

Vergaderjaar 2021–2022

36 031 (R2161)

Regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling)

Nr. 4 HERDRUK¹

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT²

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 3 maart 2021 en het nader rapport d.d. 7 februari 2022, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 november 2020, nr. 2020002307, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 maart 2021, nr. No.W04.20.0408/I/K, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie. Volgend op deze tekst en mijn reactie, treft u een overzicht aan van wijzigingen in het voorstel van rijkswet en de memorie van toelichting naar aanleiding van de adviezen van de Raad van Advies van Aruba, de Raad van Advies van Curaçao en de Raad van Advies van Sint Maarten, alsmede van wijzigingen die daar los van staan³.

Bij Kabinetsmissive van 10 november 2020, no. 2020002307, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling), met memorie van toelichting.

¹ I.v.m. correctie in de datum van het nader rapport

² De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het voorstel van rijkswet strekt tot de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO). Het COHO heeft tot doel om in Aruba, Curaçao en Sint Maarten te bevorderen dat hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding daarvan.

Het voorstel dat de Afdeling in eerdere instantie ter advisering is aangeboden zag alleen op Curaçao. Bij brief van 18 november 2020 heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Afdeling gemeld dat ook met de regering van Aruba overeenstemming is bereikt over aansluiting bij het voorstel. Daarbij heeft de Staatssecretaris aangegeven welke wijzigingen in het voorstel en de toelichting in verband hiermee zullen worden aangebracht. Bij brief van 5 januari 2021 heeft de Staatssecretaris medegedeeld dat ook Sint Maarten zich heeft aangesloten en tot welke aanpassingen in het voorstel dat heeft geleid. Bij gebreke van een geconsolideerde tekst neemt de Afdeling het voorstel zoals op 10 november 2020 is aangeboden als uitgangspunt.

Op verzoek van de regering van Curaçao, daarin ondersteund door Aruba en Sint Maarten, heeft de regering aan de Afdeling enkele vragen voorgelegd. Deze vragen worden niet afzonderlijk beantwoord, maar komen in het onderstaande advies wel aan de orde.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft waardering voor de met dit voorstel uitgesproken voornemens tot verlening van hulp en bijstand aan de Caribische landen. Zij onderschrijft de noodzaak van enerzijds het verlenen van steun aan de landen en anderzijds het in gang zetten van noodzakelijke hervormingen die moeten leiden tot verbetering van de overheidsfinanciën, de economische structuur, het onderwijs en het functioneren van het bestuur.

Het voorstel is niet alleen gericht op de aard en omvang van de hervormingen, maar geeft ook de bevoegdheden en middelen aan waarmee de hervormingen moeten worden gerealiseerd. De Afdeling acht de wijze waarop deze aanpak in het voorstel is uitgewerkt niet passend. De positionering en het takenpakket van het COHO en de verhouding tot andere actoren leiden tot onduidelijkheden over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen verschillende actoren. Daarmee wordt de eigen verantwoordelijkheid van de landen en daarmee hun commitment verzwakt.

De Afdeling acht het niet raadzaam een gebrek aan implementatiekracht van de landen op te vangen door het COHO in vergaande mate verantwoordelijk te maken voor de opstelling en uitvoering van plannen van aanpak. Daarmee wordt de implementatiekracht van de landen niet versterkt en wordt de afbouw van de regeling bemoeilijkt. Betwijfeld moet dan ook worden of met de thans gekozen opzet redelijkerwijs verwacht mag worden dat een hervormingsprogramma tot succesvolle resultaten zal leiden op de korte en lange termijn. Mede hierdoor rijzen ook vragen over de verenigbaarheid met de onder meer in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) neergelegde staatkundige structuur van het Koninkrijk, waarin de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van de landen belangrijke uitgangspunten zijn.

De Afdeling is op grond van de in dit advies gegeven overwegingen dan ook van oordeel dat het voorstel van Rijkswet tekortschiet. Zij concludeert dat het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Inhoud van het voorstel en leeswijzer

a. Inhoud van het voorstel

Aruba, Curaçao en Sint Maarten ontvangen sinds april 2020 liquiditeitssteun van Nederland om de gevolgen van de COVID-19 pandemie voor de bevolking, het bedrijfsleven en de werkgelegenheid in die landen te beperken. Aan die liquiditeitssteun, in de vorm van leningen aan de Caribische landen, worden sinds mei 2020 voorwaarden gekoppeld, die tot doel hebben de financieel-economische weerbaarheid van de landen te vergroten.⁴

Voor de verstrekking van de derde en daarop volgende tranches liquiditeitssteun aan Aruba, Curaçao en Sint-Maarten is door de rijksministerraad onder meer als voorwaarde gesteld dat de landen instemmen met de Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet COHO), welk voorstel nu ter advisering voorligt.⁵

Het voorstel strekt tot de instelling van het COHO. Het COHO heeft tot doel om te bevorderen dat in Aruba, Curaçao en Sint Maarten hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding daarvan.⁶ De hervormingen om die doelen te bereiken worden neergelegd in zogenoemde landspakketten. Die landspakketten worden als onderlinge regelingen op basis van artikel 38, eerste lid, van het Statuut door Nederland en de drie Caribische landen afzonderlijk overeengekomen. In de landspakketten worden de onderwerpen, projecten, programma's en maatregelen uitgewerkt waarmee die doelen bereikt moeten worden op hoofdlijnen geformuleerd.⁷ De landspakketten worden door het COHO en de Ministers van Algemene Zaken van het betreffende land vervolgens uitgewerkt in een uitvoeringsagenda.⁸ Een en ander zal uiteindelijk veelal uitmonden in concrete plannen van aanpak, op te stellen door het COHO.⁹

Aan het COHO worden in het voorstel vier taken toebedeeld.¹⁰ De eerste taak betreft de ondersteuning van en toezicht op de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven van de landen. De tweede taak van het COHO is het initiëren en bevorderen van projecten en programma's met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen. Ten derde verstrekt het COHO op aanvraag subsidies aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen, met inbegrip van overheidsbedrijven en kan het COHO zelf deelnemen in het aandelenkapitaal in privaatrechtelijke rechtspersonen, met inbegrip van overheidsbedrijven. Tot slot heeft het COHO tot taak om, indien aangewezen, verscherpt financieel toezicht in te stellen op een deel of alle uitgaven van het desbetreffende land.

Voor de uitvoering van deze taken worden in het voorstel aan het COHO verschillende bevoegdheden toegekend. Zo kan het COHO gegevens en inlichtingen van overheidsorganen en bedrijven vorderen.¹¹ Het kan financiële middelen, deskundigheid en uitvoeringsscapaciteit ter

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 420, nr. 12, nr. 18 en nr. 34.

⁵ Kamerstukken II 2019/29, 35 420, nr. 37.

⁶ Voorgesteld artikel 3.

⁷ Voorgesteld artikel 5.

⁸ Voorgesteld artikel 6.

⁹ Voorgesteld artikel 22.

¹⁰ Voorgesteld artikel 4.

¹¹ Voorgesteld artikel 20.

beschikking stellen en overheden en overheidsbedrijven doorlichten.¹² Daarnaast kan het COHO projecten ontwikkelen en beheren en opdracht verlenen voor het leveren van goederen of diensten, alsook deelnemen in aandelenkapitaal.¹³

Indien het COHO van mening is dat onvoldoende medewerking wordt verleend aan de hervormingsmaatregelen kan het COHO steunverlening opschorten.¹⁴ Ook kan het de raad van Ministers van het Koninkrijk adviseren een – in het Statuut voorzien – toezichtsinstrument in te zetten indien maatregelen onvoldoende worden uitgevoerd.¹⁵ Daarnaast krijgt het de bevoegdheid om in overeenstemming met de raad van Ministers van het Koninkrijk verscherpt financieel toezicht in te stellen, als een land zich onvoldoende inspant om verplichtingen uit de Rijkswet COHO, of de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten respectievelijk de Rijkswet Aruba financieel toezicht (R(A)ft) na te komen.¹⁶

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgt de bevoegdheid het COHO een aanwijzing te geven met betrekking tot een plan van aanpak voor de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel door overheidsorganen en met betrekking tot het initiëren, bevorderen en uitvoeren van projecten.¹⁷ Daarnaast kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op eigen initiatief verscherpt financieel toezicht instellen op een deel of alle uitgaven van een van de landen als een zwaarwegend belang dit vergt.¹⁸

b. Leeswijzer

Hierna gaat de Afdeling in op de effectiviteit van het voorstel (punt 2). Hierbij staat de verhouding van het COHO tot bestaande instituties (landsbestuur, C(A)ft, Minister van BZK) centraal. Tevens gaat de Afdeling hier in op de noodzaak om te komen tot duidelijke voorwaarden voor het vervallen van de consensusrijkswet. Vervolgens gaat de Afdeling in op de verhouding van dit voorstel, met inachtneming van de problemen betreffende effectiviteit en proportionaliteit, tot het Statuut (punt 3). Daarna bespreekt de Afdeling welke elementen noodzakelijk zijn voor een geloofwaardige en haalbare aanpak van de noodzakelijke hervormingen (punt 4). Tot slot maakt de Afdeling nog een opmerking over het onduidelijke juridisch kader betreffende gegevensverwerking (punt 5).

2. Effectiviteit

a. Inleiding

De Afdeling heeft waardering voor de met dit voorstel uitgesproken voornemens tot verlening van hulp en bijstand aan de Caribische landen. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 36 van het Statuut. De Afdeling onderschrijft de noodzaak van enerzijds het verlenen van steun aan de landen en anderzijds het in gang zetten van noodzakelijke hervormingen die moeten leiden tot verbetering van de overheidsfinanciën, de economische structuur, het onderwijs en het functioneren van het bestuur. Tevens waardeert de Afdeling het positief dat het voorstel

¹² Voorgesteld artikel 21.

¹³ Voorgesteld artikel 26.

¹⁴ Voorgestelde artikelen 24 en 40.

¹⁵ Voorgesteld artikel 25.

¹⁶ Dat verscherpte toezicht houdt in dat een deel of alle uitgaven van het land door het Cft goedgekeurd moet worden. Het Cft kan goedkeuring van een uitgave onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang: voorgesteld artikel 35, eerste lid, en 36.

¹⁷ Voorgestelde artikelen 23 en 28.

¹⁸ Voorgesteld artikel 35, tweede lid.

niet alleen voorziet in het benoemen en voorschrijven van noodzakelijk geachte hervormingen, maar ook gericht is op het daadwerkelijk bieden van ondersteuning aan de landen bij de verwezenlijking daarvan. Voorts acht de Afdeling het op zichzelf passend dat het kader hiervoor wordt neergelegd in consensusrijkswetgeving op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat zowel Nederland als Aruba, Curaçao en Sint Maarten de wens en noodzaak om tot hervormingen te komen onderschrijven en daartoe samen te werken.

De Afdeling acht het vanzelfsprekend dat de liquiditeitssteun gekoppeld wordt aan een hervormingsprogramma. Financiële steun onder voorwaarden sluit aan bij de internationale praktijk van bijvoorbeeld het IMF en de Europese Unie,¹⁹ die ook wordt gekenmerkt door kredietverlening onder (strengere) voorwaarden, waaronder de structural adjustment facilities gericht op structurele hervormingen. Overigens merkt de Afdeling daarbij wel op dat onduidelijk is welke geldstromen via het COHO zullen gaan lopen en welke rechtstreeks tussen Nederland en het betrokken land plaatsvinden. Ook is niet duidelijk in hoeverre sprake zal zijn van leningen dan wel van giften.

Het is goed om te vernemen dat de Afdeling waardering heeft voor de intenties achter het onderhavige voorstel en zich kan vinden in de juridische grondslag waarop dit is gebaseerd. Ook ben ik blij dat de Afdeling het vanzelfsprekend acht dat financiële steun van Nederland wordt gekoppeld aan een hervormingsprogramma. Deze voorwaarde-lijkheid vormt inderdaad een belangrijke pijler onder het voorstel en staat niet haaks op artikel 36 van het Statuut.

