ARTIKELEN

Naar eigen orderegels voor de rijksministerraad

Mr. C.M.A.M. Duijf*

Sinds 1954 vergaderen de rijksministerraad en de Nederlandse ministerraad volgens hetzelfde reglement van orde. Met het oog op de ervaringen die met name sinds 2010 zijn opgedaan, is het tijd om de rijksministerraad eigen orderegels te geven. Hiermee zou recht worden gedaan aan de eigenstandige positie die de rijksministerraad in het Koninkrijk inneemt. Ook zou het de Caribische landen in staat stellen om hun inbreng, en daarmee hun vertegenwoordiging in de Koninkrijksregering, beter voor te bereiden en waar te maken.¹

1. Inleiding

In zijn recent verschenen boek *Verdeeld Koninkrijk* pleit Paul Comenencia, Staatsraad van het Koninkrijk, voor een nieuw elan in Koninkrijksrelaties. Daartoe doet hij een aantal aanbevelingen, waaronder het versterken van de vertegenwoordiging van de Caribische landen in Den Haag. Hierbij wijst hij met name op het belang van de (kabinetten van de) gevolmachtigde ministers, die de Caribische landen vertegenwoordigen in de Raad van ministers van het Koninkrijk (hierna: de rijksministerraad).²

In deze bijdrage sta ik stil bij de mogelijkheden die er zijn om de gevolmachtigde ministers beter in staat te stellen hun vertegenwoordigende rol in de rijksministerraad waar te maken. Dit vanuit het standpunt dat de huidige werkwijze enkele elementen bevat die voorbereiding op besluitvorming in de rijksministerraad voor de Caribische landen bemoeilijken. Dit is onwenselijk, niet in de laatste plaats omdat de rijksministerraad niet alleen bevoegdheden heeft ten aanzien van ‘zuivere’ koninkrijksaangelegenheden, maar ook ten aanzien van terreinen waarop de landen naar de letter van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) autonoom zijn. Om deze problemen het hoofd te bieden doe ik in deze bijdrage een voorstel om specifieke orderegels voor de rijksministerraad tot stand te brengen. Uiteraard moet dit voorstel gezien worden als een

* Mr. C.M.A.M. Duijf is werkzaam als wetgevingsadviseur bij de Directie Advisering van de Raad van State en als docent Internationaal Publiekrecht aan de Vrije Universiteit en Amsterdam University College. Zij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.

1 Dit artikel is bijgewerkt tot 1 augustus 2020.

2 P. Comenencia, *Verdeeld Koninkrijk. Pleidooi voor nieuw elan in Koninkrijksrelaties*, Utrecht: Eburon 2020, p. 139 (hierna: Comenencia 2020).

(klein) onderdeel van een bredere aanpak om het gesprek over Koninkrijksrelaties te faciliteren en te verdiepen.³

In deze bijdrage worden allereerst de bevoegdheden van de rijksministerraad uiteengezet (par. 2). Daarna ga ik in op het thans geldende reglement van orde (par. 3) Vervolgens zet ik uiteen waarom afzonderlijke orderegels voor de rijksministerraad noodzakelijk zijn (par. 4). Tot slot ga ik in op de concrete aanpassingen die mijns inziens nodig zijn (par. 5).

2. Bevoegdheden en werkterrein van de rijksministerraad

De rijksministerraad is sinds de inwerkingtreding van het Statuut hét uitvoerend orgaan van het Koninkrijk. De rijksministerraad bestaat uit de Nederlandse ministerraad en één gevolmachtigde minister per Caribisch land van het Koninkrijk.⁴ Van 1954 tot 1975 waren Suriname en de Nederlandse Antillen op die manier vertegenwoordigd in de Koninkrijksregering, die gevormd wordt door de rijksministerraad en de Koning.⁵ In 1986 werd Aruba een afzonderlijk land binnen het Koninkrijk en vaardigde het, net als de Nederlandse Antillen, een gevolmachtigde minister af. Sinds 2010 bestaat de rijksministerraad uit de Nederlandse ministerraad en drie gevolmachtigde ministers; die van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De drie eilanden die sinds 10 oktober 2010 als openbare lichamen onderdeel zijn van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba), hebben geen afzonderlijke vertegenwoordiging in de rijksministerraad. De Nederlandse ministers behartigen de belangen van het land Nederland, inclusief de belangen van de openbare lichamen.

