

Vergaderjaar 2018–2019

35 099 (R2114)

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

Nr. 11

VERSLAG

Vastgesteld 6 juni 2019

De vaste commissie voor Koninkrijksrelaties, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

1.	Algemeen	1
2.	Voorgeschiedenis	4
3.	De geschillenregeling	4
3.1	Voortgezet overleg	4
3.2	Aard van de geschillen	5
3.3	Reikwijdte van de geschillenbepaling	6
3.4	Vaststelling van het geschil	7
3.5	Geschilinstantie en consequenties van het oordeel	8
4.	Verloop van de procedure	9
4.1	Het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk	9
4.2	Beslissing op het geschil	9
5.	Artikelsgewijs	11

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Voorzieningen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen (hierna: Rijkswetsvoorstel Koninkrijksgeschillen). Graag willen zij de regering een aantal vragen stellen. Maar allereerst merken zij op dat het goed is dat er nu een wetsvoorstel voorligt, waarmee uitvoering wordt gegeven aan artikel 12a van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut) dat sinds 10 oktober 2010 geldt.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Rijkswetsvoorstel Koninkrijksgeschillen. Over het voorliggende Rijkswetsvoorstel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met verbazing en teleurstelling kennisgenomen van het Rijkswetsvoorstel Koninkrijksgeschillen. Deze leden hechten aan een goede samenwerking tussen de landen in het Koninkrijk. Een deugdelijke geschillenregeling draagt daaraan bij. Zij betreuren dat het Rijkswetsvoorstel zo laat na de staatskundige vernieuwing op 10 oktober 2010 aanhangig is gemaakt. Deze leden constateren dat het Rijkswetsvoorstel niet in lijn ligt met de opdracht van artikel 12a van het Statuut, niet overeenkomt met de uitgangspunten van het Interparlementair Koninkrijksoverleg (hierna: IPKO) van 28 mei 2015 en afwijkt van het advies van Raad van State van het Koninkrijk van 11 november 2010. Zij hebben daarom veel begrip voor de omstandigheid dat deze invulling van de geschillenregeling niet op draagvlak onder de regeringen en Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten kan rekenen. Kan de regering op de betekenis van het gebrek aan draagvlak voor de effectiviteit van de geschillenregeling reflecteren? Voornoemde leden lezen voorts dat de regering met het voorliggende rijkswetsvoorstel uitvoering verwacht te geven aan de opdracht in artikel 12a van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden. Deze leden vragen de regering te reflecteren op de toelichting van artikel 12a van het Statuut, waarin de opdracht gespecificeerd is tot «het tot stand brengen van een adequate onafhankelijke voorziening tot beslechting van juridische geschillen ten aanzien van de interpretatie van de bepalingen van het Statuut» (Kamerstuk 32213-(R1903), nr. 17). Kan de regering daarbij toelichten waarom zij het noodzakelijk acht om van de opdracht af te wijken?

De leden van de D66-fractie vragen de regering uiteen te zetten wat de Nederlandse inzet in de onderhandelingen met de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is geweest sinds het IPKO van 28 mei 2015 en de motie Van Laar (Kamerstuk 34 300 IV, nr. 12). Heeft de (Nederlandse) regering, conform de motie Van Laar, de drie uitgangspunten die op het IPKO van 28 mei 2015 zijn geformuleerd als leidraad genomen? Voorts willen deze leden de regering enkele kritische vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met de nodige zorgen kennisgenomen van het Rijkswetsvoorstel Koninkrijksgeschillen. Deze leden onderschrijven van harte het uitgangspunt dat het Statuut dient te voorzien in een regeling voor geschillen over de interpretatie van bij of krachtens het Statuut bepaalde onderwerpen tussen de landen van het Koninkrijk. Zij vinden het van groot belang dat de geschillenregeling op draagvlak van alle landen kan rekenen. Wat vindt de regering in dit verband van de stelling van hoogleraar Staatskundige Vernieuwing prof. Van Rijn dat een dergelijke regeling zonder draagvlak onaanvaardbaar is? In dat verband is ook de constatering van de Raad van State van het Koninkrijk relevant dat het voor het slagen van een geschillenregeling van belang is dat de betrokken partijen zoveel mogelijk overeenstemming bereiken over de invulling van die regeling. Daarnaast vragen de aan het woord zijnde leden of de voorliggende geschillenregeling in lijn is met de maatstaven van evenredige gezagsverhoudingen. Binnen het Koninkrijk dient immers de autonomie van de afzonderlijke landen geëerbiedigd worden en het is de vraag hoe het huidige Rijkswetsvoorstel zich daartoe verhoudt. Deze leden constateren tot hun grote spijt dat op dit moment een gezamenlijk draagvlak ontbreekt. Zij roepen, in navolging van de door de gehoorde deskundigen, de regering ertoe op het huidige Rijkswetsvoorstel in te trekken en samen met de landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba een geschillenregeling vorm te geven die wel door de landen gedragen wordt. Wat vindt de regering van het idee om enkele gezagheb-

bende juristen of oud-politici te vragen in goed overleg met de autoriteiten van alle landen van het Koninkrijk een proeve van geschillenregeling te ontwerpen, waarna de besluitvorming hierover kan worden voortgezet?

