die qua inwonertal vergelijkbaar zijn met gemeenten als Zaanstad (Curaçao), Delft (Aruba) en Beverwijk (Sint Maarten), terwijl zij, anders dan deze gemeenten, door hun insulaire positie tamelijk geïsoleerd zijn.

Bovendien moeten deze uitdagingen worden aangegaan binnen een politieke cultuur die, in de woorden van voormalig minister-president van de Nederlandse Antillen Don Martina, “zich blijkbaar [...] niet voldoende in positieve zin [heeft] ontwikkeld.”²² Kleine samenlevingen, waar een deel van de bevolking in armoede leeft, zijn vatbaar voor cliëntelisme. Politici beloven voor hun achterban te ‘zorgen’ en de achterban verwacht dit ook.²³ Dit leidt onder andere tot een groter beroep op sociale voorzieningen, een groeiende overheid en een situatie waarin gezagsdragers nauwelijks worden gecontroleerd door hun kiezers of de media.

In zijn toespraak ter gelegenheid van zestig jaar Statuut concludeerde Martina dat te weinig aandacht is uitgegaan naar het ontwikkelen en regelen van de politieke cultuur. Zijn betoog bevatte een uitnodiging “diep na te denken over hoe wij ons bestuur kunnen verbeteren en hoe wij inhoud kunnen geven aan de algemene principes van goed bestuur, integriteit, transparantie, consistentie, coherentie, comptabiliteit, inspraak en bovenal doelmatigheid en doeltreffendheid van en binnen het bestuur.”²⁴

Tussen 1954 en 2010 was er in de relatie tussen het land Nederland en de Caribische delen van het Koninkrijk één variant, namelijk die van gelijkwaardige landen binnen het Koninkrijk. Sinds 2010 zijn de Caribische delen in twee te onderscheiden soorten relaties tot Nederland komen te staan. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn landen binnen het Koninkrijk; Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn als openbare lichamen onderdeel van Nederland. Dit leidt ook op maatschappelijk niveau tot verschillen tussen de Caribische delen van het Koninkrijk.

Deze verschillen zijn goed zichtbaar bij de Benedenwindse eilanden Aruba, Curaçao en Bonaire door de fysieke nabijheid van deze eilanden. Op economisch gebied, bijvoorbeeld voor wat betreft reële economische groei, werkloosheid en BBP per capita, doet Bonaire het beter dan de Koninkrijksbuurlanden.²⁵ Nederland treft in toenemende mate maatregelen om de levensstandaard op Bonaire te verhogen en de armoede terug te dringen. Hierdoor ontstaan steeds grotere verschillen op sociaaleconomisch gebied tussen de Caribische landen en de openbare lichamen. Nog meer dan voorheen ontstaat een Koninkrijk met ‘wisselende snelheden’, waarvan de autonome landen (en de inwoners daarvan) negatieve effecten kunnen ondervinden. Bonaire wordt bijvoorbeeld aantrekkelijker voor gekwalificeerde werknemers van Curaçao en Aruba, die juist zo hard nodig zijn om de uitdagingen in eigen land aan te gaan. Dit alles maakt een intensivering van de samenwerking tussen Nederland en de Caribische landen des te belangrijker.

1.4 Wereldwijde tendensen

²² Toespraak van de voormalige Minister-President van de Nederlandse Antillen Don Martina ter gelegenheid van de Herdenking van 60 jaar Statuut op 15 december 2014, p. 5.

²³ Zie o.a. W. Veenendaal, ‘Iedereen kent iedereen’, De invloed van kleinschaligheid en informele politiek op bestuur in Caribisch Nederland’, *Beleid en Maatschappij* 2017 (44).

²⁴ Toespraak van de voormalige Minister-President van de Nederlandse Antillen Don Martina ter gelegenheid van de Herdenking van 60 jaar Statuut op 15 december 2014, p. 8.

²⁵ Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland, 2023, *Een waardig bestaan - Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid*, p. 68.

a. Internationale afhankelijkheid en haar neveneffecten

Dat de wereld er nu anders uitziet dan in 1954 behoeft geen betoog. De buitenwereld heeft altijd al een grote invloed gehad op de Caribische delen van het Koninkrijk. Die invloed is de afgelopen decennia nog sterker geworden. Dat heeft positieve en negatieve consequenties.

Een positief effect is het belang van 'de buitenwereld' voor de economische ontwikkeling. Al lang voor 1954 kreeg deze ontwikkeling een impuls doordat grote olieraffinaderijen zich er vestigden. In dit verband kan ook gewezen worden op de financiële sector. Beide sectoren verloren om uiteenlopende redenen hun relevantie voor de economieën van de Caribische landen, die zich sterk gingen richten op het internationaal toerisme.

De grote verbondenheid met de buitenwereld maakt de landen echter ook kwetsbaar. In het algemeen zijn de economieën in de Caribische regio zeer gevoelig voor externe schokken, zoals internationale (economische) crises, natuurrampen en pandemieën. In de economische statistieken doen de Caribische delen van het Koninkrijk het weliswaar goed in vergelijking met de Caribische buurlanden, maar ook hier gelden grotendeels dezelfde kwetsbaarheden.²⁶ De situatie in Venezuela, het orkaangeweld in 2017 en de Covid 19-crisis raakten de economieën van de landen hard, ook al is meer recent sprake van herstel, in het bijzonder door het toerisme.

Ontwikkelingen in het Caribisch gebied en Zuid-Amerika hebben sinds de Tweede Wereldoorlog ook op andere wijzen een grote invloed gehad op de sociaaleconomische situatie in het Caribische deel van het Koninkrijk. Politieke turbulentie, natuurrampen en armoede in de regio hebben grote migratiestromen op gang gebracht, bijvoorbeeld uit Haïti en Venezuela. De Caribische landen vangen in verhouding tot hun inwoneraantal veel ontheemden op; veel van deze ontheemden verblijven daar illegaal.²⁷ Enerzijds vormen migranten een welkome aanvulling op het arbeidspotentieel, anderzijds tast een grote toestroom de draagkracht en de onderlinge sociale cohesie binnen de kleine eilandgemeenschappen aan.

Een ander groot punt van zorg zijn de effecten van de internationale georganiseerde misdaad op de Caribische delen van het Koninkrijk. Uit diverse bronnen blijkt dat geweld en transnationaal georganiseerde criminaliteit een groot probleem is in de Caribische regio in den brede. De invloed van grensoverschrijdende criminaliteit op de Caribische delen van het Koninkrijk is in de afgelopen decennia sterk toegenomen. Dit vormt volgens de Adviesraad Internationale Vraagstukken zelfs de meest bedreigende ontwikkeling voor de veiligheid van de bevolkingen, 'die voor hun welzijn zeer afhankelijk zijn van de handhaving van de rechtsorde in het Koninkrijk.'²⁸

²⁶ Zie ook: K. van Buiren e.a., *Kleine eilanden, grote uitdagingen – Het Caribisch deel van het Koninkrijk in regionaal perspectief: prestaties, kansen en oplossingen*. Onderzoek Economisch Bureau Amsterdam, 2020.

²⁷ Volgens het Global Trends 2023-rapport van de UNHCR is 1 op de 5 inwoners van Aruba vluchteling of op zoek naar bescherming. Voor Curaçao is deze verhouding 1 op 13.

²⁸ Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied, rapport van de Adviesraad Internationale vraagstukken (AIV-advies 116), 10 september 2020, p. 4.

De rechtshandhaving is helaas kwetsbaar.²⁹ Het rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken verwijst naar rapporten van het Openbaar Ministerie, waarin wordt gesteld dat de Caribische landen, ook met de aanvullende steun vanuit Nederland, niet voldoende lijken opgewassen tegen de bedreiging van de internationale georganiseerde misdaad. Daar maken internationale (ook Europese en Nederlandse) misdaadorganisaties gebruik van. Onder- en bovenwereld raken met elkaar vermengd, zoals ook blijkt uit de veroordeling van spraakmakende politici voor omkoping en corruptie. Ondermijning van de rechtsorde verdient dan ook aanhoudende en intensieve aandacht en zorg.³⁰

De verbondenheid met het Koninkrijk is in dit verband een steun in de rug maar kan in zekere zin ook als last worden ervaren. De Caribische landen kunnen rekenen op steun bij de bestrijding van de internationale misdaad, steun die de afgelopen jaren ook is toegenomen. Anderzijds betekent juist de verbondenheid met Nederland, zelf een internationaal knooppunt in de drugshandel en -productie, dat het Caribische deel van het Koninkrijk aantrekkelijk is voor transnationale misdaadnetwerken.³¹ Tevens merkt de Afdeling op dat instabiliteit in de Caribische regio ook gevolgen heeft voor de stabiliteit in Europees Nederland.³² De voortdurende crisis in Venezuela, georganiseerde criminaliteit en de toenemende invloed van China en Rusland maken dat het daarom niet alleen voor de Caribische landen, maar ook voor Nederland van groot belang om sterker samen te werken.³³

b. Codificatie/ontwikkeling van het internationale recht

In het voorgaande is met name aandacht besteed aan de invloed van ‘feitelijke’ internationalisering op de uitdagingen waarvoor de Caribische landen staan. In dit onderdeel staat de Afdeling er bij stil dat ook de normatieve verantwoordelijkheden die op het Koninkrijk en de landen rusten, sinds 1954 sterk zijn toegenomen door de ontwikkeling van het internationale recht.

In de periode na de Tweede Wereldoorlog kwam een grote ontwikkeling van internationale mensenrechtennormen op gang, in reactie op de onbeschrijflijke mensenrechtenschendingen die hadden plaatsgevonden. Op mondiaal niveau werd de bevordering van en eerbiediging van mensenrechten één van de prioriteiten van de

²⁹ Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied, rapport van de Adviesraad Internationale vraagstukken (AIV-advies 116), 10 september 2020, p. 16.

³⁰ Zie in dit verband: P.C.M. Schotborgh-van de Ven, *De wortels van publieke fraude en corruptie in het Caribisch deel van het Koninkrijk*, proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam, 2019, p. 287-290. Zie bijvoorbeeld: Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 21 juli 2017, [ECLI:NL:OGHACMB:2017:251](#); HR 7 februari 2023, [ECLI:NL:PHR:2022:1156](#); Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten 15 mei 2020, [ECLI:NL:OGEAM:2020:39](#).

³¹ S. van der Zee, *Transnationaal georganiseerde criminaliteit in het Caribisch deel van het Koninkrijk, een gedeeld probleem?* Position paper rondetafelgesprek Tweede Kamer 3 april 2024.

³² Defensienota 2024, p. 12. Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36592, nr. 1.

³³ Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied, rapport van de Adviesraad Internationale vraagstukken (AIV-advies 116), 10 september 2020, o.a. paragraaf 2.2.

Verenigde Naties.³⁴ Binnen de kaders van de VN kwam in 1948 de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens tot stand.

De totstandkoming van het Statuut viel dus samen met de eerste naoorlogse codificatie en institutionalisering van mensenrechten op mondiaal en Europees niveau. In de decennia hierna heeft deze ontwikkeling een grote vlucht genomen.³⁵ Het Koninkrijk droeg en draagt hier actief aan bij. Verantwoordelijkheden ten opzichte van burgers zijn internationaal geëxpliciteerd, gecodificeerd en aangescherpt. Daardoor zijn de mensenrechten in het algemeen én ten aanzien van specifieke groepen beter beschermd.³⁶ Ook vermeldenswaardig zijn verdragen die erop gericht zijn goed bestuur tot stand te brengen en corruptie tegen te gaan.

Voor de rechtsordes in het Koninkrijk is de toenemende relevantie van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (1950) van groot belang. Vandaag de dag kan overal in het Koninkrijk een beroep worden gedaan op het individueel klachtrecht en speelt het EVRM een belangrijke rol. Daaraan liggen meerdere (maatschappelijke) ontwikkelingen ten grondslag, waarbij met name de interpretaties van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van belang zijn, waardoor de reikwijdte van het verdrag is vergroot en de werking ervan is verdiept. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling in de rechtspraak inzake detentieomstandigheden. Ontoereikende detentieomstandigheden kunnen een inbreuk op artikel 3 EVRM vormen, met name het verbod op onmenselijke behandeling of bestraffing.³⁷

Bij de totstandkoming van het Statuut was men zich bewust van een mogelijke spanning tussen de internationale verantwoordelijkheid van het Koninkrijk en de autonomie van de landen. Verdragen worden immers aangegaan op Koninkrijksniveau, terwijl de landen gezien hun autonomie binnen de eigen jurisdictie goeddeels verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. Door hun beperkte schaal, bestuurskracht en middelen hebben de landen echter moeite om die verantwoordelijkheid voldoende en tijdig te vertalen in beleid, wetgeving en daadwerkelijke uitvoering.

Die spanning wordt groter naarmate het pakket aan internationale verplichtingen toeneemt. De verantwoordelijkheden van alle overheden, zowel het Koninkrijk als

³⁴ Zie de preambule van het Handvest, alsmede artikel 1 en artikel 55.

³⁵ De Raad concludeerde dit eerder in het spontane advies van 10 december 2004 ter gelegenheid van 50 jaar Statuut, (W04.04.0425/I/K), Kamerstukken II 2005/06, 30300 IV, nr. 26.

³⁶ Denk bijvoorbeeld aan het VN-verdrag voor de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie in 1965; Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten in 1966; VN-Kinderrechtenverdrag in 1989 en het VN-verdrag inzake de bescherming van personen met een handicap in 2006. Ook binnen het kader van de Raad van Europa kwamen dergelijke verdragen tot stand, zoals het Verdrag van Istanbul inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in 2011.

³⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 9 oktober 2018, Corallo v. Netherlands, no. 29593/17 over detentieomstandigheden in een politiebureau op Sint Maarten. Dit leverde een schending op van artikel 3 EVRM.

internationaal rechtssubject als de constituerende onderdelen (landen) ervan, zijn sinds het begin van de jaren '50 dan ook aanzienlijk toegenomen. Eerder merkte de Afdeling al op dat met het oog daarop invulling gegeven wordt aan de aangelegenheden waarvoor het Koninkrijk in laatste instantie verantwoordelijk is: de bescherming en versterking van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur.³⁸

c. Recht van de Europese Unie

De Afdeling wijst in dit verband ten slotte op de Europese integratie. Enerzijds hebben de Caribische delen van het Koninkrijk de status van 'landen en gebieden overzee' (LGO). Dat betekent dat zij wel met de EU zijn verbonden, maar grotendeels buiten de Europese integratie zijn gelaten, waardoor de invloed van het recht van de Europese Unie slechts in beperkte mate (rechtstreeks) van invloed is op de Caribische delen van het Koninkrijk.

Dat wil echter niet zeggen dat de Europese integratie en codificatie van gering belang zijn. De gelding van het Unierecht binnen de LGO is in de loop der tijd uitgebreid. Zo oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de EU-instellingen zijn gebonden aan algemene beginselen van Unierecht, waaronder het beginsel van Unietrouw³⁹, van toepassing zijn bij het vaststellen van een LGO-besluit dat uitwerking geeft aan de associatie tussen de EU en de LGO. Ook zijn de inwoners van de Caribische delen van het Koninkrijk die het Nederlanderschap bezitten Unieburgers, waardoor zij zich kunnen beroepen op de rechten die Unieburgers aan het Europese recht kunnen ontleen.⁴⁰ Dit heeft er onder andere toe geleid dat ook Nederlanders in de Caribische landen mogen stemmen voor het Europees Parlement.⁴¹ Hierop wordt in het hoofdstuk over het democratisch tekort nader ingegaan.

Daarnaast heeft de grotere verbondenheid van *Europees Nederland* met de Europese Unie ook invloed op Koninkrijksrelaties en –aangelegenheden. Een voorbeeld hiervan is het uitwisselen van persoonsgegevens. Voor alleen Europees Nederland geldt de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), terwijl ook binnen het Koninkrijk persoonsgegevens worden uitgewisseld. Daarbij moet worden voldaan aan bepalingen inzake derde landen onder de AVG, waaronder ook de Caribische landen (en de openbare lichamen) worden begrepen. Een ander voorbeeld is dat sanctiemaatregelen van de EU ook op Aruba, Curaçao en Sint Maarten worden toegepast.⁴²

³⁸ Ingevolge artikel 43, tweede lid, Statuut. Zie de Voorlichting van de Afdeling advisering van het Koninkrijk over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk (W04.15.0112/I/VO), Kamerstukken II 2014/15, 34000-IV, nr. 52.

³⁹ Artikel 4, derde lid, Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁴⁰ Zie onderdeel 5 van het spontaan advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 14 juni 2021 over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht (W04.20.0361), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35925-V, nr. 113.

⁴¹ Zie in dit verband HvJ EG 12 september 2006, [ECLI:EU:C:2006:545](#) (Eman/Sevinger). Zie ook: G. Karapetian, *Morganatisch burgerschap. Een onderzoek naar burgerschap en politieke representatie van de overzeese burger in het Koninkrijk der Nederlanden, de Franse Republiek en de Europese Unie*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

⁴² Zie de Rijkssanctiewet en het advies van de Raad van State hierover. Kamerstukken II 2013/14, 35009 (R2035), nr. 4.

Eerder wees de Afdeling er op dat sprake was van een “onevenwichtig” beeld als men de dubbele binding aan de Europese verdragen en het Statuut in ogenschouw neemt. Enerzijds zijn de Caribische landen slechts voor een klein deel geïntegreerd in de Europese rechtsorde vanwege de LGO-status, maar anderzijds kunnen het Europees recht en Europees beleid wel degelijk van invloed zijn op Koninkrijksaangelegenheden.⁴³

1.5 Grotere uitdagingen voor kleinschalige besturen

Uit de ontwikkelingen en gebeurtenissen die hierboven zijn beschreven rijst het volgende beeld op. Ongemak binnen het Koninkrijk is, gezien de structuur van het Koninkrijk, waarin één land ontegenzeggelijk de grootste doorzettingsmacht heeft, in zekere zin onvermijdelijk. Er zijn echter ook enkele specifieke oorzaken en feitelijke omstandigheden aan te wijzen die hebben geleid tot toegenomen spanningen binnen het Koninkrijk.

De onderlinge afhankelijkheid binnen het Koninkrijk, in het bijzonder de afhankelijkheid van de Caribische landen van Nederland, is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Als men dit afzet tegen brede internationale ontwikkelingen is dit op zichzelf niet vreemd: staten zijn in toenemende mate afhankelijk van elkaar. Voor het Koninkrijk gelden de factoren die in de vorige paragrafen aan de orde zijn gekomen. De taken die sinds 1954 aan de autonome landen toebehoren zijn zwaarder geworden. Daar komt bij dat door het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen kleinere landen zijn overgebleven. Staatkundige onafhankelijkheid is nu niet aan de orde en dus neemt de betrokkenheid van de grootste Koninkrijkspartner toe. De financiële steun van het land Nederland neemt navenant toe, maar daarmee ook de druk vanuit Nederland op de landen om te hervormen.

Specifiek wijst de Afdeling hier op de spanning tussen de internationale verplichtingen van het Koninkrijk en de autonomie van de landen. Het palet aan internationale verplichtingen is groter en uitgebreider geworden. De taak om “fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur” te verwezenlijken is nu veel zwaarder dan in 1954. De vervulling van die taak is in eerste instantie aan de landen. Als daar echter de uitvoeringscapaciteit of politieke wil ontbreekt, dan vloeit uit het Statuut de verplichting voort dat het Koninkrijk deze zaken waarborgt.⁴⁴ Ook vanuit het internationale recht rust die plicht op het Koninkrijk, als internationaal rechtssubject. Het Statuut biedt met de waarborgfunctie dan ook terecht mogelijkheden om dergelijke hervormingen, of internationaal gewortelde verplichtingen, af te dwingen als mensenrechten en goed bestuur in het geding komen. Dit instrumentarium is evenwel beperkt bruikbaar. Met alleen juridische handhaving op grond van het Statuut zal niet veel bereikt worden.