De Afdeling merkt terecht op dat geldstromen onduidelijk zijn en in hoeverre er sprake zal zijn van leningen dan wel giften. In reactie hierop heb ik artikel 18 (oud) van het wetsvoorstel gewijzigd en paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting. Het voorstel noemt twee financiële stromen expliciet: liquiditeitssteun rechtstreeks aan het land (lening) en financiering werkzaamheden COHO (gift). Daarnaast is er nog een financiële stroom die niet via het COHO, maar rechtstreeks van een Nederlandse departementale begroting naar de landen gaat. Dit is bijvoorbeeld het geval in het kader van het thema, in de landspakketten, «Versterking rechtsstaat».

Het voorstel is niet alleen gericht op de aard en omvang van de hervormingen, maar geeft ook de weg met de bevoegdheden en middelen aan waarlangs de hervormingen moeten worden gerealiseerd. Op dat punt stuit het voorstel op verschillende bezwaren die de effectiviteit van het voorstel ernstig kunnen ondergraven. De Afdeling merkt in dat verband het volgende op.

b. Verhouding COHO – landsbestuur

Het is gebruikelijk dat bij financiële ondersteuning van landen voorwaarden worden gesteld, niet alleen met het oog op een goede besteding van de daarmee gemoeide middelen, maar ook met het oog op het bereiken van bepaalde beleidsdoelen, zoals verbetering van de overheidsfinanciën en versterking van de economische structuur. Daarbij is meestal ook voorzien in vormen van monitoring. Wordt voldaan aan de vooraf afgesproken voorwaarden, dan verkrijgt het land de in het vooruitzicht gestelde financiële steun.

¹⁹ Gewezen zij op het herstelinstrument (Next Generation EU), dat is opgenomen in het Eigen Middelen Besluit (zie Kamerstukken II 2020/21, 35711).

In die gebruikelijke aanpak hebben de aan de steun verbonden voorwaarden gevolgen voor de besluitvorming in het desbetreffende land. Die besluitvorming wordt immers ingekaderd door de voorwaarden die zijn gesteld. Er wordt daarmee echter niet ingegrepen in de (staatsrechtelijke) binnenlandse verhoudingen. Anders gezegd: de steunverlening heeft in formele zin geen gevolgen voor de taken en bevoegdheden van de betrokken binnenlandse instellingen. Bij de steunverlening die tot nu toe op verschillende momenten aan landen van het Koninkrijk is verleend, is deze werkwijze ook gevolgd. Een recent voorbeeld hiervan is het Groeiakkoord met Curaçao in 2019.

Bij het voorliggende voorstel is gekozen voor een andere aanpak. De basis voor de te treffen maatregelen wordt gevormd door de zogenoemde landspakketten.²⁰ Die landspakketten zijn nog weinig concreet in de te bereiken doelen. De landspakketten worden door het COHO en de Ministers van Algemene Zaken van de landen vervolgens uitgewerkt in een uitvoeringsagenda.²¹ Een en ander zal uiteindelijk veelal uitmonden in concrete plannen van aanpak, op te stellen en in een aantal gevallen ook uit te voeren door het COHO.²²

Dit brengt met zich dat aan steunverlening geen duidelijk plan ten grondslag ligt waarop de steun ontvangende landen worden afgerekend. Er is in zoverre sprake van een open commitment, waarbij vooraf onvoldoende duidelijkheid bestaat welke voorwaarden aan steunverlening worden gesteld. Dit brengt het risico met zich dat de landen zich minder verantwoordelijk voelen voor het voldoen aan de voorwaarden, waardoor de beoogde doelen minder zullen worden gerealiseerd, of dat gedurende het hervormingsproces steeds nieuwe voorwaarden worden gesteld om de in het vooruitzicht gestelde steun daadwerkelijk te verkrijgen.

Dat risico wordt versterkt door de combinatie van taken die aan het COHO zijn toegekend.²³ De Afdeling stelt vast dat de taken van het COHO verder gaan dan de ondersteuning van en het toezicht op de uitvoering van de landspakketten door de landsbesturen. Tevens gaan de bevoegdheden van het COHO verder dan voor de uitvoering van die taken nodig is. Zo heeft het COHO de taak om met het landsbestuur een uitvoeringsagenda vast te stellen.²⁴

Onduidelijk is vervolgens of het landsbestuur zelfstandig nog bevoegd is een dergelijke agenda vast te stellen. Daarenboven heeft het COHO tot taak om projecten en programma's te initiëren, te bevorderen en uit te voeren en kan het daarvoor plannen van aanpak opstellen. Voorts heeft het COHO de bevoegdheid om opdracht te verlenen voor het leveren van goederen of diensten en deelnemen in aandelenkapitaal, zonder dat het betrokken landsbestuur daar zeggenschap over heeft of over mogelijkheden beschikt om zulks tegen te houden.²⁵ Dat geldt ook voor het verlenen en verstrekken van subsidies aan burgers en deelnemingen in rechtspersonen, zelfs waar het overheidsbedrijven betreft.²⁶

Bovendien kan het COHO daarbij samenwerken met instellingen en organen van instellingen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties en met instellingen en organen van instellingen van

²⁰ Artikel 5, eerste lid.

²¹ Voorgesteld artikel 6.

²² Voorgesteld artikel 22.

²³ Zie punt 1 voor een overzicht van deze taken.

²⁴ Artikel 6.

²⁵ Artikelen 4, eerste lid onder b, en 26.

²⁶ Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het oprichten basale voorzieningen als scholen, ziekenhuizen en dergelijke (publieke) voorzieningen.

Nederland en andere landen binnen het Koninkrijk met een ontwikkelings-, financierings-, toezichts- of algemene bestuurstaak. In voorkomend geval stelt het COHO met de desbetreffende instelling of organisatie een samenwerkingsprotocol op. In de alternatieve opzet die de Afdeling in punt 4 schetst, waarbij meer verantwoordelijkheid aan de landen wordt gelaten, ligt het voor de hand dat ook zij dergelijke samenwerking zouden kunnen aangaan.

Het COHO beschikt aldus over vergaande bevoegdheden die ook aan het landsbestuur toekomen. Aldus ontstaan concurrerende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Waar het gaat om het opstellen van de uitvoeringsagenda ontstaat een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Met die in het voorstel gekozen opzet is onvoldoende duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Zowel het COHO als het landsbestuur zijn immers verantwoordelijk en bevoegd. De Afdeling acht dit problematisch: COHO en landsbestuur kunnen elkaar aldus voor de voeten gaan lopen, maar ook kan een situatie ontstaan waarin COHO en landsbestuur naar elkaar gaan wijzen. Dit klemmt temeer nu COHO en landsbestuur aan verschillende instanties verantwoording dienen af te leggen.²⁷ Bovendien kan een gevolg van deze opzet zijn dat het landsbestuur minder «eigenaarschap» ervaart, zich minder verantwoordelijk zal voelen voor het doorvoeren van het landspakket en bij eventuele problemen zal (ver)wijzen naar het COHO. Die kans wordt nog eens vergroot nu de landen weinig invloed hebben op de samenstelling van het bestuur van het COHO.

Deze onduidelijkheden en risico's worden niet weggenomen door de bepaling dat het COHO bij de uitoefening van de taken geen bevoegdheden kan uitoefenen die op grond van het landsrecht van een land aan een overheidsorgaan toekomen.²⁸ De Afdeling begrijpt de bedoeling van dit voorschrift, maar merkt op, dat dit eerder de hiervoor gesignaleerde onduidelijkheid vergroot, dan dat deze wordt weggenomen. Immers, waar het gaat om bevoegdheden die betrekking hebben op het realiseren van bestuurlijke of economische hervormingen komen die zonder meer aan (organen van) het landbestuur toe.

Vanuit die optiek leidt artikel 4, tweede lid, ertoe dat aan het COHO geen bevoegdheden toekomen. Daarbij is het de vraag wanneer sprake is van bevoegdheden die aan een overheidsorgaan toekomen. Die onzekerheid is er zeker waar het bij de bevoegdheden van het COHO gaat om subsidies en deelnemingen. Een strenge uitleg van dit artikellid zou mee kunnen brengen dat verschillende bevoegdheden die het voorstel toebedeelt aan het COHO, door het COHO helemaal niet kunnen worden uitgeoefend. Een soepele uitleg zou al snel betekenen dat artikel 4, tweede lid, niet in de weg staat aan de uitoefening van de in het voorstel gegeven bevoegdheden, maar dat dit artikellid dan geen reële betekenis heeft.

De Afdeling en de Raad van Advies van Aruba wijzen erop dat aan steunverlening geen duidelijk plan ten grondslag ligt waarop de steun aan ontvangende landen wordt afgerekend. Ik deel de mening dat de landspakketten inderdaad op onderdelen te weinig concreet zijn. In reactie

²⁷ De Algemene Rekenkamer heeft er in dit verband op gewezen dat het voorstel ook onvoldoende duidelijk is over de herkomst van de middelen die aan het COHO ter beschikking worden gesteld en heeft aandacht gevraagd voor de vormgeving van verantwoording over en het toezicht op het beheer door het COHO van de middelen waar die vanuit de Nederlandse Rijksbegroting aan het COHO worden verstrekt. Brief Algemene Rekenkamer aan de Staatssecretaris van BZK betreffende Rijkswet COHO; overleg op grond van artikel 7.40 Comptabiliteitswet 2016, 2 februari 2021.

²⁸ Artikel 4, tweede lid.

hierop heb ik in het wetsvoorstel en memorie van toelichting een grotere nadruk gelegd op de rol van de uitvoeringsagenda. Dit is een gezamenlijke agenda van het COHO en de landen waarin concrete resultaten in de vorm van performance-indicatoren (beoogde resultaten, zoals aangegeven in de uitvoeringsagenda) overeen worden gekomen. De financiële steun wordt hierop afgerekend. In dat licht neem ik de aanbeveling van de Afdeling niet over om de uitvoeringsagenda eenzijdig te laten vaststellen door de Minister van AZ van het land. Juist de uitvoeringsagenda bevat wederzijdse afspraken over concrete resultaten in ruil voor financiële steun.

Met de Afdeling en de Raden van Advies deel ik de mening dat het COHO beschikt over vergaande bevoegdheden. Hierdoor ontstaan concurrerende en onduidelijke verantwoordelijkheden tussen het COHO en het landsbestuur, waardoor onvoldoende duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Een gevolg van deze opzet kan zijn dat de democratische inbedding van de hervormingen onvoldoende is en het landsbestuur minder eigenaarschap ervaart. Naar aanleiding van deze kritiek heb ik de taken van het COHO in artikel 4 ingeperkt tot het ondersteunen van en het toezicht houden op het hervormingsprogramma. De b en c taak in artikel 4 zijn daarom komen te vervallen en zijn opgenomen als ondersteunende bevoegdheden. Het COHO kan alleen nog projecten uitvoeren als dit met de landen is overeengekomen in de uitvoeringsagenda of is opgenomen in de plannen van aanpak. Door het inperken van deze taken van het COHO vervalt de noodzaak voor het hebben van eigen rechtspersoonlijkheid, om zodoende zelfstandig privaatrechtelijke handelingen te verrichten. Artikel 2 lid 3 is daarom geschrapt. Tevens heb ik in artikel 22 (artikel 26 nieuw) de aanbeveling van de Afdeling overgenomen om het landsbestuur en niet het COHO de plannen van aanpak te laten vaststellen. Het COHO keurt de plannen van aanpak alleen nog goed. Met deze wijzigingen zijn naar mijn mening de eigen verantwoordelijkheid en eigenaarschap van de landen voor de hervormingen versterkt. De landen maken in de uitvoeringsagenda afspraken met het COHO over de concreet te bereiken doelen en resultaten van de hervormingen. De uitwerking en uitvoering daarvan zijn de verantwoordelijkheid van de landen zelf. De activiteiten van het COHO zijn beperkt tot het ondersteunen van de hervormingen en het houden van toezicht daarop.

c. Verhouding tot R(A)ft

Een van de taken die in het voorstel is toebedeeld aan het COHO is het, in overeenstemming met de raad van Ministers van het Koninkrijk, instellen van verscherpt financieel toezicht op een van de landen. Deze bevoegdheid van het COHO geldt niet alleen in het geval een land zich onvoldoende inspant om de verplichtingen die bij of krachtens de voorgestelde rijkswet aan het desbetreffende land zijn opgelegd na te komen maar ook als het land naar het oordeel van het COHO onvoldoende inspanningen levert om de verplichting bij of krachtens de R(A)ft na te komen.²⁹ Het verscherpte toezicht wordt uitgeoefend door het C(A)ft. Indien een zwaarwegend belang dit vergt kan de Minister van BZK, in overeenstemming met de raad van Ministers van het Koninkrijk en nadat het COHO en het College financieel toezicht zijn gehoord, bepalen dat verscherpt financieel toezicht wordt ingesteld, indien een zwaarwegend belang dit vergt.