In de rijksministerraad vindt besluitvorming plaats over koninkrijksaangelegenheden. Deze zijn opgenomen in artikel 3, eerste lid, Statuut. Hieronder vallen onder andere defensie en buitenlands beleid. Daarnaast kent het Statuut de rijksministerraad nog een aantal belangrijke bevoegdheden toe.⁶ Ter illustratie kan gewezen worden op het bestuurlijk toezicht. De rijksministerraad kan wetgevende en bestuurlijke maatregelen van de Caribische landen voordragen voor vernietiging, indien deze in strijd zijn met onder andere rijksregelgeving of internationaal recht.⁷ Ook kan de rijksministerraad besluiten dat er bij algemene maatregel van rijksbestuur uitvoering wordt gegeven aan verplichtingen die voortvloeien uit internationaal recht en rijksregelgeving, indien de Caribische landen hier niet zelf in voorzien.⁸

3 Zie o.a. de aanbevelingen van Comenencia om een Koninkrijkssecretariaat in het leven te roepen. Comenencia 2020, p. 138. Ook Broekhuijse heeft aanbevelingen gedaan om, binnen de bestaande kaders van het Statuut, de gelijkwaardigheid van de landen te bevorderen. I.L.A. Broekhuijse, *De gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden: realiteit of perceptie?* Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 235-269 (hierna: Broekhuijse 2012).

4 Art. 7 Statuut.

5 Zie ook art. 2, eerste lid, Statuut en art. 4, eerste lid, Statuut.

6 Zie voor een overzicht van het werkterrein van de rijksministerraad: C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 94-95 (hierna: Borman 2012).

7 Art. 50, eerste lid, Statuut.

8 Art. 51, eerste lid, Statuut.

Ook andere rijksregelgeving dan het Statuut kent bevoegdheden toe aan de rijksministerraad. Daarbij springen bevoegdheden op grond van consensusrijkswetten het meest in het oog. Het betreft immers zaken die liggen op terreinen waar de landen autonoom zijn, maar die op grond van artikel 38, tweede lid, Statuut, toch door rijksregelgeving voor een of meer landen worden gereguleerd.⁹ De Caribische landen zullen dan ook moeten instemmen met de totstandkoming van dergelijke regelgeving. In tegenstelling tot andere rijksregelgeving kan de Nederlandse meerderheid in de rijksministerraad de totstandkoming van dergelijke regelgeving niet 'doordrukken'.¹⁰ Voor besluitvorming op grond van deze consensusrijkswetten geldt in de rijksministerraad echter dezelfde besluitvormingsprocedure als op grond van 'gewone' rijksregelgeving: aan ieder lid van de rijksministerraad komt een stem toe, waardoor het Nederlandse deel doorzettingsmacht heeft.¹¹

Overigens worden niet alle koninkrijksaangelegenheden in de rijksministerraad behandeld. Zaken die geacht worden de Caribische landen niet te 'raken', worden behandeld in de Nederlandse ministerraad. De gevolmachtigde minister, die de agenda van de Nederlandse ministerraad toegestuurd krijgt, kan een dergelijk onderwerp echter alsnog op de agenda van de rijksministerraad laten plaatsen, als een land zelf meent wel te worden geraakt door het agendapunt.¹²

Gedurende de coronacrisis is weer eens gebleken dat besluitvorming in de rijksministerraad voor de Caribische landen van grote betekenis kan zijn. Het was namelijk de rijksministerraad die verzoeken van de landen honoreerde om te mogen afwijken van de bestaande begrotingsnormen.¹³ Ook besloot de rijksministerraad over het verstrekken van liquiditeitssteun.¹⁴ De rijksministerraad deed de Caribische landen een 'onverplichtend aanbod' om renteloos bij Nederland te lenen, indien zij akkoord zouden gaan met een aantal voorwaarden.¹⁵ De Caribische landen, geconfronteerd met de financieel-economische malaise die de coronacrisis met zich meebrengt, stemden in met de voorwaarden, die grote

9 Zie met name de consensusrijkswetten die op 10 oktober 2010 tot stand kwamen: de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving en de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Zie ook A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 78 en 192-195 (hierna: Van Rijn 2019).

