

Aan de Minister van Algemene Zaken, Innovatie,
Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke
Ordening
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief: 21 november 2022
Uw kenmerk: MAZ-2398
Datum: 1 maart 2023
Kenmerk: RvA 112-22

Onderwerp: Consultatieverzoek ex artikel 24 Landsverordening Raad van Advies 2022

Bij schrijven d.d. 21 november 2022 verzocht U de Raad om zijn zienswijze aangaande het democratisch tekort bij de besluitvorming in de Tweede Kamer en in het bijzonder met betrekking tot enkele van Nederlandse zijde voorgestelde denkrichtingen die betrekking hebben op:

1. de instelling van een Koninkrijksparlement dat samen met de Koninkrijksregering als de formele rijkswetgever zou kunnen optreden en controle zou kunnen uitoefenen op de Raad van Ministers van het Koninkrijk;
2. het verlenen van actief kiesrecht aan de inwoners van de Caribische landen voor de Tweede en Eerste Kamer;
3. het toevoegen aan de Tweede en (eventueel) de Eerste Kamer van een aantal gereserveerde zetels voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, op een nader te bespreken manier, ook wel het Deens model genoemd;
4. de verlening van het initiatiefrecht aan de Staten of het verlenen van stemrecht aan de leden van de Staten om als bijzondere gedelegeerden aan een rijkswetbehandeling deel te nemen.

Zoals u in uw brief aangeeft is het thema democratisch deficit en dat van een gelijkwaardige stem voor alle Koninkrijkslanden, al een aantal decennia een veel besproken thema. U verwijst naar een concept-visiedocument dat door het Ambtelijk Wetgevingsoverleg Koninkrijksrelaties (AWOK) is opgesteld. Volledigheidshalve merkt de Raad op dat hij geen kennis heeft kunnen nemen van dit document¹ hetgeen de Raad betreurt daar nu juist een gezamenlijk door alle landen gedragen visie van het Koninkrijk aan de basis dient te liggen van elke oplossing waar men voor kiest.

¹ Het document werd opgevraagd bij de DWJZ maar zou niet gedeeld kunnen worden met de Raad omdat het een ambtelijk stuk betreft.



Alvorens nader op de bovengenoemde punten in te gaan, zal in onderdeel 1 worden stilgestaan bij het begrip democratisch tekort/deficit en wat hier doorgaans onder verstaan wordt. Vervolgens worden in onderdeel 2 de mogelijkheden besproken die het Statuut voor het Koninkrijk (1954) (hierna: het Statuut)² biedt om dit tekort te mitigeren c.q. de betrokkenheid van de landen bij de besluitvorming in Den Haag te vergroten. In onderdeel 3 zal stilgestaan worden bij de ‘nieuwe’ voorstellen en enige aandachtspunten waar rekening mee gehouden dient te worden. In onderdeel 4 zullen enkele andere maatregelen om politieke betrokkenheid te stimuleren worden aangehaald. Ten slotte zal afgesloten worden met enige conclusies en aanbevelingen.

Het is van belang om te benadrukken dat de Raad van Advies een onafhankelijk en onpartijdig adviesorgaan is voor de regering en Staten. Als zodanig is het niet aan de Raad om een politiek standpunt in te nemen in deze. De Raad heeft het verzoek opgevat als een verzoek op grond van artikel 24 van de Landsverordening Raad van Advies 2022³, dat bepaalt dat de regering en de Staten bevoegd zijn de Raad te horen over andere dan de in artikel IV.1, eerste lid, van de Staatsregeling van Aruba⁴ bedoelde aangelegenheden. Doordat de Raad geen politiek standpunt inneemt heeft dit advies een verkennend en beschouwend karakter.

1. Het dilemma ‘democratisch deficit’.

In zijn voorlichting inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk⁵ merkt de Raad van State op dat de instituties die moeten waarborgen dat elk overheidsoptreden voldoende democratische legitimatie heeft op het niveau van het Koninkrijk tekortkomingen vertonen daar waar het gaat om het waarborgen van deze democratische legitimatie.

De institutionele structuur van het Koninkrijk zoals neergelegd in het Statuut houdt in de praktijk in dat één land te weten Nederland een overwegende invloed heeft, hoewel de landen formeel gelijkwaardig zijn. De ministerraad van het Koninkrijk (hierna: Rijksministerraad) wordt gevormd door de Nederlandse ministerraad aangevuld met de Gevolmachtigde Ministers van de Caribische landen. Het Koninkrijk kent eigenlijk geen Koninkrijksparlement aan wie deze Rijksministerraad verantwoording schuldig is.⁶

² Stb. 1954, 103.

³ AB 2022, no. 137.

⁴ AB 1997, no. GT 1.

⁵ Voorlichting van de Raad van State d.d. 5 september 2011 inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk (kenmerk: W.04.11.0154/I. Vindplaats: <https://www.raadvanstate.nl/@61632/w04-11-0154/>.

⁶ Van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, blz. 158, lijkt te impliceren dat dat het Koninkrijksparlement bestaat uit de Nederlandse Staten-Generaal aangevuld met de Gevolmachtigde Ministers van de drie



In feite controleren de Nederlandse Staten-Generaal de Koninkrijksregering, maar de burgers van de drie Caribische landen hebben geen kiesrecht voor de Tweede Kamer en dus geen invloed op de samenstelling daarvan. Bovendien kunnen de Staten van de drie landen de Koninkrijksregering niet controleren en is die geen verantwoording aan hen verschuldigd. De daaruit voortvloeiende problematiek wordt wel aangeduid als het democratisch deficit van het Koninkrijk.

