

Wenselijkheid van en mogelijkheden voor een Algemene wet bestuursrecht voor de BES-eilanden

*Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Justitie en Veiligheid*

Sectie Staats- en Bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam
Faculteit der Rechtsgeleerdheid, University of Curaçao
Prof.mr. S.E. Zijlstra
Prof.mr. P.J. Huisman

m.m.v. T.J. Scholten

April 2024

Managementsamenvatting

De centrale vraag van dit onderzoek is: *“In hoeverre is invoering van algemeen bestuursrechtelijke wetgeving voor de BES wenselijk, en in sommige opzichten zelfs noodzakelijk, en wat zou een mogelijke inhoud van zo’n AwbBES zijn?”*

Hieronder worden puntsgewijs de hoofdpunten uit de inventarisatie en probleemanalyse weergegeven:

- Uit onze analyse van wet- en regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot de BES blijkt dat, hoewel de situatie per onderwerp uit de Awb sterk uiteenloopt, het algemene beeld er een van grote, soms zeer grote inconsistenties, lacunes en tegenstrijdigheden is.
- Constitutioneelrechtelijk zijn er verschillende aanknopingspunten voor een rechtsplicht tot het totstandbrengen van een Awb voor de BES.
- Er zijn ook meer bestuurlijk-juridische redenen waarom een Awb voor de BES nuttig of zelfs noodzakelijk zou kunnen zijn: het gaat dan om de harmonisatie en systematisering die een algemene wet brengt.
- Naast harmonisatie van wetgeving met de daaraan verbonden efficiency-voordelen is een Awb voor de BES een vehikel voor codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur en andere waarborgen voor de burger, en aldus een uitdrukking van de waarde die de overheid hecht aan goed bestuur.

Hieronder worden puntsgewijs onze aanbevelingen met betrekking tot een AwbBES samengevat:

- Naar ons oordeel zou in een AwbBES het volgende moeten worden geregeld: de algemene begrippen van Titel 1.1 Awb, uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Unie (Titel 1.2 Awb), de algemene normen van afdeling 2.1 Awb, met uitzondering van art. 2:3, gebruik van de taal (art. 4c-4i Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie afd. 3.1 en 3.2 Awb), advisering (afd. 3.3 Awb), uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb), bekendmaking (afd. 3.6 Awb), motivering (afd. 3.7 Awb), aanvraag en behandeling beschikkingen (Titel 4.1 Awb, met uitzondering van § 4.1.3.2 Awb), beleidsregels (Titel 4.3 Awb), handhaving (hoofdstuk 5 Awb), administratief beroep (delen uit hoofdstuk 6 en 7 Awb), klachtbehandeling (hoofdstuk 9 Awb), mandaat (afd. 10.1.1 Awb), delegatie (afd. 10.1.2 Awb), attributie (afd. 10.1.3) en toezicht op bestuursorganen (Titel 10.2 Awb).
- De volgende onderwerpen zouden naar ons oordeel (voorlopig) buiten een AwbBES moeten blijven: verkeer langs elektronische weg (afd. 2.3 Awb), samenhangende besluiten (afd. 3.5 Awb), dwangsom bij niet tijdig beslissen (§ 4.1.3.2 Awb) en subsidies (Titel 4.2 Awb).
- Er zijn onderwerpen waarbij wellicht gedifferentieerd zou moeten worden tussen uitvoering door Europees-Nederlandse bestuursorganen en Caribisch Nederland-bestuursorganen: dat betreft met name de doorzendplicht (art. 2:3 Awb) en bestuursrechtelijke geldschulden (Titel 4.4 Awb), zij het dat voor dit laatste geldt dat dit voor de BES-overheid wellicht in sterk afgeslankte vorm kan worden opgenomen.