10 W. van der Woude, 'Consensusrijkswetgeving: wederzijds engagement of onderlinge splijtzwam?', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden: een perspectief op de toekomst*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 95-96.

11 Zie ook Borman 2012, p. 94.

12 Borman 2012, p. 94.

13 Op grond van art. 25 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en art. 23 Landsverordening Aruba financieel toezicht.

14 *Kamerstukken II* 2019/20, 35420, nr. 37.

15 *Handelingen II* 2019/20, nr. 73, item 3, p. 18.

maatschappelijk consequenties hebben.¹⁶ Op het moment dat deze bijdrage geschreven wordt zijn gesprekken over de uitwerking van die voorwaarden in volle gang. Met name de totstandkoming van een consensusrijkswet inzake een Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling trekt de aandacht.¹⁷ Uiteindelijk zal de rijksministerraad hierover besluiten. Wel geldt, zoals hierboven uiteengezet, dat de instemming van de landen voor een consensusrijkswet is vereist.

3. Het reglement van orde

Het Statuut bevat weinig bepalingen over de daadwerkelijke werkwijze van de rijksministerraad. Daarvoor moeten we terugvallen op artikel 45 Grondwet, via de verwijzing in artikel 5 Statuut. Hierin wordt in algemene bewoordingen de werkwijze van de ministerraad, en dus ook de rijksministerraad, uiteengezet: de ministers vormen samen de (rijks)ministerraad, de (Nederlandse) minister-president is de voorzitter en de (rijks)ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

De rijksministerraad vergadert doorgaans een keer per maand in de Trêveszaal. Daarbij neemt het een reglement van orde in acht (hierna ook wel: het reglement). Dit reglement wordt gehanteerd door zowel de (Nederlandse) ministerraad als door de rijksministerraad. Dat het reglement ook geldt voor de rijksministerraad blijkt uit de definitie van 'de raad' in artikel 1 van het reglement. Hieronder wordt verstaan de ministerraad en voor zover zulks uit het Statuut volgt de raad van ministers van het Koninkrijk. Onder 'ministers' wordt verstaan de minister-president, de overige bij koninklijk besluit benoemde ministers en, voor zover dit uit het Statuut volgt, de gevolmachtigde ministers. Het reglement van orde is een koninklijk besluit dat is voorgedragen door de minister-president, 'handelende in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad van het Koninkrijk'.

Het reglement zet de bevoegdheden van de minister-president als voorzitter van de raad uiteen, bevat voorschriften inzake de werkwijze van de raad, de onderraden en andere commissies en bepaalt dat ten aanzien van hetgeen in deze gremia wordt besproken of geschiedt, geheimhoudingsplicht bestaat.

Enkele bepalingen van het reglement noemen expliciet het Statuut, de gevolmachtigde ministers of de ministers van de Caribische landen. Zo bepaalt artikel 3, eerste lid onder a van het reglement dat een minister door de (afzonderlijke) landen kan worden aangewezen om aan de vergaderingen deel te nemen. Artikel 11, eerste lid, van het reglement bepaalt

16 Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 35459, nr. 4 en diverse (nieuws)berichten en commentaren over dit onderwerp: 'Bonden tegen -12,5 procent', *Antilliaans Dagblad* 10 juni 2020 (beschikbaar via www.antilliaansdagblad.nl, geraadpleegd op 10 juni 2020); B. Zuidervaat, 'Nederland draait Caribische eilanden de duimschroeven aan voor coronahulp', *Trouw* 17 mei 2020 (beschikbaar via www.trouw.nl, geraadpleegd op 10 juni 2020); 'Commentaar: kaalslag onderwijs slechte zaak', *Antilliaans Dagblad* 8 juni 2020 (beschikbaar via www.antilliaansdagblad.nl, geraadpleegd op 10 juni 2020); J. Leerdam, 'Dictaat van Knops laat de Antillen verbitterd achter', *Trouw* 27 mei 2020 (beschikbaar via www.trouw.nl, geraadpleegd op 10 juni 2020).