⁴³ *Verdieping of geleidelijk uiteengaan? De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie*. Ten geleide bij publicatie Voorlichting d.d. 9 september 2003, overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State over de verhouding van de Nederlandse Antillen en Aruba tot de Europese Unie. Februari 2004, p. 22.

⁴⁴ Zie hoofdstuk 2 Waarborgen van mensenrechten en deugdelijk bestuur.

Ondeugdelijk bestuur – of dit nu voortkomt uit onmacht of uit onwil – blijft niet zonder gevolgen. Het heeft directe consequenties voor de inwoners van de Caribische landen, die belang hebben bij veiligheid, goed onderwijs en een menswaardig bestaan. Er is sprake van armoede, forse schooluitval, zeespiegelstijging en problemen om de groeiende groep migranten te huisvesten en bestuurlijke onmacht om al deze problemen goed aan te pakken.

1.6 Belang en waarde van het Statuut

Geen enkele regeling biedt voor de geschetste problemen een sluitende oplossing, ook het Statuut niet. Het Statuut biedt echter wel bruikbare kaders en begrippen voor wie bereid is voorbij de historische interpretatie van het Statuut te kijken zoals deze in 1954 een plaats vond in de officiële toelichting.⁴⁵ Wijziging van het Statuut is dan ook niet nodig.

Dat wil niet zeggen dat het Koninkrijk zelf een rustig bezit is. Het goed functioneren van het Koninkrijk vereist inspanningen van alle betrokkenen. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten van belang, die naar het oordeel van de Afdeling centraal moeten staan in het daadwerkelijk handelen van alle partners in het Koninkrijk. In het vervolg van dit advies worden deze uitgangspunten verder uitgewerkt.

Constructieve samenwerking en onderlinge bijstand

Het verbeteren van de Koninkrijksrelaties is geen papieren exercitie maar daadwerkelijk mensenwerk. Werk *door* mensen en *voor* mensen. Centraal daarbij is het ondersteunen van inwoners van het Koninkrijk in hun elementaire behoeften: veiligheid, goed onderwijs, een menswaardig bestaan.⁴⁶ Sinds 1954 dragen de autonome landen hiervoor primair de verantwoordelijkheid. Het is niet nodig en niet realistisch op deze keuze terug te komen.

Al de eerste schets van het Koninkrijk bevatte twee componenten: “Steunend op eigen kracht” en “met de wil elkander bij te staan”. De Afdeling benadrukt dan ook dat zowel autonomie als samenwerking aandacht verdienen. Alle Koninkrijkspartners zouden moeten erkennen dat de Caribische landen niet *alleen* op eigen kracht vooruit kunnen. Dit vereist een grote inspanning van Nederland, als grootste land binnen het Koninkrijk, maar verregaande samenwerking van de Caribische landen met Nederland en tussen de Caribische landen mag eveneens verwacht worden. Hun autonomie betekent weliswaar dat zij het zelf mogen en moeten doen, maar ook dat zij het niet altijd en op alle terreinen *alleen zelf* kunnen en hoeven te doen.

Het Statuut kent diverse bepalingen op basis waarvan samenwerking tussen de landen kan worden vormgegeven, zoals in het navolgende aan bod komt. Die samenwerking kan niet vrijblijvend zijn: zij houdt in dat partijen over en weer verplichtingen aangaan die zij ook moeten nakomen. De Caribische landen dienen te beseffen dat de autonomie

⁴⁵ Kamerstukken II 1953/54, 3517, nr. 2 (toelichting op het Statuut).

⁴⁶ Zie ook de inleiding van de toenmalige vice-president van de Raad van State ter gelegenheid van de viering van het zestigjarig bestaan van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen, te Willemstad, Curaçao, 26 mei 2008 (Beschikbaar via: www.raadvanstate.nl)

in die zin onvermijdelijk wordt genuanceerd. Het land Nederland dient op zijn beurt te beseffen dat niet-vrijblijvende samenwerking iets anders is dan het eenzijdig opleggen van vergaande concessies en prestatieverplichtingen.

Bijdragen aan meer gelijkwaardige verhoudingen en wederzijds begrip

Constructieve samenwerking is de enige manier om uitdagingen binnen het Koninkrijk aan te gaan. Die samenwerking kan belemmerd worden door wederzijds onbegrip en achterdocht. Zoals hiervoor al gesteld is dit door de achtergrond en samenstelling van het Koninkrijk in bepaalde mate onontkoombaar. Wat niet onontkoombaar is, is de wijze waarop betrokkenen met die realiteit omgaan. Op politici in zowel de Europese als de Caribische delen van het Koninkrijk rust de verantwoordelijkheid om constructieve samenwerking te bevorderen.

Nederland heeft een groot overwicht in de politieke organen en procedures die bepalend zijn voor de ontwikkeling van het Koninkrijk. Nederland is ook veruit de grootste partner in het Koninkrijk, gemeten naar het aantal inwoners, de omvang van de economie en de omvang van het bestuurlijk apparaat. Dit betekent echter niet dat geen manieren gezocht hoeven worden om de bestaande positie van de Caribische landen te herordenen en te verstevigen. Daarom doet de Afdeling aanbevelingen betreffende het verminderen van het democratisch tekort, een regeling voor de onafhankelijke beslechting van geschillen binnen het Koninkrijk en een intensiever gebruik van consensusregelgeving. Daarmee zouden de meest pregnante juridische knelpunten weggenomen kunnen worden. Dit biedt vervolgens de ruimte om de energie te steken in de maatschappelijke kwesties die spelen.

2. Waarborgen van mensenrechten en deugdelijk bestuur

2.1 Inleiding

Het Statuut bepaalt dat het Koninkrijk bevoegd is op een beperkt aantal terreinen, zoals defensie, buitenlandse betrekkingen (waaronder het sluiten van verdragen) en het Nederlandschap. Op de meeste andere terreinen is het Koninkrijk niet bevoegd: die vallen onder de autonomie van de afzonderlijke landen.

Maar er is ook een gebied dat daartussenin ligt. Dit belangrijke gebied wordt in het Statuut omschreven als het zorgdragen voor en waarborgen van “de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur”.⁴⁷ Het is aan de landen om deze waarden te verwezenlijken. Maar als zij hun verantwoordelijkheden onvoldoende waarmaken, ligt de eindverantwoordelijkheid bij het Koninkrijk. Het Koninkrijk moet dan de mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur zekerstellen.⁴⁸ Dit wordt aangeduid als de waarborgfunctie van het Koninkrijk. De landen en het Koninkrijk zijn dus samen verantwoordelijk voor mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur, al ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de landen. Zie ook de schematische weergave op de volgende pagina.

De verantwoordelijkheid van het Koninkrijk voor mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur is in het verleden vooral beschreven in termen van *hoger toezicht* en *ingrijpen* door het Koninkrijk. Soms komt het daar inderdaad op neer. Maar het Koninkrijk moet zeer terughoudend zijn met dwingend optreden op grond van de waarborgfunctie: ingrijpen kan pas als een land zelf niet wil of kan voorzien in de taak. Het land moet dus eerst de kans krijgen om het probleem zelf op te lossen.

Ingrijpen is bovendien niet de enige manier waarop invulling kan worden gegeven aan de eindverantwoordelijkheid van het Koninkrijk. In dit hoofdstuk zal de Afdeling uiteenzetten dat de landen binnen het Koninkrijk de verwezenlijking van de mensenrechten, rechtszekerheid en het deugdelijk bestuur ook kunnen waarborgen door middel van intensievere samenwerking. Door samen te werken aan de randvoorwaarden voor het realiseren van deze waarden, is het mogelijk de problemen tussen de landen en het Koninkrijk constructiever te benaderen, zodat de problemen van burgers sneller worden opgelost of in ieder geval beter beheersbaar worden. Op een aantal gebieden gebeurt dit ook al, soms al lang (bijvoorbeeld ten aanzien van de Kustwacht). Om dit ook elders voor elkaar te krijgen is het vooral de kunst om anders naar de onderlinge verhoudingen te kijken en te leren van goede praktijken.

⁴⁷ Artikel 43 van het Statuut.

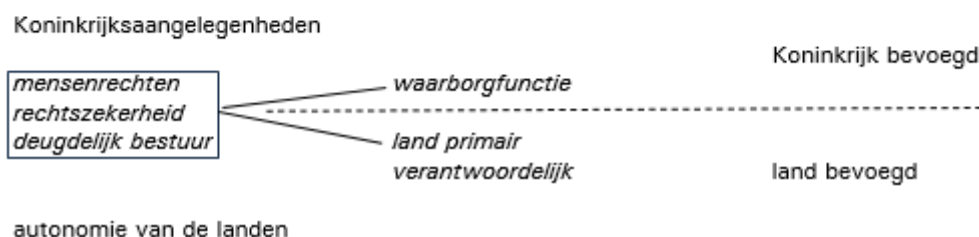
⁴⁸ Dit is ook in lijn met artikel 27 van het Weens Verdragenverdrag (Trb. 1972, 51) waarbij het Koninkrijk verdragspartij is en dat bepaalt: “Een partij mag zich niet beroepen op de bepalingen van zijn nationale recht om het niet ten uitvoer brengen van een verdrag te rechtvaardigen.”

Schematisch kan de verdeling van bevoegdheden tussen het Koninkrijk en de landen als volgt worden weergegeven.

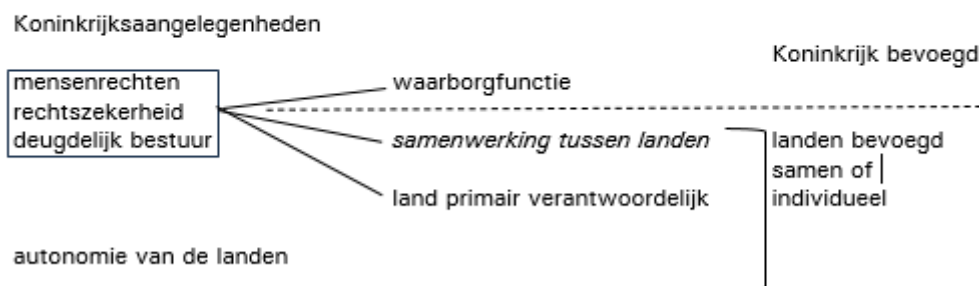
Schema 1: eenvoudige tweedeling



Schema 2: de tussencategorie



Schema 3: waarborgfunctie maar ook samenwerking



2.2 Deugdelijk bestuur

Om het beleid te kunnen richten op het versterken van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur is het allereerst van belang dat duidelijk is wat onder die begrippen moet worden verstaan. De Afdeling wil in deze paragraaf daar meer helderheid over geven.

Het begrip mensenrechten is op zichzelf helder: voor de betekenis hiervan kan worden aangesloten bij de mensenrechten zoals opgenomen in de Grondwet en de Staatsregelingen, alsmede de (in aantal en reikwijdte groeiende) fundamentele mensenrechtenverdragen. Verder is algemeen aanvaard dat rechtszekerheid inhoudt dat het geldende recht duidelijk, consistent en voorspelbaar is en dat het daadwerkelijk wordt toegepast en gehandhaafd. Het begrip deugdelijkheid van bestuur is minder duidelijk en vergt daarom verdere uitleg.

Deugdelijkheid van bestuur is zeventig jaar geleden in het Statuut opgenomen, maar het Statuut omschrijft niet wat eronder moet worden verstaan. Ook de parlementaire geschiedenis biedt geen duidelijke aanknopingspunten.⁴⁹ In de afgelopen zeventig jaar zijn er belangrijke ontwikkelingen geweest in binnen- en buitenland, die het begrip deugdelijk bestuur verder hebben ingevuld en uitgewerkt. Het gaat om

- de ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het bestuursrecht van de landen (zie hierna onder a);
- de uitwerking van het begrip good governance door internationale organisaties (zie hierna onder b), en
- de formulering van criteria voor deugdelijk bestuur als voorbereiding op de oprichting van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten (zie hierna onder c).

a. [Beginselen van behoorlijk bestuur](#)

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn rechtsnormen voor de interactie tussen burgers en overheidsinstanties en geven richting aan het handelen van de overheid. Het zijn gedragsnormen voor het openbaar bestuur, maar tegelijk ook beroepsgronden voor belanghebbenden en toetsingscriteria voor de rechter. De beginselen geven procedurele normen die het openbaar bestuur in acht moet nemen in zijn besluitvorming, zoals het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Ook bevatten ze materiële eisen, zoals het vereiste van een evenredige belangenafweging. Deze beginselen zijn bindend voor de overheid en worden door de rechter toegepast, ook als ze niet in een wet of landsverordening zijn opgenomen.

Hoewel de algemene beginselen voor behoorlijk bestuur hun oorsprong kennen in het Nederlandse bestuursrecht, worden veel van de beginselen ook in de andere landen binnen het Koninkrijk toegepast.⁵⁰ Voor Europees Nederland is een deel van de beginselen van behoorlijk bestuur vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. In de Caribische landen zijn de beginselen nog grotendeels ongeschreven, maar er is wel een ontwikkeling zichtbaar waarbij ze in landsverordeningen worden opgenomen.

Zo kent Sint Maarten sinds 2018 een landsverordening die enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur bevat.⁵¹ Aruba heeft in 2023 een landsverordening vastgesteld, waarin onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het verbod van willekeur zijn opgenomen.⁵² Met het oog op de uitvoerbaarheid zal deze in fases in werking treden. In Curaçao bestaat het voornemen om een landsverordening met algemene regels van bestuursrecht tot stand te brengen. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is het positief dat de Caribische landen de mogelijkheden verkennen om over te gaan tot codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

⁴⁹ Kamerstukken II 1953/54, 3517, nr. 2, p. 15-16; W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 1957, p. 482-483.

⁵⁰ In Caribisch Nederland zijn de meeste beginselen nog ongeschreven. Zie uitgebreid: S.E. Zijlstra & P.J. Huisman, 'Wenselijkheid van en mogelijkheden voor een Algemene wet bestuursrecht voor de BES-eilanden', april 2024, onderzoek in opdracht van de ministeries van BZK en van JenV.

⁵¹ Landsverordening bestuurlijke handhaving, Afkondigingblad van Sint Maarten, 2018, nr. 22

⁵² Landsverordening algemene bepalingen bestuursrecht, Afkondigingblad van Aruba, 2023, nr. 55.

b. Good governance

Good governance, of goed bestuur, is een internationaal beleidsconcept dat zich heeft ontwikkeld als reactie op wereldwijde problemen binnen overheidsinstellingen en private organisaties. Binnen de context van het openbaar bestuur, richt het zich op de vervulling van drie essentiële overheidstaken:

- het waarborgen van de veiligheid,
- het zorg dragen voor een kader waarbinnen de publieke sector zijn bevoegdheden kan uitoefenen en verantwoording aflegt, en
- het bevorderen van economische en sociale doelen die in lijn zijn met de wensen van de bevolking.⁵³

De beginselen van *good governance* zijn een combinatie van de beginselen van de rechtsstaat, de beginselen van de democratie en een aantal nieuwe beginselen. Verschillende internationale organisaties, waaronder de Wereldbank, de Verenigde Naties, de Raad van Europa, de Caribbean Community (CARICOM) en de Europese Unie, hebben deze beginselen verder uitgewerkt. Een overzicht van deze uitwerkingen is te vinden in het schema aan het eind van dit hoofdstuk. Deze uitwerkingen worden hieronder kort toegelicht.

De Wereldbank ziet *good governance* als een belangrijke voorwaarde voor ontwikkeling. Om onderzoek naar *good governance* in diverse landen en over verschillende periodes mogelijk te maken, heeft de Wereldbank de *Worldwide Governance Indicators* ontwikkeld.⁵⁴ Deze indicatoren zijn samengesteld op basis van data over landen van meer dan dertig organisaties en bieden zo een veelzijdig perspectief op *good governance*. De indicatoren zien onder meer op participatie, het afleggen van verantwoording, de effectiviteit van de overheid, het respect voor de rule of law en de bestrijding van corruptie.

Deze categorieën worden grotendeels ook weerspiegeld in de definities van *good governance* zoals geformuleerd door de Verenigde Naties, de Raad van Europa, de Caribbean Community en de Europese Unie, waar verantwoording, effectiviteit en de *rule of law* ook in terugkomen.⁵⁵ *Good governance* vereist volgens de Verenigde Naties daarnaast dat overheden corruptie minimaliseren, rekening houden met de standpunten van minderheden en luisteren naar de stem van de meest kwetsbaren bij besluitvorming. Bij de Europese Unie fungeert het bevorderen van good governance als een essentieel

⁵³ G. H. Addink, *Good governance: concept and context*, Oxford: Oxford University Press 2019, p. 15-16.

⁵⁴ D. Kaufmann & A. Kraay (2023), "Worldwide Governance Indicators", geraadpleegd op 7 mei 2024 via <https://www.worldbank.org>.

⁵⁵ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2009), "What is good governance?", geraadpleegd via <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>; Council of Europe, 2008, 12 Principles of Good Governance, *Strategy on Innovation and Good Governance at Local Level*, geraadpleegd via <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>; Caribbean Community Secretariat, 1997, Artikel XVII, Charter of Civil Society for the Caribbean Community.

criterium in de externe betrekkingen en in het bijzonder in de ontwikkelingssamenwerking met landen in Afrika, de Cariben en de Stille Oceaan.⁵⁶

c. Ronde Tafel Conferentie 2006

In de Slotverklaring van de Ronde Tafel Conferentie van 26 november 2006 hebben Nederland, Sint Maarten en Curaçao – als voorbereiding op de nieuwe staatkundige situatie in 2010 na het opheffen van de Nederlandse Antillen – criteria vastgelegd voor de invulling van het begrip deugdelijk bestuur.⁵⁷ Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen criteria die zien op rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur, en financieel-economische criteria. De criteria uit de eerste categorie hebben betrekking op:

- democratische besluitvorming (eerlijke en vrije verkiezingen, ministeriële verantwoordelijkheid, burgerparticipatie, politieke grondrechten);
- goed functionerende bestuurs- en besluitvormingsstructuur (transparante overheid, heldere afbakening van overheidsbevoegdheden gebaseerd op de wet);
- het bestrijden van corruptie;
- respect voor de ‘rule of law’ (een onafhankelijk en onpartijdig functionerende rechterlijke macht, rechterlijke toetsing van overheidshandelen, wetgevingskwaliteitssysteem);
- mensenrechten, waaronder vrijheid van pers en meningsuiting;
- goed functionerend uitvoeringsapparaat (transparante procedures, bijvoorbeeld voor afgifte van vergunningen en voor inkoop en aanbestedingen);
- de uitvoering van internationale verplichtingen;
- het bestrijden van de grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme;
- deugdelijke financiën en continuïteit van bestuur.

Deze omschrijving van deugdelijk bestuur is ruim en veelomvattend. Zij houdt gelijke tred met de opkomst en verdere uitbouw van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de landen en van het internationale begrip good governance. De Nederlandse regering heeft in 2011 dan ook benadrukt dat de inhoud van het begrip deugdelijkheid van bestuur tijdgebonden is.⁵⁸ Het begrip groeit organisch mee met de eisen die aan het openbaar bestuur in de loop van de tijd gesteld worden, nationaal en internationaal.

d. Conclusie

De beginselen van behoorlijk bestuur en *good governance* komen sterk overeen met de invulling van het begrip deugdelijk bestuur door de Ronde Tafel Conferentie.⁵⁹ Duidelijk is dat deugdelijk bestuur verder gaat dan alleen gezonde overheidsfinanciën en een beperkt aantal rechtsstatelijke aspecten. Ook kwesties als anticorruptie, integriteit, respect voor de *rule of law* en de bescherming van minderheden vallen onder dit begrip.