- Een substantieel deel van de Awb komt in aanmerking voor opname in een AwbBES, een AwbBES 'light' is geen optie.
- Wetssystematische argumenten (toegankelijkheid) geven de doorslag om te kiezen voor een afzonderlijke AwbBES, en niet te kiezen voor invoering van de Nederlands-Europese Awb in de BES.
- Wij achten het verstandig in één keer een omvattende AwbBES in te voeren en niet te werken met tranches.
- Nalevingstoezicht is een onderwerp waarbij niet gewacht kan worden op invoering van een AwbBES. Onze aanbeveling is een wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die voorziet in een grondslag voor de aanwijzing van toezichthouders en, in afwachting van de invoering van een AwbBES, een schakelbepaling naar Titel 5.2 Awb.
- Administratief beroep is een ander onderwerp waarbij niet gewacht kan worden op invoering van een AwbBES. Onze aanbeveling is een wijzigingseilandsverordening tot stand te brengen die al deze constructies schrapt.
- Invoering van een AwbBES vergt uitgebreide en ingewikkelde aanpassingswetgeving; zowel BES-wetgeving als eilandsverordeningen en daarop gebaseerde lagere regelingen moeten worden aangepast.
- De AwbBES kan niet in werking treden voordat dat werk is afgerond.
- Voor de aanpassingsoperatie zal ondersteuning uit Nederland onontbeerlijk zijn.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding	6
1.1 Probleemstelling	6
1.2 Onderzoeksopzet en -aanpak	9
1.3 Leeswijzer	10
 Hoofdstuk 2. Inventarisatie en analyse huidige stand van de wet- en regelgeving	 12
2.1 Inleiding	12
2.2 Uitkomsten van het onderzoek	14
2.2.1 Aanpak	14
2.2.2 Uitkomsten per onderwerp van de Awb	14
2.3 Conclusies	26
 Hoofdstuk 3. Probleemanalyse	 27
3.1 Inleiding	27
3.2 Constitutioneelrechtelijk kader	27
3.3 Wetssystematische en bestuurlijke problemen	28
3.4 Lacunes, doublures en (tegen)strijdigheden	31
3.5 Gebrek aan waarborgfunctie	32
3.6 Conclusies	32

Hoofdstuk 4. Naar een AwbBES	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Ontwikkelingen in de Caribische landen	34
4.3 Inhoud van een AwbBES	38
4.3.1 Literatuur	38
4.3.2 Aanbevelingen met betrekking tot de inhoud van een AwbBES	40
4.4 Aanbevelingen met betrekking tot de aanpak	42
4.4.1 Literatuur	42
4.4.2 Aanbevelingen	42
4.4.3 Aanpassingswetgeving	45
4.5 Overgangsrecht	49
4.6 Conclusies	50
 Hoofdstuk 5. Samengevatte aanbevelingen	53
 Lijst van aangehaalde literatuur	56
 Bijlage 1: per onderwerp van de Awb uitgewerkte analyse van wetgeving en jurisprudentie en conclusie t.a.v. opneming in een AwbBES	58
 Bijlage 2: inhoudsopgave AwbBES	121
 Bijlage 3: overzicht gesprekspartners	123

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Probleemstelling

Inleiding

Bij de totstandkoming van de nieuwe structuur van het Koninkrijk der Nederlanden per 10-10-'10 zijn de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de BES-eilanden of Caribisch Nederland, afgekort: CN) onderdeel geworden van het land Nederland. Dat betekent dat de Nederlandse wetgeving in de BES-eilanden in beginsel van toepassing is. Niettemin is er toen om uiteenlopende redenen voor gekozen om in CN voorlopig de bestaande Nederlands-Antilliaans wetgeving te laten gelden.

Onder de wetgeving die buiten toepassing werd gelaten, viel ook de Algemene wet bestuursrecht.¹ Artikel 3 Invoeringswet BES (hierna: IBES) luidt:

Artikel 3

- 1.** De Algemene wet bestuursrecht, met uitzondering van hoofdstuk 9, is niet van toepassing op besluiten en handelingen van bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europese deel van Nederland, ter uitvoering van:
 - a. een wettelijke regeling die uitsluitend in de openbare lichamen van toepassing is;
 - b. een wettelijke regeling die op grond van artikel 2, tweede lid,² mede van toepassing is in de openbare lichamen, voor zover het besluit of de handeling gericht is tot een natuurlijk persoon of een rechtspersoon die ten tijde van het nemen van het besluit of het verrichten van de handeling ingezetene is van onderscheidenlijk gevestigd is in de openbare lichamen.
- 2.** De hoofdstukken 6 tot en met 8 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op besluiten en handelingen van bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europese deel van Nederland, ter uitvoering van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 2, derde lid,³ voor zover het desbetreffende besluit of de handeling gericht is tot een natuurlijk persoon of een rechtspersoon die ten tijde van het nemen van het besluit of het verrichten van de handeling ingezetene is van onderscheidenlijk gevestigd is in de openbare lichamen.
- 3.** Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht is tevens van toepassing op gedragingen van in artikel 1a, eerste lid, onder d en e, van de Wet Nationale ombudsman bedoelde bestuursorganen met een zetel in de openbare lichamen.
- 4.** In de gevallen, bedoeld in het eerste en tweede lid, is de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing voor zover sprake is van een beschikking in de zin van die wet.
- 5.** Indien een beroepschrift tegen een beschikking op grond van een wettelijke regeling als bedoeld in het eerste lid, wordt ingediend bij een onbevoegde administratieve rechter, wordt het, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, zo spoedig mogelijk doorgezonden aan het bevoegde orgaan, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender. Artikel 6:15, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

¹ Zie hierover Ling Ket On en Verheij 2009, p. 37-43.

