Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2020–2021

35 099 (R2114) Voorzieningen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen (Rijkswet Koninkrijksgeschillen)

J

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 april 2021

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties van de Eerste Kamer. Ik dank de leden van de fracties van de VVD, GroenLinks, D66, de PVV, de SP, de ChristenUnie en de SGP voor de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Hierop zal ik in deze memorie van antwoord ingaan. Vragen van gelijke strekking zijn waar mogelijk samengevoegd. Bij de beantwoording wordt de volgorde van het verslag aangehouden.

1. Visie landen binnen het Koninkrijk op het voorstel van rijkswet

De leden van de fractie van GroenLinks wensen te vernemen hoe het huidige voorstel van rijkswet zich verhoudt tot de contourafspraken die gemaakt zijn in het Interparlementair Koninkrijksoverleg (IPKO) van mei 2015. Waarom, willen deze leden weten, is de Koninkrijksregering afgeweken van de consensus die in het IPKO was bereikt?
Tijdens het bewuste IPKO werden, in lijn met de eerder aangenomen motie-Van Laar, drie criteria afgesproken die bij het opstellen van een geschillenregeling als uitgangspunt zouden moeten gelden: 1) De Hoge Raad, dan wel een in te stellen onafhankelijk Gemeenschappelijk Hof voor Geschillenbeslechting, dan wel een Hoog College van Staat, zou als orgaan belast met de geschillenbeslechting moeten worden aangewezen; 2) De uitspraken van dit orgaan dienden een bindend karakter te hebben en; 3) zich beperken tot strikt juridische geschillen met betrekking tot Statutaire bepalingen.
Zoals ik eerder in de nota naar aanleiding van de verslagen van de Tweede Kamer en de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten (Kamerstukken II 2018/19, 35 099 (R 2114), nr. 12) heb beargumenteerd, worden deze criteria in veel opzichten door de regering gerespecteerd met het onderhavige voorstel. Er ligt met dit voorstel een voorziening voor de beoordeling van juridische geschillen met betrekking tot Statutaire bepalingen. Deze beoordeling wordt opgedragen aan een instantie binnen een Hoog College van Staat, te weten de (Afdeling Koninkrijksgeschillen

kst-35099-J
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

van de) Raad van State van het Koninkrijk. Formeel zijn de uitspraken van deze instantie niet bindend; het eindoordeel ligt bij de Rijksministerraad. Dit omdat zich in de praktijk binnen het Koninkrijk naar de mening van de regering ontwikkelingen kunnen voordoen die een breder perspectief rechtvaardigen dan dat van een enkel rechtsmatigheidsoordeel in een specifieke casus. Als uitgangspunt geldt echter dat de Rijksministerraad niet van de oordelen van de Afdeling Koninkrijksgeschillen van de Raad van State van het Koninkrijk zal afwijken. Dit uitgangspunt is neergelegd in 8 artikel van het voorstel van rijkswet en komt hierin na wijziging door het amendement Diertens-Kuiken nog sterker tot uitdrukking dan in het oorspronkelijke voorstel reeds het geval was. (Kamerstukken II 2018/19, 35 099 (R 2114), nr. 26). Mocht zich in de Rijksministerraad desondanks discussie voordoen of een oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen in het licht van bepaalde ontwikkelingen dient te worden gevolgd, dan kunnen de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, die getalsmatig in de minderheid verkeren, erop rekenen dat deze discussie op een open en transparante wijze wordt gevoerd.

Voorts stellen de leden van de fractie van GroenLinks de vraag op welke wijze met de regeringen van de andere landen binnen het Koninkrijk is gewerkt aan overeenstemming over de gewenste vormgeving van het voorstel van rijkswet. Op welke wijze, vragen de leden van deze fractie, heeft de Koninkrijksregering ervoor gezorgd dat de inbreng van de landsregeringen serieus is verdisconteerd?
Ter beantwoording van deze vraag wijs ik er graag op dat aanvankelijk actief is gezocht naar consensus tussen de landen wat betreft de inhoudelijke vormgeving van een geschillenregeling, nadat in 2010 hiertoe de opdracht in het Statuut werd opgenomen. Dit gebeurde op het niveau van de regeringen van de vier landen, in een werkgroep ingesteld tijdens de Koninkrijksconferentie van 2011. Hoewel door alle partijen het belang werd ingezien van de totstandbrenging van een geschillenregeling, belandden de werkzaamheden van deze werkgroep echter op een gegeven moment in een impasse. Ook latere initiatieven hebben geen resultaat opgeleverd waarin de vier landen zich in konden vinden. Tegen die achtergrond heeft mijn ambtsvoorganger begin 2016 besloten zelfstandig een concept voor een voorstel van rijkswet uit te werken. Het huidige voorstel borduurt hierop voort. Dit voorstel heeft niet over de volle breedte op de instemming van de Caribische landsregeringen kunnen rekenen. Het alternatief voor de gevaren koers – berusting in de na 2010 ontstane impasse – achtte ik echter geen optie. Artikel 12a Statuut roept een verplichting tot rijkswetgeving in het leven, en ik zie het als mijn politieke en constitutionele verantwoordelijkheid om daar uitvoering aan te geven; ook al is dat met een voorstel dat niet in alle opzichten beantwoordt aan de wensen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het amendement Thijsen c.s. (Kamerstukken II 2018/19, 35 099 (R 2114), nr. 25) komt wel deels aan de bezwaren van de Caribische landen tegemoet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de Koninkrijksregering de laatste stand van zaken weer te geven met betrekking tot de visie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten op het voorliggende geamendeerde voorstel van rijkswet. Is er consensus of zijn er nog zorgpunten, willen deze leden weten, in het bijzonder met betrekking tot het debat over het bindende karakter van de geschillenregeling? En hebben zich na behandeling in de Tweede Kamer medio juli 2019 nog bijzondere ontwikkelingen – het meningsverschil met de Raad van State daargelaten – voorgedaan?
Op het gewijzigde voorstel dat, met steun van de aanwezige bijzondere gedelegeerden uit Aruba en Curaçao, door de Tweede Kamer werd aangenomen, is na afloop van de Tweede Kamerbehandeling in juli 2019 in de Caribische landen met relatieve instemming gereageerd. Met name het amendement Thijsen werd als gezegd als een verbetering gezien. Dit