⁵⁶ Sinds 1975 bestaan zogenaamde partnerschapsverdragen tussen enerzijds de Europese Unie en haar lidstaten en anderzijds de ACS-landen; resp. de Lomé-conventies (1975-2000), het Verdrag van Cotonou (2000-2023) en de Overeenkomst van Samoa (2023-heden).

⁵⁷ Brief algemeen secretaris V-RTC van 7 maart 2006, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 31200 IV, nr. 34; Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30800 IV, nr. 9.

⁵⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32850, nr. 2.

⁵⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32850, nr. 2.

Er is de afgelopen decennia echter te weinig vooruitgang geboekt in de Caribische landen bij het realiseren van deze thema's in de praktijk. Omdat optreden op grond van de toezichtsbevoegdheden uit het Statuut lang niet altijd een oplossing biedt, is een nieuwe aanpak noodzakelijk. Daartoe zouden Nederland, Curaçao en Sint Maarten de criteria van de Ronde Tafel Conferentie kunnen herbevestigen. Aruba, dat niet bij de Ronde Tafel Conferentie aanwezig was, zou zich daarbij aan kunnen sluiten.

Gezamenlijk zouden de vier landen kunnen afspreken om deze criteria als uitgangspunt te nemen bij de onderlinge samenwerking.⁶⁰ Omdat de inhoud van deugdelijk bestuur tijdgebonden is, hoeven deze criteria niet als statisch te worden beschouwd: zij kunnen voor zover nodig en nuttig verder worden geactualiseerd, bijvoorbeeld op basis van nieuwe ontwikkelingen bij de beginselen van behoorlijk bestuur of good governance.

Bij het steeds verder realiseren van deugdelijk bestuur en de uitwerking daarvan dient daarnaast vanzelfsprekend aandacht te zijn voor de eigenheid van de landen. In dat kader kunnen de criteria van de Ronde Tafel Conferentie dienen als uitgangspunten, die vervolgens per land op een verschillende wijze worden uitgewerkt en gerealiseerd, binnen een realistische termijn. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bestrijding van corruptie. De beschreven onderliggende waarden van deugdelijk bestuur, die zijn gegrond in het nationale en internationale recht, zullen hierbij wel voor alle landen moeten gelden en altijd moeten worden gerespecteerd.

2.3 Waarborgfunctie: ingrijpen of samenwerken

Om de mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur binnen het gehele Koninkrijk te waarborgen op een wijze die tegemoet komt aan een hedendaagse interpretatie van deze begrippen, kan niet worden volstaan met louter 'ingrijpen' op grond van de toezichtsbevoegdheden uit het Statuut, maar is samenwerking nodig. De Afdeling maakt daarom onderscheid tussen twee niveaus waarop de waarborgfunctie zijn werking kan hebben:

- door handelen van het Koninkrijk op grond van de toezichtsbevoegdheden uit het Statuut (zie hierna onder a), en
- door intensievere samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk (zie hierna onder b).

Toezichtsbevoegdheden zijn vooral belangrijk om acute problemen op te lossen of om te voorkomen dat bestaande problemen acuut worden. Intensievere samenwerking is vooral nuttig om breder beleid te voeren waarmee structurele maatschappelijke problemen kunnen worden aangepakt.

a. Handelen op grond van de toezichtsbevoegdheden

Het Koninkrijk beschikt over verschillende bestuurlijke instrumenten om in te grijpen bij acute problemen in een van de Caribische landen.

⁶⁰ De Afdeling heeft eerder geadviseerd om te komen tot een ondergrens voor de verwezenlijking van de in artikel 43 neergelegde waarden; zie de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 september 2011 inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk (W04.11.0154), Kamerstukken II 2010/2011, 32500-IV, nr. 50.

1° Wanneer het landsbestuur zijn taken onvoldoende uitoefent, kan de Koninkrijksregering bij algemene maatregel van rijksbestuur maatregelen treffen (taakverwaarlozingsregeling).⁶¹

In 2017 bepaalde de Koninkrijksregering dat de organisatie van de Statenverkiezingen zou worden uitgeoefend door de Gouverneur van Curaçao, omdat er onvoldoende vertrouwen was dat de verkiezingen goed zouden worden voorbereid en uitgevoerd.⁶²

2° De Koninkrijksregering kan wetgevende en bestuurlijke maatregelen van de landen schorsen en vernietigen, als deze maatregelen in strijd zijn met het Statuut, het Koninkrijksrecht, verdragen of het algemeen belang van het Koninkrijk.⁶³

3° De Gouverneur kan en moet weigeren zijn handtekening te zetten onder een besluit van de landsregering, als dat besluit in strijd is met het Statuut, het Koninkrijksrecht, verdragen of het algemeen belang van het Koninkrijk. Hij legt zijn weigering dan voor aan de Koninkrijksregering, die een beslissing neemt over het dan ontstane geschil.⁶⁴

In 2016 meldde de Gouverneur van Curaçao dat zij de ontwerp Landsverordening 80-20 regeling niet kon vaststellen, omdat daarin onderscheid werd gemaakt tussen lokale en niet-lokale arbeidskrachten – een direct onderscheid op grond van nationale afkomst en geboorte. De Koninkrijksregering bevestigde die conclusie.⁶⁵

4° De Koninkrijksregering kan de Gouverneur een bindende aanwijzing geven als dat noodzakelijk is in het algemeen belang van het Koninkrijk.⁶⁶

In 2013 werd een aanwijzing gegeven aan de Gouverneur van Sint Maarten om onderzoek te doen naar incidenten en geruchten over integriteitschendingen van politici.⁶⁷ In een tweede aanwijzing werd de Gouverneur opgedragen om de landsbesluiten tot benoeming van nieuwe ministers aan te houden totdat het onderzoek naar hun benoembaarheid was voltooid.⁶⁸

⁶¹ Artikel 51 van het Statuut.

⁶² Besluit van 3 april 2017, houdende de overdracht van de bevoegdheden in het kader van de organisatie en de uitvoering van de verkiezingen van de Staten van Curaçao, bedoeld in het landsbesluit van 12 februari 2017, houdende de ontbinding van de Staten, Stb. 2017, 138.

⁶³ Artikel 50 van het Statuut.

⁶⁴ Dit is geregeld in artikel 21 van de drie gelijklopende Reglementen voor de Gouverneurs.

⁶⁵ Besluit van 15 september 2017 ter vaststelling van de onrechtmatigheid van de ontwerp Landsverordening 80-20 regeling, Stb. 2017, 364.

⁶⁶ Artikel 15 van de Reglementen voor de Gouverneurs.

⁶⁷ Besluit van 30 september 2013, houdende aanwijzing aan Gouverneur van Sint Maarten tot het gelasten van onderzoek naar het functioneren van het openbaar bestuur van Sint Maarten, Stct. 2013, nr. 27820.

⁶⁸ Besluit van 17 oktober 2014, houdende aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten tot het aanhouden van de vaststelling van de landsbesluiten tot benoeming van ministers en de Minister-President totdat onderzoek is gedaan naar de benoembaarheid van de voorgedragen kandidaat-ministers, kandidaat-Minister-President en kandidaat-Gevolmachtigde Minister, Stct. 2014, 30236.

Ingrijpen door het Koninkrijk voltrekt zich in twee situaties: wanneer een situatie onhoudbaar is (i) en wanneer voorkomen moet worden dat een onhoudbare situatie ontstaat (ii).

i. Ingrijpen als de situatie onhoudbaar is

Uit de memorie van toelichting bij het Statuut blijkt dat het Koninkrijk kan ingrijpen als sprake is van een ontoelaatbare toestand ten aanzien van de mensenrechten, rechtszekerheid of deugdelijk bestuur, en als het land niet zelf kan of wil optreden.⁶⁹ Het Koninkrijk kan het dan ontstane acute probleem oplossen met duidelijk afgebakende maatregelen.

De bevoegdheid om de Staten te ontbinden

Na het aftreden van het kabinet-Koeiman op Curaçao in 2016 schreef het demissionaire kabinet vervroegde verkiezingen uit. Het interim-kabinet-Pisas, dat daarna aantrad, probeerde die verkiezingen te voorkomen door de ontbinding van de Staten ongedaan te maken. De Gouverneur ondertekende het besluit tot intrekking van de ontbinding niet, maar legde het voor aan de Koninkrijksregering. Die besliste na een positief advies van de Afdeling advisering dat intrekking van het ontbindingsbesluit in strijd was met de rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur. De Gouverneur had haar handtekening terecht geweigerd. De verkiezingen konden doorgaan.⁷⁰

Geloofsbrieven

In 2021 weigerde de helft van de leden van de Staten van Curaçao deel te nemen aan vergaderingen van de Staten waarin de geloofsbrieven van een kandidaat-Statenlid zouden worden onderzocht, om de besluitvorming over de toelating van het nieuwe lid te voltooien. Hierdoor ontbrak het vereiste aantal leden om te kunnen vergaderen en kon het kandidaat-Statenlid niet worden toegelaten. De bevoegdheid om de kandidaat toe te laten tot de Staten werd daarom overgedragen aan de Gouverneur.⁷¹

Het Koninkrijk mag niet verder of dieper ingrijpen dan strikt noodzakelijk is. Ook dient het ingrijpen steeds gericht te zijn op zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand, zodat het land zijn taken weer volledig zelf kan uitvoeren.

ii. Ingrijpen om te voorkomen dat de situatie onhoudbaar wordt

De Afdeling heeft al eerder betoogd dat de waarborgfunctie niet pas aan de orde is wanneer sprake is van een zodanige inbreuk op de mensenrechten, rechtszekerheid of deugdelijk bestuur dat sprake is van een onhoudbare situatie.⁷² Een dergelijke uitleg van

⁶⁹ Kamerstukken II 1953/54, 3517, nr. 2, p. 15-16; W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 1957, p. 482-483.

⁷⁰ Besluit van 3 april 2017 ter vaststelling van de onrechtmatigheid van het ontwerp-Landsbesluit tot intrekking van het Landsbesluit van 12 februari 2017 tot ontbinding van de Staten van Curaçao en het uitschrijven van nieuwe verkiezingen op 28 april 2017, Stb. 2017, nr. 137.

⁷¹ Besluit van 3 maart 2021, houdende de overdracht van de bevoegdheden in het kader van het onderzoek van de geloofsbrief inzake een opengevallen zetel in de Staten van Curaçao, Stb. 2021, nr. 116.

⁷² Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 september 2011 inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk (W04.11.0154), Kamerstukken II 2010/2011, 32500-IV, nr. 50; Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 september

de waarborgfunctie zou afbreuk doen aan het beoogde resultaat ervan. Maatregelen moeten ook genomen kunnen worden om te voorkomen dat een al verslechterende situatie resulteert in een onhoudbare toestand, waarin nog verdergaande maatregelen onvermijdelijk worden.

Benoembaarheid van ministers

In 1998 ontstond er een geschil binnen de Rijksministerraad over de benoeming van een landsminister in Aruba. De gouverneur weigerde het landsbesluit te tekenen omdat er tegen de kandidaat een justitieel onderzoek liep. Dit besluit werd door de Koninkrijksregering bekrachtigd. Nadien werd een Commissie ingesteld 'inzake de toetsing van benoembaarheid van ministers op Aruba'. De conclusies van de Commissie werden door de staatssecretaris onderschreven.⁷³ Onder andere gaf de Commissie aan dat iemand niet tot minister kan worden benoemd indien valt te voorzien dat de benoeming ernstig nadeel toebrengt aan het landsbestuur of het daarin te stellen vertrouwen. Het is in eerste instantie aan het land zelf om aan dit criterium van goed bestuur uitvoering te geven. Naarmate in het land zelf zorgvuldiger wordt omgegaan met eisen van deugdelijkheid van bestuur, zal minder of geen ruimte bestaan voor optreden van de Koninkrijksregering. Het Koninkrijk heeft echter wél een verantwoordelijkheid om het goed bestuur te waarborgen (en mogelijk de Gouverneur te volgen in het blokkeren van een benoeming) indien "een bepaalde benoeming een rechtstreeks en onmiddellijk gevaar zou scheppen voor de bestuurbaarheid van het land". De Afdeling kan hieraan enkel toevoegen dat, indachtig haar eerdere advies, niet gewacht hoeft te worden op een "onhoudbare situatie" en dat het antwoord op de vraag of sprake is van een "gevaar voor de bestuurbaarheid van het land" sterk afhangt van de omstandigheden, waaronder de vraag of de eigen regelgeving met betrekking tot de integriteit van (kandidaat)ministers door de landen wordt nageleefd.

Bij het beoordelen van problemen op landsniveau staat de Koninkrijksregering soms voor lastige dilemma's: is de inbreuk op de deugdelijkheid van bestuur ernstig genoeg om een ingreep te rechtvaardigen? Hebben de landsorganen voldoende de kans gehad om het probleem zelf op te lossen? Worden Koninkrijksorganen – met name de Gouverneur – niet te diep in partijpolitieke conflicten betrokken?

In november 2017 namen de Staten van Sint Maarten een motie aan waarin de (demonstrerende) minister-president werd ontslagen en de Gouverneur werd opgedragen om dit te formaliseren en uit te voeren. De minister-president weigerde echter een voordracht voor zijn eigen ontslag te doen. De Koninkrijksregering stelde vast dat dit een schending was van de staatsrechtelijke basisregel dat een minister die niet langer het vertrouwen geniet van het parlement, vertrekt. Zij gaf een aanwijzing aan de Gouverneur om te bevorderen dat het ontwerp-landsbesluit tot onmiddellijk ontslag met alle hem ter beschikking staande middelen zou worden voorgelegd ter vaststelling.⁷⁴

Deze dilemma's onderstrepen het belang van de totstandkoming van een geschillenregeling (zie hoofdstuk 5 van dit advies). Het vormt daarnaast ook een reden

2015 over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk (W04.15.0112), Kamerstukken II 2014/2015, 34000-IV, nr. 52.

⁷³ Kamerstukken II 1999/2000, 26800-IV, nr. 17.

⁷⁴ Besluit van 24 november 2017, houdende aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten die ertoe strekt te bevorderen dat de Minister-President van Sint Maarten wordt ontslagen en opgevolgd, Stcrt. 2017, 69185.

om terughoudend te zijn met het toepassen van toezichtsbevoegdheden en om telkens te onderzoeken of niet gekozen kan worden voor samenwerking tussen de landen.

b. Intensievere samenwerking

In de praktijk is gebleken dat het inzetten van de toezichtsbevoegdheden uit het Statuut niet geschikt is in iedere situatie waarin de mensenrechten, rechtszekerheid of deugdelijk bestuur in het geding zijn. Zoals hierboven is geïllustreerd, kan een acuut of een dreigend probleem soms worden opgelost met duidelijk afgebakende maatregelen. In dergelijke situaties kan door inzet van de toezichtsbevoegdheden uit het Statuut een oplossing worden geboden.

Er zijn ook problemen die complex en structureel van aard zijn en waarbij niet kan worden volstaan met een eenmalige, afgebakende ingreep. Het Koninkrijk zou dan mogelijk kunnen besluiten om een bestuurlijke taak⁷⁵ voor een langere periode over te nemen. Het Koninkrijk is daar zonder eigen uitvoeringsapparaat en zonder kennis van de lokale situatie echter minder goed voor toegerust. Ingrijpen kan bovendien op grote weerstand stuiten bij het lokale bestuur, terwijl zijn medewerking juist noodzakelijk is. Een illustratief voorbeeld in dit opzicht is de kwestie rondom de detentieomstandigheden in de gevangenis en de politiecellen in Sint Maarten, waar de Koninkrijksregering uiteindelijk heeft besloten om niet tot ingrijpen over te gaan.

Detentieomstandigheden

De terughoudendheid tot ingrijpen in complexe situaties wordt pregnant zichtbaar bij de detentieomstandigheden in Sint Maarten.⁷⁶ Het Gerecht van Sint Maarten heeft het land in 2019 veroordeeld voor schending van artikel 3 van de Staatsregeling (het verbod op een wrede, vernederende of onmenselijke behandeling) vanwege de detentieomstandigheden in Point Blanche.⁷⁷ Volgens het Gerecht is al vele jaren sprake van een geweldspatroon en structurele onveiligheid in de gevangenis. De directe verantwoordelijkheid voor die omstandigheden ligt bij de regering van Sint Maarten, maar als die verantwoordelijkheid langere tijd niet wordt waargemaakt, wordt de waarborgfunctie van het Koninkrijk geactiveerd. De Koninkrijksregering heeft echter, ondanks de oproep van verschillende Tweede Kamerleden hiertoe,⁷⁸ besloten om niet in te grijpen op grond van de toezichtsbevoegdheden uit het Statuut.⁷⁹ Wel is op een gegeven moment financiële en technische steun vanuit Nederland op gang gekomen. Zo is geld voor de bouw van een nieuwe gevangenis beschikbaar gesteld en wordt samengewerkt aan opleidingen voor het gevangenispersoneel.⁸⁰ Daarnaast is het verbeteren van de detentieomstandigheden in Sint

⁷⁵ Dat gebeurt dan in een taakverwaarlozingsregeling, een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 51, eerste lid, van het Statuut.

⁷⁶ De problematiek van de detentieomstandigheden speelt overigens ook in Aruba en Curaçao, zie het Rapport van de European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment over de periode 10 tot 25 mei 2022, CPT/Inf (2023) 12, Straatsburg, 23 juni 2023.

⁷⁷ Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten, Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 29 oktober 2019, ECLI:NL:OGEAM:2019:143.

⁷⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35300-IV, nr. 64

⁷⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35300-IV, nr. 73.

⁸⁰ Kamerstukken I 2022/23, 31568, U.

Maarten opgenomen in de uitvoeringsagenda van het Landspakket Sint Maarten, waarin door Nederland en Sint Maarten overeengekomen hervormingen en maatregelen op verschillende thema's zijn vastgelegd.⁸¹ Daarmee wordt getracht de detentieomstandigheden te verbeteren door middel van financiële steun en geïntensiveerde samenwerking tussen Sint Maarten en Nederland, in plaats van door middel van ingrijpen door het Koninkrijk. Hoewel het gewenste niveau nog niet is bereikt, zijn hiermee concrete resultaten geboekt.⁸²

De toezichtsbevoegdheden uit het Statuut bieden niet altijd een oplossing voor dit soort complexe problemen van meer structurele aard. Naast de mogelijkheden van herstel en (specifieke) preventie, is samenwerking tussen de landen daarom cruciaal voor verwezenlijking van de mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur. De grondslag voor deze samenwerking ligt niet alleen en niet primair in de waarborgfunctie, maar vooral in de samenwerkingsbepalingen die zijn opgenomen in het Statuut.⁸³ Door op basis van deze bepalingen vrijwillig samen te werken op het terrein van autonome aangelegenheden, kunnen de landen binnen het Koninkrijk gezamenlijk werken aan de randvoorwaarden voor het realiseren van de mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur en zo de noodzaak van het activeren van de waarborgfunctie verkleinen.

Essentiële voorwaarden voor de verwezenlijking van de mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur zijn met name goed onderwijs en armoedebestrijding.⁸⁴ Zonder een solide onderwijssysteem en voldoende financiële zekerheid, kunnen deugdelijk bestuur, de mensenrechten en rechtszekerheid niet effectief worden gerealiseerd. Bovendien legt goed onderwijs de basis voor een geïnformeerde bevolking die in staat is om actief deel te nemen aan het democratische proces en draagt bij aan de kwaliteit van het bestuur en de opbouw van een actieve *civil society*.