Indien het bestuur en de volksvertegenwoordigingen van de Caribische landen zich niet voldoende gehoord en gerespecteerd voelen komt het idee van politieke participatie en representatie - dat centraal staat in een rechtsstaat - in het gedrang. De Raad onderschrijft het belang van een echte stem voor de inwoners van deze landen in de politieke besluitvorming, zodat zij zich gehoord en gerespecteerd voelen en waardoor zij zich verbonden voelen met het Koninkrijk. In het hiernavolgende zullen een aantal wegen worden besproken langs welke dit bereikt zou kunnen worden.

2. Welke bestaande instrumenten kent het Statuut en worden deze voldoende benut?

Onder bestaande instrumenten wordt in dit verband verstaan: de mogelijkheden die het Statuut reeds biedt oftewel mogelijkheden die geen aanpassing van het Statuut behoeven. Daarvan zou wellicht ruimer gebruik gemaakt kunnen worden dan tot dusverre het geval is geweest alvorens tot wijzigingen van het Statuut over te gaan hetgeen een zeer tijdrovend proces is. In zijn voorlichting⁷ geeft de Raad van State aan welke mogelijkheden er binnen de bestaande structuren bestaan om het democratisch deficit te verminderen waarbij aangegeven werd dat deze deels al benut werden. Voor een uitvoerige analyse wordt korthedshalve verwezen naar deze voorlichting. Hieronder wordt volstaan met het belichten van enkele voorstellen die naar de mening van de Raad in het huidige digitale tijdperk met minimale kosten meer benut zouden kunnen worden.

- Het voortgezet overleg in de Rijksministerraad (artikel 12 Statuut). Hierbij constateerde de Raad van State dat van dit zogenaamd intern appèl weinig gebruik wordt gemaakt en dat de regeringen van de Caribische landen het instrument wellicht vaker zouden kunnen gebruiken, zodat er een preventieve werking vanuit kan gaan. De Raad van State stelt voor over te gaan tot de instelling van een kerngroep die qua samenstelling gelijk is aan het voortgezet overleg, waaraan de behandeling van de beslissing in Koninkrijksaangelegenheden

landen. Dus eenzelfde constructie als de Koninkrijksregering. Hij baseert zich op de rijkswetgevingsprocedure.

⁷ Onderdeel 3.2 van de Voorlichting van de Raad van State inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk (2011).

zou worden gedelegeerd, met de mogelijkheid om voor besluitvorming terug te vallen op de voltallige Rijksministerraad. Artikel 17 van het Nederlandse Reglement van Orde voor de ministerraad⁸ bepaalt dat - voor zover hier van belang - de Rijksministerraad uit zijn midden onderraden kan vormen ter voorbereiding of ter beslissing van aangelegenheden inzake bepaalde delen van het regeringsbeleid.

- Het Statuut geeft de regeringen en de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten uitdrukkelijk mogelijkheden om inbreng te hebben bij de behandeling van voorstellen van rijkswet. Een ontwerp van rijkswet wordt gelijktijdig met de indiening bij de Staten-Generaal toegezonden aan de vertegenwoordigende lichamen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten (artikel 15 van het Statuut). Deze zijn bevoegd voor de behandeling van het ontwerp in de Tweede Kamer dit ontwerp te onderzoeken en daaromtrent schriftelijk verslag uit te brengen (artikel 16 van het Statuut) en voorts één of meer bijzondere gedelegeerden af te vaardigen om de behandeling in de Staten Generaal bij te wonen (artikel 17, tweede lid van het Statuut). Voorts worden de Gevolmachtigde Ministers en de bijzonder gedelegeerden in de gelegenheid gesteld de mondelinge behandeling in de kamers van de Staten-Generaal bij te wonen, het woord te voeren, wijzigingen in het ontwerp voor te stellen en zich over het voorstel uit te spreken voor de eindstemming plaatsvindt (artikelen 17 en 18 van het Statuut). Indien de Tweede Kamer, nadat de Gevolmachtigde Minister of bijzonder gedelegeerde zich tegen het voorstel heeft verklaard, dit aanneemt met een geringere meerderheid dan drie vijfde van het aantal der uitgebrachte stemmen, wordt de behandeling geschorst en vindt nader overleg omtrent het voorstel plaats in de Rijksministerraad (artikel 18, eerste lid, van het Statuut). Daarnaast is de Gevolmachtigde Minister bevoegd aan de Tweede Kamer voor te stellen een voordracht tot een voorstel van rijkswet te doen (artikel 15, derde lid, van het Statuut). Wellicht zou van bovengenoemde mogelijkheden ruimer gebruik gemaakt kunnen worden dan tot dusverre het geval is. Uit navraag bij de Griffie van de Staten blijkt dat in de periode van 2010 t/m 2022 de Staten van Aruba acht keer gebruik gemaakt hebben van de mogelijkheid om schriftelijk verslag uit te brengen (artikel 15 Statuut) en acht keer van de mogelijkheid om via bijzondere afgevaardigden mondeling aan het debat in de Tweede Kamer deel te nemen inzake een ontwerp van rijkswet (artikel 17, tweede lid, van het Statuut).
- Voorts doet de Raad van State in zijn voorlichting de aanbeveling om te zoeken naar mogelijkheden om bijzondere gedelegeerden van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een rol te geven bij de controle van de

⁸ Stb. 1994, 203.