In de R(A)ft is het financieel toezicht door de rijksministerraad op Aruba, Curaçao en Sint Maarten geregeld. In die rijkswetten zijn de verplichtingen voor de landen neergelegd. Voorts is daarin geregeld dat het C(A)ft toeziet

²⁹ Artikel 4, eerste lid, onder d, en 35.

op de naleving van verplichtingen die voortvloeien uit de R(A)ft met toepassing van de daartoe bij de R(A)ft gestelde regels.³⁰ Het C(A)ft heeft daarbij onder meer tot taak te beoordelen of een land zich voldoende inspannt om de verplichtingen die bij of krachtens de R(A)ft zijn opgelegd nakomt. Dit roept de vraag op waarom het nodig is dat ook aan het COHO de bevoegdheid toekomt om te beoordelen of de landen voldoende inspanning leveren om hun verplichtingen bij of krachtens de R(A)ft na te komen. Het gevolg daarvan is immers dat twee instanties toezicht houden op het naleven van de normen in de R(A)ft, het COHO en het C(A)ft.

De Afdeling wijst er in dit verband verder op dat het toekennen van eenzelfde taak aan twee organen het risico van onduidelijkheid en uiteenlopende oordelen met zich brengt. Onduidelijk is daarbij hoe het verscherpte toezicht op grond van het voorstel en het geven van een aanwijzing op grond van de R(A)ft zich tot elkaar verhouden. Bovendien wordt aldus afbreuk gedaan aan de in artikel 7 R(A)ft verankerde onafhankelijke positie van het C(A)ft en aan de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in de R(A)ft is neergelegd ten aanzien van het toezicht op de naleving van de begrotingsnormen.

Deze gevolgen worden versterkt door de mogelijkheid voor de Minister van BZK om, in overeenstemming met de raad van Ministers van het Koninkrijk verscherpt toezicht in te stellen. In de R(A)ft is het immers aan het C(A)ft om te beoordelen of er sprake is van een situatie waarin er aanleiding is om een aanwijzing te geven en is het vervolgens aan de RMR om op basis van een advies van het C(A)ft te beslissen om een aanwijzing te geven. Met deze bevoegdheden voor de Minister van BZK worden de in de R(A)ft neergelegde bevoegdheden van het C(A)ft doorkruist.

Verscherpt financieel toezicht leidt tot een goedkeuringsregime voor het geheel of een deel van de uitgaven die door een land worden gedaan.³¹ Dat goedkeuringsregime hoeft volgens het voorstel niet beperkt te zijn tot uitgaven die worden gedaan in het kader van de uitvoering van de landspakketten, maar kan zich uitstrekken tot alle uitgaven van een land. Het goedkeuringsregime gaat bovendien veel verder dan het in de R(A)ft geregelde begrotingstoezicht en heeft betrekking op voorgenomen uitgaven. Het C(A)ft ziet op grond van de R(A)ft uitsluitend toe op het saldo van de overheidsfinanciën en laat dus de keuze ten aanzien van welke uitgaven of inkomsten maatregelen worden genomen aan de regeringen van de landen. In de toelichting wordt niet uiteengezet waarom die vorm van toezicht naast het bestaande toezicht op grond van de R(A)ft nodig is.

Tot slot wijst de Afdeling erop dat de landen zullen moeten rapporteren aan twee instanties over nagenoeg hetzelfde onderwerp. Hiermee wordt, in de ogen van de Afdeling, een te zware claim gelegd op de toch al beperkte uitvoeringscapaciteit van de landen.

De Afdeling kan zich voorstellen dat maatregelen getroffen moeten kunnen worden indien zich bij de uitvoering van de landspakketten problemen voordoen. Het ligt dan voor de hand dat het COHO dergelijke maatregelen treft. Indien los daarvan aanleiding zou bestaan voor de wens om de effectiviteit van de R(A)ft te vergroten, dienen daartoe voorzieningen te worden getroffen in de R(A)ft zelf, in plaats van de vermenging van de twee sporen die thans wordt voorgesteld.

³⁰ Artikel 4, eerste lid, van de Rft en artikel 2, eerste lid, van de RAft.

³¹ Artikel 36.

De Afdeling plaatst verschillende kritische kanttekeningen bij de taak van het COHO om, in overeenstemming met de Rijksministerraad, in voorkomende gevallen verscherpt financieel toezicht te kunnen instellen op een land. De bezwaren tegen deze taak en het daarmee samenhangende procedurele regiem worden, blijkens hun adviezen over het COHO-voorstel, gedeeld door de Raden van Advies van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Voorts leven er ook twijfels over het verscherpt financieel toezicht bij de regeringen van de Caribische landen en bij het College (Aruba) financieel toezicht, de in artikel 35 (oud) van het voorstel aangewezen instantie om het betreffende toezicht uit te oefenen. Naar aanleiding hiervan is besloten om de taak van instelling van verscherpt financieel toezicht en het bijbehorende regiem te laten vervallen. Artikel 4, eerste lid, onder d, en de artikelen 35 tot en met 41 (oud) zijn daarom geschrapt uit het voorstel. In het verlengde hiervan is bovendien ook artikel 43 (geldleningen) uit het voorstel verwijderd.

De betreffende taak van het COHO en bijbehorende bevoegdheden voorzagen wel in een behoefte: namelijk, om te kunnen borgen dat Aruba, Curaçao of Sint Maarten geen uitgaven doen of juist nalaten, waardoor het nakomen van de hervormingsafspraken in het landspakket en de uitvoeringsagenda structureel of ernstig wordt bemoeilijkt. Ter bewerkstelling van dit doel zijn Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten overeengekomen om, in plaats van het geschrapte verscherpt financieel toezicht, het bestaande begrotingstoezicht het College (Aruba) financieel toezicht, zoals vervat in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en de Landsverordening Aruba financieel toezicht, te verruimen of althans nader vorm te geven. Daartoe worden in het onderhavige voorstel van rijkswet enkele bepalingen opgenomen.

Deze bepalingen zijn nog niet in het aangepaste voorstel terug te vinden. Nu met deze aanpassing een nieuwe weg wordt ingeslagen, achten de vier landen het verstandig haar op te nemen in een nota van wijziging en deze ter advisering voor te leggen aan de Afdeling. Het is de bedoeling deze nota van wijziging gelijktijdig met of spoedig na de indiening van het voorstel aan de Tweede Kamer en Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten voor te leggen.

d. Verhouding COHO – Minister van BZK en landsbestuur

Het COHO lijkt volgens het voorstel zijn taken met een sterke mate van onafhankelijkheid uit te voeren. Grote delen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn van toepassing verklaard.³² Dit neemt niet weg dat het voorstel op een aantal belangrijke punten de Minister van BZK de bevoegdheid geeft om aanwijzingen te geven of bevoegdheden van het COHO in te perken of in te vullen. Zo kan de Minister van BZK vaststellen waaraan financiële middelen die aan het COHO ter beschikking worden gesteld, door het COHO moeten worden besteed³³ en kan de terbeschikkingstelling van middelen ook worden stopgezet of opgeschort als – kort gezegd – de Minister van BZK van oordeel is dat het desbetreffende land te weinig voortgang boekt.³⁴

Verder kan de Minister van BZK, binnen de in een landspakket omschreven hoofdlijnen, na overleg met de Ministers die het aangaat, het COHO een aanwijzing geven met betrekking tot een plan van aanpak voor de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel

³² Artikel 2, vierde lid.

³³ Artikel 18, tweede lid.

³⁴ Artikel 18, vierde en vijfde lid.

door overheidsorganen, alsook een aanwijzing geven met betrekking tot het initiëren, bevorderen en uitvoeren van projecten.³⁵

Uit het vorenstaande blijkt dat het COHO in belangrijke mate functioneert onder de regie van de Minister van BZK. Daarbij geldt een tweetal beperkingen: een overlegverplichting met de betrokken Minister(s) van het desbetreffende land, en de eis dat de Minister moet blijven binnen de in een landspakket omschreven hoofdlijnen. Daarover merkt de Afdeling het volgende op.

De Minister van BZK heeft weliswaar een overlegverplichting met de betrokken Minister(s), maar hoeft daarbij niet tot overeenstemming te komen.

Wat betreft de landspakketten, zij opgemerkt dat daarin nog weinig tot geen concrete maatregelen zijn opgenomen. Evenmin zijn concrete doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van overheidsfinanciën, opgenomen. Dit brengt mee dat van de voorwaarde dat de Minister moet blijven binnen de in een landspakket omschreven hoofdlijnen ook weinig normerende werking uitgaat.

Het voorgaande brengt mee dat de bevoegdheden van de Minister van BZK nauwelijks zijn beperkt. Zij strekken zich uit over het gehele palet van het opstellen van de plannen van aanpak, het opstellen, initiëren en uitvoeren van de projecten, programma's en maatregelen, alsmede de financiering ervan. Daarmee wordt de Minister van BZK niet alleen boven het COHO geplaatst, maar ook boven het landsbestuur van het desbetreffende land.³⁶ De aan de Minister toegekende bevoegdheden maken daarmee inbreuk op de verantwoordelijkheden en het probleem-eigenaarschap van de landen.

In haar advies concludeert de Afdeling dat er in het voorstel een spanningsveld bestaat tussen enerzijds de onafhankelijkheid van het COHO en anderzijds de mogelijkheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om het COHO aan te sturen. Deze sturingsmogelijkheden – in het bijzonder de aanwijzingsbevoegdheden in artikel 23 en 28 (oud) van voorstel – drukken volgens de Afdeling niet alleen op de onafhankelijkheid van het COHO, maar ook op de verantwoordelijkheden en het probleem-eigenaarschap van de Caribische landen. Ook de Raden van Advies van Aruba, Curaçao en Sint Maarten spreken hun twijfels uit hierover. Gelet op het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid, zo betoogt de Raad van Advies van Aruba, behoeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor een aanwijzing minstens de instemming van de landen.

Tijdens de gesprekken tussen de regeringen van de vier landen is uitvoerig stilgestaan bij bovenstaande zorgen van de adviescolleges. Om het doel van het voorstel te bereiken, wordt het door de regeringen, en dus ook door mij, van groot belang geacht dat er in het voorstel voldoende distantie is ingebouwd tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties enerzijds en het COHO anderzijds. Concreet heeft het commentaar van de Afdeling en de Raden van Advies ertoe geleid dat artikel 23 en 28 van voorstel zijn komen te vervallen. Dit schrappen volgde ook reeds uit de aanpassingen die aan het voorstel zijn aangebracht naar aanleiding van de opmerkingen van de adviescolleges over de bevoegdheidstoedeling aan het COHO. Nu het COHO niet langer plannen van aanpak vaststelt en niet langer tot taak heeft om, los van hervormingen bij de overheid, projecten en programma's te initiëren en te

³⁵ Artikelen 23 en 28.

³⁶ Zie mede hetgeen de Afdeling hiervoor onder a heeft opgemerkt.

bevorderen, is er ook geen grond meer voor de Minister van BZK om dienaangaande een aanwijzing te geven.