Armoedebestrijding heeft als doel dat inwoners zonder zorgen over hun dagelijkse rondkomen kunnen leven, wat hen de vrijheid geeft om (politieke) keuzes te maken die niet worden ingegeven door dagelijkse materiële gebreken. Ook dit komt de kwaliteit van het bestuur ten goede.

Hoewel het voorzien in onderwijs en het bestrijden van armoede tot de autonome aangelegenheden van de landen binnen het Koninkrijk behoren, is samenwerking op deze terreinen daarom van groot belang. Het is cruciaal dat de landen binnen het Koninkrijk gezamenlijk werken aan het versterken van hun onderwijssystemen en het bestrijden van armoede voor alle inwoners van het Koninkrijk. Dit kan door het delen van kennis, middelen en *best practices*, en door wederzijdse ondersteuning in het aanpakken van gemeenschappelijke problemen.

⁸¹ Landspakket Sint Maarten, Uitvoeringsrapportage 1 april – 31 augustus 2024, 19 oktober 2023, p. 24.

⁸² Kamerstukken II 2023/24, 36560-IV, nr. 6; Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 10.

⁸³ Het Statuut biedt verschillende mogelijkheden tot samenwerking: het verlenen van hulp en bijstand (artikel 36), het plegen van overleg over aangelegenheden waarbij de belangen van de landen betrokken zijn (artikel 37), en het treffen van onderlinge regelingen (artikel 38).

⁸⁴ Zie ook O. Nauta, *Goed bestuur in de West: institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen*, Oisterwijk: BOXPress 2011, p. 6.

Intensievere samenwerking zou daarnaast kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden binnen het gehele Koninkrijk, een waarde die onvoldoende is te waarborgen door inzet van toezichtsbevoegdheden alleen. Zoals de Afdeling eerder heeft betoogd in haar advies over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht, heeft het begrip ‘fundamentele menselijke rechten en vrijheden’ zich sinds de totstandkoming van het Statuut ontwikkeld en een ruimere betekenis gekregen, mede door uitspraken en opinies van internationale rechtsprekende en toezichthoudende organen.⁸⁵ Vanwege de groeiende bestuurslast is het steeds lastiger voor de afzonderlijke landen om zelfstandig uitvoering te geven aan het groeiende aantal verdragen, maar het is tegelijkertijd ook lastig uit te leggen dat bepaalde fundamentele verdragen – zoals het VN-Kinderrechtenverdrag⁸⁶ en het VN-verdrag Handicap⁸⁷ - wel voor Nederland maar niet voor de Caribische landen gelden.⁸⁸

Bij het vormgeven van een intensievere samenwerking binnen het Koninkrijk kan het zinvol zijn om inspiratie te putten uit de recente ervaringen die zijn opgedaan met de Landspakketten. Deze pakketten betreffen bilaterale overeenkomsten tussen Nederland en de Caribische landen, maar zij kunnen als voorbeelden dienen voor samenwerking op andere terreinen, ook als het gaat om samenwerking tussen twee of drie Caribische landen of tussen alle vier de landen van het Koninkrijk.

i. Landspakketten

De Landspakketten zijn in 2020 tot stand gekomen. De Caribische landen kwamen door de COVID-pandemie in acute financiële problemen. Nederland was bereid om de landen met geldleningen te ondersteunen en sloot tegelijkertijd met elk van de landen een akkoord over hervormingen en maatregelen.⁸⁹ Deze hervormingen en maatregelen hebben tot doel de lokale economieën weerbaar en veerkrachtig te maken, de overheidsfinanciën weer gezond te maken, de sociale zekerheid, de zorg en het onderwijs te verbeteren en de rechtsstaat te versterken.⁹⁰ Hierop wordt toegezien door de Tijdelijke Werkorganisatie, die namens Nederland de Caribische Landen ondersteunt bij de uitvoering van de hervormingen door middel van deskundigheid, projectbegeleiding, uitvoeringscapaciteit en financiering, en die de voortgang monitort. Dit alles is sinds april 2023 gecodificeerd in de Onderlinge regeling Samenwerking bij hervormingen.⁹¹

⁸⁵ Spontaan advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 14 juni 2021 over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht (W04.20.0361), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35925-V, nr. 113.

⁸⁶ Verdrag inzake de Rechten van het Kind, New York, 20 november 1989.

⁸⁷ Verdrag inzake de Rechten van personen met een handicap, New York, 13 december 2006.

⁸⁸ Zie over de gelding van mensenrechtenverdragen in het gehele Koninkrijk verder het rapport van de van de Adviesraad Internationale vraagstukken, *Fundamentele rechten in het Koninkrijk: Eenheid in bescherming. Theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen*, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 33826, nr. 29) en het spontaan advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 14 juni 2021 over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht (W04.20.0361), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35925-V, nr. 113.

⁸⁹ Jaarverslag Tijdelijke Werkorganisatie 2022, ‘Samen duurzaam versterken’, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 7.

⁹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36410-IV, nr. 45.

⁹¹ Kamerstukken II 2023/24, 36410-IV, nr. 60.

De ervaringen met de Landspakketten zijn tot dusver overwegend positief. Hoewel de hervormingen langzamer verlopen dan verwacht of gewenst, is er op veel thema's vooruitgang geboekt en zijn concrete resultaten behaald, bijvoorbeeld op het terrein van de detentieomstandigheden.⁹² Een belangrijke oorzaak hiervan is het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen en capaciteit door de Tijdelijke Werkorganisatie. Tegelijkertijd is gebleken dat de beschikbare middelen en capaciteit niet op elk thema volledig worden benut.

Hieruit kunnen lessen worden getrokken voor het realiseren en monitoren van de mensenrechten, rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Zoals in het geval van de Tijdelijke Werkorganisatie, is van belang dat voldoende financiële middelen en uitvoeringscapaciteit worden gereserveerd en beschikbaar worden gesteld. De landen dienen hier een evenredige bijdrage aan te leveren, waarbij veel van Nederland mag worden verwacht als grootste Koninkrijkspartner. Een mogelijkheid zou zijn om hiervoor een organisatie op te richten naar analogie van de Tijdelijke Werkorganisatie of de Tijdelijke Werkorganisatie daartoe uit te breiden.

Daarnaast is het essentieel dat de afzonderlijke landen meer inspraak hebben in het vaststellen van de doelen en de manier waarop deze voor hun land worden ingevuld en daar eigenaarschap van dragen. Zo kunnen de landen bepalen op welke wijze zij uitwerking geven aan de mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat de afgesproken doelen per land te veel verschillen, omdat burgers van het Koninkrijk, ongeacht in welk land zij wonen, moeten kunnen rekenen op een bepaald niveau van bestuur en voorzieningen.

Van belang is tot slot dat niet naleven van de afspraken niet zonder consequenties kan zijn. Vrijwillige samenwerking is de basis, maar het realiseren van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur mag niet vrijblijvend zijn. Een gebrek aan politieke wil mag daar niet aan in de weg staan.

ii. Samenwerking tussen de Caribische landen

Naast intensievere samenwerking binnen het Koninkrijk, is ook verdergaande samenwerking tussen de Caribische landen onderling noodzakelijk. Zo kan de beschikbare expertise efficiënter worden benut, wat de bestuurskracht ten goede zou komen. Die samenwerking kan formeel en informeel gestalte krijgen, op grond van een onderlinge regeling of afspraak. Gedacht kan worden aan een *shared service point* op het gebied van wetgeving, waar wetgevingsjuristen en medewerkers van de Rekenkamers, Ombudsinstituten en Raden van Advies van de Caribische landen expertise uitwisselen en elkaar ondersteunen. Dit stelt de landen in staat om effectiever in te spelen op de vele uitdagingen waar ze dagelijks mee worden geconfronteerd. Voorts zou bezien kunnen worden of de Koninkrijksregering, de Raad van State van het Koninkrijk, de Nationale Ombudsman en de Raad voor de Rechtspraak nauwer kunnen samenwerken.

⁹² Kamerstukken II 2023/24, 36410-IV, nr. 45.

2.4 Conclusie

Dit hoofdstuk gaat over de overheidstaken waarvoor de landen primair verantwoordelijk zijn, maar waarvoor het Koninkrijk een aanvullende verantwoordelijkheid heeft: de zogeheten waarborgfunctie. Deze per saldo dus gedeelde verantwoordelijkheid betreft de naleving van mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur.

Bij de totstandkoming van het Statuut, zeventig jaar geleden, was het begrip deugdelijkheid van bestuur nog niet scherp omschreven. Dat begrip is helderder en ook ruimer geworden door de ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het bestuursrecht van de landen, de ontwikkeling van het internationale beleidsconcept *good governance* en de vaststelling van criteria voor deugdelijk bestuur op de Ronde Tafel Conferentie in 2006.

Uitoefening van de waarborgfunctie kan inhouden dat het Koninkrijk eenzijdig en dwingend ingrijpt. Zulk ingrijpen is echter alleen aan de orde wanneer het land in kwestie zijn verantwoordelijkheid niet heeft waargemaakt en ook niet in staat of bereid is om zich daarin te herpakken. Ingrijpen door het Koninkrijk is daarnaast niet zonder problemen, omdat het de verhoudingen met de landen kan verstoren.

De Koninkrijksregering moet bereid blijven om op grond van de waarborgfunctie in te grijpen als dat echt nodig is. Maar het is vooral van belang om te voorkomen dát het nodig is. Zowel het Koninkrijk als de vier landen die het Koninkrijk vormen, hebben daarin een verantwoordelijkheid. De waarborgfunctie van het Koninkrijk kan ook – en beter – worden waargemaakt als het Koninkrijk en de landen, of de landen onderling, effectief samenwerken. Daar is alle reden toe, omdat de bestuurslast van de individuele Caribische landen zeer groot is en de bestuurskracht beperkt is.

Met samenwerking is intussen goede ervaring opgedaan in het kader van de Landspakketten. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of deze samenwerking meer structureel kan worden gemaakt en kan worden geïntensiveerd op terreinen zoals onderwijs, armoedebestrijding en detentieomstandigheden. Dat lijkt de aangewezen weg om de naleving van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur structureel te waarborgen.

Overzicht van beginselen van <i>good governance</i>		
Wereldbank ⁹³	Verenigde Naties ⁹⁴	Raad van Europa ⁹⁵
1) Stem en verantwoording 2) Politieke stabiliteit en de afwezigheid van geweld/terrorisme 3) Effectiviteit van de overheid 4) Kwaliteit van regelgeving 5) Rule of law 6) Corruptiebestrijding	1) Participatie 2) Consensusvorming 3) Verantwoording 4) Transparantie 5) Responsiviteit 6) Effectiviteit en efficiëntie 7) Gelijkheid en inclusiviteit 8) Rule of law	1) Participatie, vertegenwoordiging en eerlijk verloop van verkiezingen 2) Responsiviteit 3) Efficiëntie en effectiviteit 4) Openheid en transparantie 5) Rule of law 6) Ethisch gedrag 7) Competentie en capaciteit 8) Innovatie en openheid voor verandering 9) Duurzaamheid en lange termijn gerichtheid 10) Gezond financieel beheer 11) Mensenrechten, culturele diversiteit en sociale cohesie 12) Verantwoording
CARICOM ⁹⁶	Europese Unie ⁹⁷	
1) Rechtvaardig, open en verantwoordelijk bestuur 2) Rule of law 3) Effectieve rechtsbedeling 4) Onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke macht 5) Voorkomen van corruptie	In het kader van de Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en de ACS-landen: 1) Verlenen van openbare diensten van hoge kwaliteit 2) Zorgen voor doeltreffend, transparant, verantwoordingsplichtig en inclusief openbaar bestuur 3) Bevorderen van de onpartijdigheid en doeltreffendheid van instanties voor rechtshandhaving 4) Bevorderen van de participatie van burgers en de toegang tot openbare informatie	

⁹³ D. Kaufmann & A. Kraay (2023), "Worldwide Governance Indicators", geraadpleegd op 7 mei 2024 via <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators#:~:text=How%20to%20Cite%20this%20Dataset,encourage%20academic%20debate%20and%20analysis.>

⁹⁴ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2009), "What is good governance?", <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.

⁹⁵ 12 Principles of Good Governance, *Strategy on Innovation and Good Governance at Local Level*, Council of Europe, 2008, <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>.

⁹⁶ Artikel XVII, Charter of Civil Society for the Caribbean Community, Caribbean Community Secretariat, Georgetown, 1997.

⁹⁷ Artikel 69, tweede lid, van de Partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de leden van de Organisatie van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, anderzijds, Trb. 2024, nr. 47.

3. Consensusrijkswetten en andere onderlinge regelingen

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is besproken dat de Caribische landen de verantwoordelijkheid hebben om mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur te realiseren. Het Koninkrijk heeft daarin een aanvullende verantwoordelijkheid: in laatste instantie kan de Koninkrijksregering ingrijpen (de waarborgfunctie). Maar voorop moet staan dat de landen zelfstandig optreden en onderling samenwerken bij het realiseren van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur, en ook bij andere overheidstaken.

Een van de instrumenten voor samenwerking is de consensusrijkswet. Een rijkswet geldt vaak voor het gehele Koninkrijk en richt zich in beginsel alleen op onderwerpen die in het Statuut expliciet als Koninkrijksaangelegenheden zijn aangemerkt.⁹⁸ De landen binnen het Koninkrijk kunnen er echter ook voor kiezen om op andere terreinen, waarin zij autonoom zijn, samen te werken op basis van een onderlinge regeling. Zo'n onderlinge regeling kan in de vorm van een rijkswet vastgesteld worden.⁹⁹ Omdat de samenwerking op vrijwillige basis plaatsvindt, worden deze rijkswetten ook wel consensusrijkswetten genoemd.

De rijkswet is een rechtsinstrument van het Koninkrijk en op het eerste gezicht minder geschikt voor samenwerking tussen de landen op basis van autonomie. Het Statuut kent geen afzonderlijke procedureregeling voor de totstandkoming van consensusrijkswetten waarin het vrijwillige karakter van deze wetgeving wordt weerspiegeld. Ook is in het verleden niet in alle consensusrijkswetten bepaald of zij eenzijdig kunnen worden opgezegd. Daarom bestaat er aarzeling aan Caribische zijde om het instrument te gebruiken. Toch is de consensusrijkswet regelmatig gebruikt om samenwerking op belangrijke beleidsterreinen (rechtspleging, financieel toezicht) te voorzien van een juridische basis. Dit is onder meer gebeurd bij de ontmanteling van de Nederlandse Antillen in 2010.

De landen hebben ook de mogelijkheid om afspraken vast te leggen in een onderlinge regeling die geen rijkswet is.¹⁰⁰ Dit instrument staat ook wel bekend als de vormvrije onderlinge regeling, omdat het Statuut niets regelt over de vorm of inhoud ervan. Het is daarmee een flexibel instrument dat veel mogelijkheden biedt, zij het dat een vormvrije onderlinge regeling geen algemeen verbindende voorschriften kan bevatten.

De Afdeling bespreekt in dit hoofdstuk theorie en praktijk van consensuswetten en van vormvrije onderlinge regelingen en onderzoekt de mogelijkheden en beperkingen van beide. De Afdeling doet daarnaast enkele suggesties voor procedureafspraken over de totstandkoming en opzegging van consensusrijkswetgeving. Zo hoopt zij bij te dragen aan een bijstelling van het negatieve beeld dat aan consensusrijkswetgeving kleeft, zodat het instrument vaker en gemakkelijker gebruikt kan worden in de samenwerking tussen de landen.

⁹⁸ Artikel 3 van het Statuut.

⁹⁹ Artikel 38, tweede lid, van het Statuut.

¹⁰⁰ Artikel 38, eerste lid, van het Statuut.

3.2 Consensusrijkswetten

a. *Overzicht van consensusrijkswetgeving*

Deze paragraaf biedt een overzicht van de consensusrijkswetten die voor 2010 tot stand zijn gekomen, de consensusrijkswetten die onderdeel uitmaakten van de herstructurering van het Koninkrijk in 2010, en de ontwerp-Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling.

Tot de herstructurering van het Koninkrijk in 2010 werden consensusrijkswetten voornamelijk ingezet voor technische aangelegenheden: belastingen, octrooien, douane, kustwacht.¹⁰¹ Twee van deze regelingen (de Belastingregeling voor het Koninkrijk en de Rijksoctrooiwet 1995) kunnen door elk land eenzijdig (bij landsverordening) worden opgezegd of in hun werking beperkt,¹⁰² zij het met inachtneming van een termijn van twee respectievelijk drie jaar. De Rijkswet administratieve bijstand douane uit 1999 en de Rijkswet Kustwacht uit 2008 kennen geen opzegbepaling. Dit werd echter niet als een probleem gezien.

Bij de opheffing van het land Nederlandse Antillen en de staatkundige hervorming van het Koninkrijk in 2010 zijn consensusrijkswetten tot stand gebracht die het technische niveau ver ontstegen. Belangrijke delen van de overheidsorganisatie van Curaçao en Sint Maarten op het terrein van de rechtspleging, de rechtshandhaving en het financieel toezicht werden vastgelegd in consensusrijkswetten.¹⁰³

De totstandkoming van deze consensusrijkswetten was een belangrijke voorwaarde voor het verkrijgen van de status van autonoom land en de schuldsanering door Nederland. Nederland was uitsluitend bereid om aan de noodzakelijke Statuutswijziging mee te werken als de rechtspleging, de rechtshandhaving en het financieel toezicht bij rijkswet geregeld zouden worden.¹⁰⁴

Schuldsanering

Bij de opheffing van het land Nederlandse Antillen is een aanzienlijk deel van de financiële schuld van dat land en de eilandgebieden verdeeld over de rechtsoptvolgers (de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten en de nieuwe eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Om deze landen en eilanden een gunstige startpositie te geven werd besloten dat Nederland een deel van deze schuld – ongeveer 1,7 miljard euro¹⁰⁵ – zou saneren. Wel

¹⁰¹ N. Qoubbane, 'Over de totstandkoming van consensusrijkswetten: overeenstemming tussen wie en waarover', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2010-2, p. 146-164.

¹⁰² Artikel 48 van de Belastingregeling voor het Koninkrijk; artikel 114 van de Rijksoctrooiwet 1995.

¹⁰³ Het gaat daarbij om de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving en Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

¹⁰⁴ L.F.M. Verhey, 'Slotakkoord of nieuw begin: enkele algemene beschouwingen over het nieuwe Koninkrijk', *RegelMaat*, 2010-6, p. 294-297.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nr. 23, p. 32.

werd als voorwaarde afgesproken dat de nieuwe landen een deugdelijk financieel beleid zouden voeren en dat het Koninkrijk daarop tijdelijk financieel toezicht houden.

Om de autonomie van de landen te beschermen zijn vóór 2010 afspraken gemaakt waarin de betrokkenheid van de (toekomstige) Caribische landen bij de transitie werd gegarandeerd. Deze procedureafspraken kwamen op het volgende neer.¹⁰⁶

1. Partijen verzekeren zich ervan dat gedurende het hele proces van totstandkoming tot en met de behandeling in de Rijksministerraad is voldaan aan het consensusvereiste voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten.
2. Elke Gevolmachtigde Minister verzekert zich ervan dat zijn of haar regering schriftelijk instemt met het voorstel van rijkswet. Elke regering legt het voorstel voor aan de Staten voordat het behandeld wordt in de Rijksministerraad. Indien de landsregering ernstige bezwaren heeft tegen het voorstel, dan verklaart de Gevolmachtigde Minister zich in de Rijksministerraad tegen het voorstel. Op dat moment bestaat geen consensus.
3. Indien tijdens de behandeling door de Tweede Kamer amendementen aan de orde komen die de consensus raken, zal de Koninkrijksregering schorsing van de behandeling vragen om de amendementen met de partners te bespreken in de (onderraad van de) Rijksministerraad en in het licht van de overeengekomen consensus een gezamenlijk standpunt in te nemen.
4. Indien een voorstel van rijkswet zodanig door de Tweede Kamer is geamendeerd, dat volgens de regering van Aruba, Curaçao of Sint Maarten geen overeenstemming meer bestaat over het voorstel in kwestie, dan zal de Gevolmachtigde Minister van dat land zich tegen het voorstel verklaren en tevens de Tweede Kamer verzoeken de stemming tot de volgende vergadering aan te houden.