17 'Geen "ja" PAR/MAN-regering', *Antilliaans Dagblad* 30 juli 2020 (beschikbaar via www.antilliaansdagblad.nl, geraadpleegd op 31 juli 2020).

dat bij een stemming de meerderheid het voor het zeggen heeft ‘behoudens afwijking op grond van het Statuut’. Artikel 12 Statuut inzake het voortgezet overleg bevat een dergelijke afwijkende regeling.¹⁸ Ook kan gewezen worden op artikel 25 Statuut, waarin is bepaald dat een land kan aangeven dat het geen gelding wenst van een economisch of financieel verdrag. Tot slot bepaalt artikel 12, derde lid, van het reglement dat de gevolmachtigde minister een uitzonderingspositie toekomt als het gaat om de homogeniteitsregel, volgens welke leden van de (rijks)ministerraad gebonden zijn aan de besluiten van de raad en deze naar buiten toe ook moeten steunen. Overigens geldt ook voor de gevolmachtigde minister de regel inzake geheimhouding van wat wordt besproken ingevolge artikel 26 van het reglement.¹⁹

De keuze om één reglement voor zowel de (Nederlandse) ministerraad als de rijksministerraad in te voeren stamt uit 1956, toen het bestaande reglement van orde werd aangepast aan de nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk.²⁰ Er is destijds overwogen om een afzonderlijk reglement van orde voor de rijksministerraad op te stellen. Daarvan werd echter ‘hoofdzakelijk om praktische redenen’ afgezien. Daarnaast zou een splitsing moeilijkheden met zich meebrengen, aangezien koninkrijksaangelegenheden die de Caribische landen niet raken, worden behandeld door de Nederlandse ministerraad. Ook zouden beide reglementen voor een belangrijk deel dezelfde bepalingen moeten bevatten. Bij het opstellen van nieuwe reglementen van orde, in 1979 en 1994, is deze redenering grotendeels herhaald.²¹

4. Noodzaak afzonderlijke orderegels

Er zijn, ruim 65 jaar na de totstandkoming van het Statuut en tien jaar na de laatste grote staatkundige hervorming van het Koninkrijk, redenen om deels terug te komen op de keuze die in 1956 is gemaakt. Deels, omdat het niet praktisch of noodzakelijk is om een volledig eigen reglement van orde voor de rijksministerraad in te voeren. De meeste bepalingen uit het huidige reglement kunnen, in ieder geval grotendeels, worden toegepast op zowel de rijksministerraad als de Nederlandse ministerraad. Tot zover houdt de redenering uit 1956 stand. Het reglement zou echter aangevuld kunnen worden met een afzonderlijke paragraaf met bijzondere bepalingen voor de rijksministerraad. Het wijzigen van de citeertitel in ‘reglement van orde voor de ministerraad en de rijksministerraad’, ligt dan voor de hand.²²

Er zijn drie redenen om te komen tot bijzondere bepalingen voor de rijksministerraad. Ten eerste zou hiermee het belang van de rijksministerraad als afzonderlijk orgaan worden erkend. Het Koninkrijk is een bijzondere staatsrechtelijke constructie en de rijksminister-

18 Zie ook Van Rijn 2019, p. 151.

19 Zie ook Borman 2012, p. 96.

20 Besluit van 9 juni 1956 tot vaststelling van een reglement van orde voor de Raad van Ministers (*Stb.* 1956, 309).

21 Besluit van 16 mei 1979, houdende vaststelling van een reglement van orde voor de Raad van Ministers (*Stb.* 1979, 264); Besluit van 2 maart 1994, houdende vaststelling van een reglement van orde voor de ministerraad (*Stb.* 1994, 203).