neemt niet weg dat in meer algemene zin over de inhoud van het voorstel aan de zijde van deze landen nog teleurstelling bestaat. Vooral het niet-bindende karakter van uitspraken van de geschilinstantie wordt betreurd en als een aantasting van eerder geformuleerde uitgangspunten beschouwd. Tijdens de afstemming van deze memorie van antwoord met de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn deze zorgpunten nog eens naar voren gebracht. Een uitgebreide gedachtewisseling hierover lag in de fase waarin het rijkswetgevingsproces zich nu bevindt niet voor de hand. Op grond van de artikelen 17 en 18 Statuut hebben de Gevolmachtigde Ministers van de Caribische landen en daartoe door de Staten van deze landen aangewezen bijzondere gedelegeerden, net als eerder in de Tweede Kamer, de gelegenheid om de plenaire behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer bij te wonen en zich hieromtrent uit te spreken. Bij die gelegenheid kan ook het debat worden voortgezet over het karakter van oordelen van de Afdeling Koninkrijksgeschillen van de Raad van State van het Koninkrijk over de in het voorstel bedoelde geschillen.
Er hebben zich na de behandeling in de Tweede Kamer, afgezien van het meningsverschil met de Raad van State, geen bijzondere ontwikkelingen voorgedaan met betrekking tot het onderhavige wetstraject. Zoals u weet, is er tussen de landen sinds enige maanden wel op een ander terrein sprake van de nodige wetgevingsactiviteit. Ik heb het uiteraard over het voorstel van rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO). Dit voorstel, dat het karakter van consensusrijkwetgeving heeft, strekt ertoe een tijdelijk bestuursorgaan in het leven te roepen dat de Caribische landen gaat ondersteunen bij het verwezenlijken van noodzakelijke hervormingen, projecten en maatregelen. De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft recent advies uitgebracht over dit voorstel.

2. Aard van de geschillen en reikwijdte van de geschillenbepaling

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen aandacht voor het belang van strikt juridische geschillenbeslechting. Zij wensen te vernemen of de Koninkrijksregering van mening is dat artikel 1 van het voorstel van rijkswet voldoende operationeel en afgebakend is om deze nadruk te borgen. Gelet op het feit dat de scheidslijn tussen recht en politiek soms dun is in relaties binnen het Koninkrijk, hoe kan de geschillenbeslechting zuiver blijven en worden voorkomen dat de regeling misbruikt wordt voor politieke doeleinden?
Ik deel de opvatting van de leden van de ChristenUnie-fractie dat de scheidslijn tussen recht en politiek in relaties binnen het Koninkrijk soms dun is. Niettemin acht de Koninkrijksregering de Afdeling Koninkrijksgeschillen van de Raad van State van het Koninkrijk prima in staat om in een concrete casus te markeren welk onderdeel van een geschil in aanmerking komt voor juridische toetsing en welk onderdeel niet. Zoals ik reeds naar voren heb gebracht in de nota naar aanleiding van de verslagen van de Tweede Kamer en de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en tijdens het debat in de Tweede Kamer, is het eigen aan het werk van een juridische geschilinstantie om te beoordelen in hoeverre politiek-bestuurlijk handelen wordt bestreken door een rechtsnorm. Dat de geschilinstantie in kwestie zich op het terrein van het Koninkrijksrecht begeeft, doet hier niet principieel aan af. Het Statuut en ander constitutioneel Koninkrijksrecht zoals de Reglementen voor de Gouverneurs van de Caribische landen bevatten goede handvatten voor juridische toetsing.