Met de herstructurering van het Koninkrijk werd middels een vijftal consensusrijkswetten een groot deel van de zeggenschap over wetgeving op het terrein van rechtspleging, rechtshandhaving en financieel toezicht verschoven van landsniveau naar Koninkrijksniveau.

- Drie van de vijf consensusrijkswetten bepalen uitdrukkelijk dat de rijkswet alleen in onderling overleg kan worden gewijzigd of beëindigd.¹⁰⁷ Deze zijn dus niet eenzijdig op te zeggen.
- De vierde wet, de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, regelt niets over eenzijdige opzegging en is daardoor evenmin op te zeggen.
- De vijfde consensusrijkswet, de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, kan telkens na drie jaar worden beëindigd als de Rijksministerraad, op basis van een zwaarwegend advies van een evaluatiecommissie, heeft vastgesteld dat het land structureel voldoet aan normen voor een deugdelijk begrotingsbeleid.¹⁰⁸ Formeel is dus eenzijdige opzegging of beëindiging van de

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31200 IV, nr. 29.

¹⁰⁷ Artikel 41 van de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, artikel 56 van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en artikel 43 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

¹⁰⁸ Artikel 33 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

rijkswet niet mogelijk, maar het land kan zelf beëindiging bewerkstelligen door enkele jaren aan de voorwaarden te voldoen.

Deze afspraken hebben niet kunnen voorkomen dat het beeld is ontstaan dat de consensusrijkswetten in 2010 tot stand zijn gekomen onder de druk van schuldsanering. Dat een consensusrijkswet op zo'n manier tot stand komt, hoeft niet problematisch te zijn: autonomie betekent ook de vrijheid om de bewuste keuze te maken deze autonomie in te perken in ruil voor ondersteuning. Wel is van belang dat er uitdrukkelijk mee wordt ingestemd, en dat de Staten van de Caribische landen voldoende worden betrokken bij de totstandkoming.

Ook na 2010 zijn er verschillende pogingen gedaan om consensusrijkswetgeving tot stand te brengen. Een voorbeeld hiervan is de ontwerp-Rijkswet Caribische hervormingsentiteit Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en de opvolger daarvan, de ontwerp-Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling. Dit laatste voorstel riep een Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO) in het leven, een zelfstandig bestuursorgaan volgens het recht van het land Nederland. Dit orgaan zou zelfstandige taken en bevoegdheden krijgen met het doel Aruba, Curaçao en Sint Maarten te ondersteunen bij het doorvoeren van bestuurlijke hervormingen, houdbare overheidsfinanciën te realiseren en de weerbaarheid van de economie te versterken.¹⁰⁹

De Rijkswet COHO heeft het niet gehaald, omdat het voorstel in de Caribische landen werd beschouwd als een door Nederland opgelegde wet, die de landen in ruil voor liquiditeitssteun dienden te accepteren. Het wetsvoorstel is daarop ingetrokken en de samenwerking die vooruitlopend op de rijkswet al was ingezet, is vastgelegd in de Onderlinge regeling samenwerking bij hervormingen.¹¹⁰ Deze vormvrije onderlinge regeling loopt vier jaar en is tussentijds niet eenzijdig opzegbaar.¹¹¹

Het voorbeeld van het stranden van de Rijkswet COHO is illustratief voor een zeker wantrouwen rondom consensusrijkswetgeving. De Caribische landen zijn terughoudend bij de inzet van dit instrument, omdat zij vinden dat zij onvoldoende worden betrokken bij de totstandkoming ervan en omdat de regeling doorgaans niet opzegbaar is, wat volgens hen ten koste gaat van hun autonomie.

b. Echte consensus

i. Totstandkoming van consensusrijkswetten

Het is wenselijk een procedureregeling vast te stellen voor de totstandkoming van consensusrijkswetten, waarin de betrokkenheid van de Caribische landen wordt gegarandeerd, en daarmee de reserves die zij erbij hebben worden geadresseerd.¹¹² Zo'n

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2021/22, 36031 (R2161), nr. 3.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 46.

¹¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 60, bijlage. Deze onderliggende regeling kan in onderlinge overeenstemming en met instemming van de betrokken Staten telkens voor een periode van maximaal twee jaar worden verlengd, aldus artikel 11, tweede lid.

¹¹² C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk (Monografieën Staats- en bestuursrecht), Kluwer: Deventer 2012, p. 186-188.

procedureregeling kan worden neergelegd in een vormvrije onderlinge regeling of een consensusrijkswet. De afspraken uit 2010 kunnen daarvoor de basis vormen, maar de Afdeling doet enkele aanvullende suggesties:

1. De voorbereiding van een voorstel tot consensusrijkswet gebeurt zoveel mogelijk door de betrokken landen gezamenlijk.
2. De Staten van elk van de Caribische landen kunnen in het schriftelijk verslag vastleggen dat zij (vooralsnog) niet kunnen instemmen met het voorstel. In dat geval wordt overleg gevoerd om aan de bezwaren tegemoet te komen of past de Koninkrijksregering het voorstel aan. Zolang er geen overeenstemming is, bestaat er geen consensus.
3. Wanneer de Gevolmachtigde Minister van Aruba, Curaçao of Sint Maarten zich tegen een wetsvoorstel verklaart, kan door onderling overleg alsnog overeenstemming worden gezocht. Indien dit niet mogelijk blijkt, is er geen consensus (de conflictenregeling uit artikel 12 van het Statuut is vanzelfsprekend niet van toepassing, aangezien het geen Koninkrijksaangelegenheid betreft).
4. Als het voorstel door de Tweede Kamer is geamendeerd, vergewist de Koninkrijksregering zich er van dat de Staten en de regeringen van elk van de Caribische landen met het geamendeerde voorstel kunnen instemmen. Daartoe wordt de Tweede Kamer verzocht de eindstemming over het voorstel aan te houden. Indien er geen instemming is, zal de regering het voorstel alsnog intrekken.

Met deze afspraken wordt de rijkswetprocedure zo toegepast dat het niet langer mogelijk is bij autonome aangelegenheden rijkswetgeving tot stand te brengen waar de landsregeringen en de Staten niet uitdrukkelijk mee hebben ingestemd. Dit draagt bij aan de totstandkoming van consensusrijkswetten waarover daadwerkelijke consensus bestaat.

ii. Opzegging van consensusrijkswetten

Naast afspraken over de totstandkoming van consensusrijkswetten, zouden ook procedureafspraken kunnen worden gemaakt over het opzeggen ervan. Wanneer in een consensusrijkswet niets is geregeld over de opzegging ervan, is eenzijdige opzegging niet mogelijk. Omwille van de rechtszekerheid en het daadwerkelijk waarborgen van het vrijwillige karakter van consensusrijkswetgeving, is de Afdeling van oordeel dat de (on-)mogelijkheid van eenzijdige opzegging zoveel mogelijk uitdrukkelijk moet worden opgenomen in (toekomstige) consensusrijkswetgeving. Is daaraan voldaan, dan berust de consensusrijkswet en de daaruit voortvloeiende juridische binding op daadwerkelijke consensus.

De landen zouden zich bij de totstandkoming van consensusrijkswetgeving expliciet moeten uitspreken over de vraag of, en zo ja, onder welke voorwaarden eenzijdige opzegging mogelijk is.¹¹³ Zulke voorwaarden kunnen betrekking hebben op de termijn waarop opzegging mogelijk is. Zo kan in een consensusrijkswet worden bepaald dat de wet na een aantal jaren wordt geëvalueerd, met de mogelijkheid de wet op dat moment eenzijdig op te zeggen.

¹¹³ Zie ook N. Qoubbane, 'Over de totstandkoming van consensusrijkswetten: overeenstemming tussen wie en waarover', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2010-2, p. 158-159.

De voorwaarden voor opzegging kunnen ook inhoudelijk zijn. Zo kan worden bepaald dat bij de opzegging moet worden voorzien in een alternatieve manier om het in de consensusrijkswet geregelde belang te verzekeren. Een voorbeeld van een opzegebepaling met inhoudelijke eisen is opgenomen in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten: wanneer duidelijk is dat het financieel beheer structureel op orde is kan het toezicht van het Koninkrijk worden beëindigd.

Dat bij consensusrijkswet strenge voorwaarden worden gesteld aan het financiële beheer is niet onredelijk. Het is immers niet evenwichtig als ruime financiële steun wordt verleend, terwijl de ontvanger van die steun het financieel beheer niet op orde heeft. Wel moeten de omvang van de (financiële) ondersteuning en de reikwijdte van de voorwaarden in redelijke verhouding tot elkaar staan, en moet er een duidelijk verband zijn tussen de ondersteuning en de voorwaarden.

De betrokken landen kunnen ook tot de conclusie komen dat eenzijdige opzegging niet mogelijk moet zijn, omdat het essentieel wordt gevonden dat een onderwerp voor langere tijd uniform wordt geregeld. Het uitsluiten van de mogelijkheid tot eenzijdige opzegging biedt dan zekerheid en stabiliteit aan alle betrokken landen. Het verdient in een dergelijke situatie aanbeveling in de consensusrijkswet zelf te regelen dat deze niet eenzijdig kan worden opgezegd.

De landen kunnen in een eventuele procedureregeling opnemen dat elke toekomstige consensusrijkswet een bepaling zal bevatten die regelt of, en zo ja, onder welke voorwaarden, eenzijdige opzegging van die wet mogelijk is. Door in de consensusrijkswet zelf duidelijkheid hierover te verschaffen, wordt voorkomen dat hierover later discussie ontstaat en de verhoudingen tussen de betrokken landen worden verstoord. Bovendien kan het vroegtijdig nadenken over de voorwaarden voor eenzijdige opzegging bij de Caribische landen de angst wegnemen dat landsaangelegenheden verkapt en moeilijk omkeerbaar tot Koninkrijksaangelegenheden worden verheven. Dit bevordert constructieve onderhandelingen.

Met alle aandacht voor eenzijdige opzegging zou men bijna vergeten dat een consensusrijkswet ook kan worden beëindigd als alle partijen het daarover eens zijn. Die mogelijkheid blijft natuurlijk altijd bestaan en heeft de voorkeur.

3.3 Vormvrije onderlinge regelingen¹¹⁴

Het Statuut bepaalt dat Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten onderling regelingen kunnen treffen.¹¹⁵ Er wordt niets geregeld over de vorm of inhoud van zo'n regeling, de

¹¹⁴ C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Monografieën Staats- en bestuursrecht), Kluwer: Deventer 2012, p. 182-186. S. Hillebrink, *De vormvrije regeling – een alternatief voor rijksregelgeving?*, in: P.P.T. Bovend'Eert, T.E.J.H. van Gennip, S.P. Poppelaars, J.J.J. Sillen (red), *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 113-132. H.R. Schouten & C.C. van Niel (2015), 'Rechtseenheid binnen het Koninkrijk: kiezen tussen drie kwaden', *RegelMaat*, 30(6), 437-452.

¹¹⁵ Artikel 38, eerste lid, van het Statuut.

bevoegde organen, de procedure of de werking. Deze regelingen worden “vormvrije onderlinge regelingen” genoemd. Dat betekent niet dat ze vormloos en informeel kunnen zijn, maar dat er niet één bepaalde vorm is voorgeschreven.

Vormvrije onderlinge regelingen hebben de volgende mogelijkheden en beperkingen:

- De landsorganen (meestal regeringen) die de regeling overeenkomen kunnen alleen zaken regelen waar ze zelf toe bevoegd zijn. Wel kunnen ze afspreken om geld of materiële ondersteuning ter beschikking te stellen aan elkaar of voor een gemeenschappelijk doel.
- Ze kunnen geen algemeen verbindende voorschriften bevatten. Wel kunnen de partijen verplichtingen afspreken die vervolgens worden opgenomen in een landsverordening of een landsbesluit. Die verplichtingen berusten in dat geval op de landsregeling, niet op de onderlinge regeling.
- In een onderlinge regeling kan de samenwerking een vaste structuur krijgen: het is mogelijk een gemeenschappelijke organisatie op te richten waarin overleg wordt gevoerd, informatie wordt uitgewisseld of samen wordt opgetreden.¹¹⁶
- Strikt genomen hoeft niet elke vormvrije onderlinge regeling te worden gepubliceerd (het zal van de inhoud afhangen), maar publicatie zou eigenlijk vanzelf moeten spreken. Openbaarheid van bestuur is immers in alle landen van het Koninkrijk een belangrijk beginsel.

De vormvrije onderlinge regeling is een snel en flexibel inzetbaar instrument. Het geeft daarnaast uitdrukking aan de gelijkwaardigheid van de landen binnen het Koninkrijk, die hierbij niet worden vertegenwoordigd door Koninkrijksorganen maar zelf rechtstreeks betrokken zijn.¹¹⁷ De vormvrije onderlinge regeling is daarmee een aantrekkelijk instrument voor samenwerking, zoals ook blijkt uit de totstandkoming van de Onderlinge regeling samenwerking bij hervormingen na de intrekking van het rijkswetsvoorstel COHO (zie ook hoofdstuk 2, over het waarborgen van mensenrechten en deugdelijk bestuur).

Een voorbeeld van een onderlinge regeling uit het verleden is de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba. Daargelaten of deze regeling in de praktijk veel betekenis heeft gehad laat zij zien dat het instrument van de onderlinge regeling veel mogelijkheden biedt.

Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba

De Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba¹¹⁸ kwam tot stand toen Aruba in 1986 de status van land kreeg. De Samenwerkingsregeling bood een basis voor intensieve samenwerking op een groot aantal terreinen en betekende in feite dat veel Antilliaanse regelingen bleven gelden voor Aruba. Er werden gemeenschappelijke organen ingesteld: een Ministeriële Samenwerkingsraad met drie ministers per land en een roulerend voorzitterschap, welke bindende besluiten kon nemen, alsmede een Constitutioneel Hof. De landen mochten in hun wetgeving niet afwijken van de Samenwerkingsregeling. Voor een groot aantal onderwerpen

¹¹⁶ Artikel 37, eerste lid, van het Statuut noemt de bevoegdheid om gemeenschappelijke organen op te richten.

¹¹⁷ S. Hillebrink, ‘De vormvrije regeling – een alternatief voor rijksregelgeving?’, in: P.P.T. Bovend'Eert, T.E.J.H. van Gennip, S.P. Poppelaars, J.J.J. Sillen (red), *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 114.

¹¹⁸ Publicatieblad Nederlandse Antillen 1985, nr. 88.

werd voorzien in “eenvormige landsverordeningen”. Dit waren landsverordeningen waarvan de inhoud werd bepaald in de Ministeriële Samenwerkingsraad en waarbij de Staten van elk land alleen bevoegd waren de landsverordening te aanvaarden of te verwerpen (en dus geen amendementsrecht hadden). Wijzigingen van de Samenwerkingsregeling moesten worden goedgekeurd bij landsverordening. Na de herstructurering van het Koninkrijk, is de inhoud van de regeling deels overgenomen in de Samenwerkingsregeling eenvormig procesrecht Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

3.4 Conclusie

Samenwerking tussen de landen kan worden vormgegeven in consensusrijkswetten en in vormvrije onderlinge regelingen. Het zijn allebei instrumenten die goed bruikbaar zijn als basis voor samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk. Wel zijn er verschillen:

- De consensusrijkswet kent een vaste procedure en structuur en kan bindende regels bevatten. Het vormt de meest degelijke basis voor samenwerking. Een vormvrije onderlinge regeling is flexibel, maar geeft minder houvast en kan alleen langs indirecte weg bindende regels stellen voor burgers. De vormvrije onderlinge regeling is dan ook vooral bruikbaar voor lichte vormen van samenwerking.
- Bij het tot stand brengen van een consensusrijkswet ligt het zwaartepunt bij de Nederlandse organen. De betrokken partijen moeten het consensusvereiste actief bewaken. Bij het sluiten en het opzeggen van vormvrije onderlinge regelingen heeft consensus een steviger basis: de verhoudingen zijn als vanzelf gelijkwaardiger.
- Vanwege de grote rol van Nederlandse organen bij de totstandkoming van consensusrijkswetgeving, is dit instrument minder geschikt voor het vastleggen van samenwerkingsafspraken tussen de Caribische landen onderling. De vormvrije onderlinge regeling, die de betrokkenheid van het Nederlandse parlement niet als voorwaarde kent, leent zich beter voor die situatie.

Beide instrumenten zijn bruikbaar, al hebben ze ook hun beperkingen. De bruikbaarheid van consensusrijkswetten kan overigens worden vergroot wanneer de landen procedureafspraken maken over het gebruik van dit instrument. Als het consensusvereiste voldoende wordt getoetst bij de totstandkoming en als de voorwaarden voor opzegging bewust zijn afgewogen, zullen de Caribische landen mogelijk minder terughoudend zijn om in te stemmen met een consensusrijkswet.

4. Verkleining van het democratisch tekort

4.1 Inleiding

In de algemene beschouwing is al aangestipt dat het Koninkrijk in essentie geen eigenstandige structuur heeft. Het zijn namelijk de Nederlandse organen, aangevuld met vertegenwoordigers van de Caribische landen, die de organen van het Koninkrijk vormen.¹¹⁹ De ingezetenen van de Caribische landen hebben op deze organen slechts een beperkte invloed. Gevolg hiervan is dat de ingezetenen van de Caribische landen maar beperkt inspraak hebben in de totstandkoming van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur die voor hen gelden. Dit wordt wel het democratisch tekort van het Koninkrijk genoemd.

Het democratisch tekort doet zich allereerst voor op het niveau van de Koninkrijksregering. De Rijksministerraad, waarin de Koninkrijksregering haar besluiten neemt, bestaat uit de Nederlandse ministerraad aangevuld met de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De Gevolmachtigde Ministers zijn niet rechtstreeks verantwoording verschuldigd aan een van de vier parlementen. Dat zijn zij alleen aan hun landsregering, die zij vertegenwoordigen. De Koninkrijksregering als geheel is wel verantwoording verschuldigd aan een parlement, maar alleen bij monde van de ministers uit het land Nederland en aan de Staten-Generaal, het parlement van het land Nederland. De Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben daardoor niet de mogelijkheden die de Tweede en de Eerste Kamer hebben om de Koninkrijksregering ter verantwoording te roepen.¹²⁰

Wanneer de Koninkrijksregering een voorstel van rijkswet voorlegt aan de volksvertegenwoordiging, doet zich ook daar een lacune voor. Het Koninkrijk kent immers geen formeel Koninkrijksparlement. Alleen de leden van de Staten-Generaal, het parlement van het land Nederland, beslissen mee over rijkswetgeving.