Voor de aanwijzingsbevoegdheden in artikel 23 en 28 (oud) van voorstel is een andere aanwijzingsbevoegdheid in de plaats gekomen. Deze bevoegdheid geeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheid om, na overleg met de Minister van Algemene Zaken van het land, het COHO bij te sturen, op het moment dat laatstgenoemde de afspraken tussen de regeringen in een landspakket onvoldoende of onjuist in een uitvoeringsagenda dreigt te vertalen (artikel 6, vierde lid). De ingevoegde aanwijzingsbevoegdheid heeft aldus een ingekaderd, sterk op legaliteit gericht karakter, dat behalve de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook de regeringen van de landen verzekering moet bieden. Het landspakket is immers een gezamenlijke bovengrens. De Minister van BZK kan een aanwijzing pas geven na overleg met de Minister van Algemene Zaken van het land dat het aangaat en voor de vastlegging van de uitvoeringsagenda. Op deze manier wordt gedeeltelijk gehoor gegeven aan de bovengenoemde aanbeveling van de Raad van Advies van Aruba.

e. Afbouw van de regeling

De wet vervalt in beginsel na 6 jaar. Op verzoek van Nederland of één van de landen kan deze termijn telkens met 2 jaar worden verlengd.³⁷ Ook kunnen Nederland en de landen overeenkomen dat de wet eerder vervalt. Noch het wetsvoorstel, noch de toelichting gaan echter in op de vraag onder welke omstandigheden en op grond van welke feiten verlenging, dan wel vroegtijdige beëindiging aan de orde zouden kunnen zijn. Dit is relevant omdat bij de voorbereiding van dit voorstel van rijkswet de verhouding tussen Nederland en de andere landen niet altijd even goed was en er van beide kanten sprake lijkt van een wantrouwende opstelling. In een dergelijke situatie is des te meer van belang dat duidelijk is op welke gronden besloten gaat worden dat de doelstelling van het voorstel, te weten het doorvoeren van hervormingen, het realiseren van duurzame financiën en het versterken van de weerbaarheid van de economieën in de landen bereikt is.

Deze vraag rijst bij dit voorstel omdat het zich onderscheidt van eerdere samenwerkingsverbanden tussen de Caribische landen en Nederland.³⁸ In die gevallen bleven alle verantwoordelijkheden liggen bij het (lands)bestuur. In het voorstel wordt een aantal verantwoordelijkheden echter verlegd naar het COHO en moet daarom duidelijk zijn op welk moment deze weer overgaan naar het (lands)bestuur.³⁹ Voordat hiertoe overgegaan kan worden moeten voldoende concrete en tastbare resultaten zijn bereikt. Hierbij is het met name van belang dat het leefklimaat van de bevolking van de drie landen structureel verbeterd is. Verbetering van het leefklimaat van de bevolking in concrete zin is noodzakelijk om draagvlak voor de inzet van het COHO en daarmee het ingrijpen vanuit Nederland te behouden en het vertrouwen van de bevolking in het bestuur te vergroten.

³⁷ Voorgesteld artikel 45.

³⁸ Fondo Desarrollo Aruba, Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen en het Groeikakkoord met Curaçao.

³⁹ De Algemene Rekenkamer heeft er in dit verband op gewezen dat het voorstel ook duidelijk moet maken wat er met eventuele aandelen, resterende middelen en uitstaande leningen of voorschotten gebeurt na opheffing van het COHO.

De Afdeling heeft gewezen op het feit dat onvoldoende duidelijk is onder welke omstandigheden en op grond van welke feiten verlenging, dan wel vroegtijdige beëindiging, aan de orde zou kunnen zijn. Hoewel ik mij de achtergrond van deze aanbeveling goed kan voorstellen, is in dit specifieke geval, na afweging van belangen, gekozen om het advies niet op te volgen. Uiteindelijk hebben de regeringen het wenselijk gevonden de politieke en bestuurlijke ruimte om te kiezen voor verlenging dan wel voortijdige beëindiging open te laten. Het ligt evenwel in de rede dat een dergelijke keuze wordt gemaakt, zoals de Afdeling terecht aangeeft, aan de hand van de vraag of de met het voorstel verbonden doel en afspraken zijn behaald en nagekomen. De uitvoeringsrapportage is hierbij een belangrijke graadmeter.

In dit verband is nog relevant dat na drie jaar een evaluatie wordt uitgebracht over de doeltreffendheid en effecten van de wet. In een dergelijke evaluatie kunnen aanknopingspunten worden gevonden voor verlenging dan wel voortijdige beëindiging van de wet. Uitgangspunt blijft echter dat het de wet na zes jaar ophoudt te bestaan. Overigens is artikel 34 (nieuw) van het voorstel wel in die zin gewijzigd, dat behalve de voortijdige beëindiging van de wet voor Nederland en een of meer Caribische landen ook de verlenging hiervan wordt onderworpen aan de instemming van de Staten-Generaal en de Staten. Verlenging geschiedt niet langer bij koninklijk besluit maar bij wet en landsverordening.

f. Conclusie

De Afdeling acht in het licht van het voorgaande het voorstel in deze vorm problematisch. De positionering en het takenpakket van het COHO en de verhouding tot andere actoren leiden tot onduidelijkheden over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen verschillende actoren. De Afdeling acht het niet raadzaam het gebrek aan implementatiekracht van de landen op te vangen door het COHO (mede) verantwoordelijk te maken voor de opstelling en uitvoering van plannen van aanpak. Daarmee wordt de implementatiekracht van de landen niet versterkt, wordt hun commitment en eigen verantwoordelijkheid verzwakt en wordt de afbouw van de regeling bemoeilijkt. Betwijfeld moet dan ook worden of met de thans gekozen opzet redelijkerwijs verwacht mag worden dat een hervormingsprogramma op de korte en lange termijn tot succes zal leiden.

In het licht van deze opmerkingen adviseert de Afdeling de gekozen opzet te heroverwegen.

Uit bovenstaande reacties komt naar voren dat ik de kritische kanttekeningen van de Afdeling en de Caribische adviescolleges bij het fundament van dit voorstel goed op mij heb laten inwerken. Dit heeft, in onderlinge overeenstemming met de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, geleid tot verscheidene ingrijpende aanpassingen aan het voorstel. Kort samengevat is naar aanleiding van genoemde kanttekeningen de bevoegdheidsstructuur van het voorstel gewijzigd, de relatie tussen de Minister van BZK en het COHO anders vormgegeven en de rol van het COHO in het kader van financieel toezicht drastisch afgezwakt. Alle wijzigingen tezamen moeten ertoe leiden dat de Caribische landen meer eigenaarschap kunnen tonen voor de hervormingen en dat het COHO beter dan eerst is toegerust om de landen hierbij te ondersteunen en toezicht uit te oefenen.

3. Verhouding met het Statuut

a. Ter inleiding

Het Statuut schrijft «onderling overleg» voor als het gaat om een consensusrijkswet.⁴⁰ De Afdeling stelt vast dat dit overleg heeft plaatsgevonden en dat de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben ingestemd met het voorleggen van dit voorstel aan de Afdeling. De Afdeling beoordeelt het voorstel derhalve zoals het aan haar is aangeboden, namelijk als consensusrijkswet.

b. Statutaire beginselen

Zoals uit het voorgaande blijkt houdt de door de regering gekozen aanpak risico's in voor de effectiviteit van de hervormingen. Dit houdt onder andere verband met het feit dat de landsinstellingen slechts in beperkte mate zelf de verantwoordelijkheid dragen voor het uitvoeren van de hervormingen. De bevoegdheden van het COHO overlappen met de bevoegdheden van de landsregeringen. Hierdoor wordt de effectiviteit van de aanpak ondergraven. Daar komt bij dat het COHO grotendeels onder regie staat van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, die in een zeker opzicht boven de besturen van de landen komt te staan.

Bovengenoemde aspecten zijn ook vanuit het oogpunt van het Statuut relevant. Het feit dat in dit specifieke geval sprake is van een consensusrijkswet, en dus een politiek compromis, doet niet af aan de beginselen die aan de staatkundige structuur van het Koninkrijk ten grondslag liggen. Het uitgangspunt van autonomie van de landen en met name de terughoudendheid die de Koninkrijksregering, en Nederland als grootste land moet betrachten bij het beperken van de eigen verantwoordelijkheid van de landen is daarbij een belangrijke factor⁴¹

In dat licht merkt de Afdeling op dat uit de toelichting onvoldoende blijkt waarom de beperkingen van die eigen verantwoordelijkheid, zoals nu is voorzien, en de vergaande invloed van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, noodzakelijk en proportioneel zijn in het licht van de beginselen van het Statuut. Daarbij is de eerdere constatering van de Afdeling van belang dat de bevoegdheden van het COHO verder gaan dan nodig voor de uitvoering van de taken.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt nader te overwegen.

Volgens de Afdeling schijnt in de toelichting op het oorspronkelijke voorstel onvoldoende de dimensie van het Statuut door. Terecht stelt de Afdeling dat de beginselen in en onder Statuut ook leidend zijn bij consensusrijkswetgeving. In de memorie van toelichting bij het aangepaste voorstel is daarom nadrukkelijker dan eerst aandacht voor de staatkundige context waarin het COHO zal opereren. Zie hiertoe paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting, en dan in het bijzonder paragraaf 2.1.

⁴⁰ Artikel 38, tweede lid, van het Statuut.

⁴¹ Zie o.a. artikel 41 van het Statuut. De terughoudendheid die het Koninkrijk moet betrachten kwam eerder aan de orde in het Besluit van 24 november 2020 op het beroep van de Raad van Ministers van Curaçao tegen het Besluit van 12 juli 2019, houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao tot aanpassing van de begroting 2019, rekening houdend met de in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten genoemde normen, punt 2.1 (Stb. 2020, 537) en in de Voorlichting van 17 september 2015 van de Afdeling over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, punt 1b (W04.15.0112/I/Vo).

c. Binding aan internationale economische en financiële overeenkomsten

Zoals hierboven beschreven kan het COHO samenwerken met instellingen en organen van instellingen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties. Uit het voorstel blijkt niet dat hierover, voorafgaand aan het besluit om een dergelijke samenwerking aan te gaan, overleg plaatsvindt met het betrokken land. De Afdeling realiseert zich dat het formeel gezien het COHO, en niet het betrokken land is, dat deze afspraken maakt. Gezien de taken van het COHO ligt het echter voor de hand dat ook het betrokken land feitelijk aan deze afspraken is gebonden. Uit de toelichting blijkt niet hoe dit zich verhoudt tot het feit dat de Caribische landen kunnen verklaren dat zij zich niet aan een internationale economische en financiële overeenkomst wensen te binden.⁴²

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling heeft geadviseerd om in de toelichting stil te staan bij de verhoudingen tussen het betrokken land, het COHO en de internationale instellingen en organen van internationale instellingen waarmee wordt samengewerkt. Ook de Raden van Advies van Aruba, Curaçao en Sint Maarten schenken aandacht hieraan, gelet op de bepalingen daaromtrent in het Statuut. Ik kan deze aanbeveling goed plaatsen. Het is immers niet ondenkbaar dat een Caribisch land reeds contact heeft met internationale en andere externe partijen waar het COHO op zijn beurt mee wenst samen te werken. Dit advies is verwerkt in zowel het voorstel als de toelichting.

In lijn met het advies van de Afdeling is besloten dat het inderdaad voor de hand ligt dat er voorafgaand aan de internationale samenwerking, contact is tussen de het COHO en het betreffende land. Bij dit overleg kan bijvoorbeeld de opzet van de samenwerking besproken worden, dit tevens met het oog op de onderlinge verhoudingen. In de wettekst (artikel 8, eerste lid, nieuw) is nu opgenomen dat het COHO niet dan na overeenstemming met het betreffende land samenwerkingsverbanden kan aangaan met internationale instellingen en organen hiervan. Hiermee wordt geborgd dat met respect voor ieders positie gekeken wordt naar de mogelijkheid van het aangaan van internationale samenwerking.

d. Bevoegdheden van de gouverneurs

Op grond van het wetsvoorstel kan het COHO in bepaalde gevallen aan de Rijksministerraad adviseren om een voorziening te treffen uit kracht van het Statuut.⁴³ De toelichting stelt terecht dat dit voorstel de bevoegdheden van de gouverneur op dit punt niet doorkruist. Immers, de gouverneurs hebben zelfstandige bevoegdheden in het kader van hun taak toezicht te houden op onder andere de naleving van rijkswetten, waaronder een rijkswet als waartoe hier een voorstel wordt gedaan.⁴⁴ Gezien het feit dat dus ook de Gouverneur toezicht zal moeten houden op de naleving van deze wet, kunnen de bevoegdheden van de Gouverneur en het COHO op dit punt echter wel overlappen.