22 Dit vereist wijziging van art. 30 van het reglement van orde.

raad heeft daarin een eigenstandige taak. De rijksministerraad behartigt niet de belangen van één afzonderlijk land, maar die van het gehele Koninkrijk. Dat is een andere taak dan die van de Nederlandse ministerraad en dat dient ook als zodanig erkend te worden.

Ten tweede zouden nieuwe orderegels een zorgvuldige voorbereiding door de Caribische landen, en daarmee de vertegenwoordiging door de gevolmachtigde minister, beter kunnen faciliteren. Besluitvorming over koninkrijksaangelegenheden heeft voor de Caribische landen een gelaagde structuur. De gevolmachtigde minister handelt in de rijksministerraad op instructie, die in de ministerraad van het desbetreffende land moet worden goedgekeurd.²³ Hierdoor is het van belang dat stukken tijdig aan de rijksministerraad worden aangeboden. Het Draaiboek voor de regelgeving voorziet in een termijn van 21 dagen voorafgaand aan de behandeling. Het komt echter voor dat stukken later worden aangeboden, zoals ook bleek in de aanloop naar de recente besluitvorming over liquiditeitssteun aan de Caribische landen.²⁴ Het laat aanbieden van stukken kan de zorgvuldige voorbereiding negatief beïnvloeden. Dit wringt des te meer in de gevallen waarin de rijksministerraad niet louter besluit over koninkrijksaangelegenheden, zoals hierboven besproken. Daarnaast kan in dit verband gewezen worden op de rol van de Raden van Advies. Zoals al eerder aangekaart door Broekhuijse is zelfs een termijn van drie weken te kort om de Raden van Advies van de landen te raadplegen over zaken die voorliggen in de rijksministerraad.²⁵ Dat is problematisch, omdat de Staatsregelingen van alle Caribische landen bepalingen bevatten die het inwinnen van advies voorschrijven.²⁶ Het tijdstip van de adviesaanvraag is niet voorgeschreven. Toch ligt het voor de hand om een advies te vragen voorafgaand aan besluitvorming in de rijksministerraad. Er ligt dan immers een vol-dragen voorstel.²⁷ Uiteraard adviseert de Raad van State van het Koninkrijk *na* de besluitvorming in de rijksministerraad over met name rijkswetten, algemene maatregelen van rijksbestuur en verdragen. Echter, op dat moment heeft de rijksministerraad zijn (meerderheids)standpunt al bepaald. Voor de landen kan het van belang zijn om, alvorens zij hun standpunt voor de rijksministerraad bepalen, hun eigen Raad van Advies te horen. Dit draagt bij aan een zorgvuldige standpuntbepaling door de Caribische landen. Dit wil overigens niet zeggen dat advisering *na* besluitvorming in de rijksministerraad geen toegevoegde waarde heeft: de Staten kunnen hiermee hun voordeel doen tijdens de parlementaire behandeling.²⁸ Ter illustratie kan gewezen worden op de gang van zaken rond de Rijkswet Koninkrijksgeschillen op grond van artikel 12a Statuut. Nadat de Afdeling advise-

23 Zie ook Van Rijn 2019, p. 152.

24 Recentelijk beklagde de minister-president van Sint Maarten zich over het laat aanleveren van de stukken. 'Voorwaarden niet haalbaar voor Sint Maarten', *Antilliaans Dagblad* 19 mei 2020 (beschikbaar via www.antilliaansdagblad.nl, geraadpleegd op 10 juni 2020).

25 Broekhuijse 2012, p. 208. Zie ook M. Nap, *Wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden*, Zutphen: Walberg Pers 2003, p. 59. Zie ook de opmerkingen over de adviestermijn in het Jaarverslag 2019 van de Raad van Advies van Curaçao (p. 31).

26 Art. 64 Staatsregeling van Curaçao en art. IV.1 Staatsregeling van Aruba. Beide Staatsregelingen stellen als uitgangspunt dat alle rijksregelgeving moet worden voorgelegd, al zijn hier uitzonderingen op mogelijk. Art. 69 Staatsregeling van Sint Maarten bevat die uitzondering niet, maar schrijft ook niet voor dat 'alle' rijksregelgeving voor advies moet worden aangeboden.