Wel hebben de leden van de parlementen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een recht op inspraak. Zij kunnen schriftelijk verslag uitbrengen en afgevaardigden – ‘bijzondere gedelegeerden’ geheten – naar de Staten-Generaal sturen.¹²¹ Deze bijzondere gedelegeerden hebben weliswaar geen stemrecht en kunnen de regering niet verplichten om vragen te beantwoorden (het parlementaire inlichtingenrecht),¹²² maar zij kunnen wel amendementen indienen.¹²³ Ook kunnen zij zich tegen een voorstel van rijkswet verklaren, wat tot gevolg heeft dat een voorstel alleen in één stemronde kan worden aangenomen met een meerderheid van ten minste drie vijfden van het aantal uitgebrachte stemmen. Als dit aantal niet wordt gehaald, wordt de behandeling

¹¹⁹ Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van 5 september 2011 inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, (W04.11.0154), Kamerstukken II 2010/11, 32500-IV, nr. 50, punt 3.1.

¹²⁰ A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 158-159.

¹²¹ Artikel 15, eerste en tweede lid, en 16 Statuut.

¹²² Artikel 68 Grondwet geeft dit recht alleen aan de leden van de Staten-Generaal.

¹²³ Artikel 17, tweede en vierde lid, Statuut.

geschorst en vindt nader overleg plaats in de Rijksministerraad.¹²⁴ In een volgende stemronde kan het voorstel dan alsnog worden aangenomen met een gewone meerderheid. De Gevolmachtigde Ministers hebben ook deze bevoegdheid zich tegen een voorstel van rijkswet te verklaren en zij hebben tevens de bevoegdheid om amendementen in te dienen.¹²⁵ Daarnaast kunnen zij de Tweede Kamer voorstellen om een initiatiefrijkswetsvoorstel in te dienen.¹²⁶

Deze mogelijkheden om de besluitvorming op Koninkrijksniveau te beïnvloeden moeten niet worden onderschat: de bijzondere gedelegeerden en Gevolmachtigde Ministers kunnen volwaardig deelnemen aan het debat en kunnen door het indienen van amendementen proberen dat debat bij te sturen. Feit blijft evenwel dat deze invloed vooral raadgevend van aard is. Echte democratische zeggenschap hebben de ingezetenen van de Caribische landen niet.

4.2 Wat is het probleem?

Het democratisch tekort wordt ervaren als een probleem, omdat het niet strookt met het uitgangspunt dat burgers alleen gebonden worden door wetten waarmee zij zelf, direct of indirect, hebben ingestemd.¹²⁷ Daarnaast is het niet in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel en het uitgangspunt dat de landen hun gemeenschappelijke belangen behartigen op voet van gelijkwaardigheid.¹²⁸ Nederlanders die zich in het buitenland bevinden en ingezetenen van de Caribische landen die tien jaar in Nederland hebben gewoond, hebben wel stemrecht voor de Eerste en Tweede Kamer.¹²⁹

Dit levert de onevenwichtige situatie op dat het actieve kiesrecht voor de Eerste en Tweede Kamer wel toekomt aan een Nederlander die woont op het Franse deel van Sint Maarten (of enig ander land), maar (in beginsel) niet aan een Nederlander die op het Nederlandse deel van Sint Maarten woont. Niet logisch is het daarnaast dat de Nederlandse ingezetenen van de Caribische landen wel passief kiesrecht voor de Tweede en Eerste Kamer hebben en dus gekozen kunnen worden in het Nederlandse parlement, terwijl zijzelf en hun landgenoten daar niet voor kunnen stemmen.¹³⁰

Zowel de Afdeling bestuursrechtspraak als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hebben geoordeeld dat het democratisch tekort juridisch niet ontoelaatbaar is.¹³¹ Beide rechtscolleges stelden vast dat het Koninkrijk geen Koninkrijksparlement heeft en de ingezetenen van de Caribische landen al stemrecht hebben voor hun eigen parlement

¹²⁴ Artikel 18 Statuut.

¹²⁵ Artikel 17, eerste en vierde lid, Statuut.

¹²⁶ Artikel 15, derde lid, Statuut.

¹²⁷ Artikel 3, Eerste Protocol bij het EVRM; artikel 25 IVBPR.

¹²⁸ Artikel 1 Grondwet; artikel 14 EVRM in combinatie met artikel 3, Eerste Protocol bij het EVRM; Preambule van het Statuut.

¹²⁹ De uitzondering geldt ook voor ingezetenen van de Caribische landen die in Nederlandse openbare dienst werkzaam zijn. Zie artikel 54, eerste lid, Grondwet en artikel B1 Kieswet; artikel 55, tweede lid, Grondwet en artikel 7 Wet kiescollege niet-ingezetenen.

¹³⁰ Artikel 56 Grondwet.

¹³¹ ABRvS 21 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ3201, onder 2.3.2 t/m 2.4.1; EHRM 6 september 2007, zaken [nrs. 17173/07 en 17180/07](#); ABRvS 25 januari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:176](#).

– de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten.¹³² De invloed die zij kunnen uitoefenen via dit eigen parlement – dat bijzondere gedelegeerden kan afvaardigen en indirect, via de landsregering, de Gevolmachtigde Ministers kan controleren – zou volgens internationale normen voldoende zijn, ook gelet op het relatief geringe aantal Koninkrijksaangelegenheden.¹³³ Daarnaast zou kiesrecht voor de Staten-Generaal met zich meebrengen, dat de ingezetenen van de Caribische landen invloed kunnen uitoefenen op interne Nederlandse aangelegenheden. De meeste wetten gelden immers alleen voor het land Nederland.¹³⁴

Het Europese Hof stelde vast dat staten een ruime beoordelingsruimte ('wide margin of appreciation') hebben bij het vormgeven van het kiesrecht en vond de keuzen die in het Nederlandse kiesrecht zijn gemaakt niet onredelijk of arbitrair. De 'ruime beoordelingsruimte' houdt in dat het Hof slechts een minimum beschermingsniveau waarborgt, en de staten de primaire taak hebben om de mensenrechten in hun rechtssfeer te waarborgen. Zij kunnen daarbij voor een minimum kiezen, of een hoger beschermingsniveau in hun wetgeving vastleggen.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zich over deze kwestie nog niet uitgesproken.¹³⁵ Wel heeft het bepaald dat ingezetenen van de Caribische landen kiesrecht hebben voor het Europees Parlement. Het Hof oordeelde in het arrest *Eman en Sevinger* dat het in strijd is met het gelijkheidsbeginsel dat een Nederlander die ingezetene is van een Caribisch land geen kiesrecht heeft, maar een Nederlander die in het buitenland woont wel.¹³⁶ Naar aanleiding van dit arrest is de Kieswet aangepast, zodat de ingezetenen van de Caribische landen voortaan actief kiesrecht hebben voor het Europees Parlement op dezelfde manier als Nederlanders in het buitenland: ze kunnen zich laten registreren als kiezer en stemmen dan per post.¹³⁷

Hoewel het democratisch tekort de toetsing door de rechter heeft doorstaan, zijn er goede redenen waarom toekenning van het Nederlandse kiesrecht aan Nederlandse ingezetenen in de Caribische landen wenselijk is. Die redenen bestaan allereerst uit de hierboven genoemde principiële argumenten: oplossing van het democratisch tekort zou de democratische uitgangspunten van het Koninkrijk verstevigen en bevestigen dat de landen niet alleen in naam, maar ook daadwerkelijk deel uit maken van het Koninkrijk op voet van gelijkwaardigheid. Als het democratisch tekort zou worden opgelost, zouden de hierboven beschreven onevenwichtigheden in het Nederlandse kiesstelsel worden weggenomen en zou het actieve burgerschap gelijke gelding krijgen in het hele

¹³² Artikel 46, eerste lid, Statuut.

¹³³ Zie artikel 3 Statuut.

¹³⁴ Zie bijvoorbeeld H.R.B.M. Kummeling, 'Kiesrecht in het Koninkrijk', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik* (Saleh-bundel), Universiteit Utrecht 2011, p. 102.

¹³⁵ Voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen, zie W.W. Geursen, *Mapping the territorial scope of EU law* (diss. VU Amsterdam), Den Haag: Eleven 2024, p. 145-146.

¹³⁶ HvJEU 12 september 2006, C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545 (Eman en Sevinger), punt 58-61.

¹³⁷ Stb. 2008, 476.

Koninkrijk.¹³⁸ Dat heeft een symbolische waarde waarvan de betekenis niet te onderschatten is. Een dergelijke erkenning kan de verhoudingen tussen de landen ten goede komen. Ten tweede moet worden bedacht dat de invloed van het Koninkrijk op de inwoners van de Caribische landen groter is geworden door de opheffing van het land Nederlandse Antillen. Zo is het Koninkrijk financieel toezicht gaan houden op Curaçao en Sint Maarten en heeft het meer bevoegdheden gekregen op het gebied van de rechtspraak (zie hoofdstuk 3). Ook anderszins is de bemoeienis van het Koninkrijk (en Nederland) met de Caribische landen en de afhankelijkheid van de Caribische landen sinds 10 oktober 2010 sterk toegenomen. Dat alles maakt dat het oplossen van het democratisch tekort urgenter is geworden.

4.3 Toekomst

a. *Kiesrecht voor Nederlandse ingezetenen van de Caribische landen*

De wens om het democratisch tekort te verminderen wordt thans breed gedeeld in alle landen van het Koninkrijk. Zo hebben de parlementen van de vier landen onlangs met elkaar afgesproken om mogelijke oplossingen in kaart te brengen en aan de orde te stellen op een Koninkrijksconferentie in 2025.¹³⁹ Ook in het verleden zijn voornemens uitgesproken en aanbevelingen gedaan om het democratisch tekort te adresseren.¹⁴⁰

Daarbij gaat het niet alleen om stemrecht. Zo adviseerde de Afdeling om vaker gebruik te maken van de mogelijkheid om bijzondere gedelegeerden en Gevolmachtigde Ministers te laten deelnemen aan beraadslagingen van de Staten-Generaal (zie de grafiek hieronder).¹⁴¹ In dat verband zou – gegeven de zeer grote afstand tussen Nederland en de Caribische landen – de mogelijkheid voor bijzondere gedelegeerden om vergaderingen digitaal bij te wonen kunnen worden verkend, alsmede het recht voor bijzondere gedelegeerden om ministers te ondervragen en interrumpen.¹⁴²

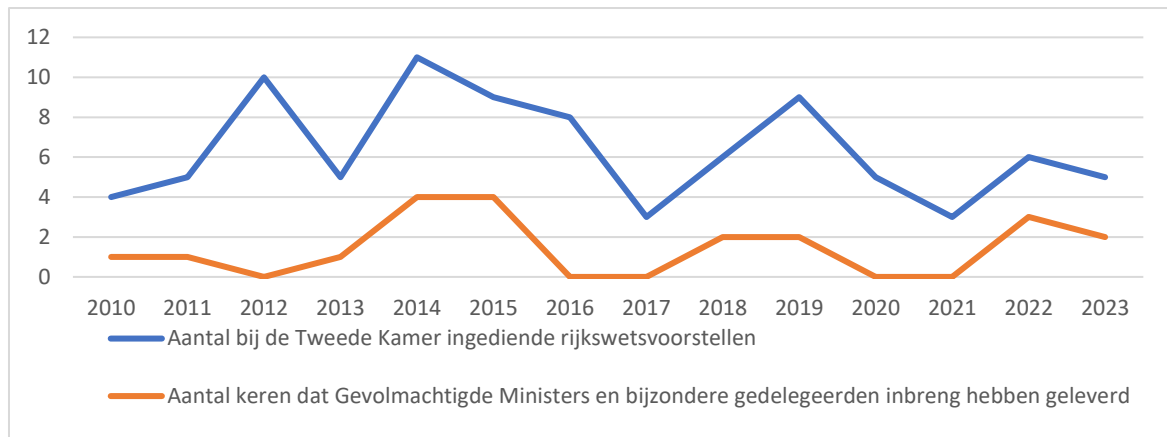
¹³⁸ Vgl. Kamerstukken I 2019/20, 35418, C, p. 5, over invoering van het kiescollege niet-ingezetenen voor Nederlanders in het buitenland die invloed willen hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer.

¹³⁹ Kamerstukken I/II 2023/24, 33845, nr. 53, p. 7.

¹⁴⁰ Voor een overzicht van aanbevelingen zie de Commissie democratisch deficit, *Kiezen voor het Koninkrijk. Democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau*, november 2009, alsmede bijlage 2 bij de voorlichting van de Afdeling advisering van 11 november 2016 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, (W01.16.0217), Kamerstukken II 2016/17, 27570 (R 1672), nr. 20; M.M. Bense, 'Democratisch deficit in het Koninkrijk', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden. Een perspectief op de toekomst*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 156-166.

¹⁴¹ De gegevens voor de grafiek zijn afkomstig van de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer der Staten Generaal.

¹⁴² Voorlichting van de Afdeling advisering van 5 september 2011 inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, (W04.11.0154), Kamerstukken II 2010/11, 32500-IV, nr. 50, punt 3.2.c.



Wat betreft algemene maatregelen van rijksbestuur kwamen de parlementen van de toenmalige Nederlandse Antillen, van Aruba en van Nederland in 2000 tot de aanbeveling om die voortaan aan hen voor te leggen, voordat zij worden vastgesteld.¹⁴³ Dit stelt de Koninkrijksregering in staat om eventuele (niet bindende) opmerkingen van de Staten in die maatregelen te verwerken. Overigens zou dat in acute situaties een belemmering kunnen betekenen als (snel) ingrijpen door het Koninkrijk noodzakelijk wordt geacht.

Andere aanbevelingen gingen over de werkwijze van de Rijksministerraad. Zo adviseerde de Commissie Democratisch Deficit uit 2009 om in de Rijksministerraad jaarlijks een 'Staat van het Koninkrijk' vast te stellen.¹⁴⁴ Dat document zou dan kunnen worden behandeld in de Staten-Generaal, aangevuld met leden van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de Gevolmachtigde Ministers.

Gegeven de voortdurende discussie over het democratisch tekort is het de vraag of daar nog veel nieuwe inzichten aan kunnen worden toegevoegd. Veeleer ligt het voor de hand om nu tot handelen over te gaan. Dit lijkt echter, afgezien van een toenemend aantal bijzondere gedelegeerden in de Staten-Generaal,¹⁴⁵ nog niet te gebeuren. Een eenvoudige oplossing zou zijn om de ingezetenen van de Caribische landen actief kiesrecht te geven voor het orgaan dat wetten vaststelt die ook voor hen gelden.¹⁴⁶

Toekenning van actief kiesrecht kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Zo zou er een afzonderlijk Koninkrijksparlament kunnen worden ingesteld met eigen verkiezingen, of er zou een Koninkrijksparlament kunnen worden ingesteld, waarbij de Tweede en Eerste Kamer zouden fungeren als kiesdistrict voor het land Nederland, en waarbij de Caribische landen een of meer eigen kiesdistricten zouden kunnen vormen.

¹⁴³ Parlementair contactplan 2000, Kamerstukken I en II 1999/2000, 27198, nrs. 267 en 1, p. 5-6.

¹⁴⁴ Commissie democratisch deficit, *Kiezen voor het Koninkrijk. Democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau*, 11 november 2009, p. 21-27.

¹⁴⁵ A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 158.

¹⁴⁶ Zie in deze zin reeds de Commissie democratisch deficit, *Kiezen voor het Koninkrijk. Democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau*, november 2009, p. 48-54.

Dergelijke oplossingen verdienen geen aanbeveling: zij roepen complexe vragen op en zijn alleen te realiseren zijn door wijziging van de Grondwet en het Statuut.

De Afdeling wijst op een eenvoudiger oplossing, die te bereiken is zonder de Grondwet of het Statuut te veranderen. Die oplossing houdt in dat het actief kiesrecht voor de Tweede Kamer niet langer wordt uitgesloten voor de Nederlanders die wonen in de Caribische landen; en dat deze Nederlanders meestemmen voor de Eerste Kamer.¹⁴⁷ Een aanpassing van Nederlandse wetgeving is voldoende.

Het kan zo zijn dat er aanvankelijk weinig belangstelling bestaat voor de uitoefening van dit kiesrecht. Dit is op zichzelf geen valide argument tegen het kiesrecht. De opkomst onder kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland was bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement volgens schattingen slechts 5,4 procent.¹⁴⁸ Dit is echter geen reden geweest om het belang van het kiesrecht voor deze groep Nederlanders in twijfel te trekken.

Bovendien is in de Caribische context niet uit te sluiten dat de opkomst er na verloop van tijd zal stijgen, zeker wanneer politieke partijen uit Den Haag campagne gaan voeren in de Caribische landen, wanneer lokale Caribische politici meer belangstelling krijgen om zich kandidaat te stellen voor een positie in de Staten-Generaal, en als Caribische kiezers (in de landen én op de eilanden) zich meer erkend en betrokken gaan voelen. Het kiesrecht zou zo uiteindelijk kunnen leiden tot meer onderling begrip en een betere basis voor samenwerking tussen de landen en het Koninkrijk.

b. Caribische invloed in autonome aangelegenheden van het land Nederland

Het voornaamste bezwaar tegen deze oplossing is dat de ingezetenen van de Caribische landen hiermee invloed krijgen in de autonome aangelegenheden van het land Nederland, met als doel om hen zeggenschap te geven over rijkswetsvoorstellen, die slechts 2 à 3 procent vormen van het totaal aantal wetsvoorstellen.¹⁴⁹ De Afdeling onderkent dat het inderdaad gaat om een beperkt aantal wetsvoorstellen dat van toepassing is op de Caribische landen van het Koninkrijk. Wel zijn hierbij de volgende twee kanttekeningen te plaatsen:

1. De Staten-Generaal is het parlement van het land Nederland, maar feitelijk ook van het Koninkrijk. Zij beslissen, anders dan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, direct mee over rijkswetten. Daarnaast is ook op andere wijzen de invloed

¹⁴⁷ Het kiesrecht voor de Eerste Kamer kan worden vormgegeven door het instellen van een of meer kiescolleges, zoals nu al het geval is voor de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zie artikel 55, tweede lid, van de Grondwet.

¹⁴⁸ Kamerstukken I 2019/20, 35418, C, p. 2-3. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba was de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 slechts 23 procent. Zie T. Verheul & C. van Gennip (i.o.v. Rijksdienst Caribisch Nederland), *Onderzoeksrapport Tweede Kamerverkiezing 2023 Caribisch Nederland. Kwantitatief onderzoek naar de effecten van de voorlichtingscampagne voor de Tweede Kamerverkiezing Caribisch Nederland 2023*, 20 maart 2024, p. 33.

¹⁴⁹ Informatie over de periode 2010 tot en met 2023, op verzoek verstrekt door de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- van het Nederlandse parlement op de landen sterk toegenomen, denk bijvoorbeeld aan de landspakketten en de coronasteun.
2. Verder vormen de ingezetenen van de Caribische landen maar een gering deel van de totale koninkrijksbevolking en oefenen zij ook nu al invloed uit op interne Nederlandse aangelegenheden via de verkiezingen voor het Europees Parlement. Daar komt bij dat zij op dit moment al het passief kiesrecht voor de Tweede en Eerste Kamer hebben en dat een deel van de Nederlandse ingezetenen van de Caribische landen – voor zover zij tien jaar in Nederland hebben gewoond of in Nederlandse openbare dienst werkzaam zijn – ook het actieve kiesrecht al heeft. In dit licht lijken de gevolgen van toekenning van het kiesrecht aan alle Nederlandse ingezetenen van de Caribische landen voor het Nederlandse democratische bestel te overzien.

In de afweging van de argumenten die pleiten voor toekenning van het actief kiesrecht en de bezwaren die daartegen kunnen worden ingebracht, meent de Afdeling dat de bezwaren niet van zodanig gewicht zijn dat deze moeten prevaleren. De symbolische waarde van het actief kiesrecht voor Nederlandse inwoners van de Caribische landen kan niet worden overschat.

c. Positie van de Gevolmachtigde Ministers

Tot slot ziet de Afdeling aanleiding om enkele aanbevelingen te doen over de positie van de Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad. Hoewel zij, zoals eerder uiteengezet, niet direct verantwoording verschuldigd zijn aan een van de parlementen, behartigen zij uiteindelijk wel de Caribische belangen in de Rijksministerraad. Dat is geen eenvoudige opgave, gegeven de getalsmatige verhoudingen binnen de Rijksministerraad, waarin zij een minderheid vormen en de Nederlandse ministers in de meerderheid zijn.