⁴² Artikel 25, eerste lid, van het Statuut. Uit artikel 24, eerste lid, blijkt dat het niet alleen gaat om overeenkomsten met andere mogendheden, maar ook om overeenkomsten met internationale organisaties.

⁴³ Hierbij kan met name gedacht worden aan bevoegdheden inzake indeplaatsstelling en vernietiging ingevolge de artikelen 50 en 51 van het Statuut.

⁴⁴ Artikel 20 e.v. van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao, het Reglement voor de Gouverneur van Aruba en het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten.

Zoals in het voorgaande al is opgemerkt over de verhouding tussen het C(A)ft en het COHO, brengt een dergelijke overlap van bevoegdheden het risico van onduidelijkheden, overlappende bevoegdheden en uiteenlopende oordelen met zich. Concreet kan dit bijvoorbeeld betekenen dat de Gouverneur een landsverordening of landsbesluit vaststelt, en dus geen gebruik maakt van zijn bevoegdheid om deze wegens strijd met hoger recht niet vast te stellen, terwijl het COHO in deze landsregelgeving aanleiding ziet om een voorziening uit kracht van het Statuut te verzoeken.

De Afdeling adviseert om hieraan in de toelichting nadere aandacht te besteden en zo nodig het voorstel aan te passen.

In artikel 25 van het oorspronkelijke voorstel was opgenomen dat het COHO in bepaalde gevallen de Rijksministerraad kan adviseren tot het treffen van een voorziening uit kracht van het Statuut. De Afdeling, en ook de Raad van Advies van Aruba, waarschuwt dat deze bevoegdheid voor een ongewenste overlap kan zorgen met bevoegdheden van de Gouverneurs van de Caribische landen uit hoofde van het Reglement Gouverneur. Ik onderken dit risico. Daarom is besloten de betreffende bepaling te schrappen.

4. Waar bestaat behoefte aan?

In de punten hiervoor is ingegaan op knelpunten en mogelijke onwenselijke gevolgen van de thans voorgestelde aanpak die risico's voor de effectiviteit ervan meebrengen. Dit roept de vraag op naar een andere aanpak, die minder dergelijke risico's heeft wat dan een betere aanpak zou kunnen zijn. Hierna geeft de Afdeling daartoe enkele overwegingen dienaangaande mee en schetst zij enkele contouren.

a. Geloofwaardig, haalbaar en flexibel

Het is grote winst dat met het voorstel de drie doelen (hervormingen van bestuurlijke aard, duurzame overheidsfinanciën en versterking van de weerbaarheid van de economie) in samenhang worden nagestreefd. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat deze doelen met elkaar op gespannen voet kunnen staan en elkaar (tijdelijk) kunnen frustreren. Zo kan versterking van de economische weerbaarheid en het doorvoeren van hervormingen, zeker op de kortere termijn, tot spanning leiden met de doelstelling om te komen tot duurzame en houdbare overheidsfinanciën. Maatvoering en afstemming zijn daarom nodig om tot een evenwichtige aanpak te komen. Dit vergt flexibiliteit.

De Afdeling merkt in dit verband op dat het voorstel niet voorziet in aanpassing van de begrotingsnormen in de Rft.⁴⁵ Dit roept de vraag op of in de wet voldoende flexibiliteit is ingebouwd om in de praktijk tot de benodigde maatvoering te komen. De Afdeling acht het wenselijk dat uit dit oogpunt wordt gekeken naar het geheel van maatregelen dat van toepassing zal zijn (in ieder geval de liquiditeitssteun, de R(A)ft en het voorliggende voorstel).

De Afdeling heeft gelijk dat het voorstel niet voorziet in aanpassing van de begrotingsnormen in de Rft. De Afdeling vraagt zich daarmee af of in het voorstel voldoende flexibiliteit is ingebouwd om in de praktijk tot de benodigde maatvoering te komen. Ik ben van mening dat dit zeker mogelijk is. In het voorstel van rijkswet heb ik gekozen voor een realistische aanpak. In de komende zes jaar worden stapsgewijs maatregelen

⁴⁵ Wat betreft de RAft verwijst de Afdeling naar het heden eveneens uitgebrachte advies bij het voorstel van Rijkswet dienaangaande (W04.20.0423/I/K).

doorgevoerd, rekening houdend met wat in praktijk mogelijk is. In dat kader heb ik in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting sterk de nadruk gelegd op de rol van de uitvoeringsagenda. In de uitvoeringsagenda worden de maatregelen in onderlinge samenhang gezien en wordt gekeken naar maatvoering. Het COHO en de landsbesturen maken in de uitvoeringsagenda afspraken welke maatregelen als eerste realiseerbaar zijn en welke maatregelen meer tijd nodig hebben of minder ambitieus moeten worden ingevuld, bijvoorbeeld vanwege de uitvoeringscapaciteit of financiële beperkingen. Daarnaast zijn de versterking van de belastinginning en het financieel beheer in elk land belangrijke hervormingsmaatregelen om meer budget te kunnen vrijspelen voor andere maatregelen. Tot slot wordt de uitvoeringsagenda periodiek geactualiseerd, juist om rekening te houden met mogelijke knelpunten in de uitvoering en andere ontwikkelingen.

b. Eigenaarschap

Voorts acht de Afdeling «ownership» en commitment van de landen cruciaal voor het slagen van deze aanpak. Alleen daarmee zal een vruchtbare samenwerking tot stand kunnen komen en kunnen duurzame resultaten worden bereikt, die ook na afloop van het programma stand houden. In de afgelopen decennia is de implementatiekracht problematisch geweest bij de uitvoering van de verschillende maatregelen.

Zoals hiervoor aan de orde is geweest acht de Afdeling het niet zinvol te proberen dat gebrek aan implementatiekracht op te vangen door het COHO (mede) verantwoordelijk te maken voor de opstelling en uitvoering van plannen van aanpak. Daarmee wordt de implementatiekracht van de landen niet versterkt. De verantwoordelijkheid voor de opstelling en de uitvoering van eigen plannen van aanpak dient bij de landen zelf te liggen. Daarmee wordt recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de landen. Ook sluit dit aan bij de praktijk en de ervaringen van internationale organisaties als het IMF en het in verband met de coronacrisis ingestelde herstelinstrument van de Europese Unie. Versterking van de implementatiekracht van de landen zelf is een van de belangrijkste doelen van de te treffen maatregelen, die juist dreigt te worden gefnuikt door een te grote rol van het COHO.

Dat neemt niet weg dat aan het COHO een belangrijke rol toekomt bij de nodige versterking van de bestuurskracht van de Caribische landen. Het is dan ook van belang dat het COHO de landbesturen kan ondersteunen bij het opstellen van projecten, programma's en maatregelen en bij de uitvoering van de projecten, programma's en maatregelen waarmee de landen instemmen. Tegelijkertijd vergt dat van de landen dat zij openstaan voor de voorstellen van het COHO en daaraan, waar dat in hun mogelijkheden ligt, de gevraagde en noodzakelijke inspanningen leveren om de benodigde hervormingen door te voeren en de bestuurskracht te versterken. Dat mag van de landen ook gevraagd worden waar via het COHO ook de financiële middelen voor de desbetreffende projecten worden aangeleverd.

Alleen als het COHO zijn belangrijke rol kan waarmaken en de Caribische landen die rol aanvaarden zal een vruchtbare samenwerking tussen het COHO en de landsbesturen mogelijk zijn. De koppeling van liquiditeitssteun en ondersteuning in tranches aan het halen van de te bereiken doelstellingen vormt een belangrijke stimulans om die doelen ook daadwerkelijk te halen. Als de uitvoering van projecten, programma's of maatregelen onvoldoende is kan het COHO de steunverlening

opschorten.⁴⁶ Mocht dit onverhoopt niet tot de beoogde resultaten leiden en blijkt dat ondanks deze ondersteuning en gepaste inzet van de opschortingsbevoegdheid onvoldoende vorderingen worden gemaakt om de bestuurskracht te vergroten en de verantwoordelijkheden op termijn zelfstandig waar te maken, zullen uiteindelijk dwingender maatregelen, al dan niet geïnitieerd door het COHO, onontkoombaar zijn.⁴⁷

Gelet hierop acht de Afdeling het passend dat de volgende taken aan het COHO worden toebedeeld:

- a) Goedgeuren van de uitvoeringsagenda en de plannen van aanpak van de landen voor de uitvoering van projecten, programma's of maatregelen, met duidelijke prestatie-eisen waaraan de beschikbaarstelling van financiële middelen in de loop van de tijd wordt gekoppeld;
- b) Monitoren van de voortgang van de uitvoering door de landen;
- c) Ondersteuning door technische en andere assistentie, waarvoor het COHO een eigen budget heeft;
- d) Het toezicht houden op het behalen van de prestatie-eisen, waardoor de financiële middelen kunnen worden verstrekt.

In dit verband verdient ook de samenstelling en benoeming van het bestuur van het COHO aandacht. Gelet op de rol van Nederland en de rol van het COHO is een zwaar Nederlands stempel op het COHO begrijpelijk. Draagvlak, ownership en commitment van de landen alsmede inzicht in de lokale situatie kunnen echter worden vergroot door een vertegenwoordiging in het bestuur van het COHO die draagvlak vindt bij de Caribische landen. Het belang van draagvlak bij de landen wordt groter naarmate de taken van het COHO meer overlappen met taken die ook aan de landsbesturen toekomen. Volgens de voorgestelde regeling wordt van één van de leden van het COHO aantoonbare affiniteit met het Caribisch deel van het Koninkrijk vereist. Het is de vraag of daarmee het benodigde draagvlak bij de Caribische landen voldoende is verzekerd.

In mijn reactie bij punt 2b en 2d is reeds uitvoerig aan de orde gekomen hoe de regeringen van de vier landen zijn omgesprongen met de verschillende adviezen van de Afdeling en de Raden van Advies ten aanzien van de kwestie van eigenaarschap. Voor een reactie op het bovenstaande verwijs ik daarom naar deze onderdelen van het nader rapport. Wel ga ik op deze plek graag in op de opmerking van de Afdeling met betrekking tot de samenstelling en benoeming van het COHO-bestuur. Dit is een begrijpelijke opmerking van de Afdeling, die ook veel weerklank vindt in de adviezen van de Caribische adviescolleges.

Ik heb mij deze opmerkingen aangetrokken en mij, namens de Nederlandse regering, in gesprekken met de Caribische landen bereid verklaard de samenstellings- en benoemingswijze in het voorstel ingrijpend te wijzigen. Dit heeft geresulteerd in twee grotendeels nieuwe bepalingen: artikel 9 en 10 van het voorstel. In deze bepalingen is naar balans gezocht tussen enerzijds het uitgangspunt dat het COHO een Nederlands bestuursorgaan vormt dat vanuit Nederlandse middelen wordt gefinancierd en anderzijds het uitgangspunt dat het COHO wat zijn werkzaamheden betreft is georiënteerd op Aruba, Curaçao en Sint Maarten en daar dus ook op draagvlak moet kunnen rekenen.

⁴⁶ Artikel 24 van het voorstel.

⁴⁷ Dit is bijvoorbeeld het geval als de deugdelijkheid van het bestuur niet langer kan worden gewaarborgd, of als de hier voorliggende Rijkswet niet of niet voldoende wordt nageleefd. Het Statuut voorziet in dergelijke gevallen in verschillende instrumenten. Zie ook artikel 25 van het voorstel inzake de mogelijkheid die het COHO heeft om de RMR over het treffen van een voorziening uit kracht van het Statuut te adviseren.