² Artikel 2, tweede lid, luidt:

2. Andere wettelijke regelingen dan die, bedoeld in het eerste lid, zijn in de openbare lichamen alleen van toepassing voor zover:
 - a. dit bij wettelijk voorschrift is bepaald;
 - b. op andere wijze onmiskenbaar uit enig wettelijk voorschrift volgt dat die wettelijke voorschriften in de openbare lichamen van toepassing zijn.

³ Artikel 2, derde lid, luidt:

3. Het tweede lid laat onverlet de toepasselijkheid in de openbare lichamen van wettelijke regelingen die buiten het Europese deel van Nederland werking kunnen hebben.

6. Het tweede lid is niet van toepassing op besluiten en handelingen ten aanzien van personen op wie artikel 3, onderdeel b, c, d of f, van de Ambtenarenwet 2017 van toepassing is die hun werkzaamheden verrichten in de openbare lichamen.
7. Het eerste en tweede lid zijn evenmin van toepassing op de heffing en inning van belastingen of van rechten bij invoer.

Kort samengevat komt het thans geldende stelsel van de in de BES-eilanden van toepassing zijnde bepalingen van algemeen bestuursrecht op het volgende neer.⁴ De begrippen alsmede het materiële deel van het bestuursrecht zoals geregeld in de Awb, zijn formeel⁵ niet van toepassing op (handelingen van):

- a. bestuursorganen van de BES;
- b. Europees-Nederlandse bestuursorganen ter uitvoering van wetgeving die alleen in de BES van toepassing is (zoals het Commissariaat voor de Media op grond van de Mediawet BES en de Minister van VWS op grond van de Wet tot regeling van het toezicht op krankzinnigen BES);
- c. Europees-Nederlandse bestuursorganen ter uitvoering van wetgeving die zowel in Nederland als de BES van toepassing is, voor zover die betrekking heeft op ingezetenen van de BES.

Het klachtrecht (hoofdstuk 9 Awb) is wél van toepassing, en wat betreft de rechtsbescherming (hoofdstuk 6-8 Awb) is voorzien in een eigen Wet administratieve rechtspraak BES (hierna: WarBES).

Van 'legislatieve terughoudendheid' naar 'comply or explain'

Artikel 3 IBES is een uitdrukking van de 'legislatieve terughoudendheid' die het beleid inzake de verhouding Europees-Nederlandse en BES-wetgeving in de eerste periode na 10-10-'10 kenmerkte: er zouden gedurende vijf jaar geen wetgevingsoperaties mogen plaatsvinden met ingrijpende effecten voor het bestuur of de burger in Caribisch Nederland.⁶ Het beleid van 'legislatieve terughoudendheid' werd ook na 2015 voortgezet. In 2019 werd echter een ander uitgangspunt gekozen. Naar aanleiding van een voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State⁷ koos het kabinet als het gaat om differentiatie tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland voor 'comply or explain', ofwel: pas (de Europees-Nederlandse wetgeving) toe of leg uit (waarom dat niet moet). Volgens het kabinet is niet het doel om "alle regelgeving zonder meer van toepassing te verklaren op Caribisch Nederland. Soms zijn er goede redenen om dit juist niet te doen of om andere oplossingsrichtingen te zoeken. Het doel is

⁴ Zie ook Borman 2019, p. 16-17.

⁵ Zoals hieronder aan de orde komt, zijn er wel degelijk Awb-bepalingen die – via schakelbepaling of herhaling – gelden op de BES-eilanden. Hun gelding ontleen zij echter niet aan de Awb. Daarnaast zijn er in de Awb gecodificeerde bestuursrechtelijke bepalingen die door de bestuursrechter in CN als ongeschreven recht worden toegepast. Welke dat zijn, komt verderop in dit onderzoek aan de orde.