27 Ook het Draaiboek voor de regelgeving lijkt hiervan uit te gaan, zie nr. 112.

28 Zie in dit kader ook de aanbeveling van Comenencia voor meer Caribische interventies in de Staten-Generaal. Comenencia 2020, p. 138.

ring van de Raad van State van het Koninkrijk in augustus 2017 advies uitbracht, lag het gewijzigde voorstel van rijkswet (opnieuw) voor in de rijksministerraad van 23 november 2018.²⁹ Er was kritiek op de procedure, vooral omdat de Caribische landen geen gelegenheid hadden gehad om ruggespraak te houden met de Staten van de landen.³⁰ Ook de Raden van Advies van Curaçao en Sint Maarten adviseerden pas nadat de besluitvorming in de rijksministerraad was afgerond.³¹

Ten derde zou in de orderegels kunnen worden vastgelegd dat rekening wordt gehouden met de wensen van de Caribische landen bij het bepalen van een termijn voor voortgezet overleg op grond van artikel 12 Statuut. Een gevolmachtigde minister heeft de mogelijkheid om een voortgezet overleg te verzoeken. Ingevolge artikel 12, tweede lid, Statuut kan de rijksministerraad een termijn bepalen waarbinnen het voortgezet overleg moet plaatsvinden. Het is hierbij van belang rekening te houden met het land dat om het voortgezet overleg heeft verzocht. Artikel 12, derde en vierde lid Statuut biedt de mogelijkheid dat een minister van het desbetreffende land aanwezig is. Als de regering van het desbetreffende land wenst dat er een minister aanwezig is, dan moet hiertoe voldoende gelegenheid worden geboden.

5. Concrete aanpassingen

In deze paragraaf bespreek ik hoe mijns inziens het reglement concreet zou moeten worden aangepast. De orderegels voor de rijksministerraad kunnen worden opgenomen in een afzonderlijke paragraaf. De mogelijke inhoud van deze paragraaf zet ik in het navolgende uiteen. Uiteraard vereist een en ander ook een aantal aanpassingen in de huidige bepalingen van het reglement. Deze zijn echter van technische aard en blijven voor nu onbesproken. Wel moet in gedachte gehouden worden dat uit de paragraaf betreffende de Nederlandse ministerraad moet blijken dat ook daar koninkrijksaangelegenheden besproken kunnen worden, indien de Caribische landen hierdoor niet worden geraakt. Ook laat ik buiten beschouwing dat na inwerkingtreding van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen er mogelijkserwijs aanvullende orderegels noodzakelijk zijn. In het voorstel dat op dit moment bij de Eerste Kamer aanhangig is staan enkele bepalingen die wellicht nadere procesregels vergen.³²

5.1 Het eigenstandige karakter van de rijksministerraad

De paragraaf met regels voor de rijksministerraad kan na de huidige paragraaf 6 worden ingevoegd en luiden: 'Bepalingen inzake de rijksministerraad'. In deze paragraaf dienen

29 *Kamerstukken II* 2018/19, 35099 (R2114), nr. 5.

30 'Regering Aruba tegen voorstel geschillenregeling', *Antilliaans Dagblad* 8 januari 2019 (beschikbaar via www.antilliaansdagblad.nl; geraadpleegd op 10 juni 2020). Zie ook de vragen van Nevin Özutok tijdens de regeling van werkzaamheden op 29 november 2018 (*Handelingen II* 2018/19, nr. 30, item 6, p. 5).

31 Volgens het Jaarverslag 2018 van de Raad van Advies van Curaçao (p. 27) werd het advies over de Rijkswet Koninkrijksgeschillen uitgebracht op 10 december 2018. Het Jaarverslag 2018 van de Raad van Advies van Sint Maarten (p. 19) geeft aan dat door deze Raad van Advies op 11 december 2018 advies is uitgebracht.