De aangepaste procedure heeft niet willen tornen aan de Nederlandse wens om de bestuursleden via een open procedure te werven. Het voorstel gaat dan ook niet mee met de aanbevelingen van de Raden van Advies van Aruba en Sint Maarten om de Caribische landen een eigen vertegenwoordiging in het COHO te geven en het ledenaantal uit te breiden naar vijf. Gelet op de aard van de taken van het COHO en de zelfstandige positie die het inneemt ten aanzien van de besturen aan beide kanten van de oceaan, wordt het onontbeerlijk gevonden dat het COHO geen «Caribische» of «Nederlandse» leden kent, in de zin dat deze leden als representant van de betreffende landen te boek staan. Doorslaggevend voor een benoeming in het COHO zijn alleen de benoemingscriteria die in artikel 9, tweede lid, zijn neergelegd. Representativiteit is in die criteria wel ingebouwd, omdat de bepaling eist dat ten minste twee leden van het COHO, onder wie de voorzitter, aantoonbare affiniteit met het Caribisch deel van het Koninkrijk hebben. Die affiniteit kan echter ook blijven uit jarenlange relevante werkervaring van een persoon in het Caribisch gebied, zonder meteen ook wortels in dit gebied te hebben. Zulke wortels kunnen tegelijkertijd uiteraard ook een pre zijn om voor benoeming in aanmerking te komen.

Bovengenoemde balans is in de benoemingsprocedure verder aangebracht door twee verschillende tracks aan te brengen, die erin voorzien dat aan de voordracht van twee leden, onder wie de voorzitter, een procedure voorafgaat waarin Nederland het voortouw heeft maar de Caribische landen een beslissende stem hebben (artikel 9, vierde lid, onder a) en aan de voordracht van een derde lid één waarin juist de Caribische landen het voortouw hebben maar Nederland een beslissende stem heeft (artikel 9, vierde lid, onder b).

De Raad van Advies van Curaçao merkt in verband met de benoembaarheid van leden van het COHO op dat bepaalde vereisten hiervoor ontbreken. Hiertoe is de regeling van incompatibiliteiten in artikel 13 (nieuw) aangepast. Hieraan is toegevoegd dat een lid van het COHO niet tevens kinderombudsman mag zijn en geen echtgenoot of bloed- of aanverwant tot de tweede graad mag zijn van een Minister, Staatssecretaris, lid van de Staten-Generaal of van de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten. Ook is in artikel 13 bepaald dat een gewezen Minister, Staatssecretaris, lid van de Staten-Generaal of van de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten niet binnen vijf jaar na de beëindiging van zijn ambtsperiode kan worden benoemd tot lid van het COHO.

c. Duidelijke kaders

Ondersteuning op de geschetste manier is uiteraard niet vrijblijvendheid. Het is vanzelfsprekend dat aan (financiële) ondersteuning voorwaarden worden verbonden en dat de nakoming van die voorwaarden en de (voortgang van de) implementatie van de te treffen maatregelen nauwlettend worden gevolgd. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor het COHO bestaande in monitoring van de voortgang van de plannen en programma's, het geven van ondersteuning in de zin van technische bijstand en het vrijgeven van financiële middelen naar gelang de plannen van aanpak worden geïmplementeerd.

Maar dat vergt wél een duidelijke aanpak. De Afdeling wijst op de praktijk bij kredietprogramma's van het IMF, alsook in het kader van de Europese Unie,⁴⁸ waar extra financiële steun gekoppeld is aan van tevoren afgesproken performance indicatoren. Voorkomen moet worden dat de

⁴⁸ Gewezen zij op het herstelinstrument (Next Generation EU), dat is opgenomen in het Eigen Middelen Besluit (zie Kamerstukken II 2020/21, 35 711).

landen voor het verkrijgen van ondersteuning en financiële steun zich op bewegende doelen moeten richten. Dat risico is groot met de nu gevolgde aanpak, waarbij de maatregelen in de landspakketten zeer open zijn geformuleerd en het COHO veel ruimte heeft om een en ander nader in te vullen. Dit wordt nog versterkt door de interventiemogelijkheden van de Minister van BZK (al dan niet naar aanleiding van reacties van de Staten-Generaal). Het is daarom zaak de voorwaarden voor steunverlening duidelijk vast te leggen en niet mogelijk te maken dat het COHO of de Minister van BZK tussentijds eenzijdig de voorwaarden aanpast (behoudens in bijzondere, vooraf omschreven omstandigheden).

Bij een aanpak als hiervoor geschetst kan de in punt 3b geschetste samenloop tussen het voorstel en de R(A)ft, tussen COHO en Cft op eenvoudige wijze worden voorkomen. Het COHO kan zich dan richten op monitoring en ondersteuning door middel van technische bijstand en het vrijgeven van financiële middelen naar gelang de plannen van aanpak worden geïmplementeerd. Het C(A)ft blijft zich richten op het behouden van begrotingsevenwicht.

De Afdeling onderstreept in haar advies het belang van duidelijke kaders waarbinnen de Caribische landen de afgesproken hervormingen doorvoeren. Zij waarschuwt voor het risico van bewegende doelen, waarop de landen zich zouden moeten richten om in aanmerking te komen voor financiële steun. Ook de Raden van Advies plaatsen kritische kanttekening bij de vormgeving van de centrale wetsbepaling in dit verband, artikel 18 (oud).

In de verschillende gesprekken over het nader rapport met de landen, alsook uit de reeds opgedane ervaringen in het kader van de uitvoering van de landspakketten, is mij duidelijk geworden dat deze kanttekeningen houtsnijden. Daarom is in onderlinge overeenstemming besloten om de betreffende bepaling grondig te herzien. Uitgangspunt in deze nieuwe bepaling – artikel 22 – is nu de aanpak waarnaar de Afdeling in haar advies verwijst, waarbij financiële steun gekoppeld is aan van tevoren gemaakte afspraken. Deze afspraken zijn, zoals toegelicht bij reactie 2b, primair opgenomen in de uitvoeringsagenda's. Daar worden de landen dus periodiek op afgerekend. Dit voorkomt dat Nederland eenzijdig nieuwe voorwaarden kan stellen. De gezamenlijke uitvoeringsagenda van COHO en landsbestuur is leidend voor het beoordelen van de voortgang en toekennen van de financiële steun. Belangrijk is verder ook of de betrokken overheidsorganen en -bedrijven de landen de medewerking hebben verleend, die wordt gevraagd in artikel 24. Bij de beoordeling of de landen hebben voldaan aan de door hen aangegane verplichtingen, speelt de uitvoeringsrapportage een belangrijke rol.

Indien een land zijn periodiek vastgestelde afspraken nakomt, is Nederland, via de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verplicht vooraf overeengekomen financiële middelen te verstrekken. Deze middelen kunnen onder meer in de vorm van liquiditeitssteun worden verstrekt en in de vorm van financiering van het COHO, dat deze middelen vervolgens kan inzetten in het kader van de ondersteuning die het biedt. Liquiditeitssteun wordt niet langer via het COHO verstrekt, maar gaat in de aangepaste vorm van het voorstel rechtstreeks naar het betreffende land.

d. Het belang van differentiatie

Het voorstel ziet op alle drie de Caribische landen van het Koninkrijk. Ieder van deze landen heeft een eigen voorgeschiedenis en een eigen bestuurscultuur. Ook zijn er verschillen ten aanzien van, bijvoorbeeld, de uitvoe-

ringscapaciteit en reeds doorgevoerde hervormingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van het Groeiakkoord (Curaçao), protocollen inzake financieel toezicht (Aruba), de liquiditeitssteun na orkaan Irma (Sint Maarten) en de ervaringen met de in samenwerking met de Wereldbank ingestelde faciliteit voor wederopbouw. De uitdagingen zijn deels dezelfde, maar het is van belang te onderkennen dat de hervormingsagenda voor ieder van de drie landen verschillend is. Het COHO zal dan ook in staat moeten worden gesteld om in de uitvoering van zijn taken te differentiëren. Dit vereist ook dat er binnen het bestuur van het COHO voldoende kennis is om de situatie in ieder van de landen te kunnen beoordelen.

Zoals hierboven uiteengezet ziet het voorgelegde voorstel uitsluitend op Curaçao. In de toelichting is aan het voorgaande dan ook nog geen aandacht besteed. In de brief over de uitbreiding naar Aruba wordt op dit punt gesteld dat de achtergronden per land verschillend zijn en dat de toelichting op dit punt zal worden aangevuld, maar dat deze aanpassingen minimaal zullen zijn omdat de differentiatie vooral aan de orde zal komen bij de verschillende landspakketten. In de brief over de aansluiting van Sint Maarten komt dit punt helemaal niet terug. De Afdeling acht het onvoldoende dat pas fundamenteel op de benodigde differentiatie wordt ingegaan bij de landspakketten.

Ik deel de mening van de Afdeling dat er grote verschillen zijn tussen de landen en dat er ruimte moet zijn voor differentiatie. De Afdeling acht het onvoldoende dat pas bij de landspakketten wordt ingegaan op de benodigde differentiatie. Ik neem de kritiek van de Afdeling op de volgende wijze ter harte. Allereerst is in artikel 6 lid 3 toegevoegd dat een uitvoeringsagenda rekening houdt met de specifieke omstandigheden van het land. Ten tweede is artikel 8 gewijzigd dat niet één, maar twee van drie leden van het COHO aantoonbare affiniteit moet hebben met het Caribische deel van het Koninkrijk. Ook is – zoals reeds toegelicht bij 2b – de zeggenschap van de landen bij de benoeming van de leden vergroot. Tot slot heb ik in de memorie van toelichting in paragraaf 3.2 de wijze van differentiatie per land in de uitvoeringsagenda en plannen van aanpak nader toegelicht.

5. Gegevensbescherming

Op grond van het wetsvoorstel zijn alle overheidsorganen en overheids-bedrijven verplicht om op verzoek gegevens en inlichtingen te verstrekken die het COHO nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken.⁴⁹ Uit de toelichting wordt niet duidelijk of dit eveneens persoonsgegevens betreft. Indien dit het geval is, dan is op de verwerking van deze persoonsgegevens door het COHO de AVG van toepassing. Deze is immers in het Europese deel van Nederland gevestigd en heeft rechtspersoonlijkheid naar Nederlands recht.

In dat licht merkt de Afdeling op dat bepalingen inzake gegevensverwerking, waaronder het aanwijzen van een verwerkingsverantwoordelijke, in het voorstel ontbreken. Daarnaast wordt in de toelichting niet ingegaan op de mogelijke doorgifte van persoonsgegevens door het COHO aan de Caribische landen. Indien hiervan sprake is, dan is hierop het regime van de AVG inzake doorgifte aan derde landen van toepassing.⁵⁰

Aangezien de Europese Commissie geen adequaatheidsbesluit ten aanzien van de Caribische landen van het Koninkrijk heeft genomen, en de regering heeft aangegeven dat niet zonder meer verondersteld kan

⁴⁹ Artikel 20 van het voorstel van Rijkswet.

⁵⁰ Hoofdstuk V AVG.

worden dat een dergelijk beschermingsniveau in de Caribische landen geboden kan worden, dient de verwerkingsverantwoordelijke passende waarborgen te bieden.⁵¹ Hierbij moeten betrokkenen over afdwingbare rechten en doeltreffende middelen beschikken.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het punt van verwerking en doorgifte van persoonsgegevens in te gaan en waar nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling beveelt aan om in de toelichting duidelijk te maken of de verplichting van artikel 24 (nieuw) van het voorstel van rijkswet mogelijk ook ziet op persoonsgegevens. Ik ben het ermee eens dat dit duidelijk dient te worden in de toelichting. In de memorie van toelichting is dan ook opgenomen dat dit inderdaad het geval kan zijn (algemeen deel, paragraaf 5). Tevens is daarin ingegaan op de toepasselijkheid van de Algemene verordening gegevensbescherming, op wie de verwerkingsverantwoordelijke is en op de mogelijke situatie dat er sprake is van doorgifte van persoonsgegevens door het COHO aan de landen. Ik acht het niet nodig deze informatie daarnaast nog in afzonderlijke bepalingen in het voorstel op te nemen.