⁶ Zie de op 13 oktober 2009 uitgebrachte nota's n.a.v. het verslag bij de wetsvoorstellen IBES en WoBES: *Kamerstukken II* 2009/10, 31957, nr. 6, p. 7, en *Kamerstukken II* 2009/10, 31954, nr. 7, p. 12-13, aangehaald bij Borman 2019, p. 18.

⁷ Voorlichting van de Raad van State d.d. 17 juli 2019, zie <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@113253/w04-18-0286-vo/#volledigetekst>.

het bereiken van een gelijkwaardig effect met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context.”⁸

Het uitgangspunt van ‘comply or explain’ is neergelegd in het ontwerp voor de 12^e wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarover heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht.⁹ De Afdeling wijst daarin op “het knelpunt van ontbrekende of verouderde (kader)wetgeving in Caribisch Nederland, waardoor de toepassing van het uitgangspunt ‘comply or explain’ niet altijd mogelijk is.” Ook vraagt de Afdeling er aandacht voor dat “het uitgangspunt ‘comply or explain’ een te groot beroep doet op de uitvoeringskracht van Caribisch Nederland, de diensten van de Rijksdienst Caribisch Nederland en het Rijk.” Tevens wijst zij op de ontbrekende mens- en uitvoeringskracht in Caribisch Nederland.

In dat verband komt ook de positie van de Algemene wet bestuursrecht aan de orde:

“Waar de handhaving van een regeling in Europees Nederland conform hoofdstuk 5 van de Awb moet geschieden, geldt dit niet voor Caribisch Nederland. Als een Europees-Nederlandse regeling op Caribisch Nederland van toepassing wordt, zal die regeling dergelijke gaten in het wettelijk kader moeten ondervangen: ofwel door de regeling aan te passen aan het wettelijk kader van Caribisch Nederland, ofwel door het vereiste kader in de concrete regeling zelf op te nemen.”

Gegeven deze knelpunten, stelt de Afdeling met de regering vast “dat op dit moment niet goed kan worden voldaan aan het uitgangspunt ‘comply or explain’. Het is daarom van belang dat (binnen de bestaande mogelijkheden) stappen worden gezet om aan de randvoorwaarden te voldoen. Daarvoor is nodig dat de juridische infrastructuur in Caribisch Nederland op orde wordt gebracht en dat de mens- en uitvoeringskracht van Caribisch Nederland, de diensten van de Rijksdienst Caribisch Nederland en het Rijk wordt uitgebreid.”

Het probleem

Als het gaat om toepasselijkheid van de Awb in CN, is de systematiek van art. 3 IBES gebaseerd op het oude uitgangspunt van ‘legislatieve terughoudendheid’, toen alleen bij hoge noodzaak Europees-Nederlandse wetgeving werd doorgevoerd in CN. Nemen we ‘comply or explain’ letterlijk, dan is nu dus niet de vraag welke delen van de Awb moeten worden ingevoerd in CN, maar welke delen *niet* moeten worden ingevoerd.

Daarnaast komen al langere tijd in de literatuur pleidooien naar voren voor het invoeren van een Awb in de CN: door de Nederlandse Awb van toepassing te verklaren, of door te komen tot een afzonderlijke Awb voor de BES (hierna: AwbBES). Ten Berge zegt onomwonden: “Het is voor mij vanzelfsprekend, dat de Awb ook op de BES zal gelden.”¹⁰ Op basis van een – niet volledige, maar wel indicatieve – inventarisatie, in 2019, van de (Europees-Nederlandse) wetgeving voor de BES concludeert Borman dat

⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300 IV, nr. 1, p. 3.

⁹ Afdeling advisering van de Raad van State, advies nr. W16.23.00190/II d.d. 8 november 2023, gepubliceerd 11 november 2023.

¹⁰ Ten Berge 2007, p. 21.

“op velerlei terreinen de behoefte is gebleken om onderdelen van de Awb in voor Caribisch Nederland geldende wetten over te nemen of van toepassing te verklaren. Dit is een belangrijke relativering van de betekenis van artikel 3 IBES.”¹¹ Al eerder wezen Ling Ket On en Verheij erop dat “naarmate er meer en ingrijpender Nederlandse bestuurswetten op de BES worden ingevoerd, zoals de milieuwetgeving of de ruimtelijke ordeningswetgeving, [...] de invoering van de Awb [...] op den duur onvermijdelijk [zal] worden. Al die Nederlandse wetten veronderstellen immers de gelding van de Awb en vertonen dus leemten als de Awb niet geldt.”¹²

Dat gezegd zijnde, zijn met uitzondering van Ten Berge alle auteurs het erover eens dat een één op één invoering van de Awb in de BES niet wenselijk of zelfs niet mogelijk is. Ling Ket On en Verheij menen dat ‘een gefaseerde invoering de voorkeur heeft’,¹³ en ook Borman¹⁴ is een tegenstander van het meteen, één op één, overnemen van de Awb: hij spreekt uitdrukkelijk van een ‘Awb light’, en ziet een werkwijze in tranches voor zich.