32 Bijvoorbeeld art. 1, tweede lid, inzake de mogelijkheid dat de minister-president het verzoek tot geschillenbeslechting afwijst 'indien een zwaarwegend belang van het Koninkrijk onverwijld besluitvorming vergt'.

allereerst een aantal bepalingen uit de voorgaande paragrafen van overeenkomstige toepassing te worden verklaard op de rijksministerraad.³³ Daarbij betreft het met name bepalingen inzake de onderraden, andere commissies en de geheimhouding.

Vervolgens past een bepaling waarin de samenstelling van de rijksministerraad en het voorzitterschap van de minister-president worden beschreven.³⁴ Om de betrokkenheid van de Caribische landen en de gelijkwaardigheid van alle landen binnen het Koninkrijk te benadrukken, kan overwogen worden om naast de vicepremiers van het land Nederland ook de gevolmachtigde ministers tot ondervoorzitter te benoemen. Verder kan geëxpliciteerd worden dat de rijksministerraad een keer per maand op vrijdag bijeenkomt en verder zo vaak als de minister-president of ten minste twee andere ministers of gevolmachtigde ministers dat wenselijk achten. Ook de toegang van de door de Caribische landen aangewezen ministers en de staatssecretarissen kan in deze paragraaf expliciet worden geregeld. De bepaling uit artikel 11 van het reglement van orde over de stemverhoudingen kan bijna een-op-een worden overgenomen, met dien verstande dat expliciet wordt gemaakt dat ook de gevolmachtigde ministers ieder een stem hebben en dat uit het Statuut kan blijken dat een besluit niet bij meerderheid van stemmen wordt opgesteld. In paragraaf 3 zijn hiervan voorbeelden genoemd.

Tot slot verdient het aanbeveling om, naar voorbeeld van artikel 4 van het huidige reglement van orde, het werkterrein van de rijksministerraad in een bepaling uiteen te zetten. Het eerste lid zou daarbij als volgt kunnen luiden: 'De rijksministerraad beraadslaagt en besluit over aangelegenheden van het Koninkrijk en andere aangelegenheden, een en ander voor zover die Aruba, Curaçao en Sint Maarten raken.' In het tweede lid kan, eveneens naar voorbeeld van artikel 4, een opsomming worden gegeven van de zaken waarover de rijksministerraad onder andere besluit.

5.2 *Bepalingen ter bevordering van een zorgvuldige voorbereiding*

Zoals in paragraaf 4 uiteengezet is het van groot belang dat de stukken voor de rijksministerraad tijdig worden aangeleverd. Een bepaling hierover in het reglement zou het belang hiervan onderschrijven. Het huidige artikel 9 over het vaststellen van de agenda en de verspreiding van de agenda en stukken zou dan ook, in aangepaste vorm, een plek moeten krijgen in de paragraaf met orderegels voor de rijksministerraad. Daarin zou geëxpliciteerd moeten worden dat in het algemeen de stukken 21 dagen voor behandeling in de rijksministerraad worden rondgezonden. Dit staat ook zo in het Draaiboek voor de regelgeving. Uiteraard moet ook voorzien worden in een procedure die geldt als deze termijn redelijkerwijs niet gehaald kan worden. Om de procedure niet onnodig te compliceren zou één week respijt kunnen worden geboden. Dat biedt flexibiliteit, ook al omdat de rijksministerraad op ieder moment bijengeroepen kan worden. Als het echter geen optie is om twee weken te wachten op een vergadering van de rijksministerraad, bijvoorbeeld omdat de

33 Het betreft in ieder geval art. 5 t/m 7, 10 en 13 t/m 26. Uiteraard met dien verstande dat 1) onder 'ministers' telkens wordt verstaan: ministers en de gevolmachtigde ministers en 2) onder 'raad' wordt verstaan: de rijksministerraad. Ook moet art. 12 van overeenkomstige toepassing worden verklaard, met dien verstande dat dit artikel enkel voor de gevolmachtigde minister geldt indien uit het Statuut niets anders voortvloeit.

34 Bepalingen inzake benoeming van de secretaris, plaatsvervangend secretarissen en adjunct-secretarissen kunnen van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

belangen van één land of het gehele Koninkrijk daardoor zouden kunnen worden geschaad, dan kan voorzien worden in een bijzondere procedure. Indien stukken later dan veertien dagen voor de behandeling worden aangeboden, dan zou dit enkel kunnen met instemming van de gevolmachtigde minister van het meest betrokken land. Als Nederland het meest betrokken land is, dan is instemming nodig van de Nederlandse minister-president.

In veel gevallen zal duidelijk zijn welk land het meest betrokken is. Betreft het bijvoorbeeld de benoeming van een rechter, met als standplaats Sint Maarten, dan is Sint Maarten het meest betrokken land.³⁵ Betreft het een verdrag dat enkel gelding zal hebben op Curaçao, dan is Curaçao het meest betrokken land.³⁶ Bij besluitvorming omtrent bijvoorbeeld liquiditeitssteun van Nederland aan alle Caribische landen en geschillenbeslechting zijn alle landen betrokken. Indien in zo'n geval de stukken niet uiterlijk twee weken voor de vergadering kunnen worden verspreid zouden de gevolmachtigde ministers en de Nederlandse minister-president moeten instemmen met agendering.

Zoals hiervoor aangegeven is het van belang dat de landsregeringen in de gelegenheid worden gesteld om de Raden van Advies te horen. Een periode van drie weken tussen verspreiding van de stukken en de beraadslaging in de rijksministerraad zal daartoe in veel gevallen niet voldoende zijn. Daarom zou moeten worden voorzien in een mogelijkheid om besluitvorming aan te houden, in afwachting van een advies. Besluitvorming over het desbetreffende onderwerp kan plaatsvinden in de eerstvolgende rijksministerraad, hierbij ook indachtig de mogelijkheid om de rijksministerraad op ieder moment te laten plaatsvinden. Mocht de eerstvolgende vergadering te vroeg komen, dan besluiten de Nederlandse minister-president en de gevolmachtigde minister gezamenlijk over het moment van besluitvorming.

5.3 *Termijn voortgezet overleg*

In een paragraaf met specifieke orderegels voor de rijksministerraad past ook een bepaling die procedurele invulling geeft aan artikel 12, tweede lid, Statuut. Hierin zou herhaald kunnen worden dat de rijksministerraad een termijn kan vaststellen waarin voortgezet overleg moet plaatsvinden. Het ligt in de rede dat wordt bepaald dat hierover overleg plaatsvindt met de gevolmachtigde minister die het verzoek tot voortgezet overleg heeft ingediend. Als de regering van het desbetreffende land een minister wil afvaardigen, dan dient hiertoe gelegenheid te worden geboden. Hiervoor zou een uiterste termijn van veertien dagen kunnen worden gesteld.

6. Conclusie

In deze bijdrage heb ik een aantal eerste suggesties aan de hand gedaan om te komen tot bijzondere ordebepalingen voor de rijksministerraad. Het Statuut is de hoogste wet van

35 Zie art. 23 Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

36 Zie bijvoorbeeld het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, ten behoeve van Curaçao, en de Verenigde Staten van Amerika, inzake toegang tot en gebruik van faciliteiten op Curaçao voor humanitaire bevoorrading bedoeld voor de bevolking van de Bolivariaanse Republiek Venezuela (reeds verlopen).

Mr. C.M.A.M. Duijf

het Koninkrijk en geeft de rijksministerraad een aantal belangrijke bevoegdheden op het terrein van Koninkrijksrelaties. Het eigenstandige karakter van dit orgaan, van zijn werkwijze en van zijn bevoegdheden, zou als zodanig erkend en verankerd moeten worden.

Met name sinds 2010 is diverse malen gebleken dat besluiten van de rijksministerraad (ook) ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor een of meer Caribische landen. Ten tijde van crises, zoals ten gevolge van de orkanen Irma en Maria en het coronavirus, komt dit nog duidelijker voor het voetlicht. De Caribische landen moeten dan ook in de gelegenheid worden gesteld om hun rol in de rijksministerraad ten volle waar te maken. Het vastleggen van enkele procedurele waarborgen kan hieraan bijdragen.