6. Conclusie

De Afdeling onderschrijft de gekozen aanpak waarbij steunverlening aan de Caribische landen wordt gekoppeld aan een hervormingsprogramma om de economieën en de overheidsfinanciën van de landen gezond te maken, het openbaar bestuur te versterken en de omstandigheden van de bevolkingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten te verbeteren.

De Afdeling acht de wijze waarop deze aanpak in het voorstel is uitgewerkt evenwel niet passend. De positionering en het takenpakket van het COHO en de verhouding tot andere actoren leiden tot onduidelijkheden over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen verschillende actoren.

De Afdeling acht het niet raadzaam het gebrek aan implementatiekracht van de landen op te vangen door het COHO (mede) verantwoordelijk te maken voor de opstelling en uitvoering van plannen van aanpak. Daarmee wordt de implementatiekracht van de landen niet versterkt, hun eigen verantwoordelijkheid en eigenaarschap aangetast en wordt de afbouw van de regeling bemoeilijkt.

Betwijfeld moet dan ook worden of met de thans gekozen opzet redelijkerwijs verwacht mag worden dat een hervormingsprogramma tot succesvolle resultaten zal leiden op de korte en lange termijn. Mede hierdoor rijzen ook vragen over de verenigbaarheid met de onder meer in het Statuut neergelegde staatkundige structuur van het Koninkrijk, waarin de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van de landen belangrijke uitgangspunten zijn.

De Afdeling is op grond van de in dit advies gegeven overwegingen dan ook van oordeel dat het voorstel van Rijkswet tekortschiet. Zij concludeert dat het wetsvoorstel moet worden heroverwogen en derhalve niet in deze vorm bij de parlementen van de landen van het Koninkrijk kan worden ingediend.

⁵¹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 32 761, 161, blz. 2.

De conclusie van de Afdeling dat het voorstel heroverweging behoeft en niet in deze vorm bij de parlementen van het Koninkrijk kan worden ingediend, is ter harte genomen en heeft ertoe geleid dat het voorstel op verschillende fundamentele onderdelen is gewijzigd. Deze wijzigingen heb ik hierboven uitgebreid toegelicht. Zij zijn de vrucht van maanden van intensieve gesprekken op regeringsniveau tussen de vier landen van het Koninkrijk. Ten aanzien van het resultaat is consensus bereikt. Daarmee is het voorstel gereed voor indiening.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert het voorstel van rijkswet niet in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan van Sint Maarten, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf*

7. Adviezen van de Raad van Advies van Curaçao, Aruba en Sint Maarten

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om uiteen te zetten welke wijzigingen verder zijn aangebracht in het voorstel van rijkswet en de memorie van toelichting, voornamelijk naar aanleiding van de adviezen van de Raad van Advies van Aruba, de Raad van Advies van Curaçao en de Raad van Advies van Sint Maarten. Waar bij de genoemde onderwerpen specifieke aanbevelingen door de Raden zijn gedaan die niet door de Raad van State worden bestreken, worden deze hieronder benoemd en wordt toegelicht wat daarmee is gedaan. Daarnaast wordt nog apart op de verschillende adviezen ingegaan voor zover dit onderwerpen betreffen die niet in het advies van de Raad van State aan de orde zijn gesteld.

a. Positie Staten

Het COHO is gegrond op artikel 38, tweede lid van het Statuut. Als in het kader van een onderlinge regeling wordt overeengekomen een bestuursorgaan met zelfstandige taken op te richten met bepaalde bevoegdheden, hoeft geen sprake te zijn van een onrechtmatige beperking van de autonomie, mits er daadwerkelijk sprake is van consensus over het nut, noodzaak en de inhoud van de onderlinge regeling, aldus de Raad van Advies van Aruba. Ook blijvende overeenstemming over de concrete invulling van het landspakket is noodzakelijk. Het is belangrijk dat de Staten goed hun adviserende rol oppakken en uitvoeren. De Raad van Aruba constateert dat de invloed van de Staten beperkt is. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt niet duidelijk welke rol de Staten hebben gespeeld bij de invulling van het landspakket. Geadviseerd wordt een vast periodiek overleg met de Staten in te stellen over de uitvoering van het landspakket⁵², zodat medewerking van de Staten zoveel mogelijk kan worden geborgd.

Aan het COHO zijn (bestuurs)taken opgedragen op deelgebieden waar de landen autonoom zijn. Enige inspraak van de landen en verantwoording aan de landen is op zijn plaats⁵³. Input vanuit de Arubaanse departementen is een essentiële voorwaarde om de uitvoerbaarheid van de plannen te verzekeren⁵⁴. Ook zouden lokale professionals en bestuurders

⁵² Raad van Advies Aruba, punt 7.4.

⁵³ Raad van Advies Aruba, punt 4.8.

⁵⁴ Raad van Advies Aruba, punt 7.5.

meer betrokkenheid bij de uitvoering van de plannen moeten krijgen⁵⁵. Het aanwijzen van een lokale entiteit is aan te bevelen⁵⁶.

De voorgestelde bepalingen hebben gevolgen voor het budgetrecht van de Staten. Uit het ontwerp blijkt niet duidelijk wat de aard van de liquiditeitssteun is (lening of gift?) en wat de aard is van de aan te wenden middelen⁵⁷. De Raad van Aruba acht het noodzakelijk dat de gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid nader worden toegelicht⁵⁸. Ook vraagt de Raad van Advies van Aruba, indien en voor zover er verschillen tussen de landen bestaan, dat deze verschillen tot uitdrukking worden gebracht in de toelichting⁵⁹.

De Raad van Advies van Curaçao adviseert dat de Minister van Algemene Zaken het gevoel van de Staten inwint voordat met het COHO afspraken worden gemaakt over de uitvoeringsagenda dan wel overeenkomsten met de Minister van BZK worden gesloten als bedoeld in artikel 18⁶⁰.

De Raad van Advies van Curaçao acht het onwenselijk dat de Staten pas aan het eind van de besluitvorming worden betrokken. De Staten moeten in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken worden⁶¹. De Raad adviseert om een voorhangprocedure in het wetsvoorstel in te bouwen, voorafgaande aan het vaststellen, wijzigen of aanvullen van het Landspakket⁶².

Ook de Raad van Advies van Sint Maarten geeft in overweging om in het ontwerp een voorhangprocedure op te nemen ten aanzien van de vaststelling of wijziging van het Landspakket van Sint Maarten. Zo blijft democratische controle door de Staten behouden.⁶³

De opmerkingen van de Raden van Advies ten aanzien van de rol van de Staten hebben mij gebracht tot verschillende aanscherpingen in het voorstel van rijkswet en in de memorie van toelichting. Zo besteedt paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting uitgebreider aandacht aan de staatkundige context waarbinnen het COHO zal opereren. Hoewel in algemene zin reeds geldt dat de reikwijdte van de taken en bevoegdheden van het COHO naar aanleiding van de adviezen van de Raad van State en de Raden van Advies zijn ingeperkt, kan ik mij voorstellen dat actieve betrokkenheid van de Staten nog steeds gewenst is. Een deel van de adviezen van de Raden van Advies richt zich op de landsorganen zelf. In dat kader merk ik op dat de bevoegdheid van de Staten overeind staat om hun regeringen om inlichtingen te vragen en hen ter verantwoording te roepen over hetgeen zij doen en nalaten ten aanzien van het COHO, de landspakketten, de uitvoeringsagenda en eventuele plannen van aanpak. De regeringen van de landen kunnen de Staten van hun landen bovendien actief betrekken.

Dat neemt niet weg dat de Staten op cruciale onderdelen ook een rol kan worden toebedeeld in de rijkswet zelf. In het huidige voorstel wordt hierin voorzien door de verplichting voor het COHO om – indien de Staten van een land de wens daartoe te kennen geven – eens per kwartaal inlichtingen te verstrekken in een bijeenkomst met de betreffende Staten. Het derde lid van artikel 5 van het voorstel introduceert een verplichte

⁵⁵ Raad van Advies Aruba, paragrafen 4.7, 4.8, 4.12 en 4.13.

⁵⁶ Raad van Advies Aruba, punt 7.8.

⁵⁷ Raad van Advies Aruba, punt 3.6.

⁵⁸ Raad van Advies Aruba, punt 3 (de rol van de Staten).

⁵⁹ Raad van Advies Aruba, punt 1.6.

⁶⁰ Raad van Advies Curaçao aanbeveling onderdeel 4 b (budgetrecht Staten) onder 2, p. 7.

⁶¹ Zie ook p. 8 Raad van Advies Curaçao.

⁶² Raad van Advies Curaçao, aanbeveling 4c onder 1 en 2 (medewetgevende rol van de Staten), p. 8 en 9.

⁶³ Raad van Advies Sint Maarten, II onder 1b, p.5.

voorhang van de landspakketten aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Bij eventuele wijzigingen van de landspakketten zullen de betreffende Staten dus in de gelegenheid worden gesteld om wensen en bezwaren ter kennis te brengen van de betreffende Minister van Algemene Zaken en de Minister van BZK.

b. Instelling en inrichting COHO

De Raad van Advies van Aruba adviseert alle bepalingen met betrekking tot de instelling en inrichting van het COHO in het voorstel zelf op te nemen en niet te verwijzen naar andere wetgeving⁶⁴. De keuze voor een zelfstandig optredend bestuursorgaan is niet vanzelfsprekend en de motivering voor de vormgeving van het COHO als zelfstandige entiteit overtuigd niet.

De Raad van Advies van Aruba beveelt aan, onder verwijzing naar de Aanwijzingen voor de regelgeving, om met betrekking tot de instelling en inrichting van het COHO niet te verwijzen naar Nederlandse wetgeving maar regels te stellen in het voorstel van rijkswet zelf. Dit omdat anders het risico ontstaat dat door het aanpassen van lagere regelgeving (Nederlandse wetgeving) ook hogere regelgeving (rijkswetgeving) wordt gewijzigd. Ik kan de aanbeveling van de Raad van Advies van Aruba goed plaatsen. Toch is ervoor gekozen haar niet over te nemen. Het praktische voordeel van kunnen voortbouwen op reeds bestaande bepalingen met betrekking tot Nederlandse bestuursorganen weegt voor de regeringen zwaarder dan het vrij theoretische risico dat de rechtspositie van het COHO door de Nederlandse wetgever eenzijdig wordt gewijzigd. Temeer nu in het aangepaste voorstel op de belangrijkste punten (benoeming, ontslag) wel expliciet is voorzien in regeling bij rijkswet.

c. Jaarverslag en uitvoeringsrapportage

Het jaarverslag van het COHO dient volgens het eerste lid van artikel 16 van het voorstel van rijkswet aan het bestuur en aan de Staten van Curaçao te worden gezonden. Door in dit artikellid «het bestuur» te schrijven wordt de indruk gewekt dat het jaarverslag van het COHO naar het bestuur van het COHO zelf gestuurd moet worden, aangezien in artikel 1 van het voorstel van rijkswet de term «bestuur» wordt gedefinieerd als «het bestuur van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling, bedoeld in artikel 8». Volgens de Raad van Advies van Curaçao dient deze discrepantie in het eerste lid van artikel 16 opgeheven te worden. Ook adviseert hij een termijn in artikel 16 en 17 (inzake de uitvoeringsrapportage) op te nemen waarbinnen de Minister van Algemene Zaken moet reageren. Verder zou in artikel 16 van het wetsvoorstel opgenomen moeten worden dat het jaarverslag naar de Staten-Generaal en de ministerraad van Curaçao moet worden gezonden⁶⁵.

De Raad van Advies van Curaçao plaatst enkele kanttekeningen bij de bepalingen in het voorstel over het jaarverslag en de uitvoeringsrapportage. De Raad heeft gelijk dat de term «bestuur» verwarring zaait. Daarom is de term gewijzigd in «regeringen». Bovendien wordt in het voorstel, nu de rechtspersoonlijkheid van het COHO is komen te vervallen, niet langer over «bestuur» gesproken maar enkel over het COHO.

⁶⁴ Raad van Advies Aruba, punt 4.4 en 4.5.