Het is belangrijk dat de landsregering een kandidaat benoemt met voor de zwaarte van de functie passende eigenschappen. Het moet iemand zijn die de problemen in eigen land kent en op de hoogte is van de politiek-bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Daarnaast is van belang dat de Gevolmachtigde Minister goed wordt ondersteund en voldoende tijd krijgt om gezag en positie te verwerven en een netwerk op te bouwen. Vanuit dat oogpunt verdient het aanbeveling om bij de vorming van een nieuw kabinet de zittende Gevolmachtigde Minister niet als vanzelfsprekend te vervangen maar te overwegen om, bij gebleken geschiktheid, diens mandaat te verlengen. Dat geeft de functionaris de kans om positie en gezag op te bouwen en te werken aan een netwerk.

Verder moeten de Gevolmachtigde Ministers binnen de Rijksministerraad voldoende gelegenheid krijgen om hun standpunten over het voetlicht te brengen. Constructies daarvoor zijn op dit moment de zogeheten onderraad voor Koninkrijksrelaties¹⁵⁰ en het

¹⁵⁰ G. Oostindie & I. Klinkers, *Gedeeld Koninkrijk. De ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de vernieuwing van de trans-Atlantische relaties*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012, p. 49-50. Vgl. de voorlichting van de Afdeling advisering van 5 september 2011 inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, (W04.11.0154), Kamerstukken II 2010/11, 32500-IV, nr. 50, punt 3.2.a, waarin de Afdeling adviseerde om binnen de Rijksministerraad een kerngroep aan te wijzen voor de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden.

‘intern appel’.¹⁵¹ Dat laatste houdt in dat als een van de Gevolmachtigde Ministers zich tegen de meerderheid verzet, er ‘voortgezet overleg’ plaatsvindt tussen de minister-president, twee Nederlandse ministers, de Gevolmachtigde Minister en een door de betrokken regering aan te wijzen minister of bijzonder gemachtigde.¹⁵² Binnen dat overleg nemen de vertegenwoordigers van de betrokken Caribische regering een getalsmatig sterkere positie in dan in de voltallige Rijksministerraad. Feit blijft echter dat zij ook dan een minderheidspositie blijven vertolken. Om die reden adviseert de Afdeling om een concrete werkwijze te volgen die voldoende rekening houdt met de positie van de Gevolmachtigde Ministers.¹⁵³

Een dergelijke werkwijze vereist allereerst dat de procedure van het intern appel niet wordt doorlopen direct aansluitend aan de Rijksministerraad waarin een geschilpunt is geconstateerd, maar op een later moment. Dit biedt ruimte voor herbezinning, onderling overleg en ruggenspraak, en biedt de regeringen van de Caribische landen gelegenheid om een minister of bijzonder gemachtigde aan te wijzen die deelneemt aan het voortgezet overleg.

Daarnaast zouden er procedurele afspraken kunnen worden gemaakt over meer tijd voor de behandeling van stukken in de Rijksministerraad. Stukken die behandeld worden door de ministerraad van het land Nederland moeten in beginsel zeven dagen voor de behandeling in de raad worden rondgezonden.¹⁵⁴ Voor de Rijksministerraad geldt dezelfde termijn. De Gevolmachtigde Ministers moeten echter bij het voorbereiden van een onderwerp in de Rijksministerraad meer procedurestappen zetten dan Nederlandse ministers: zij moeten hun eigen regering raadplegen en die regering zal op haar beurt – afhankelijk van het onderwerp – de Raad van Advies om advies moeten of willen vragen. Een termijn van zeven dagen is daarvoor onvoldoende.

4.4 Conclusie

De discussie over het democratisch tekort in de Caribische landen van het Koninkrijk loopt al lang, maar kan relatief eenvoudig worden opgelost door alle Nederlandse ingezetenen van de Caribische landen het actieve kiesrecht voor de Eerste en Tweede Kamer te verlenen. Een wijziging van Nederlandse wetgeving volstaat. In de loop van de tijd zou het kiesrecht kunnen leiden tot meer onderling begrip tussen de landen en een betere basis voor samenwerking tussen de landen en het Koninkrijk. Daarnaast zou de positie van de Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad kunnen worden verstevigd. In de verhoudingen binnen het Koninkrijk hebben zij immers een cruciale rol die op dit moment niet altijd wordt waargemaakt.

¹⁵¹ Zie hierover de voorlichting van de Afdeling advisering van 5 september 2011 inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, (W04.11.0154), Kamerstukken II 2010/11, 32500-IV, nr. 50, punt 3.2.a.

¹⁵² Artikel 12, derde lid, Statuut.

¹⁵³ Zie hierover ook C.M.A.M. Duijf, ‘Naar eigen orderegels voor de rijksministerraad’, *Caribisch Juristenblad* 2020, p. 247-256.

¹⁵⁴ Artikel 9, tweede lid, van het Reglement van orde voor de ministerraad.

5. Onafhankelijke beslechting van geschillen

5.1 Inleiding

In de Rijksministerraad kunnen vragen opkomen over de verdeling van bevoegdheden tussen het Koninkrijk en de landen. Is er wel aanleiding tot het uitoefenen van de waarborgfunctie? Hebben de Gevolmachtigde Ministers hun bevoegdheden in de Rijksministerraad wel kunnen uitoefenen? En is er wel echt sprake van taakverwaarlozing, op grond waarvan het Koninkrijk bevoegd is in te grijpen?

Binnen die Rijksministerraad vormen de ministers van het land Nederland een duidelijke meerderheid. Dat maakt het moeilijker om te komen tot een evenwichtige weging van de – soms tegengestelde – belangen van de vier landen in het Koninkrijk. Wel kan, bij een verschil van inzicht, de besluitvorming worden voortgezet met een kleiner aantal ministers, maar ook daarin heeft Nederland een (licht) overwicht.¹⁵⁵

Conflict over een LGO-besluit

In 1997 verzetten de toenmalige Nederlandse Antillen en Aruba zich tegen een EU-besluit waarin de uitvoer van rijst en suiker naar de EU aanzienlijk werd beperkt. Zij betoogden dat dit besluit een economisch en financieel verdrag was, waaraan zij tegen hun wil niet kunnen worden gebonden.¹⁵⁶ De Nederlandse ministers waren het daar niet mee eens omdat het besluit volgens hen geen verdrag was, maar een besluit van de EU. Het voortgezet overleg ('intern appel') binnen de rijksministerraad mocht de Caribische landen niet baten: de Koninkrijksregering stemde in met het besluit.¹⁵⁷ De Raad van State van het Koninkrijk kwam tot de conclusie dat bij toekomstige LGO-besluiten consensus dient te worden bereikt tussen de landen van het Koninkrijk.¹⁵⁸

Het Statuut bepaalt sinds 2010 dat er een regeling moet komen voor het behandelen van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Die regeling kan behulpzaam zijn bij het vinden van een goede balans bij besluitvorming in de Rijksministerraad. De regeling is nog niet tot stand gekomen, omdat de Caribische landen en Nederland het niet eens zijn over de vraag welke geschillen onder de regeling moeten vallen, welke instantie het geschil moet behandelen, en of die instantie een bindende beslissing neemt.

Zolang er geen algemene geschillenregeling is, blijven de Caribische landen stuiten op het overwicht van Nederland in het Koninkrijk en ontbreekt een onafhankelijke arbiter. Dat komt de samenwerking niet ten goede. Daarom doet de Afdeling enkele aanbevelingen voor de inrichting van de geschillenregeling.

¹⁵⁵ Artikel 12, derde en vierde lid, van het Statuut.

¹⁵⁶ Artikel 25 Statuut.

¹⁵⁷ Zie J.J.J. Sillen, 'De geschillenregeling van artikel 12a Statuut', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden. Een perspectief op de toekomst*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 51-52; HvJEU 11 februari 1999, C-390/95 P, ECLI:EU:C:1999:66 (Antillean Rice Mills).

¹⁵⁸ Advies van 5 oktober 1998 over artikel 25 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, (W01.98.0081), www.raadvanstate.nl en Bijvoegsel Staatscourant 13 november 2001, nr. 220.

5.2 Bemiddeling

De totstandkoming van een geschillenregeling is van groot belang voor de gelijkwaardige verhoudingen binnen het Koninkrijk. In het vervolg van dit hoofdstuk gaat de Afdeling hier nader op in. Maar nog belangrijker is het om te voorkomen dat het zover komt dat van een dergelijke regeling gebruik moet worden gemaakt. Het moment waarop er een concrete maatregel ligt waarover bij een geschilleninstantie kan worden geprocedeerd, is vaak immers de allerlaatste stap in al een langer durend conflict. Het is wenselijk om eventuele onenigheden al in een vroeg stadium te adresseren, om latere escalatie te voorkomen.¹⁵⁹

Met het oog hierop adviseert de Afdeling om niet alleen in te zetten op de totstandkoming van een geschillenregeling, maar ook ruimte te scheppen voor goed communicatie tussen het Koninkrijk en de landen. Daarvoor kunnen verschillende vormen worden gevonden. Van belang is daarbij in ieder geval dat bemiddeling geschiedt door voor de betrokken partijen aanvaardbare personen met kennis van de bestuurlijke verhoudingen en de lokale situatie.¹⁶⁰ In dit verband zou inspiratie kunnen worden geput uit het internationale recht, dat voorbeelden biedt van arbitrage- en conciliatiecommissies waarvan de leden ad hoc worden aangewezen door de betrokken landen.¹⁶¹

5.3 Wat is het probleem?

De Rijksministerraad bestaat uit de ministers van het land Nederland en de Gevolmachtigde Ministers van de drie Caribische landen. De Nederlandse ministers opereren in de regel op basis van een regeerakkoord en hebben het vertrouwen van een meerderheid binnen de Tweede Kamer. De drie Gevolmachtigde Ministers hebben een geheel eigen positie: zij vertegenwoordigen hun landsregering en opereren dus elk op basis van een mandaat vanuit hun eigen land. Wanneer de Rijksministerraad overlegt over een ontwerpregeling of een ontwerpbesluit is er een getalsmatig overwicht van de Nederlandse ministers.

Sinds 1954 kent het Statuut een regeling die dit overwicht moet compenseren,¹⁶² te weten het 'voortgezet overleg' (of intern appel) dat in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam. Dit overleg wordt voorgezeten door de minister-president van het Koninkrijk. Van

¹⁵⁹ Zo ook de memorie van toelichting bij artikel 12a, Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nr. 3, p. 6: "Geschillen tussen de landen, of tussen het Koninkrijk en een of meer landen kunnen ontstaan door verschillen van inzicht of belangenconflicten en soms blijkt een oplossing met de bestaande middelen niet eenvoudig te bereiken. Een effectieve behartiging van de gemeenschappelijke aangelegenheden wordt bevorderd door dergelijke geschillen niet te lang laten voortduren."

¹⁶⁰ Vgl. artikel 8 Onderlinge regeling samenwerking bij hervormingen, met toelichting in Stcrt. 2023, 13947, paragraaf 5, onder 'Bemiddeling'.

¹⁶¹ Zie bijvoorbeeld het Pact van Bogotá, dat de geschillenbeslechting binnen de Organisatie van Amerikaanse Staten regelt. Ingevolge artikel XVII, eerste lid, benoemt elke partij twee arbiters, waarvan er één de nationaliteit van die staat mag hebben. Samen benoemen de partijen de vijfde arbiter, die voorzitter is.

¹⁶² Zie ook punt 4.3.c van dit advies.

hem wordt een objectieve houding verwacht.¹⁶³ Feit is evenwel dat hij ook de minister-president van Nederland is. Het betekent dat Nederland binnen het voortgezet overleg nog steeds een meerderheid heeft.

Voor enkele soorten geschillen die zich in de Rijksministerraad kunnen voordoen, zijn er speciale geschillenregelingen op grond waarvan de landsregeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten op kunnen komen tegen een besluit van de Koninkrijksregering, waarbij de Gevolmachtigde Ministers zijn overstemd. Maar een algemene regeling voor het oplossen van geschillen over de uitleg en toepassing van het Statuut en rijksregelgeving ontbreekt en dat werd en wordt als een gemis gezien. Daarom bepaalt het Statuut sinds 2010 dat er een algemene geschillenregeling moet komen.¹⁶⁴ Aan deze verplichting is nog steeds niet voldaan. Een voorstel uit 2018, dat de Rijksministerraad het laatste woord gaf,¹⁶⁵ is na Caribische weerstand in 2021 ingetrokken.¹⁶⁶ Afgesproken is dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten nu met een nieuw initiatief zullen komen.¹⁶⁷

Zolang er geen algemene geschillenregeling is, zal bij discussie over de uitleg van Statuut en rijksregelgeving het overwicht van Nederland in de Rijksministerraad bepalend zijn. Er is geen onafhankelijke instantie die een oordeel kan vellen over een dergelijk geschil. De bestuursrechters van de landen (inclusief van Nederland) hebben geen wettelijke bevoegdheid om over deze geschillen te oordelen, en bij de burgerlijke rechters van de landen kan het Koninkrijk niet procederen omdat het geen rechtspersoon is.¹⁶⁸

5.4 Geschilpunten rond de geschillenregeling

De geschillenregeling moet voorzien in het instellen van een onafhankelijke instantie die geschillen behandelt. De opvattingen tussen de landen over de uitwerking van die regeling verschillen op drie punten:

¹⁶³ W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 1957, p. 325.

¹⁶⁴ Artikel 12a van het Statuut.

¹⁶⁵ Zie daarover de Afdeling advisering in het advies van 23 augustus 2017, (W04.17.0019/K), Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 4, en in de voorlichting van 22 februari 2019, (W04.19.0051), Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 10.

¹⁶⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35099 (R2114), nr. 29.

¹⁶⁷ Kamerstukken I 2021/22, 35099 (R2114), nr. R, paragraaf 6; Kamerstukken I/II 2023/24, 33845, nr. 53, p. 12.

¹⁶⁸ Voorlichting van de Afdeling advisering van 17 september 2015 over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, (W04.15.0112), Kamerstukken II 2014/15, 34000-IV, nr. 52, punt 3; advies van 11 maart 2009, (W03.08.0566), Kamerstukken II 2008/09, 32018 (R1885), nr. 4, punt 5.d; H.G. Hoogers, 'Het Koninkrijk als rechtspersoon. Een verkenning', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2021, nr. 1, p. 20 e.v.; Kamerstukken I 2021/22, 35099 (R2114), nr. R. Als het ontbreken van procesbevoegdheid zou leiden tot een "niet aanvaardbaar gebrek aan rechtsbescherming", zou de burgerlijke rechter evenwel alsnog een oordeel kunnen vellen over handelingen van het Koninkrijk. Zie HR 3 december 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1163, *NJ* 1994/375 (*Staat/Medezeggenschapsraad Van Hall Instituut*), r.o. 3.3; L.C.J. van Apeldoorn, 'De privaatrechtelijke procesbevoegdheid van het Koninkrijk', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2021, nr. 3, p. 84.

- Welke geschillen vallen onder de regeling?
- Moeten geschillen bindend worden beslist?
- Welke instantie behandelt de geschillen?

Deze drie vragen worden in het vervolg van deze paragraaf nader uiteengezet.

a. Welke geschillen vallen onder de regeling?

Artikel 12a van het Statuut regelt niet om welke geschillen het in de beoogde regeling moet gaan: dat zal in een rijkswet moeten worden bepaald. Ook de totstandkomingsgeschiedenis biedt hierover weinig aanknopingspunten. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt alleen in algemene zin dat de geschillenregeling moet gaan over juridische geschillen tussen het Koninkrijk en de landen over de interpretatie van het Statuut.¹⁶⁹

Een belangrijke vraag is of de geschillenregeling ruimte moet bieden om de rechtmatigheid van een rijkswet aan de orde te stellen in deze geschillenregeling. Het gaat dan om de vraag of een rijkswet in overeenstemming is met het Statuut. Eerder raadde de Afdeling af om de geschillenregeling hierover te laten gaan. Toetsing van rijkswetten, inclusief de goedkeuring van verdragen, zou namelijk in strijd zijn met het grondwettelijke uitgangspunt dat de rechter (rijks)wetgeving niet toetst aan de Grondwet, en in het verlengde daarvan aan het Statuut.¹⁷⁰ De Afdeling merkt op dat dit uitgangspunt momenteel ter discussie staat.¹⁷¹

Een andere vraag is of de geschillenregeling van toepassing kan worden verklaard op algemene maatregelen van rijksbestuur.¹⁷² Het genoemde toetsingsverbod is daarop namelijk niet van toepassing. In Nederland kan zowel de burgerlijke rechter als de bestuursrechter oordelen of een algemene maatregel van bestuur in strijd is met de Grondwet of het Statuut. Vanuit dit oogpunt is er naar het oordeel van de Afdeling advisering geen principieel bezwaar om algemene maatregelen van rijksbestuur onder de werkingssfeer van de geschillenregeling te brengen.

Voor het overige kunnen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen zich voordoen bij concrete besluiten van de Koninkrijksregering om in te grijpen in het landsbestuur. Op dit moment kan hierbij in het bijzonder worden gedacht aan twee categorieën:

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nr. 6, p. 9. Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nr. 11, p. 2; voorlichting van de Raad van State van 11 november 2010 over de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen van het Koninkrijk, (W03.10.0370), punt 3.3.

¹⁷⁰ Zie artikel 120 Grondwet en de voorlichting van de Raad van State van 11 november 2010 over de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen van het Koninkrijk, (W03.10.0370), punt 3.4.a.

¹⁷¹ Hoofdlijnenbrief van de regering over constitutionele toetsing van 1 juli 2022, Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 16.

¹⁷² In het bijzonder kan gedacht worden aan de algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 51, eerste lid, van het Statuut, die een taakverwaarlozingsregeling bevat.

i. Geschillen over taakverwaarlozing of over voortzetten van het financieel toezicht

Als de Koninkrijksregering van oordeel is dat een landsregering haar taak verwaarloost, kan zij voor het desbetreffende land een voorziening treffen, dan wel een bindende aanwijzing aan de gouverneur of de landsregering geven.¹⁷³ Tegen sommige van deze aanwijzingen en voorzieningen, namelijk waar het gaat om het toezicht op de financiën en de uitvoering van de landstaken die Curaçao en Sint Maarten bij hun verzelfstandiging in 2010 hebben gekregen, kan de landsregering beroep instellen. Het beroep wordt dan behandeld door de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk: de Afdeling hoort partijen en stelt een ontwerpbesluit op voor de Koninkrijksregering.¹⁷⁴

ii. Geschillen over landsbesluiten

Als de landsregering een regeling wil vaststellen of een besluit wil nemen dat in strijd is met een hogere regeling, kan de Koninkrijksregering – al dan niet door tussenkomst van de Gouverneur – verhinderen dat deze regeling of dit besluit tot stand komt.¹⁷⁵ Als een regeling of besluit al tot stand is gebracht, kan de Koninkrijksregering ze op een later moment nog schorsen en vernietigen.¹⁷⁶

De Afdeling adviseert om de geschillenregeling in ieder geval over deze twee categorieën besluiten te laten gaan.¹⁷⁷ Het zijn namelijk vooral concrete handelingen van de Koninkrijksregering waarbij het overwicht van de Nederlandse ministers aan de orde is, en die om die reden de gemoederen in de Caribische landen sinds 10 oktober 2010 hebben beziggehouden.