De leden van de SP-fractie vinden het buitengewoon vreemd dat een geschillenregeling aan de Kamer wordt voorgelegd die niet kan rekenen op de steun van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Wanneer heeft de Staatssecretaris voor het laatst met deze landen overlegd over een gezamenlijk wetsvoorstel en waarom is dat toen niet gelukt? Acht hij het net als de leden van de SP-fractie veel beter om alsnog tot een gezamenlijk voorstel te komen? Deze leden vragen ook waarom het zo moeilijk is om tot een gezamenlijke regeling te komen. Deelt de Staatssecretaris hun vermoeden dat een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden van de landen in het Statuut mede een oorzaak is van geschillen tussen de landen? Deelt hij de opvatting dat een goede geschillenregeling alleen mogelijk is als die verantwoordelijkheden tussen de landen duidelijk zijn? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is hij bereid om in het verlengde van dit voorstel voor een geschillenregeling samen met de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten gesprekken te beginnen over een nadere invulling van de verantwoordelijkheden, in het bijzonder die verantwoordelijkheden die voortkomen uit de waarborgfunctie?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Rijkswetsvoorstel Koninkrijksgeschillen. Deze leden hechten er zeer aan dat de geschillenregeling niet alleen voldoet aan de opdracht die voortvloeit uit artikel 12a van het Statuut, maar achten nog meer van belang dat de geschillenregeling de geschillen tussen de landen en het Koninkrijk zal oplossen. Deze leden zijn er allerminst van overtuigd dat de nu voorgestelde regeling aan dat laatste doel kan gaan voldoen. Zij moeten immers constateren dat de besturen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zich niet in de voorliggende regeling kunnen vinden. Het is bovendien een regeling die niet past bij de wens van de Kamer zoals die tot uitdrukking is gebracht in de motie Van Laar waarin gevraagd werd om bij de vormgeving van de geschillenregeling aan te sluiten bij de wens van het IPKO. Met name aan de wens om geschilbeslechting te laten plaatsvinden door middel van een bindende uitspraak is niet tegemoet gekomen. Nog los van wat de aan het woord zijnde leden nog aan inhoudelijke kanttekeningen hebben, betekent het feit dat geen draagvlak bestaat voor de voorgestelde regeling al dat de regeling op zijn best een valse start kan maken en op zijn slechtst bij voorbaat al mislukt is. Kunt u hier uitgebreid op ingaan? Deze leden begrijpen dat gezien de langlopende voorgeschiedenis de regering eindelijk tot een geschillenregeling wil komen, maar waarom leidt dat juist tot een regeling die eerder voor meer onenigheid binnen het Koninkrijk zorgt dan minder?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het Rijkswetsvoorstel Koninkrijksgeschillen. Deze leden hechten groot belang aan een zorgvuldige uitwerking van artikel 12a van het Statuut. Wat hen betreft dient deze geschillenregeling bij te dragen aan een vruchtbare samenwerking binnen het Koninkrijk. Daarvoor achten deze leden van belang dat alle vier de landen binnen het Koninkrijk zich in de uitwerking van artikel 12a kunnen herkennen. De leden stellen derhalve de volgende vragen. Deelt de regering de opvatting dat het van belang is dat alle vier de landen uit het Koninkrijk zich kunnen herkennen in de uitwerking van artikel 12a? Verder vragen de aan het woord zijnde leden of de regering kan aangeven wat de overweging is geweest om een geschillenregeling voor te stellen die niet op steun van drie van de vier landen uit het Koninkrijk kan rekenen, en op welke wijze wel gezocht is naar een dergelijke consensus. Hoe verwacht de regering dat een voorstel dat op

dergelijke weerstand stuit, zal leiden tot een effectieve praktijk voor de beslechting van geschillen die door alle partijen als gezaghebbend en rechtmatig wordt ervaren? In dit licht verwijzen zij naar de motie Van Laar. Kan de regering toelichten hoe elk van deze drie uitgangspunten in de ogen van de regering zijn verwezenlijkt in voorliggend voorstel? Waar is afgeweken van de uitgangspunten, ontvangen deze leden graag een nadere toelichting waarin wordt gemotiveerd waarom het door de Kamer voorgestelde uitgangspunt niet passend werd geacht.