Probleemstelling

Het voorgaande culmineert voor het onderhavige onderzoek in een probleemstelling die inhoudt:

In hoeverre is invoering van algemeen bestuursrechtelijke wetgeving voor de BES wenselijk, en in sommige opzichten zelfs noodzakelijk, en wat zou een mogelijke inhoud van zo’n AwbBES zijn?

Wij wijzen er hier al meteen op, dat het er ons bij de probleemanalyse nog niet om gaat of dit een afzonderlijke Awb voor de BES moet worden, of dat de Nederlandse Awb als zodanig (geheel of gedeeltelijk) in de BES zou moeten worden ingevoerd.¹⁵ Hoewel de term anders suggereert, dekt ‘AwbBES’ hier – voorlopig – dus beide varianten.

1.2 Onderzoeksopzet en -aanpak

Drie fasen

Het onderzoek is in drie fasen verdeeld, die zijn opgehangen aan de volgende onderzoeksvragen:

- a. Wat is de huidige stand van de wet- en regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot CN als het gaat om algemene regels van bestuursrecht?
- b. Wat is precies het probleem als het gaat om het ontbreken van een Awb voor de BES, en op welke manieren en plaatsen manifesteert dat probleem zich?
- c. Wat zou een AwbBES kunnen betekenen om die problemen op te lossen, en welke inhoud zou zij globaal moeten hebben?

¹¹ Borman 2019, p. 24.

¹² Ling Ket On en Verheij 2009, p. 42-43. In deze zin ook Ten Berge 2007, p. 21 en Rogier 2012, p. 21-22.

¹³ Ling Ket On en Verheij 2009, p. 43.

¹⁴ Borman 2019, p. 25-26.

¹⁵ Wij bespreken deze vraag in hoofdstuk 4.

De eerste twee fasen van het onderzoek zijn in 2023 uitgevoerd (onderzoeksvragen a en b); fase drie in de eerste helft van 2024 (onderzoeksvraag c).

Onderzoeksbronnen

Voor bronnen wordt in de eerste plaats geput uit bestaande en voorgenomen wetgeving: bestaande Europees-Nederlandse en BES-wetgeving via het wettenbestand op wetten.nl,¹⁶ voorgenomen wetgeving via de kamerstukken. Het onderzoek naar wetgeving is afgesloten op 1 november 2023. Daarna ingevoerde of voorgenomen wijzigingen van eilandsverordeningen, BES-wetgeving alsmede de Awb zelf (waaronder ook consultatie-ontwerpen) zijn buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast is er gebruik gemaakt van literatuur: literatuur die rechtstreeks op het onderwerp van toepassing is, is schaars, maar er bestaat veel literatuur over nut en werking van algemene (bestuursrechtelijke) wetgeving waaraan relevante informatie kan worden ontleend.

Voorts is er gebruik gemaakt van jurisprudentie van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en van de Gerechten in Eerste Aanleg van het Caribisch deel van het Koninkrijk.

Ten slotte is geput uit gesprekken met stakeholders: ketenpartners (medewerkers van het bestuurscollege op het gebied van wet- en regelgeving) in CN, vertegenwoordigers van wetgeving en beleid van de eerstverantwoordelijke ministeries (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en Veiligheid), en leden, plaatsvervangend leden en medewerkers van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Op verschillende momenten tijdens het onderzoek zijn onderzoeksbevindingen gedeeld (onderzoeksopzet, deelrapport onderzoek wetgeving, concept eindrapport) en besproken in groeps gesprekken met de ketenpartners (de 'klankbordgroep uit de BES'). Gedurende deze gesprekken zijn wensen en kanttekeningen met betrekking tot een AwbBES verzameld en is ook feedback verkregen op de juistheid van de onderzoeksbevindingen. Op verschillende momenten gedurende het onderzoek is tevens, separaat, in groepsverband gesproken met vertegenwoordigers van wetgeving en beleid van de eerstverantwoordelijke ministeries. Tijdens die sessies is eveneens feedback op de tussentijdse onderzoeksproducten verkregen. De verkregen feedback is verwerkt in dit eindrapport.