Koninkrijksregering naar analogie van de deelname van leden van het Europese Parlement aan de jaarlijkse beraadslaging in de Tweede Kamer over de Staat van de Unie. De Raad van State acht het staatsrechtelijk geoorloofd dat de Kamers van de Staten-Generaal in hun Reglement van Orde rechten toekennen aan de door de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten aangewezen bijzondere gedelegeerden in de zin van artikel 17, tweede lid, van het Statuut. Zij zouden het recht kunnen krijgen om te worden uitgenodigd voor bepaalde debatten waarin aangelegenheden van het Koninkrijk of van hun landen aan de orde komen. In zulke debatten zou hun de bevoegdheid kunnen worden gegeven om voorlichting te verstrekken aan de leden van de Kamer en aan de bewindslieden, en om tijdens de beraadslaging de bewindslieden te interrumpen en hun rechtstreeks vragen te stellen. Ook de Commissie Democratisch Deficit (CDD)⁹ (zie verder hieronder) doet de aanbeveling dat de Rijkswinsterraad jaarlijks een *Staat van het Koninkrijk* opstelt. Over deze *Staat van het Koninkrijk* zou vervolgens een beraadslaging dienen plaats te vinden tussen de Rijkswinsterraad en de Tweede Kamer met aanwezigheid en deelname van de volksvertegenwoordigers van de landen.

- In meerdere adviezen heeft de Raad van State de instelling van een Koninkrijkssecretariaat voorgesteld dat zorgt voor de voorbereiding van besluitvorming van de Rijkswinsterraad en de uitvoering van de besluiten van de ministerraad bewaakt.¹⁰

3. Welke nieuwe alternatieven worden overwogen?

In het navolgende worden kort de opties besproken die aangehaald zijn in het schrijven van de Minister-President. Hoeveel draagvlak er anno 2023 bij de regeringen en de volksvertegenwoordigingen van de landen bestaat voor elke optie, is de Raad niet bekend. Noch hoe de bevolkingen van de landen tegen deze opties aankijken. Vrijwel alle publicaties ter zake, voor zover die er zijn, dateren van voor de COVID-pandemie. Het is goed denkbaar dat de zienswijzen ten aanzien van de verschillende opties onder invloed van deze crisis gewijzigd zijn.

⁹ In 2009 bracht een onafhankelijke commissie in opdracht van het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties het rapport '*Kiezen voor het Koninkrijk- Democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau*' uit.

Vindplaats: https://www.eerstekamer.nl/publicatie/20091111/kiezen_voor_het_koninkrijk/document.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld onderdeel 5.2 van de voorlichting van de Raad van State d.d. 18 september 2006 inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII, nr. 4, bijlage.

3.1. De instelling van een Koninkrijksparlament

In 2009 merkte de CDD in zijn rapport 'Kiezen voor het Koninkrijk' op dat zij uit de door haar gevoerde gesprekken heeft kunnen concluderen dat voor een Koninkrijksparlament onvoldoende draagvlak bestaat in de verschillende landen van het Koninkrijk. 'Het ontbreken van een concrete uitwerking, de staatsrechtelijke complicaties, de noodzaak van een zeer ingrijpende Statuutswijziging en het gegeven dat de omvang van rijkswetgeving in vergelijking tot nationale wetgeving relatief bescheiden is, nopen de CDD tot de conclusie dat een apart Koninkrijksparlament niet kan worden aangemerkt als een reële oplossing van het democratisch deficit voor het Koninkrijk. Een dergelijk parlement is vooral topzwaar. Ook acht de CDD de noodzakelijke investeringen (onder andere gebouwen, faciliteiten en ambtenaren) om zo'n Koninkrijksparlament te realiseren, disproportioneel en daarom niet verantwoord.'¹¹

De Raad onderschrijft het door de CDD aangedragen argument dat de omvang van de aangedragen rijkswetgeving zodanig gering is, dat het zeer de vraag of het de instelling van een Koninkrijksparlament rechtvaardigt. Dit zou anders zijn indien het Koninkrijksparlament een meer algemeen controlerende rol/taak heeft en bijvoorbeeld de Rijksministerraad ten aanzien van al zijn beslissingen die de landen direct of indirect raken ter verantwoording kan roepen (zoals bijvoorbeeld beslissingen inzake de garantstelling voor buitenlandse leningen die door de landen worden aangegaan¹²).

De CDD stelt dat verantwoording door de Koninkrijksregering beter georganiseerd zou kunnen worden dan thans het geval is, door bijvoorbeeld een jaarlijks debat over de Staat van het Koninkrijk te organiseren in de Tweede Kamer - met deelname door Antilliaanse (thans Curaçaose en St. Maartense) en Arubaanse parlementariërs - en dat hier geen 'zwaar opgetuigd Koninkrijksparlament' voor nodig is.¹³

Het instellen van een Koninkrijksparlament is weliswaar mogelijk een manier om het democratisch tekort te verminderen, aangezien het de participatie van de bevolking in de besluitvorming op Rijksniveau zou kunnen vergroten en zo de belangen van de bevolking beter meegewogen kunnen worden bij de besluitvorming in Den Haag. Echter, het instellen ervan brengt ook bepaalde uitdagingen met zich mee, zoals bijvoorbeeld de vraag hoe het parlement gekozen en samengesteld zou moeten worden en hoe de besluitvorming zou moeten plaatsvinden. Hoe effectief de toegevoegde waarde van een

¹¹ Paragraaf 10.1 van het rapport *Kiezen voor het Koninkrijk- Democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau*.