2. Voorgeschiedenis

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de thans voorgestelde uitwerking van artikel 12a van het Statuut overeenkomt met de ambitie waarmee in 2010 artikel 12a in het Statuut is opgenomen? Werd destijds niet gedacht aan een volledig onafhankelijke behandeling van geschillen en deelt de regering de mening, zoals die door verschillende deskundigen naar voren wordt gebracht, dat de thans voorziene regeling niet volledig onafhankelijk is, nu uiteindelijk de Rijksministerraad op basis van zwaarwegende gronden het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk naast zich neer kan leggen? Kan de regering aangeven welke overwegingen, ervaringen en afwegingen hebben geleid tot de uitwerking van de geschillenregeling – met name op het vlak van de onafhankelijkheid – zoals die thans voorligt? Ziet de regering op termijn een scenario waarin op dit vlak meer toegewerkt wordt naar een regeling die overeenkomt met de intenties van 2010?

De leden van de D66-fractie lezen dat het onderhavige voorstel op twee wezenlijke onderdelen afwijkt van het ontwerp dat bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging is gebracht. De regering geeft aan dat de wijzigingen met betrekking tot de aard van de geschillen en de geschilinstantie geen verband houden met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Deze leden menen dat de onderdelen van de geschillenregeling zoals de aard van het geschil, de reikwijdte, de geschilinstantie en de consequentie van het oordeel in samenhang moet worden gezien. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten waarom zij het gewijzigde Rijkswetsvoorstel niet opnieuw ter overweging aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft voorgelegd.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat er geruime tijd overheen is gegaan voordat een daadwerkelijk voorstel inzake de geschillenbeslechting is voorgelegd. Deze leden vragen de regering om precies weer te geven hoe de totstandkoming van het huidige Rijkswetsvoorstel Koninkrijksgeschillen is vormgegeven: op welke momenten is inbreng van de andere landen gevraagd en hoe is deze inbreng precies gebruikt bij de vormgeving van de voorgestelde regeling? Op welke wijze is de geuite wens verwerkt om in de voorgestelde geschillenregeling voldoende ruimte te geven aan bemiddeling en *mediation*? De aan het woord zijnde leden vragen of de voorgestelde geschillenregeling bij gebrek aan draagvlak ook zal inboeten aan gezag, met alle gevolgen van dien voor de onderlinge Koninkrijksverhoudingen.

3. De geschillenregeling

3.1 Voortgezet overleg

De leden van de CDA-fractie zouden graag willen weten hoe vaak gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van voortgezet overleg, zoals beschreven in artikel 12 van het Statuut. Begrijpen deze leden het goed dat, nu de geschillenregeling door de regering gezien wordt als een stap

binnen het proces van voortgezet overleg, naar verwachting in slechts een fractie van deze zaken de geschillenregeling toegepast zal worden? Of verwacht de regering juist een «aanzuigende werking» waardoor eerder en vaker van het voortgezet overleg gebruik zal worden gemaakt? In dit verband vragen de aan het woord zijnde leden de regering te reageren op de kritiek van prof. Hoogers dat het Rijkswetsvoorstel Koninkrijks geschillen materieel een wijziging van het Statuut is, doordat het leidt tot een extra stap in de in artikel 12 van het Statuut beschreven procedure voor voortgezet overleg.

De leden van de D66-fractie vragen de regering een indicatie te verstrekken hoe vaak de procedure van het voortgezet overleg is ingeroepen.

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat de gevolmachtigde Ministers van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten in de Rijksministerraad een lokaal veto of intern appel kunnen uitspreken, dat vervolgens in voortgezet overleg wordt besproken. Deze leden vragen hoe dit voortgezet overleg concreet zal plaatsvinden. Blijft de samenstelling van het voortgezet overleg gelijk aan die van de (reguliere) Rijksministerraad? Volgt het voortgezet overleg gelijk op de Rijksministerraad zelf? Wat valt te verwachten van onderlinge geschiloplossing als de getalsmatige verhouding in de Rijksministerraad, waarbinnen sprake is van het geschil, hetzelfde blijft? Hoe wordt bemiddeling en *mediation* onder die omstandigheden gestimuleerd en hoe groot acht u de kans dat het door (één der) landen ingebrachte geschil in het voortgezet overleg ten voordele van die landen wordt beslecht? Is deze voorgestelde geschillenregeling niet juist een bevestiging van het democratische deficit van ongelijke stemverhoudingen tussen de landen die haaks staat op de eerder vanuit het IPKO gegeven opdracht?