1.3 Leeswijzer

Na dit eerste, inleidende hoofdstuk, bestaat dit rapport uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 bevat een analyse van de bestaande wet- en regelgeving met betrekking tot de BES als het gaat om aanwezigheid of ontbreken van algemene regels van bestuursrecht zoals de Awb die bevat. Mede op basis van die

¹⁶ Daarbij werd er aanvankelijk van uitgegaan dat dat wettenbestand actueel en volledig is. Na gesprekken met vertegenwoordigers van ambtelijk BES-eilandsbestuur is duidelijk geworden dat dit een onjuiste aanname is. Omdat het de opdrachtgever uitdrukkelijk niet gaat om een uitputtend beeld van de relevante wetgeving, is de eerdere analyse zo goed en zo kwaad als dat binnen het beperkte tijdsbestek kon gecorrigeerd voor de latere versies van eilandsverordeningen zoals die op de website van de BES-overheden zijn gepubliceerd.

analyse, maar ook op basis van literatuurstudie, geeft hoofdstuk 3 een beeld van de problemen die het ontbreken van een AwbBES op dit moment oplevert en naar verwachting ook in de toekomst zal opleveren, hetgeen vervolgens in hoofdstuk 4 culmineert in aanbevelingen omtrent de invoering en inhoud van een AwbBES. In hoofdstuk 5 staan de samengevatte aanbevelingen. De eerste bijlage bij het rapport is de gedetailleerde analyse van de wet- en regelgeving en jurisprudentie voor de BES aan de hand van de onderwerpen die de Awb regelt, en de conclusies omtrent al of niet opneming in een AwbBES. In de tweede bijlage is een inhoudsopgave van een AwbBES opgenomen. De derde bijlage bevat een overzicht van de gesprekspartners.

Hoofdstuk 2. Inventarisatie en analyse huidige stand van de wet- en regelgeving

2.1 Inleiding

Om het probleem en eventuele oplossingsrichtingen goed in beeld te krijgen, moet eerst een beeld worden verkregen van de huidige stand van de wet- en regelgeving met betrekking tot CN als het gaat om algemene regels van bestuursrecht. Zoals eerder vermeld heeft Borman in 2019 al een eerste inventarisatie gedaan, maar die was – ook naar zijn eigen zeggen – oppervlakkig, gaf de stand van zaken in 2019 weer, en betrof uitsluitend de Europees-Nederlandse wetgeving die in de BES van toepassing is, waarmee eilandsverordeningen buiten beeld bleven. In dit onderzoek wordt gestreefd naar een zo representatief mogelijk beeld.

Daarvoor is van belang dat onderscheid wordt gemaakt naar soorten verhoudingen tussen algemene-bijzondere bestuursrechtelijke regelingen.

Schakelconstructies

Gezocht is allereerst op regelingen die delen of artikelen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing of van overeenkomstige toepassing verklaren (schakelconstructies). Dit doet zich bijvoorbeeld voor in de regeling van spontane vernietiging in de WolBES:

Artikel 219 WolBES

Op de schorsing en vernietiging van beslissingen van eilandsbesturen zijn afdeling 10.2.2 en 10.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

Dergelijke constructies (ter voorkoming van herhaling¹⁷) komen ook elders in en buiten de WolBES voor. Zij kunnen zich overigens alleen voordoen bij Europees-Nederlandse BES-wetgeving, omdat eilandsverordeningen om staatsrechtelijke redenen¹⁸ geen Europees-Nederlandse wetgeving via een schakelbepaling kunnen ‘binnenhalen’.

Herhaling

Vervolgens is gezien waar in CN geldende regelingen bepalingen bevatten die overeenkomen met Awb-bepalingen over hetzelfde onderwerp. Zo moet een eilandsverordening die een vergunning creëert, regels bevatten over de eisen waaraan de aanvraag moet voldoen, regels die voor een deel in hoofdstuk 4 Awb zijn neergelegd. Iets vergelijkbaars geldt ook voor regelingen over nalevingstoezicht; niet alleen worden toezichthouders aangewezen, maar ook hun bevoegdheden worden uitgeschreven, terwijl de Awb die standaard geeft.¹⁹ Een voorbeeld hiervan biedt de Leerplichtverordening Bonaire.

¹⁷ Zie hierover Zijlstra 2017.

¹⁸ Dynamische verwijzing via een schakelbepaling door een eilandsverordening zou betekenen dat deze wetgevende bevoegdheid toekent aan een orgaan van een andere bestuurslaag. Statische verwijzing is formeel wel toegestaan, maar heeft weer grote nadelen vanuit wetssystematisch oogpunt.

¹⁹ In de WolBES is van toepassing-verklaring van Titel 5.2 Awb – voor zover wij konden nagaan zonder nadere toelichting – achterwege gebleven.

Leerplichtverordening Bonaire

Artikel 6

1. Het toezicht op de naleving van deze verordening is opgedragen aan het bestuurscollege. Het bestuurscollege bedient zich hierbij van de in het tweede lid genoemde ambtenaren.
2. Met het toezicht op de naleving van deze verordening zijn belast de door het bestuurscollege aangewezen ambtenaren, werkzaam bij de toezichthoudende instantie.
3. Alvorens hun ambt te aanvaarden, leggen de ambtenaren in handen van de gezaghebber de eed of de belofte af, waarvan het formulier door het bestuurscollege wordt vastgesteld.
4. Een ieder is verplicht de ambtenaren medewerking te verlenen door hun aanwijzingen te volgen, de door hen gevraagde inlichtingen volledig en naar waarheid te verstrekken en de benodigde bijstand te verstrekken, een en ander voor zover die medewerking redelijkerwijs nodig is bij de uitvoering van hun toezichthoudende taak.
5. De ambtenaren hebben toegang tot scholen en tot andere plaatsen, niet zijnde woningen, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van hun taak, en kunnen zich indien nodig met behulp van de sterke arm toegang verschaffen. Bedoelde ambtenaren kunnen zich doen vergezellen van door hen aangewezen personen.
6. De ambtenaren tonen bij de uitvoering van hun taak op verzoek van belanghebbenden hun legitimatiebewijs, waarvan het model wordt vastgesteld door het bestuurscollege.

In dit kader is allereerst een analyse gepleegd van de geldende BES-wetgeving, dat wil zeggen de wetten die voor de BES gelden, alsmede de geldende eilandsverordeningen. Bij die laatste is ook gekeken naar de verordeningen die vóór 10-10-'10 tot stand zijn gekomen. Immers, het moge zo zijn dat zij al golden voordat de vraag 'AwbBES of niet' aan de orde kon zijn, maar zij kunnen wel degelijk onderwerpen regelen waar een AwbBES nuttig of juist problematisch voor zou kunnen zijn. Dit geschiedt ook voor de BES-wetgeving; ook die bestaat niet alleen uit moderne versies, maar ook uit Nederlands-Antilliaanse wetgeving die op 10-10-'10 is omgezet in BES-wetgeving (zoals de Wet tot regeling van het toezicht op krankzinnigen BES).

Lacunes

Ten derde is bekeken waar regels die de Awb bevat in de BES-wetgeving of eilandsverordeningen geheel of gedeeltelijk ontbreken. Dat doet zich bijvoorbeeld voor bij eilandsverordeningen die wel toezichthouders aanwijzen, maar verder zwijgen over hun bevoegdheden (die Titel 5.2 Awb standaard toekent). Het bestuur staat dan dus eigenlijk met lege handen, en moet maar wat handvatten voor de praktijk verzinnen. Een voorbeeld hiervan biedt de Eilandsverordening naamgeving en nummering Bonaire.

Eilandsverordening naamgeving en nummering Bonaire

Artikel 9 Toezicht

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze eilandsverordening is belast de directie toezicht en handhaving of de door haar directeur aan te wijzen afdelingen of functionarissen.

In dit verband is van belang dat er nog Awb-onderwerpen zijn die zich niet lenen voor opneming in bijzondere wetgeving, maar die wel van het grootste belang zijn of kunnen zijn voor een effectief,

efficiënt en rechtsstatelijk functionerende overheid. Het betreft allereerst algemene rechtsbeginselen zoals die in de Awb zijn gecodificeerd, maar ook een onderwerp als de doorzendplicht.

2.2 Uitkomsten van het onderzoek

2.2.1 Aanpak

In deze paragraaf worden de bevindingen van ons onderzoek, gerangschikt naar de volgorde van onderwerpen in de Awb,²⁰ gepresenteerd. Bij ieder onderwerp wordt beknopt de stand van zaken weergegeven met betrekking tot de wijze waarop het betrokken onderwerp in de onderzochte wetgeving naar voren komt, met een – voor zover relevant problematiserende – conclusie.