¹² Zie artikel 29 van het Statuut.

¹³ Paragraaf 3.2 van het rapport *Kiezen voor het Koninkrijk- Democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau*.



Koninkrijksparlement is, zal er in hoge mate van afhangen hoe met deze uitdagingen wordt omgegaan.

De instelling van een Koninkrijksparlement zou een ingrijpende wijziging van het Statuut betekenen, terwijl ook de Grondwet en de Staatsregelingen zouden moeten worden gewijzigd. De Raad is van mening dat een dergelijke ingrijpende wijziging alleen een meerwaarde heeft als zowel de (mede)wetgevende als controlerende taak aan dit parlement wordt toebedeeld.

3.2. Het verlenen van actief kiesrecht aan de inwoners van de Caribische landen voor de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal

Een andere mogelijkheid om het democratisch deficit te verminderen is het verlenen van het actief kiesrecht voor de Tweede Kamer aan Nederlanders woonachtig in Aruba, Curaçao en Sint Maarten van 18 jaar en ouder op dezelfde voet als andere Nederlanders. De Statenleden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zouden voorts kunnen deelnemen aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Hiertoe is noch een Grondwetswijziging, noch een herziening van het Statuut nodig. Slechts de Nederlandse Kieswet¹⁴ (hierna: de Kieswet) zou hiertoe gewijzigd dienen te worden. Op deze manier zouden de bevolkingen van de landen een directe invloed kunnen hebben op de politieke besluitvorming op Rijksniveau en zouden hun belangen beter meegenomen kunnen worden in de politieke besluitvorming. Er wordt direct gekozen en de vertegenwoordiging van de kiezer vindt niet indirect via eigen Statenleden plaats.

Uitbreiding van het kiesrecht voor de Tweede Kamer aan *alle* Nederlanders van 18 jaar of ouder vereist geen aanpassing van het Statuut noch van de Grondwet.

- artikel 46, eerste lid, van het Statuut bepaalt dat de vertegenwoordigende lichamen van de landen van het Koninkrijk worden gekozen door de ingezetenen van het betrokken land, tevens Nederlanders, die de door de landen te bepalen leeftijd (niet hoger dan 25 jaar) hebben bereikt. Op grond van het tweede lid van artikel 46 van het Statuut kunnen de landen aan Nederlanders die geen ingezetenen van het betrokken land zijn, het recht toekennen vertegenwoordigende lichamen te kiezen. Ook kunnen zij aan ingezetenen van het betrokken land die geen Nederlander zijn, het recht toekennen vertegenwoordigende lichamen te kiezen, en het recht daarin gekozen te worden, een en ander mits daarbij tenminste de vereisten voor ingezetenen die tevens Nederlander zijn, in acht worden genomen.
- artikel 54, eerste lid van de Grondwet bepaalt dat de leden van de Tweede Kamer rechtstreeks worden gekozen door Nederlanders die de leeftijd van 18 jaar

¹⁴ Stb. 1989, 423.



hebben bereikt, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen ten aanzien van Nederlanders die geen ingezetene zijn.

Artikel B1 van de Kieswet zou echter wel aangepast moeten worden. Dat artikel bepaalt namelijk - voor zover hier van belang - dat de leden van de Tweede Kamer worden gekozen door degenen die op de dag van de kandidaatstelling Nederlander zijn en op de dag van de stemming de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, met uitzondering van degenen die op de dag van de kandidaatstelling hun werkelijke woonplaats hebben in Aruba, Curaçao of Sint Maarten.

Naast bovengenoemde kiesrechtuitbreiding zullen uiteraard ook in de uitvoering een aantal aspecten geregeld dienen te worden. De Raad wijst erop dat in vergelijking met het in onderdeel 3.3 te bespreken Deens model waarin vertegenwoordiging van de gebieden overzee plaats vindt door gekozen gedelegeerden, het hierboven geschetste model een minder nauwe band tussen kiezer en gekozene inhoudt. De kiezer in de Caribische landen van het Koninkrijk zal immers moeten kiezen op kandidaten die in de context van het Nederlandse politieke bestel en landschap opereren en daar waarschijnlijk ook in zijn geworteld. Voorts kan verwacht worden dat de Nederlandse politieke partijen verder afstaan van de Caribische kiezer.

Pogingen in het verleden om de kiesrechtsuitbreiding voor de Tweede Kamer met juridisch middelen af te dwingen, leidden niet tot het gewenste resultaat.¹⁵ Wel kwam op 30 oktober 2008 de Wet tot wijziging van de Kieswet in verband met het verlenen van het kiesrecht voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement aan alle Nederlanders die in de (voormalige) Nederlandse Antillen en Aruba woonachtig zijn¹⁶ tot stand. De aanleiding hiervoor vormde de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die het onderscheid dat werd gehanteerd bij het verlenen van het kiesrecht voor de leden van het Europees Parlement tussen Nederlanders in het buitenland enerzijds en Nederlanders die in de Nederlandse Antillen en Aruba wonen anderzijds in strijd achtte met het gelijkheidsbeginsel.¹⁷ De Nederlandse regering zag destijds echter gelet op de uitspraken terzake van de Raad van State en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, geen aanleiding het kiesrecht voor de Tweede Kamerverkiezing in te voeren voor de (voormalige) Nederlandse Antillen en Aruba. Als belangrijkste argument werd genoemd het feit dat Nederlanders die op de

¹⁵ Zie beroep ingesteld in oktober 2006 door twee op Aruba woonachtige Nederlanders bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de weigering van de gemeente Den Haag om hen in schrijven voor de verkiezing van de Tweede Kamer. Het beroep werd op 21 november 2006 door de Raad ongegrond verklaard (ECLI:NL:RVS:2006:AZ3201). De zaak is vervolgens door beide appellanten voorgelegd aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die de klacht in zijn beslissing van 6 september 2007- (Decision on application 17173/07) niet-ontvankelijk verklaarde.