3.2 Aard van de geschillen

De leden van de VVD-fractie lezen dat het Rijkswetsvoorstel Koninkrijks geschillen uitsluitend ziet op juridische geschillen die voor beslechting in aanmerking komen. Geschillen van bestuurlijke en politieke aard vallen buiten de geschillenregeling. Deze leden kunnen zich vinden in het voorstel om uitsluitend juridische geschillen voor beslechting in aanmerking te laten komen, maar zij vragen om een verduidelijking. Wat wordt onder juridische geschillen verstaan? Gaat het om de juridische interpretatie van statutaire normen en waarden ter uitvoering daarvan, dus om zaken die het Statuut raken? In hoeverre gaat het nu om uitsluitend juridische geschillen? Het is namelijk niet uit te sluiten dat geschillen met een belangrijke bestuurlijke component zullen voorkomen. In hoeverre kan een onderscheid worden gemaakt tussen juridische geschillen en bestuurlijke kwesties? Wat als het in een kwestie om juridische en bestuurlijke kwesties gaat?

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd hoe de nieuwe geschillenregeling in de praktijk zou gaan werken. Graag leggen zij een voorbeeld voor. Stel dat Nederland door het Europees Hof voor de rechten van de Mens veroordeeld zou worden tot het betalen van een schadevergoeding omdat in één van de andere landen een verdachte onder inhumane omstandigheden zit opgesloten. Stel dat onduidelijkheid ontstaat of Nederland, dat als Europees onderdeel van het Koninkrijk door het Europese Hof wordt aangesproken, of het autonome land waar deze schending heeft plaatsgevonden deze boete zou moeten betalen. Deze leden vragen of hier mogelijk sprake zou zijn van een geschil in het kader van de nieuwe geschillenregeling. Zij vragen ook of hier sprake zou zijn van een juridisch of van een politiek geschil. Zouden Nederland of het

autonome land in dit geval een beroep zou kunnen doen op deze regeling? Stel dat Nederland de mening is toegedaan dat dit niet een zaak is van het Koninkrijk, maar een aangelegenheid van het autonome land, dat daarom de boete betaald zou moeten betalen. Stel dat het autonome land van mening is dat dit een aangelegenheid is van het Koninkrijk, omdat Nederland door het Europees Hof is aangesproken, en daarom de boete zou moeten betalen. Hoe zou de nieuwe geschillenregeling in dit voorbeeld gaan werken en wat zou mogelijk de uitkomst kunnen zijn?

Bij de leden van de ChristenUnie-fractie heerst onduidelijkheid over de keuze om enkel juridische geschillen binnen het kader van de geschillenregeling te laten vallen. Graag krijgen deze leden nader inzicht in de achterliggende redenen alsook de interpretatie die aan deze keuze mag worden gegeven. Kan de regering daarbij ook ingaan op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk dat de belangenafweging bij geschillen per definitie politiek-bestuurlijke elementen bevat?

3.3. Reikwijdte van de geschillenbepaling

De leden van de CDA-fractie vragen de regering helder uiteen te zetten welke besluiten van de Gouverneur als orgaan van het Koninkrijk wel en niet onder de werking van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen komen te vallen? Ontstaat met deze geschillenregeling niet het gevaar dat de Gouverneur in de uitvoering van zijn werkzaamheden meer dan voorheen geremd wordt in het adequaat kunnen nemen van besluiten?

De leden van de D66-fractie vragen de regering een overzicht te bieden in welke bijzondere Rijkswetten of een algemene maatregel van rijksbestuur (hierna: AMvRB) reeds in een eigen beroepsgang voorzien en samen te vatten hoe de betreffende beroepsgangen eruit zien.

Zij vragen de regering toe te lichten of Rijkswetten en AMvRB'n waarover de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft geadviseerd, nadat zij zijn bekrachtigd, openstaan of worden uitgesloten voor geschilbeslechting door de voorgestelde regeling. Als alle Rijkswetten en AMvRB'n waarover de Afdeling advisering adviseert worden uitgesloten, hebben Aruba, Curaçao en Sint Maarten dan een mogelijkheid om bezwaren aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk kenbaar te maken? Kan de regering toelichten op welke manier een interpretatiegeschil over een Rijkswet of AMvRB voorgelegd kan worden?

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom een geschillenregeling alleen zou moeten gelden voor geschillen tussen een land of landen met het Koninkrijk? Acht u een geschillenregeling voor geschillen tussen landen onderling wenselijk? Kan het nu voorliggend voorstel daartoe dienen en worden aangepast? Of acht u het enkel gewenst dat de landen voor het oplossen van onderlinge geschillen gebruikmaken van de mogelijkheid die artikel 38a van het Statuut biedt voor het vaststellen van een onderlinge geschillenregeling?