⁶⁵ Raad van Advies Curaçao, aanbeveling V. 1 onder e, p. 11 en 12.

In reactie op de opmerking van de Raad van Advies van Curaçao over het ontbreken van een termijn voor het uitbrengen van een zienswijze in artikel 16 en 17, kan ik antwoorden dat de toelichting op deze artikelen is aangepast: deze vermeldt nu dat het COHO de Ministers van Algemene Zaken een redelijke termijn moet stellen. Wordt binnen deze redelijke termijn geen zienswijze gegeven, dan kan het COHO het jaarverslag c.q. de uitvoeringsrapportage versturen.

Door artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing te verklaren, bewerkstelligt het voorstel dat het jaarverslag ook aan de Staten-Generaal wordt toegezonden. Voorts regelt artikel 16, eerste lid, als gezegd zelf dat het stuk ook wordt gestuurd aan de regeringen van de Caribische landen.

c. Informatie-uitwisseling

De Raad van Advies van Curaçao verzoekt aanpassing van artikel 20 van de Rijkswet. De weigeringsgronden die zijn opgenomen in de memorie van toelichting dienen in de wet te worden opgenomen.⁶⁶

De Raad van Aruba acht het zeer waarschijnlijk dat in de uitvoeringspraktijk onduidelijkheden zullen opduiken. Uit het wetsvoorstel is namelijk moeilijk op te maken voor welke uitvoeringsacties de landsorganen en overheidsbedrijven verzocht dan wel gehouden kunnen worden hun bevoegdheden in te zetten. Zo bepaalt artikel 20 dat ieder overheidsorgaan en overheidsbedrijf op verzoek van het COHO de gegevens en inlichtingen die het COHO nodig heeft voor de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a, b en d verstrekt en iedere medewerking verleent waar het COHO redelijkerwijs in verband hiermee verzoekt. Voor lokale bestuurders, ambtenaren en medewerkers van overheidsbedrijven dient voldoende duidelijkheid gecreëerd te worden over welke informatie zij en aan wie zij dit dienen te overleggen⁶⁷.

Het algemeen deel (paragraaf 5) alsmede de toelichting op artikel 24 van het voorstel van rijkswet is mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Raden van Advies en Curaçao en Aruba uitgebreid. Er wordt uitvoeriger ingegaan op zowel de gegevens en inlichtingen waarnaar door het COHO kan worden gevraagd, net als op de begrenzingen die gelden ten aanzien van de verplichting tot het verstrekken van de gegevens en inlichtingen. Bovendien is aan artikel 24 van het voorstel van rijkswet een tweede lid toegevoegd, over het in acht moeten nemen door het COHO van de geheimhoudingsbepalingen in het betreffende land.

d. Rechtsbescherming

De Raad van Aruba wijst erop dat enige vorm van geschilbeslechting (met uitzondering van het verscherpt financieel toezicht) in het wetsvoorstel ontbreekt. Er kunnen juist geschillen rijzen in de implementatie- en uitvoeringsfase. De Raad adviseert om een instantie of procedure in het leven te roepen die tussen partijen kan bemiddelen over verschillen van inzicht bij de uitvoering van het landspakket en de uitvoeringsagenda's⁶⁸. Er dient tenminste een voorziening getroffen te worden om te komen tot onafhankelijke toetsing van besluiten genomen op grond van artikel 18, vierde en vijfde lid, artikel 24 of 43⁶⁹.

⁶⁶ Raad van Advies Curaçao, V onder 1 g, p.13.

⁶⁷ Raad van Advies Aruba, punt 7.7.

⁶⁸ Raad van Advies Aruba, punt 5.8 en 7.9.

⁶⁹ Raad van Advies Aruba, punt 7.10 en 8.4.

De Raad van Advies van Curaçao is van oordeel dat, in het kader van rechtsbescherming, het mogelijk gemaakt moet worden dat de aanvrager van een subsidie een bezwaarschrift mag indienen bij het COHO, dan wel dat beroep op een administratieve rechter open moet staan. Indien dit niet gewenst is, moet uit de toelichting blijken om welke reden bestuurlijke heroverweging ten aanzien van subsidie beschikkingen niet mogelijk is. De mogelijkheid om tegen een afwijzende beschikking beroep aan te tekenen zou in de Rijkswet zelf opgenomen moeten worden en niet in de memorie van toelichting.

Ook wordt het begrip «administratief beroep» foutief uitgelegd (administratief beroep is op grond van de Landsverordening administratieve rechtspraak van Curaçao niet meer mogelijk). Beroep geschiedt bij de bestuursrechter en daarop is wel hoger beroep mogelijk. Door de Raad wordt geadviseerd de toelichting op artikel 33 van de Rijkswet aan te passen.⁷⁰

De Raad van Advies van Curaçao adviseert aanpassing van de Rijkswet wat betreft de kroonberoep procedure. Dit kroonberoep is geen beroeps-procedure, maar een bezwaarprocedure nu hetzelfde orgaan wederom oordeelt. Conflictbeslechting moet worden belegd bij een onafhankelijke rechterlijke instantie. Daarnaast wordt in artikel 42, eerste lid een termijn van veertien dagen genoemd waarbinnen beroep open staat, terwijl in de Rft een termijn van dertig dagen staat opgenomen. Voor deze discrepantie wordt door de Raad aandacht gevraagd.⁷¹

De Raden van Advies van Aruba en Curaçao vragen aandacht voor het thema rechtsbescherming. Deze werd in het oorspronkelijke voorstel alleen geboden tegen subsidiebesluiten van het COHO en tegen de instelling van verscherpt financieel toezicht door het COHO. Volgens de Raad van Advies van Aruba dient deze rechtsbescherming te worden uitgebreid naar andere besluiten van het COHO. Voorts beveelt deze Raad van Advies aan om een instantie of procedure in het leven te roepen die tussen partijen kan bemiddelen over verschillen van inzicht bij de uitvoering van het landspakket en de uitvoeringsagenda's. De Raad van Advies van Curaçao staat stil bij enkele procedurele aspecten van de rechtsbeschermingsprocedure in het kader van subsidieverlening en van de kroonberoepprocedure.

Ik ben met de Raad van Advies van Aruba eens dat het wenselijk is de reikwijdte van de rechtsbescherming uit te breiden naar andere besluiten van het COHO. Daarom is nu ook rechtsbescherming bij de Afdeling opengesteld in het geval van geschillen over de besluitvorming van het COHO in de sfeer van toezicht (artikel 26 en 27 van het voorstel). Nu verscherpt financieel toezicht is komen te vervallen, is het echter niet meer nodig in het voorstel hiervoor een voorziening te bieden. Het verruimde begrotingstoezicht, dat bij nota van wijziging aan het voorstel zal worden toegevoegd, loopt mee met de rechtsbescherming zoals verrat in de Rijkswet financieel toezicht en de Landsverordening Aruba financieel toezicht. Gelet hierop is besloten deze bepalingen – artikel 26 en 27 respectievelijk artikel 24 en 25 – ook van overeenkomstige toepassing te verklaren op geschillen ter zake van de besluitvorming door het COHO. Dit is gebeurd in artikel 28 van het voorstel. Tegen besluitvorming door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van artikel 22 stelt het voorstel geen rechtsbescherming open.

⁷⁰ Raad van Advies Curaçao, V onder 1 i 1–3, p.13–14.

⁷¹ Raad van Advies Curaçao, V onder 1 k 1–2, p.15.

De aanbeveling van de Raad van Advies om een procedure voor bemiddeling of mediation toe te voegen aan het voorstel wordt niet overgenomen. Een dergelijke procedure acht ik niet geschikt voor het type geschil dat kan rijzen in de relatie tussen het COHO en de landsorganen betrokken bij de hervormingen. Bovendien voorziet het voorstel op verschillende plekken in hoor en wederhoor. Daarmee wordt ruimte gecreëerd om geschillen te voorkomen.

Ik heb begrip voor de zorgen van de Raad van Advies van Curaçao over het ontbreken van de mogelijkheid van bezwaar in artikel 32 (nieuw). Toch is besloten deze mogelijkheid niet op te nemen. Met de mogelijkheid van beroep bij het Gerecht in Eerste Aanleg en bij het Gemeenschappelijke Hof is voldoende in de behoefte van rechtsbescherming voorzien. Het zou de effectiviteit van het voorstel niet ten goede komen als het COHO zich, naast zijn bestaande taken, ook zou moeten buigen over bezwaar tegen subsidiebesluiten. In artikel 1 (nieuw) van het voorstel is opgenomen dat onder «beschikking» ook de afwijzing daarvan moet worden verstaan.

Het klopt dat ten onrechte wordt gesproken van administratief beroep in de toelichting. Deze is hierop aangepast. Dat geldt niet voor de aanbeveling van de Raad van Advies van Curaçao om voor een andere procedure te kiezen dan het kroonberoep en in ieder geval de beroepstermijn te verruimen naar 30 dagen. In de interbestuurlijke verhoudingen binnen het Koninkrijk blijkt het kroonberoep al jaren een adequate en bevredigende procedure, zeker nu de Rijksministerraad oordelen van de Afdeling gebaseerd op rechtmatigheid niet naast zich neer kan leggen. Een beroepstermijn van dertig dagen, ten slotte, wordt gelet op de beperkte looptijd van de rijkswet en het tempo van de hervormingen niet wenselijk gevonden. Twee weken is een redelijke termijn voor de instelling van beroep.

e. Evaluatie

De Raad van Advies van Curaçao vraagt zich af hoe bij een evaluatie gemeten kan worden of de vooraf gestelde doelen in voldoende mate gerealiseerd zijn. Het is relevant om vooraf een nulmeting te verrichten en normen vast te stellen, zodat handvatten bestaan om te kunnen meten in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd⁷².

De Raad van Advies van Curaçao wenst wijziging in de Rijkswet van de evaluatiebepaling in artikel 44, in die zin dat het evaluatieverslag ook gestuurd wordt aan de regering van Curaçao als belanghebbende⁷³.

De Raad van Advies van Sint Maarten vraagt aandacht voor een evaluatiecommissie van vijf leden, waarin elk land vertegenwoordigd is met twee leden van Nederland.⁷⁴

Er is voor gekozen om niet expliciet in artikel 33 (nieuw) op te nemen dat het evaluatieverslag aan de regeringen van de landen wordt toegezonden. In artikel 33, derde lid, is geregeld dat de evaluatiecommissie verslag uitbrengt aan de Rijksministerraad die wordt gevormd door de vier landen van het Koninkrijk.

De aanbeveling van de Raad van Advies van Sint Maarten over uitbreiding van het aantal leden van de evaluatiecommissie is overgenomen. Deze commissie bestaat nu uit vijf leden, met afzonderlijke vertegenwoordiging

⁷² Raad van Advies Curaçao, 3, onder b.

⁷³ Raad van Advies Curaçao, V onder 1 l, p.15–16.

⁷⁴ Raad van Advies Sint Maarten, II onder 3, p.7.

voor elk van de drie Caribische landen en een voorzitter die bij consensus wordt aangesteld.

f. Opmerkingen Algemene Rekenkamer

Bij brief van 2 februari jl. heeft de Algemene Rekenkamer van Nederland mij enkele aanbevelingen voorgelegd met betrekking tot het voorstel, zoals dat naar de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is gezonden. Ik verzoek u een afschrift van deze brief te voegen bij het wetsvoorstel zoals dat naar de Staten-Generaal en de Staten gaat.

Met zijn aanbevelingen vraagt de Algemene Rekenkamer, kort gezegd, aandacht voor de volgende drie zaken: 1) het verantwoordings- en toezichtarrangement in het voorstel, of het ontbreken hiervan, waar taken van het COHO worden bekostigd uit andere begrotingen dan de begroting van BZK; 2) de aanwezigheid van «checks and balances» in de interne governance van het COHO; en 3) de onderzoeksbevoegdheid van de Algemene Rekenkamer waar het COHO in de Caribische landen financiële middelen verstrekt. Op al deze punten is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangepast en verduidelijkt. De aanbevelingen hebben niet geleid tot een aanpassing van het voorstel zelf.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao, en de Staten van Sint Maarten te zenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen