

## 27 198

## Parlementair contactplan 2000

### Nr. 1

### VERSLAG

Vastgesteld 20 juni 2000

Van 22 tot en met 31 mei 2000 zijn delegaties van de Staten van de Nederlandse Antillen, van de Staten van Aruba en van de vaste commissies voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken uit de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal in Nederland bijegekomen in het kader van het parlementair contactplan.

Tijdens deze reguliere bijeenkomst is zowel in tripartiete werkgroepen, als in bilaterale overleggen gesproken over onderwerpen van gemeenschappelijk belang. Afzonderlijke aandacht ging uit naar een rapportage van een eerder ingestelde werkgroep Democratisch Deficit Koninkrijk (DDK).

Aan het contactplan werd van Nederlandse zijde deelgenomen door de leden:

Schuurman (plv. delegatieleider), De Beer, De Boer, Hofstede, Lemstra, Roscam Abbing-Bos, Tan en Van Thijn (allen Eerste Kamer) en Rosenmöller (delegatieleider), Gortzak, Van der Knaap, Van Middelkoop, Van Oven, Scheltema-de Nie en Te Veldhuis (allen Tweede Kamer).

De Nederlandse delegatie brengt door middel van de navolgende gezamenlijke Slotverklaring verslag uit van haar bevindingen.

De leider van de delegatie,  
Rosenmöller

De plv. leider van de delegatie,  
Schuurman

De griffiers van de delegatie,  
Nieuwenhuizen  
Van Overbeeke (wnd)

**SLOTVERKLARING**  
**Contactplanbijeenkomst 22 t/m 31 mei 2000**  
**te Den Haag**

**Inleiding**

De parlementaire delegaties van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba hebben elkaar in de periode van 22 tot en met 31 mei 2000, in het kader van het parlementair contactplan te Den Haag, ontmoet. Tijdens deze reguliere bijeenkomst hebben de delegaties met elkaar uitvoerig van gedachten gewisseld over verschillende onderwerpen van gemeenschappelijk belang voor de landen, zowel in werkgroepen als plenair. Naast de besprekingen in tripartiete verband hebben allereerst de delegaties van Nederland en van de Nederlandse Antillen ook in bipartiet verband overlegd over o.m. de financiële en economische situatie van de Nederlandse Antillen en over de migratie- en jongerenproblematiek. Ook hebben de delegaties van Nederland en Aruba in bipartiet verband met elkaar van gedachten gewisseld over enkele actuele onderwerpen, met name over de samenwerking tussen de landen in het Koninkrijk. Een week vóór de aanvang van deze bijeenkomst heeft zich in Enschedé, tengevolge van een explosie in een opslagplaats voor vuurwerk, een heel ernstige ramp voorgedaan waarbij veel slachtoffers zijn gevallen, en enorme materiële schade is teweeg gebracht. De delegaties hebben via de Nederlandse collega's hun medeleven betoond aan de bevolking van Nederland in het algemeen en in het bijzonder aan die van het getroffen gebied. In afzonderlijk presidium-overleg is ook van gedachten gewisseld met betrekking tot de planning van volgende contactplanbijeenkomsten. De besprekingen hebben in alle openheid en in beste verstandhouding plaatsgevonden. Ook thans willen de delegaties wijzen op het belang van dit regelmatig contact, dat ongetwijfeld bijdraagt aan een beter begrip voor elkaars positie en omstandigheden. Een voorgenomen contact met leden van de koninkrijksministerraad heeft geen doorgang gevonden.

**Werkbezoeken**

Tijdens deze contactplanbijeenkomst werden door de delegaties ook werkbezoeken gebracht aan instellingen en gesprekken gevoerd met instanties in Nederland.

In de ochtend van 23 mei 2000 brachten de delegaties van Nederland en de Nederlandse Antillen een werkbezoek aan de penitentiaire inrichting Zoetermeer. Van de algemeen directeur, de heer Speelman ontving zij informatie over diverse aspecten van deze inrichting, die voor de helft gevangenis, voor de andere helft huis van bewaring is. In de gesprekken met de heer Speelman werd vooral aandacht besteed aan de wijze waarop gedetineerden mogelijkheden en middelen worden geboden om zich voor te bereiden op hun terugkeer in de maatschappij. Tijdens een rondleiding door de inrichting konden de delegaties met eigen ogen de verschillende werk- en recreatie-afdelingen aanschouwen en met gedetineerden over hun ervaringen spreken.

In kader van het contactplan heeft de Arubaanse delegatie op 23 mei 2000 een bezoek gebracht aan het «Woonzorgcentrum De Taling» te 's-Hertogenbosch; tijdens dat bezoek en de rondleiding die daarna volgde heeft de delegatie kennis kunnen nemen van de wijze waarop door het woonzorgcentrum wordt voorzien in de woonmogelijkheden en verzorging van de bejaarden en het beleid dat hieromtrent gevoerd wordt. Op 24 mei 2000 bracht de Arubaanse delegatie een bezoek aan het Sociaal en Cultureel Planbureau te Den Haag. Door de directeur prof. Dr. P. Schnabel en de adj. dir. Th. Roes werd uitleg gegeven van de werkzaamheden van het geheel onafhankelijk adviesbureau. Het bureau doet

zelfstandig onderzoek en brengt op basis hiervan gevraagd en ongevraagd advies uit. Het bureau adviseert tevens de regering, de Eerste en Tweede Kamer en de leiding van de departementen met betrekking tot ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving op het gebied van werk, inkomen, gezondheid, onderwijs, sociale zekerheid, huisvesting, cultuur, tijdsbesteding en opvattingen.

Op 26 mei 2000 brachten de delegaties een werkbezoek aan Amsterdam alwaar met wethouder Van de Aa van gedachten werd gewisseld over de wijze waarop de gemeente Amsterdam nieuwkomers, in het bijzonder de jongeren onder hen, in de gemeente opvangt. Het gemeentelijk beleid richt zich vooral op de laag opgeleide jongeren, om hun inburgering te bevorderen en te voorkomen dat zij afglijden naar het criminele circuit of naar maatschappelijk onwenselijk en onaanvaardbaar gedrag. Het praktische knelpunt daarbij is vooral dat die jongeren moeilijk traceerbaar zijn omdat zij zich niet laten registreren in de gemeentelijke basis administratie, of omdat zij van de ene gemeente naar de andere trekken. In samenwerking met zes andere zogenaamde Antillen steden wordt beleid ontwikkeld dat deze jongeren door middel van scholing en opleiding tracht een nieuw perspectief te bieden.

Op diezelfde dag bezochten de delegaties de Nederlandsche Bank (de Centrale Bank) en de Amsterdam Exchanges (Beurs) te Amsterdam. Van de zijde van de Bank werd door directeur, prof. Dr. A.F.P. Bakker een uiteenzetting gegeven over de, ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba komende gevolgen van de introductie van de Euro in de lidstaten van de EU. Aandacht werd vooral besteed aan de monetaire gevolgen van de Euro en aan de gevolgen voor de handelsbetrekking tussen enerzijds de EU lidstaten en anderzijds die landen die hun monetaire stelsel hebben gebaseerd op de dollar.

Aan het slot van dit werkbezoek brachten de delegaties een kort bezoek aan de optiebeurs en de aandelenbeursvloer van de AEX. President-directeur Möller ontving de delegaties en lichtte op beknopte wijze de huidige plaats en rol van de AEX toe.

Op 29 mei 2000 brachten de delegaties een bezoek aan de gemeente Dordrecht, één van de zeven zogenaamde Antillen-gemeenten die op projectmatige wijze de instroom van Antilliaanse burgers ter hand hebben genomen en daarmee de laatste tijd een redelijk succes boekt. De verantwoordelijke wethouder, mevrouw Bosdriesz, schetste voor de delegaties in korte trekken het gemeentelijk beleid dat is gebaseerd op het stellen van duidelijke grenzen, het verwerven van zoveel mogelijke draagvlak en dat zijn dagelijkse uitvoering vindt door middel van een stevige coördinatie van activiteiten vanuit het bestuur, de ambtelijke diensten van de gemeente en het Openbaar Ministerie.

De delegaties hebben tenslotte op 29 en 30 mei een bezoek gebracht aan Brussel alwaar ontmoetingen hebben plaatsgevonden met onder meer de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de Europese Unie, ambassadeur mr. B. Bot, met vertegenwoordigers van de Europese Commissie, het A.C.P. groepssecretariaat en de Nederlandse Europarlementariër mr. J.C. Wiebenga. Deze ontmoetingen stonden vooral in het teken van de in voorbereiding zijnde wijziging van het LGO-besluit en van de belangen die de Nederlandse Antillen en Aruba daarbij hebben.

## Democratisch deficit Koninkrijk

In de Contactplanbijeenkomst van september 1997 is besloten een gemengde parlementaire werkgroep bestaande uit drie leden in te stellen met de opdracht het democratisch tekort bij besluitvorming op Koninkrijksniveau te analyseren en mogelijkheden voor oplossingsrichtingen aan te dragen. De delegaties hebben thans met belangstelling kennis genomen van het definitief verslag dat de werkgroep (hierna verder aan te duiden als Werkgroep DDK) op 22 mei 2000 heeft uitgebracht. Aan de hand van de bevindingen van de Werkgroep DDK, zoals neergelegd in het definitief verslag dat als bijlage bij deze verklaring is opgenomen, hebben de delegaties nader van gedachten gewisseld met de werkgroepleden over de problematiek van het democratisch deficit. De delegaties willen in de eerste plaats hun waardering uitspreken voor het goede werk dat de Werkgroep DDK hiermee geleverd heeft. Daarin is op duidelijke wijze aangegeven waar het democratisch deficit bij de besluitvorming op Koninkrijksniveau zich in de praktijk het meest doet voelen. Uit de bevindingen van de Werkgroep DDK, zoals weergegeven in haar verslag blijkt ook dat de problematiek van het democratisch deficit erg complex is. Voor wat betreft de samenstelling van een Interparlementaire Commissie bleken de standpunten van de delegaties ongewijzigd. Conform een eerder verzoek van het contactplan heeft de werkgroep in haar verslag een aantal concrete aanbevelingen gedaan voor het terugdringen van het geconstateerde deficit zonder dat daarvoor (een ingrijpende) wijziging van het Statuut noodzakelijk is. Onder verwijzing naar het verslag hebben de delegaties besloten de hierna volgende aanbevelingen te doen.

Voor wat betreft de parlementaire behandeling van rijkswetten:

- In de praktijk komt het voor dat de Staten naar aanleiding van een aan hen overgelegd voorstel van rijkswet een blanco verslag uitbrengen. De delegaties wijzen erop dat de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba de mogelijkheid hebben om inhoudelijke opmerkingen in hun verslag op te nemen. Al naar gelang het belang voor het desbetreffend land zal er meer behoefte bestaan aan het opnemen van inhoudelijke opmerkingen in het uit te brengen verslag.
- De aan de parlementen voorgelegde voorstellen van rijkswet betreffen in vele gevallen de goedkeuring van verdragen. Het is niet altijd zonder meer duidelijk hoe groot het belang van het goed te keuren verdrag is voor de afzonderlijke landen van het Koninkrijk. Om die reden willen de delegaties de Koninkrijksregering in overweging geven om in de Memorie van toelichting op zo'n voorstel van rijkswet ook steeds helder aan te geven wat het belang van het goed te keuren verdrag is voor de afzonderlijke landen van het Koninkrijk.
- In voorkomende gevallen kan het nuttig zijn dat door de leden van de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba vooraf van gedachten wordt gewisseld met de kamerleden over het voorstel. Wel is het daarbij van belang dat zo'n gedachtenwisseling tijdig plaats vindt, dus vóór de eigenlijke schriftelijke behandeling. In dit licht willen de delegaties de Tweede Kamer der Staten-Generaal in overweging geven om na te laten gaan op welke manier (b.v. in het Reglement van Orde) kan worden geregeld dat binnen het huidig wettelijk kader (e.e.a. naar analogie van de door het Statuut gegeven mogelijkheid bijzondere gedelegeerden af te vaardigen voor de plenaire behandeling van rijkswetten in de Staten-Generaal) het mogelijk is om in voorkomende gevallen leden van de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba de gelegenheid te geven tot mondeling overleg met de kamercommissies

(evt. middels «telephone-conferencing» of «video-conferencing») over voorstellen van rijkswet voorafgaand aan de schriftelijke behandeling door de commissie.

- Het is gebleken dat de Staten slechts zelden gebruik maken van de bevoegdheid die de Staten hebben om één of meer bijzondere gedelegeerden af te vaardigen voor de plenaire behandeling van een voorstel van rijkswet in de Staten-Generaal. Bijzondere gedelegeerden kunnen, met goede instructies van de Staten, een bepaalde zienswijze van de Staten duidelijk naar voren brengen tijdens de plenaire behandeling van het voorstel. Ook kunnen zij daarbij door de Staten wenselijk geachte wijzigingen in het ontwerp voorstellen, of moties indienen om een politieke zienswijze van de Staten kenbaar te maken. De delegaties geven de Staten in overweging om voor elk geval nauwgezet na te gaan in hoeverre de aanwezigheid van een bijzondere gedelegeerde gewenst is.
- Voorts wijzen de delegaties op de op de mogelijkheid dat de Staten met de eigen regering tot duidelijke afspraken komen opdat in voorkomende gevallen de Staten de regering kunnen verzoeken hun Gevolmachtigde Minister te instrueren om een bepaalde zienswijze van de Staten naar voren te brengen bij de plenaire behandeling van een voorstel van rijkswet in de Staten-Generaal.
- De Staten hebben niet het recht van amendement. Alleen de Gevolmachtigde Ministers en door de Staten aangewezen bijzondere gedelegeerden hebben de bevoegdheid bij de behandeling in de Tweede Kamer wijzigingen in het ontwerp voor te stellen. De delegaties willen de Staten in overweging geven om met de eigen Regering tot duidelijke afspraken te komen zodat in voorkomende gevallen de Staten hun Regering kunnen verzoeken de Gevolmachtigde Minister te instrueren om een bepaalde door de Staten wenselijk geachte wijziging in het ontwerp voor te stellen.
- Het recht van initiatief bezitten de Staten momenteel niet. Door de Staten aangewezen bijzondere gedelegeerden ook niet. Alleen de Gevolmachtigde Ministers bezitten de bevoegdheid aan de Tweede Kamer voor te stellen een voordracht tot een voorstel van Rijkswet te doen. De Gevolmachtigde Minister zal zijn recht van initiatief niet als autonome bevoegdheid uitoefenen. De stoot daartoe zal steeds van zijn Regering uitgaan. De delegaties willen de Staten in overweging geven om met de eigen Regering tot duidelijke afspraken te komen zodat in voorkomende gevallen de Staten hun Regering bij motie kunnen verzoeken de Gevolmachtigde Minister te instrueren een door hen wenselijk geachte Rijkswet conform het derde lid van artikel 15 Statuut bij de Tweede Kamer aan de orde te stellen.

Voor wat betreft de behandeling van Algemene maatregelen van rijksbestuur:

- De parlementaire controle bij de totstandkoming van algemene maatregelen van rijksbestuur kan worden versterkt door ook in het Statutaire recht het primaat van de Rijkswet het uitgangspunt te laten zijn bij de uitvaardiging van algemeen verbindende voorschriften. Volgens het staatsrecht van de drie landen is het de wet in formele zin die krachtens delegatie een van deze figuren mogelijk maakt en op die wijze in elk van de drie landen de greep van de parlementen op gedelegeerde wetgeving intact laat. Wanneer in een rijkswet de nadere uitwerking van de regeling aan de Koninkrijksregering wordt overgelaten of opgedragen (dus in de vorm van een algemene maatregel van

rijksbestuur), dan kan in die rijkswet ook een informatieplicht aan de Koninkrijksregering worden opgelegd. Zo'n informatieplicht kan inhouden dat de Koninkrijksregering het concept van zo'n algemene maatregel van rijksbestuur binnen een bepaalde termijn voorafgaande aan de inwerkingtreding ter kennisneming moet zenden aan de parlementen van de drie landen van het Koninkrijk. Veel verder strekkend zou de procedure zijn als de betreffende rijkswet een voorhangprocedure voorschrijft. Als mogelijk bezwaar tegen een dergelijke voorhangprocedure zou kunnen worden aangevoerd het feit, dat de constructie van gedelegeerde regelgeving vaak juist bedoeld is om aan de eisen van snelheid en flexibiliteit te kunnen voldoen. Aan dit bezwaar zal tegemoet gekomen kunnen worden door een voorhangprocedure, waarbij de vereiste goedkeuring stilzwijgend wordt geacht te zijn verleend, indien niet binnen een bepaalde periode een aantal leden van de Tweede Kamer, dan wel van de Staten van de Nederlandse Antillen of van Aruba te kennen geeft een parlementaire behandeling nodig te achten. De delegaties zijn van mening dat algemene maatregelen van rijksbestuur moeten zijn gebaseerd op rijkswetten.

Voor wat betreft de buitenlandse betrekkingen:

- De delegaties willen de koninkrijksregering in overweging geven te laten bezien hoe in de «rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen» zou kunnen worden geregeld dat voor verdragen die gesloten worden om uitsluitend in de Nederlandse Antillen en Aruba te gelden, de uitdrukkelijke goedkeuring ook bij landsverordening kan geschieden.

Voor wat betreft de justitiële controle:

- Deze kwestie is nogal gecompliceerd. De delegaties willen de koninkrijksregering vragen een groep van externe terzake deskundigen uit de drie landen van het koninkrijk een studie te laten doen met betrekking tot mogelijke oplossingen voor de beslechtting van geschillen inzake interpretatie van Statutaire bepalingen, en daarvoor concrete voorstellen te doen.

Tot slot willen de delegaties een bijzonder woord van dank richten tot de leden en de secretaris van de «Werkgroep Democratisch Deficit», voor het volbrengen van de aan de werkgroep opgedragen taak. Ook danken de delegaties de adviseurs die de werkgroep van hun deskundig advies hebben voorzien.

## **Financieel-economische en staatkundige aangelegenheden**

### *De LGO-problematiek*

De huidige, uit 1990 daterende LGO-regeling, zou in maart 2000 zijn komen te vervallen. Enige tijd geleden is echter besloten de huidige regeling met een jaar te verlengen, daar de nieuwe LGO-regeling nog steeds in voorbereiding is. Het is namelijk zo dat het nieuwe Lomé-verdrag, dat de samenwerkingsrelatie tussen de ACP-landen en de EU regelt, pas in juni a.s. van kracht wordt. Het Lomé-verdrag dient in belangrijke mate als model voor de nieuwe LGO-regeling. De LGO-regelingen komen tot stand middels onderhandelingen tussen de Europese Commissie en de regeringen. Daartoe bestaat er een partnership ontmoeting tussen de EU-commissie, de regering van het moederland (als Lidstaat) en de regering van het LGO-land. Voor de LGO bestaat er geen ontmoeting met de EU op parlementair niveau. De delegaties achten het echter gewenst

dat de parlementen meer betrokken zijn bij de voorbereiding van de nieuwe LGO-regeling, aangezien de LGO-regeling, behalve de handelsregeling, ook bepalingen bevat die verplichtingen voor de Nederlandse Antillen en Aruba inhouden op een aantal gebieden die tot de autonome sfeer van deze landen behoren. Het betreft hier bepalingen omtrent o.a. het deviezenverkeer (art. 180), de belastingen en het douaneverkeer (artt. 214 t/m 216), de toelating en uitzetting van vreemdelingen en de vestiging van bedrijven (artt. 222, 232 en 233), het milieu (art. 165, lid 2). Bij het Verdrag van Amsterdam is ook een verklaring over de LGO gevoegd. De delegaties willen gaarne weten in hoeverre in de nieuwe LGO-regeling invulling wordt gegeven aan hetgeen in bovenbedoelde verklaring wordt opgenomen. Enkele jaren geleden, ten tijde van de moeilijkheden rondom de uitvoer van rijst en suiker naar de EU, heeft de Koninkrijksregering op aandringen van de Antilliaanse regering, het «Nederlands Economisch Instituut» een studie laten maken naar de waarde van de LGO-regeling voor onze landen. Het resultaat is neergelegd in het zgn. NEL-rapport. De delegaties hebben met belangstelling vernomen dat de koninkrijksregering het «Nederlands Economisch Instituut» heeft verzocht nader onderzoek te doen naar de betekenis van de LGO-regeling voor de economie van de Nederlandse Antillen en Aruba, e.e.a. naar de situatie van thans. Tijdens het werkbezoek van de delegaties aan de permanente vertegenwoordiger bij de Europese Unie, ambassadeur B. Bot, constateerden de delegaties dat de P.V. en zijn medewerkers zich in hun contacten met de Europese Commissie en met de desbetreffende Directoraat Generaal veel inspanningen getroosten om bij de totstandkoming van een nieuw LGO-besluit de belangen van de Nederlandse Antillen en van Aruba optimaal tot gelding te laten komen. De opstelling van de Europese Commissie maakt echter duidelijk dat juridisch valabele argumenten daarbij alleen niet de doorslag zullen geven. Veel inspanningen (o.a. op het terrein van de gevestigde Europese landbouwbelangen) zullen nodig zijn om de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba zo effectief mogelijk te behartigen. De delegaties namen met bezorgdheid kennis van de mededeling van de P.V. dat een ontwerp LGO-besluit in het beste geval niet voor het einde van het jaar 2000 mag worden verwacht.

#### *De Belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK)*

Tijdens de contactplanbesprekingen van januari 2000 hebben de delegaties vernomen dat eind 1999, in de Nederlandse Antillen een aantal belangrijke fiscale regelingen tot stand is gebracht om te komen tot een nieuw fiscaal raamwerk, verder te noemen de «NFR». Toen is er ook op gewezen dat de invoering van het NFR, zonder verdere geëigende acties, voor de Nederlandse Antillen een belastingderving tot gevolg (o.m. door de verlaging van de inkomsten- en winstbelasting) heeft. De Nederlandse en de Antilliaanse delegaties hebben toen bij de regeringen van Nederland en van de Nederlandse Antillen aangedrongen op voortvarendheid met de aanpassing van de Belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK). Voorts sprak men het vertrouwen uit dat Nederland de Nederlandse Antillen zal ondersteunen voor wat betreft het sluiten van belastingverdragen met andere landen.

Met enige verwondering hebben de delegaties van hun Antilliaanse collega's vernomen dat in de praktijk de voorbereidingen om te komen tot de aanpassing van de BRK zoals hiervoor aangegeven, nogal stroef verlopen. Zo zou bijvoorbeeld de behandeling van het voorstel van rijkswet voor die aanpassing door de rijksministerraad, die oorspronkelijk voor februari 2000 gepland stond, nog steeds niet hebben plaatsgevonden. De Nederlands-Antilliaanse delegatie hecht eraan als haar mening uit te spreken dat op dit punt de Nederlandse regering klaarblijkelijk onvoldoende prioriteit geeft aan het BRK-dossier. Gelet op het grote

belang voor de Nederlandse Antillen willen de delegaties nogmaals een dringend beroep doen op de regeringen van Nederland en van de Nederlandse Antillen om haast te maken met de aanpassing van de BRK.

#### *De financieel-economische situatie van de Nederlandse Antillen*

In een bipartiete bespreking hebben de delegaties van Nederland en van de Nederlandse Antillen met elkaar van gedachten gewisseld over de financieel-economische situatie van de Nederlandse Antillen. Daarbij is met name aandacht geschonken aan de door de regering van de Nederlandse Antillen en de bestuurscolleges van de eilandgebieden genomen stappen voor de structurele vermindering van de begrotings-tekorten en een duurzame ontwikkeling van de economie. Er is met belangstelling kennis genomen van het feit dat in de Nederlandse Antillen de uitvoering van de verschillende actiepunten uit het Urgentie-programma in volle gang is. Zo is inmiddels per 1 oktober 1999 de omzetbelasting op Curaçao en Bonaire verhoogd van 2% naar 5%. Om de apparaatskosten te verlagen heeft het eilandgebied Curaçao eind 1999 in totaal 982 ambtenaren laten afvloeien, terwijl de Centrale overheid is begonnen met het proces om in totaal 1200 ambtenaren af te vloeien. Binnen twee jaar moet het ambtenarenapparaat, zowel van het eilandgebied Curaçao als van de centrale overheid met 25% zijn gereduceerd. Daarnaast zijn de volgende kostenverlagende maatregelen genomen: halvering van de vakantie-uitkering van ambtenaren, opschorting van de periodieke verhoging, indexering van lonen voor een periode van twee jaar.

Tengevolge van enkele tegenvallers in de belastingsfeer is echter het gezamenlijk begrotingstekort van de overheden nog te hoog, Naf. 258 miljoen. De Regering heeft dan ook besloten aanvullende maatregelen te treffen om dit tekort in 2000 en volgende jaren te verminderen, en wel door:

- de opschorting van de vakantie-uitkering voor ambtenaren voor onbepaalde tijd; besparing van Naf. 8 miljoen in 2001 en Naf. 16 miljoen in de jaren daarna;
- het verhogen van de werknemersbijdrage met 2%, onder gelijktijdige vermindering van het werkgeversbijdrage met 2% v.w.b. de ambtenarenpensioenen; besparing voor de overheden in 2000 van Naf. 2 miljoen en Naf. 6 miljoen in de jaren daarna;
- het verminderen van de vrijstellingen in de omzetbelasting en het verbeteren van de inning; in 2000 zal dit aan extra inkomsten Naf. 11 miljoen opleveren;
- de aanpassing van de wetgeving m.b.t. de loon-, inkomsten- en winstbelasting (beperking van mogelijkheden van belastingaftrek en introductie van nieuw schijvensysteem), teneinde de tegenvallers in verband met eerder ingevoerde lastenverlichtende maatregelen te compenseren. Extra inkomsten van Naf. 3,5 miljoen in 2000 en Naf. 40 miljoen in de jaren daarna;
- speciale actie (met medewerking van Nederlandse belastingdeskundigen) om de achterstand in belastingoplegging en -inning te verminderen; extra inkomsten in 2000 worden geschat op Naf. 30 miljoen;
- het afspreken van een consolidatie van schulden uit betalingsachterstanden in pensioenbijdragen met het Algemeen ambtenarenpensioenfonds, waarbij de extra rentelasten pas in 2001 worden betaald; een besparing van Naf. 24 miljoen in 2000;
- verhoging van de omzetbelasting op de Bovenwindse eilanden van 2% naar 3%, ingaande 1 mei 2000; extra inkomsten van Naf. 12 miljoen (geheel t.b.v. Bov. Eilanden).

Door deze additionele maatregelen wordt het begrotingstekort teruggebracht van Naf. 257 tot Naf. 159 miljoen. De Antilliaanse regering gaat er van uit dat door herfinanciering van de aflossingsschulden en door de afwikkeling, volgens afspraak met Aruba, van de schuldvergelijking in het kader van de boedelscheiding (zie hierna), de financieringsbehoefte voor het jaar 2000 zal worden teruggebracht tot Naf. 126 miljoen. Dit bedrag wil zij door extra ombuigingen verder verlagen tot Naf. 85 miljoen. Wanneer met het I.M.F. overeenstemming wordt bereikt over een structureel aanpassingsprogramma zal de Antilliaanse regering een beroep doen op Nederland voor aanvullende financiering van de extra kosten in verband met de kosten van sanering (wachtgelduitkeringen etc.) en van het Antilliaans aandeel in de operationele kosten van de Kustwacht (in totaal Naf. 44 miljoen). De Antilliaanse regering is voornemens nog meer structurele maatregelen voor te stellen om de tekorten in 2001 en volgende jaren blijvend te reduceren. Er zijn ook de nodige stappen gezet om te komen tot een snelle uitvoering van de plannen met betrekking tot de privatisering van overheidsbedrijven. Voorts bevindt de voorbereiding van de maatregelen voor de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de afbouw van de marktbescherming zich in een vergevorderd stadium. Van deze maatregelen heeft een deel een niet-structureel karakter. Maar deze zijn ook nodig om de eerste periode te kunnen overbruggen, daar structurele maatregelen vaak pas op termijn resultaat geven, zoals b.v. te realiseren besparingen door het kleiner maken van het overheidsapparaat. De maatregelen zijn gericht op de stabilisatie van de moeilijke financiële situatie en op de herstructurering van de economische structuur van de Nederlandse Antillen. Men is het met elkaar eens dat de financiële problematiek waarmee de Nederlandse Antillen te kampen heeft enorm is. De Nederlandse Antillen bestaan eigenlijk uit een vijftal kleine gemeenschappen die in de laatste jaren grote economische rampen hebben moeten doorstaan. De Antilliaanse regering moet nu een urgentieplan met grote saneringsoperaties uitvoeren. De delegaties spreken waardering uit voor de pijnlijke operatie die in de Nederlandse Antillen gaande is om de overheidsfinanciën te saneren. De Nederlandse delegatie stelt dat wanneer de Antilliaanse regering tot overeenstemming komt met het I.M.F. over het structureel aanpassingsprogramma men in Nederland er alles aan zal doen om deze moeilijke operatie te doen slagen. Men spreekt de hoop uit dat gezamenlijk oplossingen kunnen worden gevonden voor deze problemen. In maart jl. zijn de Nederlandse Antillen en Aruba overeengekomen dat Aruba op grond van de schuldvergelijking voortvloeiende uit de boedelscheiding, het bedrag van totaal Naf. 36,9 miljoen (vooruitlopende op de formele vaststelling van een en ander) in één keer in het lopend begrotingsjaar contant zal uitkeren aan de Nederlandse Antillen, gezien de moeilijke financiële situatie waarin dit land zich thans bevindt. Dit alles echter mits in het kader van de «Balanced Budget» voorwaarden, zoals opgenomen in het rapport «Op afstand verbonden» van maart 2000, Nederland akkoord gaat met een correctie van AWG 25,6 miljoen voor deze afwijking. De delegaties juichen een oplossing in die richting toe en doen een beroep op de betrokken regeringen om deze zo spoedig mogelijk te effectueren. De delegaties willen een beroep doen op de Nederlandse Minister van Financiën deze zaak nu spoedig af te willen ronden, gezien het belang van deze eenmalige storting van het bedrag van 36.9 miljoen, voor de begrotingspositie van de Nederlandse Antillen in het huidige begrotingsjaar.

#### *Financieel-economische situatie van Aruba*

Met betrekking tot de ontwikkelingssamenwerking stelt de Arubaanse delegatie dat Aruba bewust gekozen heeft voor de afbouw daarvan in een periode van tien jaar en dat deze beslissing artikel 36 van het Statuut niet

raakt noch ongedaan maakt. Zij zien deze afbouw als een versterking van de autonome status van Aruba. Nu het met Aruba goed gaat wordt Aruba door deze afbouw financieel nog onafhankelijker dan zij ooit was. De leden van de oppositie binnen de delegatie bestrijden de juistheid van het beëindigen van de ontwikkelingssamenwerking omdat zij van mening zijn dat hierdoor afbreuk wordt gedaan aan de rechten die Aruba ingevolge artikel 36 van het Statuut heeft. Volgens de oppositie had daartoe niet besloten had mogen worden zonder het volk in de gelegenheid te stellen zich daarover uit te spreken. De gevolgde procedure had er een moeten zijn waarbij een nationale discussie zou hebben moeten plaatsvinden teneinde te komen tot politieke consensus.

De Nederlandse delegatie is van mening dat de Arubaanse meningsverschillen over de beslissing tot afbouw van de ontwikkelingshulp in een periode van tien jaar een interne Arubaanse aangelegenheid is waarin zij zich niet kan mengen. Wel dient er onderscheid gemaakt te worden tussen ontwikkelingshulp en andere vormen van hulp; in het laatste geval blijft artikel 36 van het Statuut onverkort gelden. De Nederlandse delegatie onderstreept in dit geval het principe: «zelfstandig waar het kan, ondersteuning waar het moet.»

#### *Solidariteitsfonds*

De delegaties constateren dat goede voortgang wordt gemaakt in de commissie die daartoe is ingesteld door de regeringen van Nederland en de Nederlandse Antillen. De samenwerking is gericht op de spoedige vaststelling en goedkeuring van de jaarrekeningen van de Eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en moet de basis vormen voor de totstandkoming van een wenselijke verdeelsleutel en de omvang van het solidariteitsfonds. De commissie die per 1 maart 2000 met voorstellen omtrent die verdeelsleutel en omvang van dit fonds zou komen, heeft medegedeeld uitstel nodig te hebben tot 1 augustus 2000. Zodra de voorstellen van deze commissie zijn verschenen, kunnen de regeringen van de landen in het koninkrijk hun standpunten voorbereiden en overleg starten over een definitieve wettelijke regeling. Inmiddels is van groot belang dat de begrotingen van de eilandgebieden die een tekort vertonen vanaf 1983 alsnog door de Staten van de Nederlandse Antillen worden vastgesteld.

#### *Economische samenwerking*

Van de zijde van de Arubaanse delegatie werd met tevredenheid gewag gemaakt van de mogelijkheden voor Aruba om via diplomatieke posten in de regio de economische belangen van Aruba te doen behartigen. Tegelijkertijd dienen de mogelijkheden om binnen de marges van de eigen buitenlandse betrekkingen een eigen gezicht te tonen, nog te worden vergroot. Aruba wil in de nabije toekomst economische samenwerking meer en meer richten op de bevordering en intensivering van kennisindustrie. Vooral de IT-branche en de sterk in opkomst zijnde zogenaamde E-commerce zijn sectoren waarin Aruba veel toekomst ziet. Die visie kan ook een rol spelen bij de totstandkoming van een nieuw L.G.O.-besluit. De Arubaanse delegatie vroeg verder aandacht voor de investeringsfaciliteiten zoals Frankrijk die heeft ingesteld voor investeerders op St. Martin.

Van de kant van de Antilliaanse delegatie werd gepleit voor een nauwere en intensievere economische samenwerking met Nederland. In dat verband werd gewezen op het grote belang van een economische handelsmissie die binnen afzienbare tijd onder leiding van minister Jorritsma de Nederlandse Antillen bezoekt. Vooral door kennisoverdracht

(stagemogelijkheden), opzet van startersregelingen en de ondersteuning door het Centraal Plan Bureau kan die samenwerking inhoud krijgen. Met zorg had deze delegatie kennis genomen van het voornemen tot sluiting van de ambassades in Jamaica en Trinidad en Tobago. Met een verwijzing naar de toespraak die minister-president Pourier op de ambassadeursconferentie op 24 januari 2000 heeft gehouden wordt die zorg nog versterkt als wordt vastgesteld dat het bij de uitvoering van het gezamenlijk opgestelde regiobeleidsdocument helaas bij goede voornemens blijft. Met teleurstelling moet worden vastgesteld dat het Caraïbisch gebied noch prioriteit noch speerpunt is in het Nederlands beleid.

### **Sociaal-culturele en juridische aangelegenheden**

#### *Migratie- en jongerenproblematiek en visumplicht*

Op 7 januari 2000 hebben de Nederlands-Antilliaanse en Nederlandse regering een verklaring ondertekend waarin afspraken worden gemaakt over een aantal maatregelen betreffende de migratie van Antilliaanse jongeren naar Nederland.

Tijdens de besprekingen is geconstateerd dat een aantal maatregelen die in de verklaring zijn opgenomen, reeds in uitvoering zijn of komen. De delegaties kunnen het over het karakter van deze maatregelen niet eens worden. Naar de mening van de Nederlands Antilliaanse delegatie houdt een deel van deze maatregelen feitelijk een emigratieverbod in. Zij wijst erop dat op dit punt door de Staten van de Nederlandse Antillen een motie is aangenomen waarin wordt gesteld dat de desbetreffende bepaling uit de verklaring in strijd is met internationale regelingen, waaronder het Europees gemeenschapsrecht. Naar de mening van de Nederlandse delegatie moeten deze maatregelen worden beschouwd als uitreisvoorwaarden. Van Nederlandse zijde is gewezen op het aspect van de gesloten ketenbenadering in de verklaring, waarbij juist de combinatie van uitschrijving uit het bevolkingsregister, voogdijregeling en verplichte inburgering moet voorkomen dat deze groep jongeren tussen wal en schip geraakt. Daar hoort ook de controle bij de uitreis uit de Nederlandse Antillen bij.

Ten aanzien van de uitreisbeperking/het emigratieverbod konden de delegaties niet tot een eensluidend standpunt komen. Wel delen zij de mening dat het een gezamenlijk belang is dat voor de relatief kleine groep van Antilliaanse jongeren die in enkele steden een groot probleem vormt, een oplossing wordt gevonden. De Nederlandse delegatie ondersteunt het op dit punt door de Nederlands-Antilliaanse regering gevoerde beleid. De delegaties delen tenslotte het uitgangspunt dat de aandacht zich primair moet richten op oorzaken van de migratiestroom, namelijk de slechte sociaal-economische omstandigheden op de Nederlandse Antillen en het gebrek aan perspectief voor de jongeren. Verbetering van de toekomstmogelijkheden voor Antilliaanse jongeren op de eilanden vereist echter een lange termijn beleid, onder meer gericht op verbetering van het onderwijs en het scheppen van werkgelegenheid.

#### *Gevolgen van het Nederlands drugsbeleid voor de Nederlandse Antillen en Aruba*

De delegaties van de Nederlandse Antillen en Aruba wijzen op de zware – financiële – belasting die de detentie van criminelen die zijn veroordeeld in verband met drughandel, met zich meebrengt. Van deze veelal buitenlandse gedetineerden is de overgrote meerderheid opgepakt als drugkoerier op weg naar Nederland (de zogenaamde Nederland-route).

De genoemde delegaties stellen dat de middelen die benodigd zijn voor de detentie van deze drugkoeriers en voor de noodzakelijke strenge controle hard nodig zijn op andere beleidsterreinen zoals onderwijs en sociale zorg.

De leden van de Nederlandse delegatie stellen dat onderscheid gemaakt moet worden tussen bestrijding van drughandel en de zorg voor de (hard)drugsverslaafden zelf. Uit onderzoek blijkt dat de Nederlandse aanpak met betrekking tot de zorg voor verslaafden vrij gunstig afsteekt tegen de situatie in de omliggende landen. De beeldvorming over het beleid is echter vaak negatief. Daarnaast wordt veel geïnvesteerd in bestrijding van de handel in harddrugs, waarbij internationale samenwerking geboden is.

De drie delegaties komen tot de slotsom dat op het gebied van het Nederlands drugbeleid tussen de landen nog veel onduidelijkheid bestaat. De Nederlandse delegatie doet de aanbeveling dat de Nederlandse en Antilliaanse regering een gezamenlijk onderzoek starten naar:

- 1. (Zo mogelijk) Omvang en juridische /politie-druk van de bestrijding en de bijbehorende financiële consequenties van de handel en doorvoer van Colombiaanse harddrugs in de Nederlandse Antillen en in Nederland;
- 2. De Nederlandse financiële, juridische en politieke steun aan de Nederlandse Antillen in kaart te brengen en een poging te doen na te gaan of deze in het licht van de problematiek in de Nederlandse Antillen adequaat is;
- 3. Het Nederlandse en het Nederlands Antilliaanse beleid ten aanzien van drugsverslaafden in kaart te brengen, de relatieve kosten per drugsverslaafde naar vermogen te berekenen, na te gaan of, zo het Nederlandse beleid gunstig zou afsteken bij dat in de Nederlandse Antillen, of additionele steun nodig is om het drugsbeleid in beide landen op het zelfde niveau te brengen.

#### *Verdrag personencontrole op Sint Maarten*

Door de Antilliaanse delegatie wordt gesteld dat het verdrag dat op 17 mei 1994 te Parijs door bewindslieden van het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek is gesloten, het zogenaamde «Franco-Dutch Treaty,» voor het Nederlands gedeelte van Sint Maarten grote nadelen met zich meebrengt. Reden waarom zij verzoeken dat dit verdrag niet door de Tweede Kamer wordt geratificeerd. Bedoeld verdrag is reeds door Frankrijk geratificeerd. De Staten van de Nederlandse Antillen hebben, na uitvoerig overleg met het bestuur van Sint Maarten, de Tweede Kamer hierover afwijzend geadviseerd.

Als argumenten tegen genoemd verdrag worden genoemd:

- de nadelige gevolgen voor de koop- en handelstoerisme op Sint Maarten;
- personen die uit de lidstaten van Europa komen kunnen vrij via het Nederlands gedeelte van Sint Maarten binnenkomen, terwijl personen van de overige eilanden in de regio onder een visumplicht vallen;
- Sint Maarten dreigt geïsoleerd te raken indien de andere eilanden in de regio haar verwijten barricades op te werpen voor de leden van hun bevolking;
- het feit dat aan de commissie die zal moeten worden benoemd voor het houden van toezicht op de naleving van het verdrag, vergaande bevoegdheden zal worden toegekend.

Vandaar dat de Antilliaanse delegatie in deze gesteund door de Arubaanse delegatie, een dringend beroep doet om dit verdrag niet te ratificeren en zonodig te onderhandelen om te komen tot een verdrag dat voor het eiland Sint Maarten geen nadelige gevolgen met zich meebrengt. Alle delegaties menen dat indien en voorzover de Nederlands Antilliaanse

regering haar standpunt nog niet heeft medegedeeld aan de Koninkrijks-regering dit zo spoedig mogelijk dient te gebeuren.

#### *Samenwerking op het gebied van rampenbestrijding*

De delegatie van de Nederlandse Antillen stelt dat op de Bovenwindse Eilanden het orkaanseizoen ingaande 1 juni 2000 wederom aanvangt en dat nog steeds de gevolgen van de orkaanrampen van voorgaande jaren niet naar tevredenheid zijn verholpen. Vaststaat dat er met betrekking tot rampenbestrijding sprake is van drie fasen:

1. Noodhulp: hierbij bestaat de noodzaak tot snel (binnen drie dagen) ingrijpen. Hiervoor is het fonds STIRANA opgericht. Na orkaan George is de noodhulp redelijk goed verlopen. Na orkaan Lenny stuitte dit op problemen vanwege discrepanties die zijn ontstaan tussen de Disaster Assessment Report Team (een Nederlandse organisatie die zich bezig houdt met het vaststellen van de schade, maar die veel te kort aldaar verblijft) en de lokale organisatie, bij het vaststellen van de schade.
2. Rehabilitatie: in dit kader staan de noodcentra te weten de brandweer, het ziekenhuis, het politiebureau en de scholen centraal. Na orkaan George en Lenny is een deel van het door Nederland toegekende bedrag voor rampbestrijding voor de inrichting hiervan besteed.
3. Wederopbouw: deze fase verloopt vanwege de vele formaliteiten die worden gesteld, zeer stroef. Zo werden bepaalde uitgaven die voor vergoeding in aanmerking komen niet door de vertegenwoordiger aangenomen, hetgeen leidde tot een hoorzitting van de eilandsraad. Voor Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius is de situatie zelfs zo dat het nieuwe orkaanseizoen aanvangt zonder dat in bepaalde gevallen met de wederopbouw een aanvang is gemaakt.

Gewezen wordt op het feit dat STIRANA ver gevorderd is met een rampenplan maar dat zij over fondsen dient te beschikken om bij noodzaak te kunnen ingrijpen. De Nederlands Antilliaanse delegatie dringt aan op de vorming van een noodfonds.

De Nederlandse delegatie stelt dat er in verband met rehabilitatie en wederopbouw een overzichtelijk schema moet worden opgesteld waarbij voor elk onderdeel blijkt wat de daarmee gemoeide kosten zullen zijn. Tevens zal dienen te worden aangegeven hoe het fonds STIRANA zal worden opgebouwd en in hoeverre elke participant daarbij zal bijdragen. De regeringen zouden dan middels de Eerste en de Tweede Kamer voor een snelle afhandeling kunnen zorgen.

De Arubaanse delegatie geeft te kennen dat Aruba ook een rampenbestrijdingsplan heeft en dat het Bureau voor Rampenbestrijding jaarlijks oefeningen houdt ter toetsing van de paraatheid.

#### *Forward Operation Location*

De koninkrijksregering heeft over de vestiging van de Forward Operation Location in de Nederlandse Antillen en Aruba onlangs een verdrag met de Verenigde Staten van Amerika gesloten. Op korte termijn zal de parlementaire goedkeuringsprocedure in de landen van het koninkrijk aanvangen. In die procedure kunnen de fracties in de parlementen die bezwaren en bedenkingen tegen de vestiging van de FOL hebben deze in de desbetreffende verslagen neerleggen. De Nederlandse delegatie deelt mee die bedenkingen en bezwaren uiteraard in de beschouwingen en de besluitvorming te zullen betrekken.

## **Slot**

De drie delegaties dragen het Presidium van het Contactplan op zich bij de voorbereidingen van de volgende Contactplanbijeenkomst te beraden op mogelijkheden tot versterking van de effectiviteit van de samenwerking tussen de drie parlementen. Zij nemen zich voor over dit onderwerp tijdens die bijeenkomst uitvoerig van gedachten te wisselen.

De drie delegaties spreken thans af elkaar, conform het eerder afgesproken schema, tijdens een reguliere bijeenkomst te ontmoeten van 8 tot en met 17 januari 2001 in Aruba. De planning van de daarna volgende bijeenkomsten is als volgt:

- mei 2001 thematische bijeenkomst Nederland.
- januari 2002 reguliere CP bijeenkomst Nederlandse Antillen.
- mei 2002 thematische bijeenkomst Nederland
- januari 2003 thematische bijeenkomst Aruba.

Den Haag, 31 mei 2000

Aan de delegaties van het Contactplan Nederland – Nederlandse Antillen – Aruba

Alhier.

Den Haag, 22 mei 2000

Onderwerp: Verslag Werkgroep DDK

Tijdens de Contactplanbijeenkomst van september 1997 zijn de delegaties overeengekomen om een gemengde parlementaire werkgroep in te stellen met de opdracht het democratisch tekort bij besluitvorming op koninkrijksniveau te analyseren en mogelijkheden voor oplossingsrichting aan te dragen.

Thans heb ik de eer u, namens de werkgroep democratie-deficit Koninkrijk, bijgaand het verslag van de werkgroep aan te bieden met de bevindingen van haar onderzoek.

De Voorzitter van de Werkgroep,  
ir. D. F. Martina

## **1. Inleiding**

De laatste jaren is in contactplanbijeenkomsten verschillende keren van gedachten gewisseld over de wenselijkheid van een betere controle (binnen het verband van het Koninkrijk) op de besluitvorming van de Koninkrijksregering<sup>1</sup>. Men is namelijk van mening dat er bij de besluitvorming op Koninkrijksniveau sprake is van een democratisch deficit, daar de volksvertegenwoordigers van de drie landen geen of onvoldoende inbreng hebben bij de totstandkoming van Koninkrijkswetgeving en geen of onvoldoende controle hebben op de besluitvorming van de ministerraad van het Koninkrijk.

Nadat het Lid van de Tweede Kamer. mr. G.J.W. van Oven, een korte notitie heeft opgesteld, als een eerste aanzet voor de bespreking van deze aangelegenheid, zijn de delegaties tijdens de Contactplanbijeenkomst van september 1997 overeengekomen om een gemengde parlementaire werkgroep bestaande uit drie leden – één uit elke delegatie – in te stellen met de opdracht:

«het democratisch tekort bij besluitvorming op koninkrijksniveau te analyseren en mogelijkheden voor oplossingsrichtingen aan te dragen».

Bij de Contactplanbijeenkomst van februari 1998 werd van Arubaanse zijde gesteld dat men bij de door de werkgroep aan te dragen voorstellen, in ieder geval uit moet gaan van de gelijkwaardigheid tussen de landen. Tijdens deze bijeenkomst werd van Nederlands-Antilliaanse zijde aan de werkgroep de suggestie gedaan om bij de uitvoering van haar opdracht ook onderzoek te doen naar de mogelijkheid van instelling van een constitutioneel hof.

### *1.1. Het democratisch deficit*

Het democratisch deficit in het Koninkrijk doet zich op twee manieren voelen, en wel:

- \* voor wat betreft de samenstelling van de organen van het Koninkrijk; Volgens het stelsel van het Statuut worden Koninkrijksaangelegenheden behartigd door Nederlandse staatsinstellingen, eventueel aangevuld met vertegenwoordigers van de Nederlandse Antillen en van Aruba. Bij het beschouwen van het democratisch tekort moet daarom ook worden stilgestaan bij de samenstelling van de organen die de uiteindelijke beslissingen nemen ten aanzien van Koninkrijksaangelegenheden, t.w.:
  - de (formele) Koninkrijkswetgever (d.i. de Raad van Ministers van het Koninkrijk en de Staten-Generaal gezamenlijk);
  - de Raad van Ministers van het Koninkrijk.
- \* door het ontbreken van verantwoordingsplicht van de Raad van Ministers van het Koninkrijk tegenover een parlement en daarmee ook de mogelijkheid van controle op de Koninkrijksregering.

<sup>1</sup> Het parlementair Contactplan Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba (verder aan te duiden als het Contactplan) is een geïnstitutionaliseerd overleg tussen de drie parlementen van het Koninkrijk. Tijdens regelmatig te houden bijeenkomsten van het Contactplan (2 keer per jaar) ontmoeten delegaties van de (vaste commissies NAAZ uit de 2<sup>de</sup> en 1<sup>ste</sup> Kamer van de) Staten-Generaal, van de Staten van de Nederlandse Antillen en van de Staten van Aruba, elkaar ter bespreking van verschillende onderwerpen die voor de drie landen van gemeenschappelijk belang zijn.

## **2. Werkwijze van de Werkgroep DDK**

Tijdens de contactplanbijeenkomst te Aruba, in februari 1998 hebben de delegaties van de Nederlandse Antillen en Aruba – toen nog onder voorbehoud van goedkeuring van de respectieve Staten – ieder uit hun midden een lid aangewezen, zodat de werkgroep meteen aan de slag kan. De aangewezen leden waren oorspronkelijk mw. mr. S. F. C. Römer en de heren Van Oven en Duke Croes. Nadat mev. Römer, begin juni 1998, als Statenlid is afgetreden hebben de Staten van de Nederlandse Antillen Statenlid Martina als lid van de werkgroep aangewezen.

De werkgroep bestaat thans uit:

- ir. D. F. (Don) Martina, Lid der Staten van de Nederlandse Antillen, Voorz. Werkgroep;
- drs. R. M. (Duke) Croes, Lid der Staten van Aruba;
- mr. G. J. W. (Gerrit Jan) van Oven, Lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De werkgroep heeft gekozen voor een centraal secretariaat ten behoeve van de ondersteuning van de werkgroep; mr. C.M. Grüning, griffier van de Staten van de Nederlandse Antillen, fungeert als secretaris van de werkgroep.

Tijdens de eerste vergadering van de werkgroep, in februari 1998, is overeengekomen dat de leden (elk afzonderlijk), ten behoeve van de juiste vraagstelling, een korte notitie met knelpunten (t.w. vormen van besluitvorming op Koninkrijksniveau waarin het democratisch tekort zich in het bijzonder doet voelen) zouden opstellen. Aan de hand van de ingediende notities zijn een aantal vraagpunten geformuleerd, die aan deskundigen werd voorgelegd met het verzoek om – waar mogelijk – meerdere alternatieven te bekijken bij het zoeken naar oplossing voor de gesignaleerde problematiek.

De leden van de werkgroep hebben de hieronder genoemde deskundigen benaderd met het verzoek om, aan de hand van een aantal door de werkgroep geformuleerde vragen, te adviseren over het probleem van het «democratisch deficit Koninkrijk», van Nederland: mr. dr. M. F. J. M. de Werd en dr. Arjen van Rijn; van de Nederlandse Antillen: mr. Carlos E. Dip en mr. Norwin F. Carolus; van Aruba: mr. A. G. (Mito) Croes en U. P. Lopez.

Na ontvangst van de adviezen van een aantal deskundigen, zijn de leden van de werkgroep op 17, 18 en 21 september 1998 bij elkaar gekomen, te Den Haag, ter bespreking van de commentaren van de deskundigen, met de bedoeling omtrent haar bevindingen verslag uit te brengen aan de contactplan-delegaties. Daarna is de werkgroep nog bij elkaar gekomen in december 1998, te Curaçao, in januari 1999, te Sint Maarten, in september 1999 te Den Haag en in mei 2000 weer te Den Haag. Tussendoor hebben de werkgroepleden nog op geregelde tijden telefonisch met elkaar overlegd.

Reeds bij de aanvang van het onderzoek door de werkgroep is duidelijk geworden dat de problematiek van «het democratisch deficit Koninkrijk», vrij complex is. De eerste conclusie was dat het niet zo eenvoudig is om kant en klare oplossingen aan te reiken om het gesignaleerde probleem te verhelpen. Om tot aanvaardbare oplossingen te komen is nog nadere discussie en studie nodig. Om deze reden heeft de werkgroep gemeend een tweetal tussenverslagen te moeten uitbrengen en deze ter discussie voor te leggen aan het contactplan.

Het eerste tussenverslag (van september 1998) werd dan ook beschouwd als een eerste voorlopige optekening van de knelpunten die men is tegengekomen bij het zoeken naar mogelijkheden om het democratisch tekort op te heffen. De Werkgroep stelde daarbij het Contactplan voor de daarin aangedragen mogelijkheden oriënterend te bespreken, daar waar dat kan tot acties te besluiten en overigens de werkgroep te vragen haar bevindingen, ook naar aanleiding van die discussies, voor de volgende Contactplanbijeenkomst te finaliseren.

In dit eerste tussenverslag noemde de werkgroep ook met nadruk de instelling van een interparlementaire commissie, bestaande uit parlementariërs uit de drie landen, die in dat verband regelmatig bij elkaar komt om zich te beraden over de besluitvorming van de ministerraad van het Koninkrijk en desgewenst met een vertegenwoordiging daarvan van gedachten te wisselen.

## 2.1. De bevindingen van de werkgroep

Bij de vraagstelling aan de deskundigen werden de gevallen genoemd waar het democratisch tekort met name wordt gevoeld. De daarbij gestelde vragen strekten er toe modaliteiten te vinden om het gesignaleerde democratisch tekort zoveel mogelijk te verhelpen.

Bij de start van haar onderzoek ging de werkgroep nog uit van de gedachte dat bij het zoeken naar mogelijke oplossingen voor het verhelpen van het democratisch tekort zoals dat in de praktijk wordt ervaren, de oplossingsaanpak telkens vanuit drie invalshoeken diende te worden gezien.

namelijk:

- a) zonder enige wijziging van het Statuut,
- b) door een kleine wijziging van het Statuut,
- c) door een ingrijpende wijziging van het Statuut.

Bij de Contactplan-discussies van september 1998 omtrent de onderhavige problematiek is de werkgroep in overweging gegeven zoveel mogelijk na te gaan waar het democratisch deficit kan worden teruggedrongen, zonder dat daarvoor ook een Statuutwijziging nodig is. Deze aanbeveling is vertaald in de vraag: hoe kunnen wij binnen de grenzen die het huidige Statuut stelt, nu reeds een aantal concrete stappen nemen om de effecten van het democratisch tekort zoveel mogelijk te minimaliseren? Bij die discussies is gebleken dat men kan verwachten dat een eventuele ingrijpende wijziging van het Statuut een proces is dat veel overleg tussen partijen vereist. Gezien de feitelijke situatie in de verschillende landen zou voor zulk een wijzigingsproces wel eens enkele jaren nodig kunnen zijn. Uit de discussies is ook gebleken dat niet iedereen veel heil ziet in kleine incidentele wijzigingen van het Statuut. Door enkele leden van het Contactplan is gesteld dat wanneer men er toe overgaat het Statuut te wijzigen, dit een algehele herziening van het Statuut moet zijn, met als belangrijke doel het Statuut zodanig te moderniseren dat het beter past in de denkwijze van deze tijd.

Voorts is aan de werkgroep gevraagd om bij het verder onderzoek zich primair te concentreren op de uitwerking van de concrete vragen die met betrekking tot de voorgestelde «interparlementaire commissie» (hierna aan te duiden als de «ipc») zijn gerezen, tijdens de contactplandiscussies. Om de hier genoemde redenen heeft de werkgroep bij het verder onderzoek haar aandacht meer gericht op werkbare voorstellen, waarvoor niet per se wijziging van het Statuut nodig is. Deze voorstellen betreffen op de eerste plaats de behandeling van ontwerpen van rijkswet en van de algemene maatregel van rijksbestuur. Daarnaast heeft de werkgroep ook geprobeerd het voorstel voor de opzet van een interparlementaire commissie nader uit te werken. De werkgroep heeft haar bevindingen middels een tweede tussenverslag (januari 1999) voorgelegd aan het contactplan. Men hoopte dat alzo in Contactplan-verband een meer gerichte gedachtenwisseling plaats kon vinden over de voorstellen zoals die in dat tweede tussenverslag gepresenteerd werden, zodat een beter beeld kan worden verkregen in hoeverre op onderdelen een verdere uitwerking wenselijk wordt geacht, voor de feitelijke uitvoering van de daarin naar voren gebrachte ideeën.

Bij de behandeling van de voorstellen met betrekking tot een «ipc» tijdens de contactplanbijeenkomst van januari 1999 is gebleken dat de delegaties echter geen overeenstemming hebben kunnen bereiken over de gewenste omvang en samenstelling van zo'n interparlementaire commissie. Voor wat betreft dit punt is er dus duidelijk sprake van een patstelling. Niettemin is de Werkgroep van mening dat het opzetten van een dergelijke interparlementaire commissie een belangrijke eerste stap kan betekenen voor het terugdringen van het democratisch deficit, zonder dat daarvoor per se een wijziging van het Statuut nodig is.

De voorstellen voor de opzet van een «ipc», worden hierna behandeld in hoofdstuk 4, terwijl in hoofdstuk 3 enkele suggesties worden gedaan voor een grotere invloed van de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba bij de totstandbrenging van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur.

Tenslotte wordt in hoofdstuk 5 nog kort ingegaan op een aantal punten waar thans het democratisch deficit gevoeld wordt. In deze gevallen is een werkbare oplossing niet zo goed mogelijk zonder een wijziging van het Statuut en/of zonder de inschakeling van een interparlementaire commissie.

### **3. De regeling van koninkrijksaangelegenheden**

Regels omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk worden op grond van artikel 14, eerste lid, van het Statuut vastgesteld bij rijkswet of bij algemene maatregel van rijksbestuur. Indien de regels alleen voor Nederland gelden, worden ze bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgesteld. De Staten, in gemeen overleg met de Gouverneur, mogen zelf geen regeling tot stand brengen betreffende een aangelegenheid van het Koninkrijk die alleen in de Nederlandse Antillen of Aruba zal gelden, tenzij de bevoegdheid daartoe ex art. 14, eerste lid, tweede volzin Statuut is gedelegeerd.

Ook wanneer men akkoord gaat met hetgeen hierna wordt voorgesteld, dan nog moet men zich er van bewust zijn dat bij de parlementaire behandeling van rijkswetten de dominerende positie van Nederland gehandhaafd blijft. Immers, volgens het stelsel van het Statuut worden koninkrijksaangelegenheden behartigd door Nederlandse staatsinstellingen, eventueel aangevuld met vertegenwoordigers van de Nederlandse Antillen en van Aruba. Ook de Koninkrijkswetgeving is opgedragen aan Nederlandse staatsorganen, aangevuld met vertegenwoordigers van de regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba en met vertegenwoordigers van de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba.

#### **3.1. Rijkswetten**

*Vraag: Hoe zou de rol van de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba kunnen worden versterkt bij de parlementaire behandeling van rijkswetten?*

*Zou de versterking van de rol van de Staten kunnen worden bereikt door het toekennen van een meer «direct» recht van initiatief en recht van amendement?*

Ingevolge het Statuut treden de Staten-Generaal ook voor rijkswetten als medewetgever op. Rijkswetten komen derhalve tot stand door samenwerking van de Koninkrijksregering en de Staten-Generaal. In artikel 5 van het Statuut wordt onder meer bepaald dat de uitoefening van de koninklijke en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk in de Grondwet geregeld worden, «voor zover het Statuut hierin niet voorziet». De behandeling van rijkswetten is dan ook grotendeels gelijk aan de behandeling van Nederlandse wetten. Het Statuut geeft slechts op enkele onderdelen van de wetgevingsprocedure speciale regels, teneinde de Nederlandse Antillen en Aruba bij die behandeling te betrekken. Met de hierna genoemde voorstellen wordt beoogd de rol die de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba spelen bij de totstandkoming van rijkswetten te versterken. De verbetering van de rol van de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba zal in de eerste plaats gezocht moeten worden in een betere benutting van de mogelijkheden die het Statuut geeft om invloed uit te oefenen op de besluitvorming ten aanzien van voorstellen van rijkswet.

Het initiatief tot een rijkswet wordt in de regel genomen door de Koninkrijksregering. De behandeling van rijkswetten wordt geregeld in de artikelen 15 t/m 21 van het Statuut. Bij de behandeling van een rijkswet komt de deelneming van de Nederlandse Antillen en Aruba, aldus de officiële toelichting, tot uitdrukking:

1. bij de voorbereiding in de Rijksministerraad (art. 8, 10 t/m 12);
2. op hun verzoek in het voortgezette overleg in kleine kring (artikel 12);
3. door het onderzoek en het uitbrengen van een verslag over het ontwerp door de Staten (artikel 16);
4. door het optreden van de Gevolmachtigde Ministers en bijzondere gedelegeerden in de Kamers, met de bevoegdheid amendementen in te dienen bij de behandeling in de Tweede Kamer (art. 17);
5. door de bevoegdheid van de Gevolmachtigde Ministers, c.q. de bijzondere gedelegeerden, tegen aanvaarding van een bepaald wetsvoorstel bezwaar te maken, hetgeen, indien de gekwalificeerde meerderheid in de Tweede Kamer niet wordt bereikt, leidt tot nader overleg (art. 18);
6. door de bevoegdheid van de Gevolmachtigde Ministers het initiatief tot een wetsvoorstel, uitgaande van de Staten-Generaal, te nemen (art. 15).

#### Ad 1 en 2.

De deelneming van de rijksdelen zoals omschreven onder deze twee punten wordt vooralsnog buiten beschouwing gelaten, aangezien de daar genoemde gevallen de voorbereidingsfase van een voorstel van rijkswet betreffen en niet zozeer betrekking hebben op de parlementaire fase van de rijkswetprocedure.

#### Ad 3.

Teneinde de twee overzeese rijksdelen te betrekken bij de behandeling door de Staten-Generaal van rijkswetten, zijn aan de Staten van de Nederlandse Antillen, aan de Staten van Aruba (en aan de Gevolmachtigde Ministers) bepaalde bevoegdheden toegekend die in de artikelen 16 e.v. van het Statuut omschreven zijn. Als een nadere uitwerking van de bepalingen van het Statuut is in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer een aparte paragraaf opgenomen met betrekking tot de behandeling van voorstellen van rijkswet (artt. 109 t/m 113 R.v.O. Tweede Kamer).

Ontwerpen van rijkswet worden door de Koning gelijktijdig met de indiening bij de Staten-Generaal aan de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba gezonden. De Staten van het land waar de regeling zal gelden zijn bevoegd het voorstel van rijkswet vóór de behandeling in de Tweede Kamer te onderzoeken en daarover, binnen een bepaalde termijn, een schriftelijk verslag uit te brengen aan de Tweede Kamer. In artikel 111 van het reglement van orde van de Tweede Kamer wordt bepaald dat in een vergadering van de kamer een voorstel wordt gedaan m.b.t. de termijn waarbinnen het verslag moet worden uitgebracht. De Kamer brengt dit verslag ter kennis van de betrokken ministers. Een verslag van de Staten wordt door de betrokken ministers beantwoord, meestal in combinatie met de beantwoording van het verslag van de Kamer.

In de praktijk komt het nog te vaak voor dat de Staten naar aanleiding van een aan hen overgelegd voorstel van rijkswet een blanco verslag uitbrengen. De Staten moeten ernaar streven om ook inhoudelijke opmerkingen in het verslag op te nemen.

Ook is het goed om vooraf van gedachten te wisselen met de kamerleden over het voorstel.

Daarbij is het van belang dat zo'n gedachtenwisseling tijdig plaats vindt, dus vóór de eigenlijke schriftelijke behandeling. In dit licht moet nu al worden nagegaan op welke manier kan worden geregeld dat binnen het

huidig wettelijk kader (e.e.a. naar analogie van de door het Statuut gegeven mogelijkheid bijzondere gedelegeerden af te vaardigen voor de plenaire behandeling van rijks wetten in de Staten-Generaal) het mogelijk is om in voorkomende gevallen leden van de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba de gelegenheid te geven tot mondelinge overleg met de kamercommissies over voorstellen van rijks wet voorafgaand aan de schriftelijke behandeling. De verwachting is dat in de nabije toekomst de technologie zich zodanig heeft ontwikkeld dat het op afstand met elkaar communiceren, middels video-conferencing, tot de normale activiteiten gaat behoren.

#### Ad 4.

De plenaire behandeling van voorstellen van rijks wet is in principe gelijk aan de plenaire behandeling van gewone wetsvoorstellen door de Staten-Generaal. Voor de behandeling van voorstellen van rijks wet is echter artikel 17 van het Statuut van toepassing.

De Gevolmachtigde Minister heeft het recht de mondelinge behandeling in beide Kamers bij te wonen en daaraan deel te nemen. Bovendien kunnen de Staten één of meer bijzondere gedelegeerden afvaardigen, die eveneens gerechtigd zijn aan de mondelinge behandeling deel te nemen. Deze bijzondere gedelegeerden worden door de Staten al of niet uit hun midden aangewezen.

De Gevolmachtigde Ministers en de bijzondere gedelegeerden hebben bij de behandeling van voorstellen van rijks wet in de Tweede Kamer ook het recht van amendement. De door de Gevolmachtigde Minister of een bijzondere gedelegeerde voorgestelde amendementen komen van rechtswege in behandeling.

De Voorzitter verleent aan de Gevolmachtigde Minister en de bijzondere gedelegeerden het woord, zo dikwijls zij dit in hun hoedanigheid verlangen. Het wordt hen eerst verleend, nadat de spreker, die aan het woord is, zijn rede beëindigd heeft. Aldus is bepaald in artikel 55, tweede lid, R.v.O. van de Tweede Kamer.

De Gevolmachtigde Minister en bijzondere gedelegeerden hebben echter geen stemrecht.

In de praktijk wordt slechts spaarzaam gebruik gemaakt van de bevoegdheid die de Staten hebben om één of meer bijzondere gedelegeerden af te vaardigen voor de plenaire behandeling van een voorstel van rijks wet in de Staten-Generaal. De Staten moeten op een meer bewuste wijze steeds voor elk geval nagaan in hoeverre de aanwezigheid van een bijzondere gedelegeerde gewenst is.

Deze kan dan met goede instructies van de Staten een bepaalde zienswijze van de Staten duidelijk naar voren brengen tijdens de plenaire behandeling van het voorstel. Ook kan hij dan, door de Staten wenselijk geachte, wijzigingen in het ontwerp voorstellen, of moties indienen.

In het Statuut zelf wordt niet bepaald dat de bijzondere gedelegeerden ook het recht hebben om moties in te dienen. Het is wel staatsrechtelijk gewoonterecht geworden dat de bijzondere gedelegeerden moties kunnen indienen<sup>1</sup>.

Daarnaast moeten de Staten met de eigen regering tot afspraken komen opdat in voorkomende gevallen de Staten de regering kunnen verzoeken de Gevolmachtigde Minister te instrueren om een bepaalde zienswijze van de Staten naar voren te brengen bij de plenaire behandeling van een voorstel van rijks wet in de Staten-Generaal.

De Staten hebben niet het recht van amendement. Alleen de Gevolmachtigde Ministers en door de Staten aangewezen bijzondere gedelegeerden hebben de bevoegdheid bij de behandeling in de Tweede Kamer wijzigingen in het ontwerp voor te stellen. Ook hier moeten de Staten met de eigen Regering tot afspraken komen zodat in voorkomende gevallen de Staten hun Regering kunnen verzoeken de Gevolmachtigde Minister te

<sup>1</sup> Bij de openbare behandeling op 22 oktober 1975 van het ontwerp van rijks wet tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, inhoudende beëindiging van de statutaire band met Suriname (13 473/R990), is de Tweede Kamer akkoord gegaan met de opvatting van de Voorzitter dat als de bijzondere gedelegeerden het recht van amendement hebben – één van de meest vergaande rechten van parlementariërs – zeker mag worden aangenomen, dat zij ook het recht hebben een motie in te dienen.

instrueren om een bepaalde door de Staten wenselijk geachte wijziging in het ontwerp voor te stellen.

Ad 5.

Aan de Gevolmachtigde Minister wordt vóór de eindstemming over een voorstel van rijkswet altijd gelegenheid gegeven een verklaring af te leggen. Indien hij zich tegen het voorstel verklaart, kan hij tevens de Kamer verzoeken de stemming aan te houden tot de volgende vergadering. Indien de Tweede Kamer, nadat de Gevolmachtigde Minister zich tegen het voorstel heeft verklaard, dit aanneemt met een geringere meerderheid dan drie vijfden van het aantal der uitgebrachte stemmen, wordt de behandeling geschorst en vindt nader overleg plaats in de rijksministerraad.

Zijn er bijzondere gedelegeerden aanwezig, dan vervult de door de Staten aangewezen bijzondere gedelegeerde in de Tweede Kamer de hier beschreven rol van de Gevolmachtigde Minister.

Ad 6.

Ook voor wat betreft Koninkrijksaangelegenheden kunnen leden van de Tweede Kamer initiatiefvoorstellen aanhangig maken. De Gevolmachtigde Minister heeft op grond van artikel 15, lid 3, ook de bevoegdheid een initiatiefvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig te maken.

NB. Hier doet zich het merkwaardig geval voor dat een typisch parlementaire bevoegdheid aan de Gevolmachtigde Minister, dat wil zeggen een lid van de ministerraad van het Koninkrijk zelf, wordt gegeven.

Het recht van initiatief bezitten de Staten momenteel niet. Door de Staten aangewezen bijzondere gedelegeerden ook niet. Alleen de Gevolmachtigde Ministers bezitten de bevoegdheid aan de Tweede Kamer voor te stellen een voordracht tot een voorstel van Rijkswet te doen. Het ligt voor de hand dat de Gevolmachtigde Minister zijn recht van initiatief niet als autonome bevoegdheid zal uitoefenen. De stoot daartoe zal steeds van zijn Regering uitgaan. Geen enkele Statutaire bepaling verzet zich er echter tegen dat de Staten bij motie hun Regering verzoeken de Gevolmachtigde Minister te instrueren een door hen wenselijk geachte Rijkswet conform het derde lid van artikel 15 Statuut bij de Tweede Kamer aan de orde te stellen.

### *3.2. Algemene maatregelen van rijksbestuur*

*Vraag: Hoe kan de parlementaire controle in het algemeen worden versterkt bij de totstandbrenging van AMvRb's? (bijv. door informatieplicht t.a.v. een ontwerp-AMvRb, voorhangprocedure en/of tijdelijke duur van de AMvRb).*

Het Statuut geeft, anders dan voor rijkswetten, geen speciale procedurebepalingen voor de vaststelling van algemene maatregelen van rijksbestuur. Algemene maatregelen van rijksbestuur komen dus op dezelfde wijze tot stand als algemene maatregelen van bestuur, met dien verstande dat niet de Nederlandse ministerraad, maar de rijksministerraad daarbij een rol vervult. Evenzo wordt niet de Nederlandse Raad van State, maar de Raad van State van het Koninkrijk daarbij geraadpleegd<sup>1</sup>.

Net zoals bij rijkswetten wordt verder bij de voorbereiding van algemene maatregelen van rijksbestuur en tijdens de procedure van vaststelling overleg gepleegd met de Gevolmachtigde Ministers of rechtstreeks met de ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba (c.q. met hun ambtenaren).

Het Statuut heeft voor de parlementen van de landen van het Koninkrijk geen rol weggelegd in het proces van totstandkoming van algemene maatregelen van rijksbestuur. Met de hiernavolgende voorstellen wordt

<sup>1</sup> In de Staatsregelingen van de Nederlandse Antillen (art. 32, lid 1) en van Aruba (art. IV.1) wordt bepaald dat de Raad van Advies gehoord wordt over ontwerpen van rijkswetten en van algemene maatregelen van rijksbestuur, tenzij daaromtrent tussen de regering en de gevolmachtigde minister geen overleg plaatsvindt of naar het oordeel van de regering om andere redenen het horen van de Raad bezwaarlijk is. De Werkgroep betwijfelt of in de praktijk daadwerkelijk invulling aan deze bepaling wordt gegeven.

getracht de parlementaire controle in het algemeen te versterken bij de totstandkoming van algemene maatregelen van rijksbestuur. In het Nederlandse Staatsrecht wordt algemeen aanvaard dat aan de formele wetgever (Regering en Staten-Generaal) het primaat toekomt bij de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften. De bevoegdheid tot de vaststelling van algemene maatregelen van bestuur berust – behoudens in een uitzonderingssituatie als tijdelijke voorziening – steeds op delegatie van die bevoegdheid door de formele wetgever. Dus per wet wordt beslist of een algemene maatregel van bestuur mogelijk is. De zelfstandige algemene maatregel van bestuur is derhalve grote uitzondering.

Artikel 14, tweede lid, van het Statuut gaat daarentegen in zijn tekst – zo wordt in de literatuur algemeen aanvaard – uit van de figuur van een zelfstandige algemene maatregel van Rijksbestuur. Het artikellid luidt:

«2. Indien de regeling niet aan de rijkswet is voorbehouden, kan zij geschieden bij algemene maatregel van Rijksbestuur.»

De bevoegdheid van de Koninkrijksregering tot het vaststellen van algemene maatregelen van Rijksbestuur vloeit derhalve rechtstreeks voort uit het Statuut. Zij is een rechtstreeks door het Statuut aan de Koninkrijksregering geattribueerde bevoegdheid.

Het is niet duidelijk waarom de figuur van een zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur in 1954 in artikel 14 van het Statuut werd geïntroduceerd. Zij betekende nl. een stap terug vergeleken met het derde lid van artikel 11 van de Interimregeling, welk artikel bepaalde dat *bij of krachtens* de wet omtrent de niet-inwendige aangelegenheden van de Nederlandse Antillen regelingen worden vastgesteld. Een erkenning dus van het primaat van de wetgever in formele zin.

Het had dan ook voor de hand gelegen – zeker gelet op de nadruk die in artikel 43 van het Statuut wordt gelegd op de handhaving en waarborging van de beginselen van de democratische rechtsstaat – dat het Statuut ook wat betreft de uitvaardiging van algemeen verbindende voorschriften was uitgegaan van het primaat van de Rijkswet en niet, zoals artikel 14 van het Statuut doet, van de vrije keuze tussen Rijkswet en algemene maatregel van rijksbestuur.

De parlementaire controle bij de totstandkoming van algemene maatregelen van rijksbestuur kan worden versterkt door ook in het Statutaire recht het primaat van de Rijkswet het uitgangspunt te laten zijn bij de uitvaardiging van algemeen verbindende voorschriften. Artikel 14 van het Statuut verzet zich er niet tegen dat tussen de parlementen en de Koninkrijksregering een afspraak wordt gemaakt om voortaan in deze gevallen steeds te handelen op basis van dit primaat; Statuutwijziging is daarvoor niet vereist.

De werkgroep acht het een betere oplossing, wanneer met betrekking tot dit enkel punt een kleine wijziging van het Statuut wordt overwogen, waarbij in artikel 14 bepaald wordt dat regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk *bij of krachtens* rijkswet worden vastgesteld, nu over de wenselijkheid van deze bepaling op zich zelf brede overeenstemming lijkt te bestaan.

Slechts een introductie van een informatieplicht, een voorhangprocedure en/of tijdelijke duur van een algemene maatregel van rijksbestuur, onder handhaving van de figuur van de zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur, is niet voldoende. Zij laat de essentie van het democratisch deficit t.w. het niet-erkennen van het primaat van de Rijkswet, onaangetast. Informatieplicht, voorhangprocedure (gecontroleerde delegatie) en/of tijdelijke duur van een algemene maatregel van rijksbestuur hebben geen betekenis indien zij hun grondslag niet vinden in een Rijkswet. Ook in het Nederlandse staatsrecht is het de wet in formele zin die krachtens

delegatie een van deze figuren mogelijk maakt en op die wijze de greep van de Staten-Generaal op gedelegeerde wetgeving behoudt. Wanneer in een rijkswet de nadere uitwerking van de regeling aan de Koninkrijksregering wordt overgelaten of opgedragen (dus in de vorm van een algemene maatregel van rijksbestuur), dan kan in die rijkswet ook een informatieplicht aan de Koninkrijksregering worden opgelegd. Zo'n informatieplicht kan inhouden dat de Koninkrijksregering het concept van zo'n algemene maatregel van rijksbestuur ter kennisneming moet zenden aan de parlementen van de drie landen van het Koninkrijk. Veel verder strekkend zal zijn als de betreffende rijkswet een voorhangprocedure voorschrijft, waarbij bijvoorbeeld goedkeuring van de betreffende algemene maatregel van rijksbestuur bij rijkswet wordt vereist. Als mogelijk bezwaar tegen een dergelijke voorhangprocedure zou kunnen worden aangevoerd het feit, dat de constructie van gedelegeerde regelgeving vaak juist bedoeld is om aan de eisen van snelheid en flexibiliteit te kunnen voldoen. Aan dit bezwaar zal tegemoet gekomen kunnen worden door een voorhangprocedure, waarbij de vereiste goedkeuring stilzwijgend wordt geacht te zijn verleend, indien niet binnen een bepaalde periode een aantal leden van de Tweede Kamer, dan wel van de Staten van de Nederlandse Antillen of Aruba te kennen geeft een parlementaire behandeling nodig te achten.

#### **4. De invoering van een interparlementaire commissie**

Bij haar onderzoek heeft de werkgroep, zonder de schijn te willen wekken dat het Contactplan nu al akkoord gaat met de eventuele invoering van een interparlementaire commissie («ipc»), er naar gestreefd zoveel mogelijk de complexiteit van de invoering van de figuur van een interparlementaire commissie te analyseren en werkbare oplossingen voor te stellen. Er is ook getracht zoveel mogelijk antwoord te geven op vragen die tijdens de discussies in september 1998 bij de delegatieleden zijn gerezen, meer in het bijzonder die met betrekking tot de figuur van een interparlementaire commissie.

Daarvoor heeft de werkgroep zich nog nader laten adviseren door enkele deskundigen, in het algemeen over het democratisch tekort en in het bijzonder over de mogelijkheid om het tekort terug te dringen middels invoering van de figuur van een «ipc».

In het eerste tussenverslag (bijlage 1, bij slotverklaring Contactplan-bijeenkomst sept. 1998) heeft de werkgroep voorgesteld de mogelijke invoering van de figuur van een «ipc» te overwegen. De «ipc» zou in de praktijk moeten gaan fungeren als gesprekspartner van de ministerraad van het Koninkrijk. De functie van de «ipc» zou zijn «zich te beraden over de besluitvorming van de ministerraad van het Koninkrijk en desgewenst met een vertegenwoordiger daarvan van gedachten te wisselen».

Conform verzoek van het Contactplan heeft de werkgroep daarna de staatsrechtelijke en politieke implicaties verbonden aan de instelling van een «ipc» nader onderzocht. Bij dit verder onderzoek naar de institutionalisering van een «ipc» is de werkgroep, mede naar aanleiding van adviezen van deskundigen, tot de conclusie gekomen dat een *formele* instelling van een interparlementaire commissie (met een functieomschrijving zoals eerder aan haar toebedacht) niet goed mogelijk is.

In het Statuut is neergelegd op welke wijze en door welke organen de behartiging van aangelegenheden van het Koninkrijk plaatsvindt<sup>1</sup>. Zo is in het Statuut de procedure vastgelegd voor de totstandbrenging van wetgeving, in de vorm van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur. Het Statuut geeft ook aan welke organen een functie hebben bij de behartiging van koninkrijksaangelegenheden. Voor wat betreft de rijkswetten zijn deze de Raad van ministers van het Koninkrijk, de Staten-Generaal en de Raad van State van het Koninkrijk. Voor wat betreft de algemene maatregel van rijksbestuur zijn in beginsel alleen de

<sup>1</sup> De behartiging van Koninkrijksaangelegenheden geschiedt door middel van wetgeving en bestuur.

ministerraad van het Koninkrijk en de Raad van State van het Koninkrijk betrokken. De concrete bestuursactiviteiten met betrekking tot Koninkrijksaangelegenheden behoren tot de uitsluitende competentie van de ministerraad van het Koninkrijk<sup>1</sup>.

Uit de functie-omschrijving «zich te beraden over de besluitvorming van de ministerraad van het Koninkrijk en desgewenst met een vertegenwoordiger daarvan van gedachten te wisselen», zou men kunnen concluderen dat de «ipc» met de rijksministerraad (of een vertegenwoordiger daarvan) overleg zal kunnen plegen over de besluitvorming in de Raad inzake Koninkrijksaangelegenheden.

De werkgroep acht het mogelijk dat de parlementen, na overleg met de respectievelijke regeringen, met de koninkrijksregering informeel afspraken maken om een «ipc» te laten functioneren, zij het met een andere taakstelling. De «ipc» kan dan namens de parlementen op geregelde tijden overleg plegen met (vertegenwoordigers van) de rijksministerraad over bepaalde zaken waaromtrent de rijksministerraad een besluit moet nemen, of voornemens is een besluit te nemen. Een «ipc» welke functionering gebaseerd is op informele afspraken tussen de rijksministerraad en de parlementen, kan in belangrijke mate bijdragen aan het terugdringen van het democratisch tekort zoals dat thans in de praktijk ervaren wordt. De parlementen van de drie landen zijn op elk moment bevoegd zich uit te spreken over voorgenomen of reeds genomen besluiten in de rijksministerraad. In voorkomende gevallen zullen de parlementen, naar aanleiding van bedoelde besluiten, meer effectief kunnen reageren wanneer zij ook tijdig daarvan op de hoogte zijn.

Een geregeld overleg van de «ipc» met de rijksministerraad, biedt de parlementen de kans om in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte te kunnen zijn van belangrijke besluiten die in de rijksministerraad genomen zijn of genomen gaan worden. Bovendien biedt het de rijksministerraad de gelegenheid kennis te nemen van standpunten van een aantal leden van de parlementen in het Koninkrijk.

#### *4.1. De functie van de «ipc»*

De taak van een op informele afspraken gebaseerde «ipc» zal bijvoorbeeld als volgt kunnen worden omschreven: «op geregelde tijden, ten behoeve van de drie parlementen, overleg te houden met de ministerraad van het Koninkrijk of met vertegenwoordigers daarvan, over zaken waaromtrent de Raad voornemens is een besluit te nemen of reeds heeft genomen».

Het overleg met de rijksministerraad kan dus alle door de Raad nog te nemen of reeds genomen besluiten betreffen. Het betreft hier besluiten die betrekking hebben op:

- onderwerpen behorende tot Koninkrijksaangelegenheden, echter voor zover die de Nederlandse Antillen en Aruba raken<sup>2</sup>;
- onderwerpen van samenwerking in landsaangelegenheden als bedoeld in artikel 38 Statuut;
- andere onderwerpen welke behandeling aan de Koninkrijksregering is opgedragen, bijv. de benoeming van de procureur-generaal, de gezaghebber etc.

Voorts kan men zich voorstellen dat in dit overleg ook informatie wordt gegeven over plannen van de Koninkrijksregering voor de komende tijd.

#### *4.2. De taken en bevoegdheden van de «ipc»*

Zoals boven aangegeven onderhoudt de «ipc» overleg met de rijksministerraad. Dit doet de «ipc» op eigen titel. Aangezien bij dit overleg

<sup>1</sup> In de ministerraad van het Koninkrijk hebben de gevolmachtigde ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zitting. Feitelijk zijn zij geen politiek verantwoordelijke ministers ten opzichte van een parlement, maar functionarissen die op instructie van hun regering handelen.

<sup>2</sup> Er zijn veel onderwerpen die op zichzelf tot de Koninkrijksaangelegenheden moeten worden gerekend, maar waarbij de Nederlandse Antillen en Aruba niet betrokken zijn. Bijvoorbeeld op het terrein van defensie. Dergelijke onderwerpen worden in de Nederlandse ministerraad behandeld.

aan de «ipc» geen bevoegdheden op grond van het Statuut zijn toebedeeld, zal zij niet zelf beslissingen met rechtsgevolgen kunnen nemen naar aanleiding van de bij dat overleg verkregen informatie. Van haar bevindingen doet de «ipc» verslag aan de drie parlementen. Daarbij zal de «ipc» wel aanbevelingen kunnen doen voor wat betreft bijvoorbeeld de door de parlementen individueel te nemen stappen, in voorkomende gevallen. In de richting van de parlementen heeft de «ipc» dus een informatieve en raadgevende taak».<sup>1</sup>

Ten aanzien van de punten die in de «ipc» besproken worden en waaromtrent verslag (en evt. aanbevelingen) wordt gedaan aan de drie parlementen, blijft ieder van de parlementen bevoegd daaromtrent zelf een uitspraak te doen. Formeel gesproken hoeven dus uitspraken van de «ipc» ook geen enkel gevolg te hebben voor de uitspraak van de parlementen in hun totaliteit. De «ipc» heeft geen andere bevoegdheden en zal dus als zodanig geen moties of amendementen kunnen voorstellen. De «ipc» houdt het overleg met (een vertegenwoordiger van) de rijksministerraad. De «ipc» kan geen afspraken maken of toezeggingen doen, die bindend zijn voor de parlementen afzonderlijk.

Het overleg zal in de regel met een vertegenwoordiger van de rijksministerraad gehouden worden en niet met de Raad in haar totaliteit. Naar de mening van de werkgroep moet de «ipc» in voorkomende gevallen ook zelf kunnen bepalen welk lid van de rijksministerraad zij wil uitnodigen. De werkgroep meent voorts dat ook de Gevolmachtigde Minister uitgenodigd kan worden, eventueel in nader te bepalen gevallen samen met zijn Minister-president.

De werkgroep stelt voor om het overleg in principe twee keer per jaar te houden. Om praktische redenen verdient het aanbeveling het tijdstip voor dit overleg te laten vallen in de periodes waarin de jaarlijkse Contactplanbijeenkomsten gehouden worden. Wel dient de mogelijkheid open gelaten te worden voor incidentele ontmoetingen tussen de rijksministerraad en de «ipc», wanneer urgente actuele zaken zulks eisen.

De ontmoetingen met de rijksministerraad of met een vertegenwoordiger daarvan kan in elk der landen plaatsvinden. Er is boven voorgesteld het overleg – in tijd – te laten samenvallen met Contactplanbijeenkomsten. Dus wanneer een Contactplanbijeenkomst in de Nederlandse Antillen of op Aruba plaats vindt, moet ook de ontmoeting tussen de «ipc» en (een vertegenwoordiger van) de rijksministerraad in dat land kunnen worden gehouden.

De technologie, met name op het gebied van informatie en communicatie, maakt enorme ontwikkelingen door. Het is daarom ook goed om nu reeds over een te komen dat een overleg als boven bedoeld, ook middels «video-conferencing» kan plaatsvinden<sup>2</sup>.

#### *4.3. De bezetting van de interparlementaire commissie*

Ieder van de drie parlementen zal een of meer leden in de «ipc» aanwijzen. Voor de continuïteit is het raadzaam de leden zoveel mogelijk voor langere tijd aan te wijzen<sup>3</sup>. Hierdoor kweekt men aan de ene kant een zekere specialisatie, terwijl aan de andere kant ook in de relatie met de rijksministerraad een zekere vertrouwensband kan worden opgebouwd.

<sup>1</sup> Gezien de raadgevende functie hoeft de «ipc» ook geen verantwoording verschuldigd te zijn aan de parlementen.

<sup>2</sup> De verwachting is dat communicatie door middel van video-conferencing, binnen een paar jaar gemeengoed zal zijn.

<sup>3</sup> Na iedere parlementsverkiezing kan elk parlement zelfde leden aanwijzen voor de komende periode.

De werkgroep stelt voor het voorzitterschap van de «ipc» te laten rouleren tussen de drie landen, steeds voor 1 jaar samenvallend met het kalenderjaar. De leden van het land dat het voorzitterschap bekleedt, beslissen zelf wie van hun «ipc»-leden de voorzittersfunctie feitelijk vervult. Het secretariaat wordt gevoerd door het land dat het voorzitterschap bekleedt. Dit land draagt ook zorg voor verdere ambtelijke ondersteuning, voor zover nodig. Naar de mening van de werkgroep kan de ambtelijke

ondersteuning vrij beperkt worden gehouden.  
Ieder land draagt zelf de kosten (bijv. kosten van reis en verblijf) die door zijn leden in de «ipc» worden gemaakt.

Voor wat betreft de gewenste omvang en de samenstelling van de «ipc» is de werkgroep niet tot een eensluidende conclusie gekomen.

#### *4.4. De interparlementaire commissie en het Contactplan*

De functie van een «ipc» zoals boven aangegeven is geheel anders dan de functie van het Contactplan. Het Contactplan is primair gericht op de gedachtenwisseling tussen (delegaties van) de parlementen van de drie landen over verschillende zaken van gemeenschappelijk belang. Aan de ene kant is het zo dat deze gedachtenwisseling zich over veel meer uitstrekt dan alleen maar de handelingen van de rijksministerraad. Aan de andere kant is aan deze gedachtenwisseling een meer informeel karakter gegeven. Er wordt hier veel aandacht gegeven aan de onderlinge relatie tussen de parlementen van de drie landen. Hét streven is vaak na te gaan welke condities moeten worden gekweekt en gestimuleerd, opdat wij zo optimaal mogelijk met elkaar kunnen samenwerken in één Koninkrijk, tot heil van onze bevolkingen.

De «ipc» houdt overleg met de rijksministerraad over zaken die door de Raad behandeld worden. Het gaat hier als het ware om een meer directe «monitoring», van de handelingen van de rijksministerraad, mede ten behoeve van de informatievoorziening van de drie parlementen. De functie van de «ipc» is veel formeler, en ook veel beperkter dan die van het Contactplan.

De werkgroep is van mening dat de invoering van een «ipc» zoals in dit verslag aangegeven, geen enkele afbreuk zal doen aan de activiteiten van het Contactplan.

Het Contactplan heeft de werkgroep verzocht om naast de invoering van een «ipc», ook alternatieven te onderzoeken. De werkgroep meent dat het Contactplan zelf misschien een alternatief zou kunnen zijn voor de «ipc». Echter vanwege de hierboven aangegeven verschillen in opzet tussen het Contactplan en de «ipc», is de werkgroep van mening dat dit niet een goed alternatief is. Andere alternatieven voor de «ipc» heeft men niet kunnen ontdekken.

### **5. Enkele andere gevallen van het democratisch deficit**

Bij de vraagstelling aan de deskundigen heeft de werkgroep ook nog een aantal andere gevallen genoemd waarbij het democratisch tekort gevoeld wordt. In verschillende van deze gevallen is het echter gebleken dat het niet goed mogelijk is om daarvoor werkbare oplossingen te vinden zonder Statuutwijziging. In een paar andere gevallen zou het tekort teruggedrongen kunnen worden wanneer men akkoord gaat met de instelling van een interparlementaire commissie, zoals hiervoor voorgesteld.

#### *5.1. Overeenkomsten tussen de drie landen van het Koninkrijk (vb.: inzake onderwijs, inzake milieu)*

*Vraag: Hoe kan de parlementaire controle in het algemeen, hoe die van de afzonderlijke landsparlementen worden versterkt, wanneer de landen onderling overeenkomsten aangaan voor wat betreft de samenwerking op terreinen die tot de zorg van de landen behoren?*

Als concreet voorbeeld van een dergelijke overeenkomst kan worden genoemd het op 5 maart 1996, tussen Aruba, Nederland en de Neder-

landse Antillen gesloten Protocol van Samenwerking op het gebied van Onderwijs.

Omdat het hier geen verdragen tussen soevereine staten betreft gelden niet de regels m.b.t. de parlementaire goedkeuring van verdragen.

In deze gevallen gaat het om overeenkomsten waarbij de landen vrijwillig besluiten om op bepaalde gebieden samen te werken. Voor die samenwerking is geen besluitvorming van de ministerraad van het Koninkrijk vereist.

In dit geval zou de invoering van een interparlementaire commissie uitkomst kunnen bieden.

Er zou dan kunnen worden afgesproken dat, wanneer het zaken met belangrijke gevolgen voor de Nederlandse Antillen en Aruba betreft, er vooraf overleg met zo'n «ipc» plaatsvindt.

### *5.2. Overeenkomsten «sui generis»*

Enkele voorbeelden van dergelijke overeenkomsten zijn:

Het op 23 februari 1996 tussen de regeringen van Nederland en de Nederlandse Antillen en het bestuurscollege van het eilandgebied Sint Maarten gesloten bestuursakkoord inzake bestuurlijke verbetering op Sint Maarten;

Het op 21 oktober 1993 tussen de regeringen van Aruba en Nederland gesloten Protocol ter invulling van het Resumé van de bilaterale gesprekken Aruba–Nederland op 24, 25 en 26 juni 1993 (protocol inzake schrapping van art. 62 van het Statuut voor het koninkrijk). N.B. het protocol werd mede-ondertekend door de oppositieleider in de Staten van Aruba.

*Vraag: Hoe kan de parlementaire controle in het algemeen, hoe die van de vertegenwoordigende lichamen van de betrokken eenheden worden versterkt wanneer de landen dergelijke overeenkomsten aangaan?*

In dit geval zou de invoering van een interparlementaire commissie uitkomst kunnen bieden.

Voor deze overeenkomsten zou dan afgesproken kunnen worden afgesproken dat er steeds overleg met zo'n «ipc» plaatsvindt en dat hier steeds de voorhangprocedure dient te worden gevolgd.

### *5.3. Oneigenlijke Koninkrijksbesluitvorming*

Hierbij kan worden verwezen naar het door de Rijksministerraad ingenomen standpunt ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen uit het in 1996 verschenen rapport Met alle Respect van de Koninkrijkscommissie van onderzoek in het kader van justitiële samenwerking tussen Aruba en Nederland (zogenaamde Commissie-De Ruiter).

*Vraag: Hoe kan voorkomen worden dat de Koninkrijksministerraad over gaat tot besluitvorming omtrent die aangelegenheden die geen Koninkrijks-aangelegenheden zijn, maar tot de autonome sfeer van de landen behoren? In hoeverre is parlementaire controle mogelijk?*

In dit geval zou de invoering van een interparlementaire commissie uitkomst kunnen bieden.

Zo'n «ipc» zou dan de gelegenheid moeten krijgen om bij overleg met de ministerraad van het Koninkrijk, ook reeds door de ministerraad van het Koninkrijk genomen besluiten aan de orde te stellen. Ook in deze gevallen

afspreken dat steeds een voorhangprocedure wordt gevolgd.

#### 5.4. Buitenlandse betrekkingen

*Vraag: Hoe kan de parlementaire controle op de uitvoering van de buitenlandse politiek van het Koninkrijk die betrekking heeft op (of raakt aan) de Nederlandse Antillen en Aruba vorm krijgen? Welke is de relatie van de Minister van Buitenlandse Zaken met de Staten-Generaal, met de Staten van de Nederlandse Antillen en met de Staten van Aruba?*

Buitenlandse betrekkingen is een aangelegenheid van het Koninkrijk. De Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken is de Minister van Buitenlandse Zaken van het Koninkrijk. Buitenlandse politiek krijgt vaker vorm door beleidsdaden dan door wetten of verdragen. Op die beleidsvorming bestaat in Koninkrijksverband geen bijzondere (Koninkrijks)controle. Wel wordt controle uitgeoefend door het Nederlandse parlement.

Ook hier is het van belang dat de parlementen tijdig geïnformeerd worden met betrekking tot de besluitvorming van de ministerraad van het Koninkrijk ten aanzien van het buitenlands beleid. Ook hier zal de interparlementaire commissie een belangrijke rol kunnen spelen. Die zal er op moeten toezien dat de Nederlandse Antillen en Aruba ten aanzien van het buitenlands beleid in de eigen regio ook een voor hen meer herkenbare rol krijgen toebedeeld.

Het verdient aanbeveling om te bezien hoe in de «rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen» zou kunnen worden geregeld dat voor verdragen die gesloten worden om uitsluitend in de Nederlandse Antillen en Aruba te gelden, de uitdrukkelijke goedkeuring bij landsverordening kan geschieden.<sup>1</sup>

#### 5.5. Vormen van parlementaire controle

*Vraag: In hoeverre zou een directe parlementaire (of een meer directe parlementaire) controle geregeld kunnen worden door introductie van:*

- a) een Koninkrijksparlement;*
- b) een parlementaire commissie samengesteld uit leden van de parlementen van de drie landen van het Koninkrijk?*

Naar de mening van de werkgroep moet bij het zoeken naar manieren om het democratisch tekort in het Koninkrijk op te heffen, ook serieus de mogelijkheid worden onderzocht om naast de drie nationale parlementen, voor de behartiging van de Koninkrijksaangelegenheden een nieuw parlementair orgaan, een Koninkrijksparlement, in te stellen. Daarvoor is echter uiteraard overeenstemming over de samenstelling noodzakelijk. Zo'n Koninkrijksparlement zal tot taak hebben samen met de Koninkrijksregering als de formele rijkswetgever op te treden en controle uit te oefenen op (de besluitvorming van) de ministerraad van het Koninkrijk. Voor de instelling van een dergelijk parlement is echter een ingrijpende wijziging van het Statuut nodig en zal waarschijnlijk pas kunnen worden gerealiseerd in het kader van een algemene herziening van het Statuut. Voor de instelling van een Koninkrijksparlement moet eerst de nodige studies worden gemaakt, met name voor wat betreft de wijze van samenstelling, inclusief de wijze waarop de leden gekozen worden, als ook voor wat betreft de juiste aan dit parlement toe te kennen bevoegdheden; dus zijn relatie tot de nationale parlementen en de relatie tussen het Koninkrijksparlement en de ministerraad van het Koninkrijk. N.B. Zo op het eerste gezicht lijkt het de werkgroep niet gewenst de mogelijkheid te scheppen dat dit parlement de ministers van het

<sup>1</sup> In dit verband wil de Werkgroep ook de aandacht vestigen op het feit dat dit voorstel eerder aan de orde is geweest begin jaren '70. Door de Raad van State is zelfs, in juli 1972, advies uitgebracht naar aanleiding van een bij de Raad, bij kabinetsmissive van 29 mei 1972, no. 61, ter overweging aanhangig gemaakt ontwerp van rijkswet met memorie van toelichting, houdende regelen betreffende de goedkeuring van internationale overeenkomsten welke, wat het koninkrijk betreft, uitsluitend voor Suriname onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen zullen gelden.

Koninkrijk naar huis kan sturen; dus de vertrouwensregel zou hier niet moeten gelden. Wel zal dit parlement besluiten van de ministerraad van het Koninkrijk moeten kunnen tegenhouden.

#### *5.6. Justitiële controle*

Een Rijkshof (constitutioneel hof) voor het Koninkrijk bestaat niet. Het Statuut zelf biedt geen oplossing voor geschillen die tussen de landen kunnen ontstaan naar aanleiding van een verschil in interpretatie van bepalingen van het Statuut. Zo kunnen er geschillen ontstaan over:

- a) de uitleg van de bepalingen van het Statuut zelf:  
(enkele voorbeelden: de naar aanleiding van de herziening van het LGO-besluit gerezen geschil ter zake van de interpretatie van art. 25 Statuut; het gerezen geschil n.a.v. het interpretatieverschil m.b.t. de bepaling van artikel art. 3 Statuut bij de regeling van de Kustwacht).
- b) de uitleg van rijksregelingen getoetst aan het Statuut. (rijkswetten en AMvRb.)
- c) de uitleg van landsregelingen getoetst aan het Statuut?

*Vraag: Is denkbaar een Rijkshof met de beslechting van dergelijke geschillen te belasten? In hoeverre biedt art. 49 Statuut daartoe een basis? Aan welke bepalingen van het Statuut zou moeten kunnen worden getoetst? Welke rechtsgang zou daarbij gevolgd moeten worden? Op welke wijze zou kunnen worden getoetst?*

Deze kwestie is nogal gecompliceerd. De werkgroep acht het nodig dat door terzake deskundigen nog nadere studie wordt gedaan met betrekking tot mogelijke oplossingen voor de beslechting van geschillen inzake interpretatie van Statutaire bepalingen, alvorens daarvoor suggesties kunnen worden aangedragen.

Daarbij is het belangrijk om onderscheid te maken tussen geschillen tussen de landen en de Koninkrijksregering omtrent de uitleg van Statutaire bepalingen, en het probleem van toetsing van het landsrecht aan Koninkrijksrecht.

Den Haag, 22 mei 2000.

D. F. Martina, voorzitter

R. M. Croes, lid

G. J. W. van Oven, lid