Wat betreft de reikwijdte van de geschillenregeling hebben de leden van de PvdA-fractie de volgende vragen. Zij lezen dat de geschillen over voorstellen van Rijkswetten of ontwerpAMvRB'n niet voorgelegd kunnen worden. Waarom is dat het geval? Is dat louter omdat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk over dergelijke zaken al eerder heeft geadviseerd of zijn er andere meer inhoudelijke gronden? Het komt de aan het woord zijnde leden voor dat ook geschillen over bijvoorbeeld Rijkswetten of AMvRB'n, zo leert het verleden, kunnen bestaan. Anderen wezen in dit verband op conflicten rondom de Rijkswet Kustwacht begin jaren '90, de Rijkswet personenverkeer en de AMvRB die

de bevoegdheden tot het organiseren van de Statenverkiezingen op Curaçao in 2017 in handen van de Gouverneur legde. Moeten niet juist ook geschillen over voorstellen van Rijkswet en ontwerpAMvRB'n aan een onafhankelijke geschillenbeslechter voorgelegd kunnen worden? De politieke vertegenwoordigers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen immers al niet mee stemmen over voorstellen van Rijkswet noch invloed uitoefenen op ontwerpAMvRB'n. Kunt u er nader op ingaan waarom geschillen over voorstellen van Rijkswetten of ontwerpAMvRB'n niet voorgelegd kunnen worden? Mocht dat te maken hebben met het feit dat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk reeds eerder daarover heeft geadviseerd, dan vragen de aan het woord zijnde leden of dit niet eerder iets zegt over de geschiktheid van de Afdeling als geschillenbeslechter. Naar de mening zijn het geven van advies vooraf en het – zij het niet bindend – adviseren in het kader van een geschil achteraf twee verschillende zaken waarbij andere afwegingen moeten worden gemaakt. Bij de advisering vooraf gaat het daarbij niet alleen om juridische aspecten maar gaat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ook in op politiek-bestuurlijke en economische kanten van een voorstel. Bovendien is geschillenbeslechting tot nu toe geen taak van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat als gekozen wordt voor het enkel beslechten van zuiver juridische geschillen, een echt onafhankelijke geschillenbeslechter die niet eerder bij de totstandkoming van een Rijkswet of AMvRB betrokken is geweest de voorkeur geniet. Kunt u hier op ingaan? Mocht gekozen worden voor een regeling waarbij naast de juridische kant van de zaak ook de politiek-bestuurlijke context betrokken kan worden, zou naar de mening van deze leden de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk meer geschikt zijn als geschillenbeslechter. Kunt u ook hier op ingaan?

3.4 Vaststelling van het geschil

De leden van de D66-fractie lezen met ontzetting dat de voorzitter van de Rijksministerraad kan beslissen dat een verzoek tot geschillenbeslechting kan worden afgewezen. Deze leden kunnen zich niet voorstellen dat een partij, die waarvan de rechtmatigheid van diens beslissing ter discussie komt te staan, eigenstandig kan besluiten om de toetsing van diens beslissing af te houden. Zij vragen de regering deze bevoegdheid nader te motiveren.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat in het geval voortgezet overleg niet leidt tot het beslechten van het geschil, de voorzitter van de Rijksministerraad bij uitzondering kan beslissen dat een verzoek om geschillenbeslechting kan worden afgewezen. Het moet dan gaan om een zwaarwegend belang van het Koninkrijk dat onverwijld besluitvorming vergt. Deze leden vragen de regering aan te geven aan wat voor situaties moet worden gedacht waarin deze vergaande bevoegdheid kan worden toegepast.

De leden van de PvdA-fractie delen de mening dat een Gevolmachtigd Minister van het land dat het geschil aangaat zelf een geschil aan de Afdeling advisering van de Raad van State kan voorleggen. De Gevolmachtigde Minister mag in het geval hij bezwaar heeft tegen een voorgenomen voorziening van de Rijksministerraad op grond van het bestaande artikel 12, tweede lid, van het Statuut eerst verzoeken om voortgezet overleg. Acht u het mogelijk en wenselijk om, in het geval dit voortgezet overleg niet tot overeenstemming leidt en voordat een geschil aan de Afdeling advisering wordt voorgelegd, een vorm van mediation mogelijk te maken? Naar de mening van deze leden kan dat onnodige

escalatie van een geschil voorkomen en kan de uitkomst van een mediation bijdragen aan draagvlak voor de gevonden oplossing. De aan het woord zijnde leden lezen voorts dat de voorzitter van de Rijksministerraad een verzoek tot geschilbeslechting kan doorkruisen indien «een zwaarwegend belang van het Koninkrijk onverwijld besluitvorming vereist». Deze leden hechten aan meer duidelijkheid op dit punt, met name omdat onduidelijk hierover niet zal meehelpen aan het oplossen van een geschil dat een van de landen aan de geschillenbeslechter wil voorleggen. De aan het woord zijnde leden willen dan ook weten wanneer sprake is van een dergelijk zwaarwegend belang? Welke criteria gelden wil er sprake zijn van die zwaarwegendheid? Kunt u concrete voorbeelden noemen van mogelijk zwaarwegende belangen? Is een besluit van de voorzitter van de Rijksministerraad om een verzoek tot geschilbeslechting te blokkeren een beschikking in de zin van het bestuursrecht? Bestaan er bezwaarmogelijkheden voor de Gevolmachtigd Minister indien de voorzitter van de Rijksministerraad een verzoek tot geschilbeslechting blokkeert? Zo ja, bij wie? Zo nee, waarom niet? Daarnaast vragen voornoemde leden te specificeren wanneer sprake is van noodzaak tot onverwijld besluitvorming? Wat is noodzaak in dit verband? Welke criteria gelden voor noodzakelijkheid? Kunt u concrete voorbeelden noemen?

3.5 Geschilinstantie en consequenties van het oordeel

De leden van de VVD-fractie lezen dat wordt voorgesteld om de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk te bekleden met de bevoegdheid om ter zake van een Koninkrijksgechil advies uit te brengen. Het is vervolgens aan de Rijksministerraad om over het geschil te beslissen. Deze leden vragen de regering nader uiteen te zetten waarom wordt voorgesteld om de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk te bekleden met de bevoegdheden om ter zake van een Koninkrijksgechil advies uit te brengen. In het IPKO van 28 mei 2015 zijn als opties genoemd: de Hoge Raad, een nieuw onafhankelijk Gemeenschappelijk Hof voor Geschillenbeslechting of een ander Hoog College van Staat. Zijn er nog andere mogelijkheden? Zo ja, welke zijn dat? In hoeverre zijn andere mogelijkheden door de regering overwogen? Waarom is daar niet voor gekozen? Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende opties, inclusief de door het IPKO genoemde mogelijkheden?

De leden van de D66-fractie lezen in de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (d.d. 11 november 2010 met het kenmerk W03.10.0370/II/K) dat de Afdeling opmerkt «dat aan eisen van onafhankelijkheid wordt voldaan als de procedure eindigt in een bindende beslissing, als de beslissing wordt genomen door een instantie die voldoet aan eisen van onafhankelijkheid, en als de procedureregels de onafhankelijkheid, en ook de onpartijdigheid, voldoende waarborgen». Deze leden vragen de regering waarom zij het niet nodig acht om de onafhankelijkheid van deze geschillenregeling te borgen. Acht de regering deze geschillenregeling effectief als onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de geschillenregeling bij voorbaat ter discussie staat?

De aan het woord zijnde leden lezen in voornoemde voorlichting dat de Afdeling advisering opmerkt dat als gekozen wordt voor Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk als geschilinstantie, dat op voldoende afstand dient te gebeuren van de Afdeling advisering van de Raad van State. Deze leden vragen de regering te motiveren waarom zij tegen het advies de Afdeling advisering als geschilinstantie aanwijst.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State reeds bevoegd is om in bestuursrechtelijke

zaken tussen Nederlandse overheden een uitspraak te doen. Kan de regering een indicatie geven hoe vaak bestuursrechtelijke geschillen tussen Nederlandse overheden voorkomen en de aard van de meest voorkomende geschillen duiden?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom op cruciale onderdelen van het huidige Rijkswetsvoorstel is afgeweken van de wens van de Raad van State van het Koninkrijk en van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten om te voorzien in een onafhankelijke en bindende beslissing van de aangewezen instantie. Waarop is de gedachte gebaseerd dat met het huidige Rijkswetsvoorstel Koninkrijksgeschillen wordt voorkomen dat een geschil lang blijft voortduren? Wat valt op dat punt te verwachten van een geschillenregeling die inmiddels zelf voorwerp van geschil is geworden? Waarom is geen gehoor gegeven aan het door het IPKO gezamenlijk ingenomen standpunt dat een Hoog College van Staat zou moeten worden aangewezen om bindende oordelen te geven over een Koninkrijksgeschil?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat wordt voorgesteld om de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk de bevoegdheid tot het uitbrengen van een advies te geven. Thans mogen de regering, de Eerste en de Tweede Kamer de Afdeling advisering al verzoeken om voorlichting te geven over aangelegenheden met betrekking tot wetgeving. Kunnen dat ook geschillen zijn tussen landen en het Koninkrijk? Zo nee, waarom niet? Mogen alle landen van het Koninkrijk om voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk vragen? Zo ja, mag dat ook over juridische geschillen over de interpretatie van het Statuut gaan? Wat voegt de voorliggende geschillenregeling op dit punt toe aan de bestaande mogelijkheid tot het vragen van voorlichting, nu in het voorliggend Rijkswetsvoorstel de Rijksministerraad het laatste woord over een geschil houdt? Zo nee, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het oordeel over het geschil bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk vandaan komt. Hoewel deze leden de Afdeling advisering zeer hoog achten, kunnen zij zich voorstellen dat bij behandeling van een geschil wordt gekozen voor een orgaan dat verder van het wetgevingsproces afstaat. Daarom vragen zij welke mogelijkheden de regering ziet de behandeling bij een separaat orgaan neer te leggen, eventueel aan de hand van een aparte en onafhankelijke kamer binnen de Raad van State.

4. Verloop van de procedure

4.1 Het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk

De leden van de VVD-fractie lezen dat wordt voorgesteld om een procedure per geschil te voeren. Hoe is dat gegarandeerd? Zouden er in feite niet meerdere procedures per geschil kunnen plaatsvinden door steeds een andere insteek te kiezen? Wie beslist of over een geschil al een procedure heeft plaatsgevonden, is dat de Afdeling Advisering van de Raad van State van het Koninkrijk?

4.2 Beslissing op het geschil

De leden van de VVD-fractie lezen dat de raad van Ministers van het Koninkrijk over het geschil beslist nadat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk advies heeft uitgebracht. Bij zwaarwegende gronden kan de raad van Ministers afwijken van het oordeel van de

Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Deze leden vragen de regering nader in te gaan op zwaarwegende gronden. Wanneer is sprake van zwaarwegende gronden? Is hierbij artikel 26 lid 10 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten in beschouwing genomen? In hoeverre zouden de daar genoemde gronden in te passen zijn in het onderhavige Rijkswetsvoorstel? De raad van Ministers van het Koninkrijk beslist uiteindelijk over het geschil dat vervolgens in de Staatscourant wordt gepubliceerd. Wat is de status van het besluit van de raad van Ministers? Is dat een koninklijk besluit? In hoeverre zou dat voor de hand liggen?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is meer invulling te geven aan het begrip «zwaarwegende gronden» zoals geformuleerd in artikel 8 van het voorstel. Deelt de regering het standpunt dat dit criterium in hoge mate de werking van de geschillenregeling kan bepalen en dat het daarom op zijn plaats is meer woorden en uitwerking te besteden aan dit begrip, juist ook om allen die betrokken zijn bij het Koninkrijk op dit punt zekerheid en vertrouwen te geven?

De leden van de D66-fractie merken op dat de Afdeling advisering van Raad van State van het Koninkrijk op drie momenten voorlichting heeft verstrekt over de geschillenregeling (11 november 2010 met het kenmerk W03.10.0370/II/K en Kamerstukken 35099-(R2114), nrs. 4 en 10). Deze leden concluderen dat samengevat de Afdeling advisering adviseert om de behandeling van juridische geschillen te beëindigen met een bindende beslissing van de geschilinstantie en de behandeling van politiek-bestuurlijke geschillen tot het politiek-bestuurlijk domein te laten behoren. Deze leden vragen de regering toe te lichten waarom zij bij de keuze om alleen zuiver juridische geschillen aanhangig te maken het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk niet heeft gevolgd om de procedure te eindigen door een bindende beslissing door de geschilinstantie. Zij vragen de regering uiteen te zetten welke gevolgen zij verwacht als de beslechting van juridische geschillen zou eindigen in een bindend oordeel van de geschilinstantie.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Rijksministerraad vanwege zwaarwegende gronden kan afwijken van het oordeel van de Afdeling advisering van Raad van State van het Koninkrijk inzake het geschil. Deze leden vinden het opmerkelijk dat een bestuursorgaan over een oordeel over diens juridisch handelen zelfstandig kan besluiten zich daar niet aan te houden. Zij vragen de regering uitputtend te benoemen welke zwaarwegende gronden zij ziet die aanleiding kunnen geven om van het oordeel van de geschilinstantie af te kunnen wijken. Kan de regering toelichten waarom zij voor een open grond kiest in plaats van de gronden te benoemen?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de uiteindelijke beslissing van de Rijksministerraad op het geschil in beginsel niet afwijkt van het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk, tenzij zwaarwegende gronden daartoe aanleiding geven. Deze leden vragen zich af waarom niet voor een bindende uitkomst gekozen is. Zij kunnen zich voorstellen dat de zwaarwegende gronden in de procedure dienen te worden ingebracht en als context moeten dienen voor de beslechting van het geschil door de onafhankelijke arbiter. Aan wat voor omstandigheden moet worden gedacht die zich als zwaarwegende gronden laten kwalificeren, en waarom is er niet voor gekozen om ook de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk zich hierover te laten uitspreken?