¹⁷³ Artikel 51 Statuut; artikel 15 Reglementen voor de Gouverneurs; artikel 13, 14, 16, 20 en 24 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten; artikel 38 Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten; artikel 2, 12, 13, 15, 18 en 20 Landsverordening tijdelijk financieel toezicht Aruba (Afkondigingsblad van Aruba 2015, no. 39). Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van 17 september 2015 over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, (W04.15.0112), Kamerstukken II 2014/15, 34000-IV, nr. 52, punt 2.c. Bij de Tweede Kamer ligt momenteel de Rijkswet Aruba financieel toezicht (Kamerstukken 36032 (R2162)). Zie daarover het advies van de Afdeling advisering van 10 maart 2021, (W04.20.0423), Kamerstukken II 2021/22, 36032 (R2162), nr. 4.

¹⁷⁴ Artikel 26 en 27 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten; artikel 24 en 25 Landsverordening tijdelijk financieel toezicht Aruba (Afkondigingsblad van Aruba 2015, no. 39); artikel 39 en 40 Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten. De Afdeling heeft hiervoor een bijzondere commissie Kroongeschillen ingesteld die handelt op basis van het procesreglement rijksbestuursgeschillen, Stcrt. 2015, 45961. Zie de voorlichting over het voorstel van Rijkswet Koninkrijksgeschillen van 10 mei 2019, (W04.19.0051), Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 10, punt 4.

¹⁷⁵ Artikel 44, eerste lid, Statuut; artikel 21 Reglementen voor de Gouverneurs.

¹⁷⁶ Artikel 50 Statuut en artikel 22 Reglementen voor de Gouverneurs; zie ook artikel 17 Reglementen van de Gouverneurs.

¹⁷⁷ Mocht er los van deze concrete maatregelen discussie ontstaan over de uitleg van het Statuut, dan bestaat er uiteraard de mogelijkheid tot het vragen van een voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk.

b. Moeten geschillen bindend worden beslist?

Het voorstel voor een geschillenregeling uit 2018, waarin de opvattingen van de Nederlandse regering waren uitgewerkt, hield in dat geschillen zouden worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk, maar dat de Rijksministerraad daarover uiteindelijk zou beslissen. De Rijksministerraad zou daarbij kunnen afwijken van het oordeel van de Afdeling voor zover zwaarwegende gronden daartoe aanleiding zouden geven.¹⁷⁸ De Caribische landen gingen hiermee niet akkoord. Zij bepleitten dat het geschil niet door de rijksministerraad, maar daadwerkelijk door een onafhankelijke instantie moet worden beslist.¹⁷⁹

De Afdeling merkt op dat een regeling waarbij de beslissing over rechtsvragen uiteindelijk wordt genomen door de Rijksministerraad niet in overeenstemming is met het doel van de geschillenregeling. Het overwicht dat de Nederlandse ministers in de Rijksministerraad hebben, blijft dan immers bepalend. Wil men dit bevredigend oplossen, dan zal het antwoord dat door de geschilleninstantie op rechtsvragen wordt gegeven bindend moeten zijn.

Het geschil kan echter ook betrekking hebben op beleidsvragen, die in het bestuursrecht ook wel worden aangeduid als vragen over de doelmatigheid. Het antwoord op zulke vragen zal moeten worden overgelaten aan de Koninkrijksregering zelf, het politieke orgaan dat verantwoordelijk is. Veelal zal een geschil als bedoeld in artikel 12a van het Statuut een vraagstuk betreffen waar zowel rechtsvragen als beleidsafwegingen in het geding zijn. Voor die gevallen kan worden bepaald dat het oordeel van de geschilleninstantie over beleidsafwegingen zal gelden als een advies waarvan alleen op zeer zwaarwegende gronden kan worden afgeweken. In de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en twee andere hiervoor genoemde regelingen¹⁸⁰ is een dergelijk voorziening opgenomen, waarbij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk bindend oordeelt over rechtmatigheid en een zwaarwegend advies geeft over beleidsmatige aspecten.

c. Welke instantie behandelt de geschillen?

De Nederlandse regering heeft, zoals hiervoor ter sprake kwam, gepleit voor een adviserende rol van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. De Caribische landen lijken voorstander te zijn van een onafhankelijke rechter.¹⁸¹ Daarbij zijn

¹⁷⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 2. Zie hierover o.m. H.G. Hoogers, 'De Rijkswet Koninkrijks geschillen: de *Werdegang* van een wetsvoorstel', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2019, p. 354 e.v.

¹⁷⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nr. 19.

¹⁸⁰ Landsverordening tijdelijk financieel toezicht Aruba en Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten.

¹⁸¹ Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nrs. 9, p. 8, 19 en 34; Kamerstukken II 2014/15, 33845, nr. 9, p. 3-4; brief van de Gevolmachtigde Minister van Sint Maarten aan de vaste Commissie voor Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 juni 2019 betreffende de positie van Sint Maarten voor het rondetafelgesprek geschillenregeling op 29 mei 2019.

in de loop van de tijd verschillende mogelijkheden genoemd: de Hoge Raad,¹⁸² een in te stellen onafhankelijk Gemeenschappelijk Hof voor Geschillenbeslechting,¹⁸³ de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁸⁴ of een nieuw in te stellen afdeling bij de Raad van State van het Koninkrijk.¹⁸⁵

De Afdeling advisering wijst op het volgende. Rechters moeten in staat worden geacht een aan hen voorgelegd geschil bevredigend te beslissen, vooral als het gaat om kleine aantallen zaken waaraan men, gelet op het gewicht van de zaken, ruim tijd zal besteden. Indien een rechter dient te oordelen, verdient het de voorkeur te kiezen voor een college dat ervaring heeft met bestuursrechtelijke geschillen; in artikel 12a van het Statuut gaat het immers om geschillen tussen bestuursorganen. Daarbij moet worden bedacht dat rechters zich alleen over de rechtmatigheid van een besluit zullen uitlaten, niet over de beleidsmatige aspecten ervan.

Een andere optie is om de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk aan te wijzen als geschilleninstantie.¹⁸⁶ Veel van de hierboven onder punt 5.3.a genoemde (ontwerp)besluiten van de Koninkrijksregering worden op dit moment reeds voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Dit geldt niet alleen voor voorstellen van rijkswet en ontwerp-algemene maatregelen van rijksbestuur, maar ook voor verschillende (ontwerp-)koninklijke besluiten waarmee de Koninkrijksregering ingrijpt in de landen.

Het advies van de Afdeling is zoals gezegd bindend voor zover het rechtmatigheidsoordelen bevat, en zwaarwegend voor zover het de andere aspecten van een besluit betreft.¹⁸⁷ De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk bestaat, zoals algemeen bekend is, uit de leden van de Afdeling advisering van de Raad van State van Nederland en drie staatsraden uit de drie Caribische landen, elk benoemd in overleg met de regering van het betrokken land.

In het voorstel uit 2018 stelde de Nederlandse regering voor om al deze besluiten waarin de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk al een rol heeft, uit te sluiten van de algemene geschillenregeling.¹⁸⁸ Echter, overwogen zou ook kunnen worden om de bestaande procedures waarbij de Afdeling advisering over deze besluiten

¹⁸² Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nr. 3. De Hoge Raad heeft in Koninkrijksverband al een functie als cassatierechter, zie artikel 23 van het Statuut in samenhang met de Rijkswet cassatierechtspraak.

¹⁸³ Kamerstukken Staten-Generaal, 2014/15, 33845, nr. 9, p. 3.

¹⁸⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 15.

¹⁸⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 25.

¹⁸⁶ Zie hierover de voorlichting van de Raad van State van 11 november 2010 over de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen van het Koninkrijk, (W03.10.0370), punt 4.1; voorlichting over het voorstel van Rijkswet Koninkrijks geschillen van 10 mei 2019, (W04.19.0051), Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 10, punt 4.

¹⁸⁷ Althans voor zover het gaat om besluiten op grond van de Rijkswet financieel toezicht, de Landsverordening tijdelijk financieel toezicht Aruba, en de Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten.

¹⁸⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 3, p. 7.

wordt gehoord, op te nemen in de algemene geschillenregeling.¹⁸⁹ Deze benadering zou tegemoet kunnen komen aan zowel de Caribische wens om juridische aangelegenheden onafhankelijk en bindend te beslechten, als de Nederlandse wens om politiek-bestuurlijke geschillen aan een geschilleninstantie te kunnen voorleggen.¹⁹⁰

De Afdeling merkt op dat de behandeling van een geschil soepeler en efficiënter zal verlopen als de geschilleninstantie reeds functioneert (en dus niet hoeft te worden ingesteld) en als de leden van die instantie gewend zijn om met elkaar nauw samen te werken. Gelet op de ervaringen uit het verleden zal het immers om een klein aantal geschillen gaan. Dat pleit tegen het instellen van een apart college. De oprichting van een aparte derde Afdeling van de Raad van State ontmoet hetzelfde bezwaar.¹⁹¹

5.5 Conclusie

De Koninkrijkswetgever is verplicht om een geschillenregeling in te voeren voor geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Voor bepaalde geschillen is al een regeling getroffen. Daarin geeft de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk een oordeel dat, voor zover het gaat om rechtsvragen, bindend is, en voor zover het beleidsafwegingen betreft, zwaar moet worden gewogen.

Op voorhand wijst de Afdeling op het belang van een goed gesprek om escalatie te voorkomen. Vanuit dit oogpunt is het belangrijk om al in een vroeg stadium met elkaar in gesprek te gaan en er samen uit te komen, bijvoorbeeld door bemiddeling.

De Afdeling adviseert om de algemene geschillenregeling in ieder geval te laten gaan over concrete besluitvorming waarmee de Koninkrijksregering ingrijpt in het bestuur van de landen, en om ervoor te zorgen dat de juridische aspecten van een geschil bindend kunnen worden beslecht. Daarnaast zou kunnen worden bepaald dat het standpunt van de geschilleninstantie over beleidsvragen zal hebben te gelden als een advies waarvan alleen op (zeer) zwaarwegende gronden kan worden afgeweken. Op die manier kan het overwicht van Nederland binnen de Rijksministerraad worden gecompenseerd.

Op de vraag welke instantie als geschilleninstantie moet worden aangewezen, zijn verschillende antwoorden denkbaar, variërend van een rechterlijke instantie tot de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Maar als ook over beleidsafwegingen moet worden geoordeeld, is een rechterlijke instantie niet geschikt. De Afdeling adviseert om hoe dan ook aan te sluiten bij een bestaande instantie en niet, zoals eerder is voorgesteld, een apart college of een aparte Afdeling te creëren. De behandeling van een geschil zal zo soepeler en efficiënter kunnen verlopen.

¹⁸⁹ Nader zou kunnen worden verkend of in gevallen waarin de Afdeling advisering al vooraf adviseert, een geschil ook in dat stadium (met de adviesaanvraag) zou moeten worden voorgelegd, om een 'dubbele pet' (advisering vooraf en geschillenbeslechting achteraf) te voorkomen.

¹⁹⁰ P.R.J. Comenencia, *Verdeeld Koninkrijk. Pleidooi voor nieuw elan in Koninkrijksrelaties*, Utrecht: Eburon 2020, p. 97.

¹⁹¹ Zie verder hierover de brief van de vice-president van de Raad van State aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 september 2019, bijlage bij Kamerstukken I 2019/20, 35099 (R2114), B.

6. Slotbeschouwing

In een advies van twintig jaar geleden naar aanleiding van het vijftigjarig bestaan van het Statuut voor het Koninkrijk stelde de Raad zich de vraag wat het Statuut kan betekenen voor de burgers van het Koninkrijk. Er is aandacht nodig voor vraagstukken van internationale criminaliteit, sociaaleconomische ontwikkeling, versterking van het bestuur en realisering van de rechten van de mens, zo werd toen geconcludeerd.¹⁹² Nu, twintig jaar later, zijn die vraagstukken onverminderd relevant.

Deze vraag – wat is de betekenis van het Statuut voor de burger? – zou nog steeds centraal moeten staan. Bij alle discussies over taken en bevoegdheden, over autonomie en gezamenlijke verantwoordelijkheid, zal het uiteindelijk moeten gaan om de vraag wat dit alles bijdraagt aan het welzijn van de inwoners van het Koninkrijk. Wat het betekent voor goed onderwijs, voor het tegengaan van armoede, voor een veilige en gezonde omgeving. Het is mede om die reden dat de Afdeling nu, net als twintig jaar geleden, niet pleit voor wijziging van het Statuut: discussies over wijziging van de staatkundige structuren leiden af van het aanpakken van concrete problemen.

De andere reden om binnen de bestaande kaders van het Statuut verder te werken, is dat het Statuut een flexibel document is. Het stamt weliswaar uit een tijd waarin we ons niet meer herkennen, maar het biedt goede mogelijkheden om bevoegdheden en instrumenten uit te leggen en toe te passen op een wijze die past bij de huidige tijd en bij de gedaante waarin de problemen zich nu aan ons voordoen.

Met de opheffing in 2010 van het land Nederlandse Antillen is het bestuur in de Caribische landen nog kleinschaliger geworden dan het al was. De drie Caribische landen zijn met hun huidige schaal niet altijd opgewassen tegen de problemen waarmee zij worden geconfronteerd. Soms is ook sprake van onwil en cliëntelisme. Die onwil of dit onvermogen kan aan de kant van Nederland leiden tot ergernis en vervolgens tot het activeren van de toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk. Het Koninkrijk heeft sinds 2010 vaker dwingend ingegrepen in de Caribische situatie en is ook enkele keren ruimhartig financieel bijgesprongen, zij het onder strenge voorwaarden. Dit soort optreden kan bij de Caribische landen leiden tot weerstand en tegenwerking.

Als de problemen in een van de Caribische landen ernstig zijn en als het landsbestuur zelf die problemen niet wil of kan oplossen, moet het mogelijk zijn om van Koninkrijkswege effectief in te grijpen. Maar zulk ingrijpen moet uitzondering zijn: het is de stok die nadrukkelijk achter de deur staat en die alleen in uitzonderlijke gevallen achter die deur vandaan komt. Bij het dagelijks oplossen van problemen is van veel groter belang dat de landen van het Koninkrijk elkaar weten te vinden in goede samenwerking; samenwerking die tot doel heeft de maatschappelijke problemen op te lossen maar er mede op gericht is de beperkingen die inherent zijn aan het insulaire en kleinschalige karakter van de Caribische landen te overbruggen en de kwaliteit van het landsbestuur te versterken.

¹⁹² Advies van 10 december 2004, (W04.04.0425), Kamerstukken II 2005/2006, 30300 IV, nr. 26.

Bij die samenwerking staan dan niet de formele bevoegdheden van de landen of van het Koninkrijk centraal, maar de problemen van burgers die men samen op wil lossen. Met zulke samenwerking is de afgelopen jaren de nodige ervaring opgedaan, via de landspakketten en de Tijdelijke Werkorganisatie. Het verdient aanbeveling de ervaringen die daarbij zijn opgedaan te evalueren en de goede elementen een meer structurele basis te geven.

Omdat niet alles tegelijk kan worden aangepakt, geeft de Afdeling in overweging om te beginnen bij de fundamenteën: onderwijs en armoedebestrijding. Door verbeteringen op deze twee terreinen, wordt het maatschappelijk fundament verstevigd ten eerste voor een beter functionerende democratie, met een goed geïnformeerde *civil society*, en ten tweede voor een beter opgeleide beroepsbevolking die de economie kan versterken.

Toch is ook aandacht voor staatkundige en juridische vraagstukken nodig, namelijk als die vraagstukken de samenwerking tussen de landen hinderen. Er spelen al geruime tijd enkele van die vraagstukken, waarvan het goed zou zijn als ze op afzienbare termijn worden opgelost. In dit advies zijn daartoe enkele aanbevelingen gedaan.

Zo is het van belang dat de samenwerking tussen de landen een bruikbare juridische basis heeft, ook op de gebieden waarop de landen autonoom zijn. Hiervoor biedt het Statuut het instrument van de (consensus)rijkswet. Het zal helder moeten zijn dat de landen niet tot zo'n rijkswet gedwongen kunnen worden, maar vrij kunnen instemmen. Tegelijk moet duidelijk zijn dat zo'n regeling, waarbij partijen over en weer verplichtingen aangaan, niet vrijblijvend kan zijn. Als er een heldere balans is tussen autonomie en gezamenlijkheid, tussen overeenstemming en zelfbinding, hoeft er geen huiver te zijn bij de Caribische landen om met rijkswetten een sterke basis neer te leggen voor samenwerking. In een aantal gevallen kunnen de landen ook een andersoortige ("vormvrije") onderlinge regeling treffen.

Bij een gelijkwaardige uitwerking van het burgerschap past dat alle Nederlanders kiesrecht hebben voor het parlement dat voor hen wetten vaststelt. Honderd jaar nadat algemeen kiesrecht werd ingevoerd in het Europees deel van Nederland en bijna veertig jaar nadat Nederlanders in het buitenland kiesrecht kregen voor de Tweede Kamer, is het nu een goed moment om actief kiesrecht toe te kennen aan alle Nederlanders, ongeacht waar zij wonen.

De ongelijke grootte van de landen werkt door in de besluitvorming binnen de Rijksministerraad. Het is logisch en onvermijdelijk dat het gewicht van het land Nederland zwaarder weegt dan dat van de andere landen, maar dat gewicht zou niet per definitie de doorslag moeten geven. Het is daarom van belang dat er een onafhankelijke instantie wordt aangewezen die vraagstukken over de uitleg van het Statuut behandelt en daarover een oordeel geeft dat op juridisch vlak bindend is en op bestuurlijk vlak voldoende gewicht in de schaal legt om het geschil op te lossen. Zulke geschillen zullen zich overigens minder snel voordoen als de Gevolmachtigde Ministers goed berekend zijn op hun taak en met voldoende gezag kunnen opereren en als er meer ruimte komt voor de behandeling van koninkrijkskwesties in de Rijksministerraad.

Als deze staatkundige vraagstukken worden opgelost, is de weg vrij voor de landen om op een meer evenwichtige manier en in een betere verstandhouding met elkaar samen te werken. Aldus komen de directe en dagelijkse problemen van burgers, zoals het hoort, op de eerste plaats.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk

Bijlage: Gesprekspartners

In de diverse stadia van de totstandkoming van dit advies heeft de Afdeling advisering gesproken met verschillende experts en betrokkenen bij het Koninkrijk. Met hen is uitgebreid van gedachte gewisseld over de thema's van dit advies. De Afdeling advisering dankt alle gesprekspartners voor hun bereidwillige medewerking.

Gesproken is met de volgende instanties en personen:

- Zowel in de beginfase als in een verder gevorderd stadium heeft er een rondetafelgesprek plaatsgevonden met de Raden van Advies van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, de zusterorganisaties van de Raad van State.
- In de verkennende fase is ook gesproken met de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en met de directeurs van de kabinetten van de Gouverneurs.
- Er zijn daarnaast twee rondetafelgesprekken georganiseerd met verschillende experts en voormalig bestuurders uit Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Ook is met enkele experts individueel gesproken.
- Er is gedurende het adviestraject meermaals gesproken met ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- De Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer der Staten Generaal heeft op verzoek feitelijke informatie verstrekt.

Naast deze gesprekken is er een enquête uitgezet onder deskundigen en voormalig bestuurders die betrokken zijn (geweest) bij het Koninkrijk. Hierin werden zij gevraagd naar hun inzichten ten aanzien van de in het advies behandelde thema's. Daarnaast is ruim geput uit de vele wetenschappelijke en andere publicaties over het Koninkrijk en uit eerdere adviezen en voorlichtingen.