¹⁶ Stb 2008, 475.

¹⁷ https://www.eerstekamer.nl/id/vhyxhx1kuxz9/document_extern/w31392rvs/f=/w31392rvs.pdf.



(voormalige) Nederlandse Antillen en Aruba wonen al het kiesrecht hebben voor een parlementair vertegenwoordigend orgaan binnen het Koninkrijk, te weten de (voormalige) Antilliaanse respectievelijk Arubaanse Staten.¹⁸ Anno 2023 ligt het initiatief tot uitbreiding van het kiesrecht aldus bij de wetgever.¹⁹

De CDD verklaarde zich voorstander van deze uitbreiding van het kiesrecht die het mogelijk maakt dat alle op Aruba, Curaçao en Sint Maarten woonachtige Nederlanders van 18 jaar en ouder het actief kiesrecht krijgen voor verkiezingen van de Tweede Kamer en wel om onder andere de volgende redenen:

- het hoofdargument is dat de Staten-Generaal ook voor de inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bindende wetgeving maken en dat zij de raad van ministers van het Koninkrijk controleren.
- deze kiesrechtuitbreiding onderstreept dat het Koninkrijk één staatsburgerschap kent: het Nederlanderschap.
- het maakt een einde aan een aantal anomalieën in het kiesrecht van het Koninkrijk. Genoemd wordt het feit dat een Arubaan die woonachtig is buiten het Koninkrijk wél kiesrecht heeft voor de Tweede Kamerverkiezingen omdat hij niet langer het kiesrecht heeft voor de Arubaanse Staten, maar een Arubaan die minder dan tien jaar ingezetene is geweest van Nederland dat niet heeft omdat hij geen band met Nederland zou hebben. Ook kan gedacht worden aan het feit dat alle op Aruba woonachtige Nederlanders wel actief kiesrecht is toegekend voor het Europees Parlement omdat alle Nederlanders op grond van het gelijkheidsbeginsel op gelijke wijze invloed moeten kunnen uitoefenen op Europees niveau, maar dat hun niet wordt toegestaan binnen het Koninkrijk deel te nemen aan de verkiezingen van de Tweede Kamer. Voorts komt het passief kiesrecht voor de Staten-Generaal wel toe aan alle niet-ingezetenen Nederlanders van 18 jaar en ouder.
- de voorgestelde kiesrechtuitbreiding is in Europa niet zonder precedent: de inwoners van Groenland en de Faeröer, Deense gebiedsdelen met een zekere mate van zelfbestuur, kiezen de leden van de lokale parlementen maar daarnaast als Deense staatsburgers ook twee leden van het Deense parlement. Op deze optie zal in het volgende onderdeel nader worden ingegaan.

¹⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31392, nr. 3, p.6 e.v.

¹⁹ Zie in dit verband ook de uitspraak uit 2017 van de afdeling bestuursrecht van de Raad van State <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RVS:2017:176>, waaruit blijkt dat de zienswijze van de regering door de bestuursrechter is bevestigd.

3.3. Het toevoegen aan de Tweede en (eventueel) de Eerste Kamer van een aantal gereserveerde zetels voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, op een nader te bespreken manier, ook wel het Deens model genoemd

Er kan een parallel getrokken worden tussen de positie van Aruba binnen het Nederlandse Koninkrijk en de autonome positie van Groenland²⁰ in het Koninkrijk Denemarken. Zowel Aruba als Groenland hebben een autonome status binnen een groter politiek geheel, waarbij zij beide zelfstandig zijn op het gebied van binnenlandse aangelegenheden, maar afhankelijk zijn van onderscheidenlijk Nederland en Denemarken op het gebied van buitenlandse aangelegenheden en defensie. Ook heeft Groenland een eigen rechterlijke macht (behalve de cassatierechtspraak). Een belangrijk verschil is echter dat de Deense Rijksorganen geen bevoegdheden hebben om toezicht te houden op of in te grijpen in de wijze waarop Groenland zijn eigen bevoegdheden uitoefent.

Sinds 1953 geldt in het Deense Koninkrijk het huidige model van democratische vertegenwoordiging, waarbij Groenland, net als de Faeröer-eilanden, twee leden voor het Deense nationale parlement (*Folketing*) kiest. Zowel Groenland als de Faeröer-eilanden hebben twee gereserveerde zetels van de in totaal 179 zetels in de Folketing. Met deze twee gereserveerde zetels wordt de vertegenwoordiging van eigen Groenlandse belangen in de besluitvorming op Rijksniveau gerealiseerd. De vertegenwoordigers voor Groenland zijn verantwoordelijk voor het beschermen en vertegenwoordigen van de belangen van Groenland en voor het verstrekken van informatie over Groenland in Denemarken. Deze vertegenwoordigers hebben hetzelfde stemrecht als de overige leden van de Folketing en nemen niet alleen deel aan de politieke besluitvorming op Rijksniveau, maar over alle voorstellen van wet (dus ook ten aanzien van wetgeving die niet op Groenland gaat gelden).

Aandachtspunten bij het Deens model/ gereserveerde zetels

Het toevoegen van gereserveerde zetels brengt een aantal uitdagingen met zich mee, zoals het bepalen van het aantal gereserveerde zetels, de samenstelling hiervan en de wijze waarop en op welke terreinen besluitvorming zou moeten plaatsvinden. Het is daarom van belang om zorgvuldig te overwegen of het model van gereserveerde zetels geschikt is om het democratisch deficit te verminderen.

Het toevoegen van gereserveerde zetels voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten aan de Tweede en (eventueel) de Eerste kamer kan ervoor zorgen dat de participatie van de

²⁰ Ook de Faeröer-eilanden hebben een soortgelijke autonome status als Groenland binnen het Koninkrijk Denemarken, maar historisch en staatsrechtelijk zijn er enkele kleine verschillen met de positie van Groenland.



bevolking van deze landen in de besluitvorming (op Rijksniveau) vergroot wordt. Ook kan het helpen om de belangen van de bevolking van deze landen beter mee te nemen in de politieke besluitvorming en om bewustzijn te creëren van Arubaanse zaken in de Nederlandse politiek en onder Nederlandse partijen. Hierbij geldt echter wel dat bij een proportionele verhouding van zetels naar inwoners, de invloed zeer beperkt zal zijn en de partijpolitieke verscheidenheid van Aruba niet tot zijn recht komt. Indien op basis van deze proportionele verhouding niet voor ieder land een zetel beschikbaar is (met name voor de Eerste Kamer), zal zelfs de mogelijkheid ontbreken om uiting te geven aan de diversiteit van de landen. Een ander aandachtspunt bij dit model is dat indien bij verkiezingen voor de vertegenwoordigers van deze gereserveerde zetels de opkomst laag is (zoals in Groenland bij de laatste verkiezingen van 1 november 2022)²¹, de parlementsleden met hun gereserveerde zetels slechts een beperkt relatief aantal stemgerechtigden daadwerkelijk vertegenwoordigen.

Naast het Deens model bestaan er verschillende andere modellen voor de relatie tussen landen met een semi-autonome status en het grotere staatsrechtelijke geheel waarbinnen ze zijn opgenomen. In dit verband wordt verwezen naar het rechtsvergelijkend onderzoek naar de staatsrechtelijke overzeese verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden, de Franse Republiek, het Koninkrijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland met de titel *Het Koninkrijk tegen het licht* dat in opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd uitgevoerd door prof. mr. H.G. Hoogers mr. G. Karapetian (april 2019):

‘Wanneer de blik geworpen wordt op de aard en de wijze waarop de vier onderzochte staten hun betrekkingen met overzeese gebieden vorm hebben gegeven, dan kan als eerste worden geconstateerd dat daarin grote formele verschillen bestaan. Het Koninkrijk der Nederlanden is bij de herstructurering van zijn koloniale erfenis verder gegaan dan enig ander onderzocht land. Het Koninkrijk heeft namelijk in de vorm van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een geheel nieuwe formele constitutionele regeling in het leven geroepen die hiërarchisch boven de bestaande Grondwet werd geplaatst en waarvan de inhoud het product was van de gezamenlijke onderhandelingen van de drie toenmalige Rijkspartners. Binnen de nieuwe structuur werd bovendien Nederland formeel de gelijke van de overige Rijksdelen en de nieuwe rechtsrelatie kon (en kan) alleen in gezamenlijkheid worden herzien.’²²

De Raad benadrukt dat elk van de modellen voor de relatie tussen landen met een (semi-)autonome status en het grotere politieke geheel waarbinnen ze zijn opgenomen, zowel voordelen als nadelen heeft. Elk model is uniek en historisch gegroeid en er

²¹ Bij de verkiezingen voor de leden van het Deense Folketing van november 2022 was de opkomst in Denemarken 84% en in Groenland slechts 48%.

²² Hoogers en Karapetian *Het Koninkrijk tegen het licht* 2019, p. 44.



bestaat geen universele oplossing. Hoewel er interessante overeenkomsten bestaan, is er geen “*one size fits all*” oplossing.

3.4. De verlening van het initiatiefrecht aan de Staten of het verlenen van stemrecht aan de leden van de Staten om als bijzondere gedelegeerden aan een rijkswetbehandeling deel te nemen.

De mogelijkheid die artikel 17 van het Statuut thans biedt geeft bijzondere afgevaardigden van de Caribische landen de mogelijkheid om bij de rijkswetbehandeling aanwezig te zijn en het woord te voeren, maar niet om aan de stemming deel te nemen. Zoals opgemerkt in onderdeel 2 wordt van deze mogelijkheid weinig gebruik gemaakt. Dit heeft voor een deel ook te maken met feit dat het aantal rijkswetten dat in de Nederlandse volksvertegenwoordiging behandeld wordt gering is. De Raad vraagt zich af of het verlenen van het stemrecht aan de bijzondere afgevaardigden hier een verandering in zal brengen. Daarnaast dient onderkend te worden dat de toegevoegde waarde van de bijzondere gedelegeerden en hun invloed op de behandeling en de stemming met name gezocht zal moeten worden in hun argumentatie en overtuigingskracht in plaats van het stemrecht. Dat laatste zal immers geen doorslaggevend effect hebben in het totaal.

Ook bij het verlenen van het initiatiefrecht aan de Staten zal de toegevoegde waarde met name gezocht moeten worden in goed gefundeerde argumenten en overwegingen die geleid hebben tot een initiatiefvoorstel van rijkswet. Deze zullen niet alleen een juridisch stevige basis moeten hebben, maar ook op een overtuigende en goed onderbouwde manier toegelicht dienen te worden. De Raad plaatst hier de kanttekening bij dat zijn ervaring over de jaren heen met initiatiefontwerpen zodanig is, dat het noopt tot de aanbeveling dat hiertoe de nodige kennis en ondersteuning aan de Staten beschikbaar wordt gesteld. Gelet op de beperkt beschikbare wetgevingscapaciteit hier te lande zal deze ondersteuning door de griffie van de Tweede Kamer gegeven moeten worden. Voorts is het van belang dat van meet af aan de procedure voor het indienen van initiatiefvoorstellen en de behandeling ervan wordt vastgelegd en duidelijk is voor alle betrokkenen.²³

4. Andere mogelijkheden om betrokkenheid bij besluitvorming te vergroten

Naast de verschillende opties die in het voorgaande reeds aan de orde zijn geweest, worden in het onderstaande kort enige wegen besproken langs welke op een meer indirecte wijze de betrokkenheid van de landen bij het proces van opinievorming

²³ Waar de Raad van Advies voor wat betreft de behandeling van initiatiefontwerpen soepel omgaat met procedurefouten in zijn rol als adviseur van de Staten, mag men dit niet op het niveau van het Koninkrijk verwachten.



en informatie-uitwisseling, dat voorafgaat aan de besluitvorming in Den Haag, kan worden vergroot. Zowel op Landsniveau als op Koninkrijksniveau verdienen deze naar de mening van de Raad verdere ontplooiing.

4.1 Landsniveau

Op Landsniveau kan onder meer gedacht worden aan de versterking van:

- de integriteit van het politieke systeem (bevordering van transparantie en verantwoording in het politieke systeem versterkt/verbetert het vertrouwen van de burger hierin);
- het onderwijssysteem (meer informatie en inzicht in hoe democratie en de waarborgen van een rechtstaat in de praktijk dienen te functioneren);
- het respect voor mensenrechten (waardoor mensen hun rechten kunnen laten gelden en het vertrouwen in een systeem waarin eenieder zich veilig voelt om zijn stem te laten horen en zijn belangen te behartigen toeneemt); en
- de participatie van *civil society* organisaties (zoals bijvoorbeeld mensenrechtenorganisaties en milieuorganisaties en deze te betrekken bij het politieke besluitvormingsproces).

4.2 Rijksniveau

In de loop der jaren zijn binnen het Koninkrijk op bestuurlijk, parlementair en ambtelijk niveau diverse overlegstructuren ontstaan. Als voorbeelden kunnen genoemd worden het Justitieel Overleg tussen de ministers van justitie van de vier landen, het halfjaarlijks Interparlementair Koninkrijksoverleg (IPKO) tussen de volksvertegenwoordigingen van de landen en het verdragenoverleg tussen afdelingen verdragen van de Directies Buitenlandse Betrekkingen en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voorts bezoeken met enige regelmaat afgevaardigden van diverse Nederlandse instituties en organisaties de landen. Meestal worden dan alle drie de Caribische landen in vogelvlucht bezocht. Gezien de grotere afstand van deze landen tot het proces van opinievorming en informatie-uitwisseling, dat voorafgaat aan besluitvorming in Den Haag, zou wellicht meer (tijd en middelen) geïnvesteerd kunnen worden in het versterken van de communicatie tussen de landen, zodat de kennis van elkaars belangen, zorgen en behoeften kenbaar gemaakt wordt. In het recent verschenen boek dat de titel *Ongemak*²⁴ draagt verwijzen de auteurs naar de hoge roulatiesnelheid

²⁴Gert Oostindie en Wouter Veenendal *Ongemak* (2022).

binnen het Nederlandse ambtenarenapparaat waarbij de overdracht van kennis slecht geborgd is en het institutioneel geheugen zwak is:

Het minste dat de Nederlandse overheid zou kunnen doen is om, in samenwerking met de Caribische partners, veel gericht te werken aan de opbouw en het uitwisselen van kennis over de eilanden en de koninkrijksrelaties. Nu wordt dat wiel telkens weer opnieuw uitgevonden - of de plank juist faliekant misgeslagen - door onervaren en slecht voorbereide betrokkenen aan Nederlandse kant die na een jaar weer het veld ruimen, zonder iets van wat ze hebben geleerd over te dragen aan de volgende nieuwelingen.²⁵

Hierboven is reeds het voorstel voor een Koninkrijkssecretariaat bij het ministerie van Algemene Zaken ter ondersteuning van de Rijksministerraad genoemd. Het komt de Raad voor dat met een professionele bemensing en een duidelijke taakopdracht en taakafbakening een dergelijk secretariaat een belangrijk instrument zou kunnen zijn om de communicatie en de informatie-uitwisseling tussen de landen te verbeteren en de onderlinge samenwerking te faciliteren.

In het verlengde van het bovenstaande zou naar de mening van de Raad ook de toegang tot documentatie en informatie op Rijksniveau vergroot kunnen worden. De Raad onderschrijft de aanbeveling van de CDD aan de Koninkrijksregering om het initiatief te nemen voor het opzetten van een aparte portalwebsite van het Koninkrijk (of eventueel uitbreiding van de bestaande BZK-website), bedoeld als virtuele ontmoetings- en samenwerkingsruimte en opslagplaats van relevante documenten.

Indien ondanks heldere communicatielijnen, transparantie in de besluitvorming en oog voor elkaars belangen toch een geschil ontstaat tussen de landen en de Rijksministerraad, dient dit voorgelegd te kunnen worden aan een onafhankelijke geschillenbeslechtsinstantie. Artikel 12a van het Statuut, dat bij de aanpassing van het Statuut in verband met de staatkundige hervorming van 10 oktober 2010 hierin is opgenomen, schrijft de totstandkoming van een regeling voor de behandeling van geschillen tussen de landen en het Koninkrijk voor. Echter, pogingen om tot een breed gedragen geschillenregeling te komen op grond waarvan de Caribische landen in beroep zouden kunnen gaan tegen beslissingen van de Rijksministerraad die naar hun oordeel onjuist of onredelijk zijn, zijn allen gestrand. Het voorstel van Rijkswet Koninkrijksgeschillen werd in september 2021 bij schrijven van de staatssecretaris Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingetrokken. Het initiatief om tot een nieuw ontwerp voor een geschillenregeling te komen is bij de Caribische landen gelegd.

²⁵ Idem, p. 269.



Conclusies en aanbevelingen - *Een echte stem*

Uit bovengenoemde verkenning van oplossingen voor het democratisch tekort in het Koninkrijk kan geconcludeerd worden dat de oplossingen deels gezocht kunnen worden in de institutionele vormgeving van het Koninkrijk en deels in andere factoren. Samen vormen zij een waaier van mogelijkheden waarmee het Koninkrijk meer in overeenstemming gebracht kan worden met de gelijkwaardigheid waarover het Statuut spreekt met als uiteindelijke doel een meer inclusief en democratisch Koninkrijk te creëren.

Er zijn mogelijkheden die geen verandering van het Statuut vereisen (denk aan de instelling van een Koninkrijkssecretariaat, het houden van een jaarlijks debat in de Tweede Kamer over de Staat van het Koninkrijk en uitbreiding van het kiesrecht); en er zijn mogelijkheden die wel een verandering van het Statuut inhouden bijvoorbeeld de instelling van een Koninkrijksparlement. Er zijn enkele relatief *low hanging fruits* die op korte termijn ter hand genomen kunnen worden en er zijn opties die een door alle landen van het Koninkrijk gedragen visie vereisen. Duidelijk is dat het verminderen van het democratisch deficit een complex en voortdurend proces is dat constante monitoring en bijstelling vereist. Hierbij dient echter wel voorkomen te worden dat de aandacht verschuift van het ene thema naar het andere zonder dat daadwerkelijke oplossingen worden bereikt voor uitdagingen waar de Caribische landen al decennialang mee kampen.

De Raad adviseert een integrale visie te ontwikkelen gefundeerd op de drie pijlers van de rechtstaat. Invloed manifesteert zich immers niet alleen in vertegenwoordiging, maar ook in een zorgvuldige en evenwichtige besluitvorming in de Rijksministerraad en een reële geschillenbeslechting. Op uitvoerend niveau moet worden bezien of de aanbevelingen inzake een Koninkrijkssecretariaat bij de Rijksministerraad dan wel de instelling van een onderraad voor koninkrijksaangelegenheden, een meerwaarde zullen vertegenwoordigen. Op het constitutioneel rechterlijk niveau zou het langlopende proces van de opstelling en implementatie van een onafhankelijke geschillenbeslechting binnen het Koninkrijk tot afronding moeten worden gebracht. Op wetgevend/controlerend terrein zal een keuze moeten worden gemaakt tussen de verschillende vertegenwoordigende modellen, waarbij het erom gaat dat de burgers van de Caribische landen zoveel mogelijk reële invloed krijgen op de totstandkoming van rijkswetgeving en controle van de Rijksministerraad. Hierbij zij nog opgemerkt dat de Raad de aanpak van het democratisch tekort ziet als een proces. Een reële eerste stap zou kunnen worden gezet door de realisering van een van de hierboven geschetste *low hanging fruits* te weten de instelling van een jaarlijks debat met de Rijksministerraad



over de staat van het Koninkrijk met participatie van de parlementen van de Caribische landen.

Het hebben van een echte stem betekent dat de inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten niet alleen op papier hun stem kunnen uitbrengen, maar ook dat zij *daadwerkelijk* invloed kunnen uitoefenen op de politieke besluitvorming op Rijksniveau; dat hun stem niet alleen gehoord maar ook gerespecteerd wordt. Verstevinging van de waarborgen hiervoor dient op beide niveaus plaats te vinden, zowel op Landsniveau als op Rijksniveau. Of men nu voor een Koninkrijksparlement of voor een uitbreiding van het kiesrecht kiest, of men nu direct of indirect kiest, de realiteit gebiedt te onderkennen dat de kracht van deze stem in de praktijk misschien zelden van doorslaggevend belang zal zijn, maar wel de eerste stap kan zijn naar meer gelijkwaardigheid.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

drs. C. Timmer