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk een advies uitbrengt dat niet bindend is. Deze leden begrijpen niet waarom geen sprake van een bindend besluit kan zijn. Van een onafhankelijke vorm van geschillenbeslechting kan naar de mening van deze leden geen sprake zijn indien uiteindelijk de Rijksministerraad over een geschil beslist, ook al mag de Rijksministerraad alleen van een advies van de Afdeling afwijken als «zwaarwegende gronden» daartoe aanleiding geven. De aan het woord zijnde leden willen dan ook weten wanneer sprake is van dergelijke zwaarwegende gronden? Welke criteria gelden er, wil er sprake zijn van een dergelijke zwaarwegendheid? Kunt u concrete voorbeelden noemen van mogelijk zwaarwegende gronden? Kan bijvoorbeeld de Rijksministerraad bepalen dat het advies niet enkel over een juridisch geschil ging of het advies niet enkel van juridisch aard is? Kan dat een zwaarwegende grond zijn om van een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk af te wijken? De aan het woord zijnde leden menen dat aangenomen mag worden dat een geschil dat aan de Afdeling advisering wordt voorgelegd, nadat voortgezet overleg eerder niet tot overeenstemming heeft geleid, al snel over zwaarwegende zaken zal gaan. Daarbij zal de geschilbeslechter al rekening houden met alle relevante feiten en omstandigheden. Temeer daar een advies alleen over een juridisch geschil mag gaan, zien deze leden niet in waarom de Rijksministerraad daar nog zeggenschap over zou moeten hebben. Waarom dan toch nog een laatste woord voor de Rijksministerraad? Daarmee komt de vraag op of er dan nog wel sprake is van een geschillenregeling waarbij een onafhankelijk oordeel de doorslag geeft. Voornoemde leden zouden in dit verband ook nog eens willen wijzen op de wens van de Kamer om tot een geschillenregeling met een bindend te komen, zoals verwoord in de motie Van Laar.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat kritiek vanuit Curaçao, Sint Maarten en Aruba, maar ook vanuit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk, zich onder andere richt op het feit dat het oordeel dat wordt gegeven over het geschil niet bindend is. Deze leden vragen of het juist is dat een bindend, onafhankelijk oordeel wel uitgangspunt was van het oorspronkelijke artikel 12a zoals ook bij het rondetafelgesprek Geschillenregeling van 29 mei jl. werd gememoreerd. Deze leden hechten zeer aan een volledige uitwerking van artikel 12a conform de bij totstandkoming gemaakte afspraken en gaan ervan uit dat ook de regering dit vanuit het belang van behoorlijk bestuur onderschrijft. Waarom is gekozen voor een niet-bindend oordeel waarvan op zwaarwegende gronden kan worden afgeweken? Aan welke zwaarwegende gronden wordt gedacht en in welke gevallen ziet de regering voor zich dat deze gronden niet in de overweging van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk zijn meegenomen?

5. Artikel 10

Voorgesteld wordt om de regeling binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Rijkswet te evalueren. De leden van de VVD-fractie vragen de regering wat precies zal worden geëvalueerd. Hoe zal de evaluatie eruit zien? Wordt ook geëvalueerd of, als zich geschillen aandienen, uiteindelijk steeds de conclusie wordt getrokken dat geen advies kan worden uitgebracht omdat geen sprake is van geschillen en er dus in feite geen gebruik van de regeling wordt gemaakt? Wie zal de evaluatie uitvoeren?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering voorziet dat de evaluatie van deze Rijkswet tot stand zal komen. Deze leden juichen de evaluatiebepaling toe, maar vragen hoe bij een beperkt aantal te verwachten geschillen een evaluatiecommissie tot een gedegen oordeel

kan komen. Kunnen de leden van de evaluatiecommissie kennisnemen van de overwegingen binnen de Rijksministerraad op dit punt? Kunnen zij ook kennisnemen van zaken die niet zijn voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk? Mogen zij daarvan verslag doen?

De leden van de D66-fractie lezen in de voorlichting die de Raad van State van het Koninkrijk heeft verschaft aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 35 099-(R2114), nr. 10) dat de Afdeling advisering opmerkt dat, nu het draagvlak voor de voorgestelde geschillenregeling ontbreekt, een goede evaluatie van de regeling en de gewenste aanpassingen des te urgenter zijn. Deze leden vragen de regering toe te lichten hoe zij de evaluatieopdracht voor haar ziet en of zij overeenstemming met alle betrokkenen verwacht te bereiken.

De voorzitter van de commissie,
Paternotte

De griffier van de commissie,
De Lange