3. Geschilinstantie, consultatiereactie Raad van State en reactie namens de Rijksministerraad ter zake

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom ik er in mijn brief aan de Eerste Kamer met daarin de standpuntbepaling van de Rijksministerraad, voor heb gekozen te verwijzen naar de vice-president van de Raad van State in plaats van naar het Hoge College van Staat zelf. Erkent de Koninkrijksregering, willen deze leden weten, dat het advies waarop wordt gereageerd een formeel advies is van de Raad van State en niet een persoonlijk schrijven van de vice-president?
Nee, de consultatiereactie van de vice-president van de Raad van State d.d. 19 september 2019 vormt geen formeel advies in de zin van artikel 73 Grondwet en hoofdstuk II van de Wet op de Raad van State, maar is onderdeel van een correspondentie met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangaande het amendement Thijsen c.s. In mijn bovengenoemde brief aan de Eerste Kamer lag het daarom in de rede om te refereren aan de vice-president in plaats van aan de Raad van State als zodanig. Dat de vice-president namens de Raad van State spreekt, is evident en blijkt ook met zoveel woorden uit diens brief.

Door de leden van de fractie van de ChristenUnie wordt geconstateerd dat het standpunt dat ik u in bovengenoemde brief heb meegedeeld, het oordeel van de Rijksministerraad vertolkt. Is de Rijksministerraad fysiek bijeengeweest om dit standpunt te bepalen, willen deze leden graag weten?
Dit standpunt is bepaald in een fysieke bijeenkomst van de Rijksministerraad.

Verschillende fracties stellen vragen over de zorgen van de vice-president van de Raad van State over de onafhankelijkheid van de ingevolge het amendement Thijsen c.s. in het leven te roepen Afdeling Koninkrijksgeschillen, in het licht van de benoeming hierin van drie Caribische staatsraden in buitengewone dienst. Wat is het oordeel van de Koninkrijksregering, willen de leden van de SP-fractie weten, over de vrees van de vice-president dat een geschil zich van de raad van Ministers van het Koninkrijk zal verplaatsen naar de Afdeling Koninkrijksgeschillen van de Raad van State? En hoe garandeert de Koninkrijksregering, vragen de leden van de GroenLinks-fractie zich af, dat voornoemde staatsraden onafhankelijk van hun regering kunnen opereren? Wat is in dit verband de meerwaarde van het feit de zij de uiteindelijke benoemingsbeslissing neemt? De leden van de fractie van de SGP plaatsen kanttekeningen bij de argumentatie van de vice-president, waarbij de leden van de VVD-fractie zich aansluiten. Is het niet zo, opperen deze leden, dat bij elke zaak die de Raad van State behandelt, verwacht mag worden dat de leden van de Raad op basis van eigen overwegingen tot een standpunt komen? Hoe beoordeelt de Koninkrijksregering de veronderstelling dat de staatsraden in buitengewone dienst, mede doordat ze in de praktijk weinig betrokken zijn bij procedures, minder goed voorbereid zijn op de beoordeling van geschillen? Bestaat dit risico alleen bij de afgevaardigden uit de andere landen van het Koninkrijk en niet bij afgevaardigden uit het land Nederland? De leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie, tot slot, verzoeken de Koninkrijksregering een nadere motivering te geven waarom van het oordeel van de Raad van State inzake de onafhankelijkheid van de nieuwe afdeling wordt afgeweken.
Laat ik bij de beantwoording van deze vragen vooropstellen dat de onafhankelijkheid van het instituut Raad van State ook bij de regering hoog in het vaandel staat. Ik deel de opvatting van de vice-president echter niet dat de onafhankelijke positie van de Raad in het geding komt als gevolg van de wijze waarop de Afdeling Koninkrijksgeschillen is samengesteld. De toevoeging van drie Caribische staatsraden in buiten-

gewone dienst aan deze nieuwe afdeling binnen de Raad van State van het Koninkrijk heeft als oogmerk meer evenwicht aan te brengen bij de behandeling van Koninkrijksgeschillen. Aldus vormt dit element een cruciale pijler van het gewijzigde voorstel van rijkswet. Draagvlak – of het ontbreken hiervan – is immers een constante in de inmiddels vele jaren durende discussie over een geschillenregeling. Ik acht het dan ook een betekenisvol feit dat zowel het betreffende amendement Thijsen c.s. als het gewijzigde voorstel met ruime meerderheid van stemmen door de Tweede Kamer is aangenomen en daarbovenop kon rekenen op de steun van de aanwezige bijzondere gedelegeerden. Het is uiteraard niet de bedoeling dat het verkregen evenwicht in termen van representativiteit vervolgens de institutionele balans binnen de Raad in een ander opzicht doet doorslaan. Volgens de vice-president bestaat hiertoe het gevaar, omdat de Caribische staatsraden in buitengewone dienst zich genoodzaakt zullen voelen in het bijzonder rekening te houden met de door hun land ingebrachte argumenten. Hij neemt hierbij in aanmerking dat de staatsraden in buitengewone dienst uitsluitend opgeroepen worden voor de taak van het behandelen van geschillen als bedoeld in het voorstel van rijkswet en dat voor hen, anders dan voor de vaste staatsraden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, niet het vereiste geldt om in Nederland te wonen. De vice-president licht niet toe waarop zijn vermoeden is gebaseerd dat de betreffende staatsraden zich in een geschilprocedure genoodzaakt zullen voelen zich loyaal op te stellen tegenover hun land. In lijn met de hierboven weergegeven opmerkingen van de leden van de SGP-fractie, is de regering van het Koninkrijk de mening toegedaan dat van deze staatsraden mag worden verwacht dat zij op een gewetensvolle en onafhankelijke wijze hun taak vervullen. Net zoals men er ook ten aanzien van de «Nederlandse» leden van de Afdeling advisering op mag vertrouwen dat zij hun band met het land Nederland niet laten meewegen bij het bereiken van een oordeel.
De regering sluit de ogen niet voor de mogelijkheid dat in kleinschalige gemeenschappen een zeker risico voor de waarborging van onafhankelijkheid kan bestaan. In de context van het voorstel is van belang, dat binnen (en buiten) Aruba, Curaçao en Sint Maarten evenwel voldoende personen zijn die beschikken over bekwaamheid en deskundigheid op het gebied van wetgeving, bestuur of rechtspraak. Bovendien vereist de Wet op de Raad van State dat staatsraden in buitengewone dienst deze kwaliteiten bezitten. Hier is de waarborg relevant die ik noem in mijn brief aan uw Kamer met daarin de standpuntbepaling van de Rijksministerraad. Mochten er binnen de Rijksministerraad, na het nodige vooroverleg, gegronde twijfels blijven bestaan over de geschiktheid van een door de regering van Aruba, Curaçao of Sint Maarten voorgedragen kandidaat, dan kan hij bewerkstelligen dat deze kandidaat niet in de Afdeling Koninkrijksgeschillen van de Raad van State wordt benoemd. Uit de aard der zaak past de Rijksministerraad hier terughoudendheid. Niettemin kan hierop met het oog op de bescherming van de onafhankelijke positie van de Raad van State wel een beroep worden gedaan. Ik debatteer graag met uw Kamer over de vraag hoe op een zinvolle wijze invulling kan worden gegeven aan deze bevoegdheid. Ten aanzien van het argument dat de frequentie waarmee op de Afdeling Koninkrijksgeschillen en daarmee de Caribische staatsraden in buitengewone dienst een beroep zal worden gedaan waarschijnlijk beperkt is, merk ik graag op dat het binnen het Koninkrijk niet ongebruikelijk is dat rechtscolleges en geschilinstanties bemenst worden door personen die hun functie in deeltijd vervullen. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan de rechters- en raadsheren-plaatsvervangers bij de rechtbanken en gerechtshoven en aan de staatsraden in buitengewone dienst bij de Raad van State. Waar het bij deze personen om gaat, is dat zij expertise en ervaring van een andere of eerdere dienstbetrekking meenemen naar de colleges waarin zij zijn benoemd. Zolang dit ook het geval is bij de Caribische staatsraden in

buitengewone dienst, acht de regering van het Koninkrijk het geen probleem dat zij uitsluitend betrokken worden bij de beslechting van geschillen in de zin van het rijkwetsvoorstel. Dit geldt ook voor het argument dat de staatsraden niet wettelijk verplicht worden in Nederland te wonen. Een dergelijke eis zou bovendien niet consequent zijn. Omgekeerd wordt aan (Europese) Nederlanders die als plaatsvervangende leden een functie bekleden binnen het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba – zoals in voorkomende gevallen staatsraden van de Raad van State – ook niet de verplichting opgelegd dat zij in het Caribisch deel van het Koninkrijk woonachtig zijn.

De leden van de fracties van de SP en de SGP vragen voorts aandacht voor de opmerking van de vice-president van de Raad van State dat de in het voorstel opgenomen procedure voor benoeming en ontslag voor de nieuw te benoemen staatsraden niet aansluit op die van andere staatsraden in buitengewone dienst en evenmin bij die voor de staatsraden van het Koninkrijk. Ook zou volgens de vice-president geen rekening zijn gehouden met het feit dat voor de Caribische staatsraden in buitengewone dienst wettelijke aanpassingen nodig zijn voor onder meer de regeling omtrent de incompatibiliteiten en hun rechtspositie.
In mijn brief aan uw Kamer inzake de standpuntbepaling van de Rijksministerraad heb ik bericht dat bovengenoemde bezwaren van de vice-president zouden kunnen worden meegenomen in de evaluatie van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen. Op dit moment zie ik echter geen aanleiding om een separaat wetstraject te starten of het voorliggende voorstel te heroverwegen. Wat de vergelijking met de andere staatsraden in buitengewone dienst bij de Raad van State betreft, wijs ik erop dat het gewijzigde voorstel van rijkswet, op enkele uitzonderingen na, alle compatibiliteits- en rechtspositionele bepalingen in de Wet op de Raad van State op de Caribische staatsraden in buitengewone dienst van toepassing verklaart die gelden voor de andere staatsraden in buitengewone dienst. Voor de uitzonderingen die worden gemaakt – met betrekking tot de benoemingswijze van deze staatsraden (resp. artikel 2, derde lid, en artikel 8, derde lid, Wet op de Raad van State) en met betrekking tot eisen die worden gesteld aan deelname aan de rechtsprekende taak van de Raad van State (artikel 2, vierde en vijfde lid, Wet op de Raad van State) – valt daarnaast veel te zeggen. Aangezien met de toevoeging van de betreffende staatsraden wordt beoogd de representativiteit van de afdeling te versterken, is het allereerst logisch dat de regeringen van de Caribische landen, in afwijking van de normale benoemingsprocedure, een aandeel hebben in hun benoeming. De uitzondering van de bepalingen over de rechtsprekende taak kan in de tweede plaats worden verklaard door het feit dat in het voorstel van rijkswet geen sprake is van bindende geschilbeslechting door de Raad van State van het Koninkrijk en de Afdeling Koninkrijksgeschillen dus geen rechtsprekende taak zal uitoefenen. Als gezegd werpt de vice-president van de Raad van State verder op dat de procedures voor benoeming, ontslag en incompatibiliteiten van de Caribische staatsraden niet goed aansluiten op de procedures ter zake van de vaste Caribische staatsraden. Ter zake van de regelingen over ontslag en woonplaats is deze constatering juist. Naar de mening van de Koninkrijksregering vormt dit echter geen beletsel. De procedures die gelden voor de vaste Caribische staatsraden zijn vastgesteld in een algemene maatregel van rijksbestuur die is gebaseerd op artikel 13, vierde lid, Statuut. Het is voor de staatsraden in buitengewone dienst juridisch niet mogelijk om dit besluit toe te passen, nu het genoemde voorschrift in het Statuut specifiek betrekking heeft op de vaste Caribische staatsraden. Ook inhoudelijk bestaat hiertoe geen noodzaak, zoals wat betreft de woonplaatseis reeds hierboven is toegelicht.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af of het wettelijk mogelijk zou zijn dat een of meer staatsraden in buitengewone dienst bij de beslechting van een geschil een afwijkend standpunt innemen en dat ook naar buiten brengen? Zo ja, wat zou het effect van een dergelijke *dissenting opinion* zijn op het gezag van de meerderheidsbeslissing? Krachtens artikel 27b, tweede lid, Wet op de Raad van State kan degene die in de vergadering van de Afdeling advisering een van de meerderheid afwijkende mening kenbaar heeft gemaakt, een afzonderlijk advies uitbrengen. Deze mogelijkheid staat niet open voor de leden van de Afdeling Koninkrijksgeschillen. Ingevolge artikel 3 van het voorstel van rijkswet is op het oordeel van deze Afdeling van overeenkomstige toepassing hetgeen in de Wet op de Raad van State over voorlichting is bepaald. De in artikel 27b, tweede lid, van deze wet neergelegde mogelijkheid van een afwijkende mening geldt echter alleen voor adviezen, niet voor voorlichtingen. Niettemin kan ik me voorstellen dat een dergelijke figuur in casu wel wenselijk zou zijn, temeer nu staatsraden in buitengewone dienst uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten worden toegevoegd aan de afdeling die is belast met de beslechting van geschillen. *Dissenting opinions* kunnen de transparantie van geschilbeslechting versterken en bijdragen aan de legitimiteit hiervan. Zeker in de context van het Koninkrijk zijn dit belangrijke waarden. De wenselijkheid hiervan en mogelijkheid hiertoe zouden kunnen worden betrokken bij de evaluatie van de rijkswet.

Door de leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie wordt stilgestaan bij de uitvoerbaarheid van het amendement Thijsen c.s. Hoe kwetsbaar is deze aanpassing aan het voorstel van rijkswet, willen zij weten, nu de Raad van State zich kritisch hierover heeft uitgelaten? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich voorts af wat dit afwijzende oordeel betekent voor de concrete inrichting en werkwijze van de Afdeling Koninkrijksgeschillen. Hoe wordt deze afdeling opgetuigd en ingebed qua ondersteunende expertise en middelen? Vanzelfsprekend weegt het zwaar wanneer een gezaghebbende instelling als de Raad van State van het Koninkrijk kritisch oordeelt over een aanhangig wetsvoorstel en zeker als dit voorstel haar eigen functioneren betreft. Zoals ik hierboven heb toegelicht, ziet de regering van het Koninkrijk in de kritiek evenwel geen aanleiding het voorstel van rijkswet te heroverwegen. Dat neemt niet weg dat indien na de inwerkingtreding van het gewijzigde voorstel van rijkswet bepaalde knelpunten aan het licht komen, deze kunnen worden betrokken bij de evaluatie van de rijkswet. Hoe de afdeling precies wordt geïntegreerd in de bestaande structuren van de Raad, is een zaak van de Raad zelf. Dit geldt ook voor de werkwijze van de afdeling, uiteraard op voorwaarde dat het ter zake in het rijkswetsvoorstel bepaalde in acht wordt genomen. Ik kan me voorstellen dat de Raad in dit kader aansluiting zal zoeken bij het door de Afdeling advisering opgestelde Procesreglement rijksbestuursgeschillen Raad van State van het Koninkrijk. Dit reglement is van toepassing op de behandeling van andere Koninkrijksgeschillen die op grond van wetgeving aan de zorg van de Raad van State van het Koninkrijk is toevertrouwd.

4. Verloop van de procedure

De leden van de fractie van GroenLinks staan stil bij het feit dat een oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen zwaarwegend maar niet bindend is. Zij vragen welk effect de Koninkrijksregering verwacht op het vertrouwen in de geschillenregeling bij de verschillende landen binnen het Koninkrijk en de onafhankelijkheid van de staatsraden, nu niet alle partijen hun visie hierin herkennen.
Zoals ik heb aangegeven tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer, is de Koninkrijksregering zich er terdege van bewust dat de

Caribische landen liever een andere uitwerking van artikel 12a Statuut hadden gezien dan het voorstel van rijkswet dat nu voorligt. Bij gebreke aan consensus tussen de landen over deze uitwerking, hebben mijn ambtsvoorganger en ik het echter als onze politieke en constitutionele verantwoordelijkheid gezien om eigenstandig invulling en uitvoering te geven aan de door bovengenoemd artikel vereiste geschillenregeling. Daarbij zijn, zoals eerder benadrukt, zoveel mogelijk de uitgangspunten in de motie Van Laar gerespecteerd. In de Tweede Kamer heb ik over het uiteindelijke voorstel stevige maar tegelijkertijd vruchtbare debatten gevoerd met – onder meer – de Gevolmachtigde Ministers en bijzondere gedelegeerden uit de Caribische landen. Deze debatten sterken mij in de overtuiging dat de teleurstelling van Aruba, Curaçao en Sint Maarten over sommige aspecten van het voorstel de werking hiervan niet negatief zal beïnvloeden. Dit temeer nu enkele amendementen zijn aangenomen die mede door de bijzondere gedelegeerden zijn ingediend en ondersteund.

De leden van de GroenLinks-fractie merken verder op dat de inzet van de Nederlandse regering er vooral op gericht lijkt te zijn geweest te voorkomen dat er een regeling komt met bindende uitspraken. Waarom, wensen zij te vernemen, is er geen bezwaar tegen bindende uitspraken van de Raad van State in geschillen tussen overheden binnen Nederland en wel tegen bindende uitspraken binnen de Koninkrijksverhoudingen? Het klopt dat interbestuurlijke conflicten binnen het land Nederland veelal aan de rechter kunnen worden voorgelegd en dat ten aanzien van de decentrale overheden aldus is voorzien in bindende geschilbeslechting door een onafhankelijke derde. Voor het Nederlandse smaldeel binnen de Koninkrijksregering weegt echter zwaar mee dat de bestuurlijke dynamiek binnen Nederland – met inbegrip overigens van Caribisch Nederland – anders is dan de bestuurlijke dynamiek binnen het Koninkrijk. Door dit Nederlandse smaldeel wordt ervaren dat politiek-bestuurlijke kwesties binnen het Koninkrijk veel sneller worden gejuridiseerd dan het geval is in de relaties tussen de verschillende bestuurslagen binnen Nederland. Daarom is er door Nederland, anders dan de Caribische landen graag hadden gezien, op aangedrongen om de finale beslissing over een geschil voor te behouden aan de Rijksministerraad.

Door de leden van de D66-fractie wordt de aandacht gevestigd op artikel 1, tweede lid, van het voorstel van rijkswet. Hierin is geregeld dat de voorzitter van de raad van Ministers van het Koninkrijk een verzoek tot het behandelen van een geschil kan afwijzen als een zwaarwegend belang van het Koninkrijk onverwijlde besluitvorming vergt. Ingevolge het amendement-Drost kan de Gevolmachtigde Minister die om geschilbeslechting heeft verzocht echter bewerkstelligen dat de Afdeling Koninkrijksgeschillen vervolgens – na inwerkingtreding van de bestreden beslissing – alsnog over het geschil wordt gehoord. Wat is de positie van het betreffende land, willen de leden van de D66-fractie weten, als de Afdeling Koninkrijksgeschillen de zienswijze van dat land uiteindelijk in het gegeven oordeel ondersteunt? Vertaalt zich dit bijvoorbeeld in een schadevergoeding aan het betreffende land? Verder verzoeken deze leden de Koninkrijksregering om concrete voorbeelden te noemen van een «zwaarwegend belang», als bedoeld in artikel 1, tweede lid. Is het zwaarwegend belang uit deze bepaling van dezelfde zwaarte als het zwaarwegend belang, vermeld in artikel 8, onderdeel a van het voorstel? Zoals in de toelichting op het amendement-Drost valt te lezen, heeft een oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen in een procedure in het kader van artikel 1, tweede lid, van het voorstel geen directe gevolgen voor het betreffende geschil, maar meerwaarde voor de toekomst, in de zin dat voor vergelijkbare gevallen juridische helderheid wordt geschapen. Naar het oordeel van de Koninkrijksregering volgt uit deze overweging dat

een oordeel dat in het voordeel uitpakt van een Caribisch land, niet kan resulteren in een verplichting tot schadevergoeding voor het Koninkrijk. Wat een «zwaarwegend belang» vormt, op grond waarvan de voorzitter van de Rijksministerraad kan besluiten een verzoek tot het behandelen van een geschil af te wijzen, valt op voorhand moeilijk te zeggen. Essentieel is in ieder geval dat het zwaarwegende belang van het Koninkrijk dat wordt bedoeld in artikel 1, tweede lid, onverwijlde besluitvorming vergt. In dit opzicht verschilt zij van de procedure die is neergelegd in artikel 8 van het voorstel. Hierin ontbreekt de eis van spoedeisendheid. Ten aanzien van de vraag wat de zwaarte is van het criterium «zwaarwegend belang», zie ik echter geen principieel verschil tussen beide voorschriften. Een en ander zal als gezegd afhangen van de omstandigheden van het geval.

Verschillende fracties hebben vragen die zijn gerelateerd aan artikel 8 van het voorstel van rijkswet. Door de leden van de GroenLinks-fractie wordt de vraag gesteld waarom de Koninkrijksregering in dit verband afwijkt van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk om aan te sluiten bij de maatstaf van «zeer zwaarwegende gronden», die gehanteerd wordt in artikel 26, tiende lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft). Ook de leden van de D66-fractie vragen of niet een te ruime marge wordt gecreëerd om af te wijken van het oordeel. Wat is een zwaarwegend belang, willen deze leden weten? En wat als de Afdeling in de beoordeling van het geschil diezelfde belangen reeds heeft meegewogen maar tot een andersluidend oordeel komt dan de Rijksministerraad? Fungeert de Rijksministerraad dan niet de facto als een hoger beroep tegen de beslissing van de Afdeling? In het verlengde hiervan stellen de leden van de ChristenUnie-fractie de vraag of deze bepaling, zoals gewijzigd door het amendement-Diertens en Kuiken, voldoende concreet en uitputtend is om een juridisch schemergebied uit te sluiten. Naar mijn oordeel sluit de maatstaf «zwaarwegend» beter aan bij bestaande wetgeving dan de maatstaf «zeer zwaarwegend» die is opgenomen in artikel 26, tiende lid, van de Rft. Bovendien voegt «zeer» niet zoveel toe aan de maatstaf «zwaarwegend». Zonder deze toevoeging is al duidelijk dat de Rijksministerraad alleen in uitzonderingsgevallen kan afwijken van oordelen van de Afdeling Koninkrijksgeschillen. Ook hier geldt dat moeilijk in abstracto valt vast te stellen wanneer precies sprake is van een zwaarwegend belang zoals bedoeld in artikel 8. Zoals eerder aangegeven past in algemene zin hierbij terughoudendheid: uitgangspunt is dat de Rijksministerraad niet van de oordelen van de Afdeling Koninkrijksgeschillen van de Raad van State van het Koninkrijk zal afwijken. Verder is het in een dergelijke situatie in ieder geval inderdaad mogelijk dat dezelfde belangen al zijn afgewogen door de Afdeling. Ik zie in die mogelijkheid echter geen reden om de afwijkingsbevoegdheid in artikel 8 op te vatten als een *de facto* hoger beroep. Indien van deze bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt, is dat omdat een meer bestuurlijke benadering van de gerezen problematiek voorrang krijgt boven een zuiver juridische. In een hoger beroep-procedure zal daarentegen centraal staan of een rechter op correcte wijze tot een bepaald juridisch oordeel is gekomen.
In de toelichting van het amendement-Diertens en Kuiken staat dat hiermee sterker tot uitdrukking komt dat de mate waarin toepassing van de afwijkingsbevoegdheid mogelijk is, afhankelijk is van de aard en het gewicht van de door de Afdeling Koninkrijksgeschillen geconstateerde bezwaren. Aldus hebben de indieners van het amendement, in aansluiting op een toelichting door de regering op artikel 8 in de nota naar aanleiding van het verslag, een kader willen verschaffen waarbinnen het de Rijksministerraad is toegestaan om genoemde bevoegdheid in te zetten. Naar het oordeel van de Koninkrijksregering is dit een kader dat

voldoende concreet en uitputtend is om in voorliggende gevallen te kunnen besluiten of een afwijken gerechtvaardigd is.

De leden van de D66-fractie staan voorts stil bij het bepaalde in artikel 8, onderdeel b, waarin een afwijkingsbevoegdheid voor de Rijksministerraad wordt gecreëerd tegen de achtergrond van nieuwe relevante feiten en omstandigheden die zich na het verzoek om een oordeel hebben voorgedaan. Is deze formulering niet te open, willen deze leden weten? Dienen die feiten en omstandigheden niet alleen relevant te zijn, maar ook cruciaal om daarmee een afwijking van het oordeel van de Afdeling te rechtvaardigen? Is het niet logischer om die nieuwe feiten en omstandigheden onderdeel van de aanvraag bij de Afdeling te maken, zodat de Afdeling die in de beoordeling kan betrekken?
Naar de inschatting van de Koninkrijksregering is de gekozen formulering in artikel 8, onderdeel b, niet dusdanig open, dat hiermee de deur op een kier wordt gezet voor een lichtvaardige toepassing door de Rijksministerraad van diens afwijkingsbevoegdheid. Op grond van de bewuste bepaling dienen nieuwe relevante feiten en omstandigheden te «nopen» tot een van de Afdeling Koninkrijksgeschillen afwijkend oordeel. In deze noodzakelijkheidseis ligt besloten dat nieuwe feiten en omstandigheden van cruciaal belang moeten zijn, willen zij een afwijking rechtvaardigen.
De laatste vraag die de leden van de D66-fractie in dit verband stellen miskent tot slot dat de Afdeling Koninkrijksgeschillen geschillen *ex nunc* beoordeelt. Dit wil zeggen dat zij in een geschilprocedure reeds alle feiten en omstandigheden kan meewegen die zich gedurende de procedure nog voordoen. Alleen wanneer de Afdeling eenmaal een oordeel over een geschil heeft gegeven, zullen nieuwe feiten en ontwikkelingen niet meer door haar in de procedure kunnen worden betrokken.

Tot slot wordt de Koninkrijksregering door de leden van de PVV-fractie verzocht om aan te geven in hoeverre de door toedoen van het amendement-Diertens en Kuiken in artikel 8 aangebrachte aanvulling van de motiveringsverplichting bij toepassing van de afwijkingsbevoegdheid tegemoetkomt aan het fundamentele bezwaar van onder andere Aruba dat een politiek orgaan nog steeds de eindbeslissing vaststelt? Kan de Koninkrijksregering duiden, vragen deze leden, hoe het vaststellen van «de aard en het gewicht» van een door de Afdeling Koninkrijksgeschillen geconstateerd bezwaar niet nog steeds een politiek oordeel is en waarom het onderhavige voorstel van rijkswet überhaupt van enige toegevoegde waarde is? In het spoor van de laatste vraag halen de leden van de fractie van de PVV een passage uit de nota naar aanleiding van het verslag aan, waarin de Koninkrijksregering uitlegt waarom in het voorstel een afwijkingsbevoegdheid is opgenomen. In het licht van deze passage wensen de leden van de PVV-fractie te vernemen waarom met het voorstel van rijkswet zogenaamd een onafhankelijke juridische procedure wordt opgetuigd als de Koninkrijksregering tóch voornemens is om in voorkomende situaties de juridische route te passeren en te kiezen voor een bestuurlijke aanpak.
Het amendement-Diertens en Kuiken beoogt scherper dan het oorspronkelijke voorstel deed, te markeren binnen welke grenzen het de Rijksministerraad is toegestaan om van een oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen af te wijken. De wijziging bewerkstelligt niet dat deze bevoegdheid aan de Rijksministerraad wordt ontnomen. Hoewel de Caribische landen zich hebben ingezet voor bindende geschilbeslechting door een onafhankelijke derde, hecht Nederland er zoals eerder toegelicht aan vast te houden aan een finale rol voor de Rijksministerraad. Ik deel echter niet de suggestie van de leden van de PVV-fractie dat het voorstel daardoor geen toegevoegde waarde heeft. Uitgangspunt van het voorstel is dat oordelen van de Afdeling Koninkrijksgeschillen worden gevolgd door de Rijksministerraad. De mogelijkheid tot afwijken is heel nadruk-

kelijk bedoeld als uitzondering op de hoofdregel. In de kern wordt met het voorstel dus een regeling geschapen waarin een onafhankelijke derde, namelijk de Afdeling Koninkrijksgeschillen, de bevoegdheid krijgt toebedeeld om door het voorstel aangewezen bestuursgeschillen tussen het Koninkrijk en een Caribisch land te beoordelen

De leden van de ChristenUnie-fractie horen graag waarom het voorstel van rijkswet geen termijn regelt waarbinnen de Afdeling Koninkrijksgeschillen zich moet uitspreken over een gerezen geschil. Is daar een specifieke reden voor, willen zij weten?
Er is zoveel mogelijk aangesloten bij de overige werkwijze van de (Afdeling advisering van de) Raad van State. Bijvoorbeeld in het bestaande procesreglement rijksbestuursgeschillen is ook geen termijn voor een uitspraak opgenomen.

5. Evaluatie

De leden van de ChristenUnie-fractie onderstrepen het belang van de opgenomen evaluatie van de geschillenregeling in het voorstel van rijkswet en dringen erop aan dat deze – naar zij aannemen brede – evaluatie zal plaatsvinden in nauwe samenwerking met alle betrokken landen. Deelt de Koninkrijksregering dit pleidooi voor een brede en inclusieve evaluatie, willen deze leden weten? En welke evaluatiecriteria zullen, wat de Koninkrijksregering betreft, daarbij gehanteerd worden?
De Koninkrijksregering deelt het pleidooi voor een brede en inclusieve evaluatie. Zoals ik eerder heb aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag, kan ik niet vooruitlopen op de precieze invulling van de opzet, methodologie en criteria van de evaluatie. Maar het ligt in de rede om te veronderstellen dat het aantal gevolgde geschilprocedures, de aard van de daarin voorgelegde geschillen, de uitkomst van de betreffende procedures en het functioneren van de nieuwe Afdeling Koninkrijksgeschillen in ieder geval hiervan onderdeel zullen zijn.
Tevens lijkt het mij verstandig in de evaluatie aandacht te besteden aan het naast elkaar bestaan, in de context van het Koninkrijk, van verschillende bij de Raad van State van het Koninkrijk belegde geschilprocedures.

In de evaluatie zou kunnen worden bezien of deze stapeling van procedures tot problemen leidt in de rechtspraktijk en in hoeverre zulke eventuele problemen gerelateerd zijn aan het feit dat binnen de Raad van State van het Koninkrijk verschillende afdelingen met de beoordeling van Koninkrijksgeschillen zijn belast.

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