Deze weergave en conclusies zijn gebaseerd op een gedetailleerde analyse, eveneens per onderwerp van de Awb, waarbij in eilandsverordeningen en BES-wetgeving (in formele zin) is gezocht op relevante zoektermen en verwijzingen naar de Awb (schakelbepalingen), alsmede regeling van onderwerpen die raakvlak vertonen met regeling van die onderwerpen in de Awb (dat kan zijn dat doordat zij hetzelfde regelen als de Awb, afwijken van hoe de Awb het heeft geregeld, of lacunes vertonen in vergelijking met de Awb). Voor de leesbaarheid van dit rapport zijn deze gedetailleerde analyses (alsmede verwijzingen naar relevante literatuur, jurisprudentie en andere bronnen) niet in dit hoofdstuk, maar in een bijlage bij dit rapport weergegeven (bijlage 1, middelste kolom).

De Awb bevat ook een uitgebreide regeling van bezwaar en beroep bij de bestuursrechter (de hoofdstukken 6 tot en met 8 Awb), onderwerpen die ook in de WarBES zijn geregeld. Op voorhand kan al worden opgemerkt dat als de WarBES door de Awb zou worden vervangen, de concordantie met de betrokken landsverordeningen van de Caribische landen uit het Koninkrijk – uitgangspunt bij de vormgeving van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming in het Caribisch deel van het Koninkrijk – zou worden doorbroken. De betrokken onderwerpen zijn dan ook niet – systematisch – geanalyseerd.

2.2.2 Uitkomsten per onderwerp van de Awb

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Titel 1.1 Definities en reikwijdte (artikelen 1:1 t/m 1:6)

Definities en reikwijdte: bestuursorgaan, belanghebbende, besluit, beschikking, aanvraag en beleidsregel (afd. 1.1, artikelen 1:1, 1:2, 1:3 en 1:6) NB: zie voor een bespreking van 1:5 lid 2 bij administratief beroep. Art. 1:4 en 1:5 lid 1 en 3 betreffen de WarBES.

Het begrip *bestuursorgaan* wordt in eilandsverordeningen – met name algemene organisatieverordeningen – gebruikt in een afwijkende betekenis van de Awb. Dat is wetstechnisch wellicht niet fraai, maar materieel geen probleem (en het is in een aanpassingsoperatie eenvoudig op te lossen door te spreken van ‘orgaan’ of ‘eilandsorgaan’). Dat de WarBES een van art. 1:1 Awb afwijkende betekenis hanteert (art. 2 WarBES), namelijk ‘een persoon of een college met enig openbaar gezag

²⁰ Het betreft, als eerder gezegd, de Awb geldend per 1-11-2023.

bekleed', is historisch verklaarbaar, maar opnieuw wetstechnisch niet erg fraai. Materieel vloeit er geen bloed uit voort, omdat de WarBES uitsluitend een rechtsbeschermingswet is.²¹

Het begrip *belanghebbende* wordt in eilandsverordeningen op enkele plaatsen gedefinieerd op een andere manier dan art. 1:2 Awb dat doet. In art. 7 WarBES wordt het begrip niet gebruikt, maar wordt beroepsrecht gegeven aan "natuurlijke personen of rechtspersonen, die door een beschikking rechtstreeks in hun belang zijn getroffen". Dit wijkt weliswaar af van art. 1:2 Awb ('degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'), maar wordt door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie conform de Awb uitgelegd. Art. 1:2 lid 2 en 3 worden exact herhaald in art. 7 WarBES. Verder wordt in BES-wetgeving niet geschakeld naar art. 1:2.

Het woord *besluit* komt in eilandsverordeningen veel voor. In het overgrote deel van de gevallen wordt het in een context gebruikt die er niet op duidt dat een andere bedoeling dan de Awb is beoogd. Niettemin komen soms bepalingen voor die zichtbaar niet overeenstemmen met de Awb, met name omdat is bepaald dat een bepaald besluit schriftelijk moet plaatsvinden (dit is in art. 1:3 lid 1 Awb onderdeel van de definitie). De WarBES opent beroep tegen beschikkingen, niet tegen besluiten (zoals art. 8:1 Awb). Dit vormt geen afwijking van het begrip 'besluit'. In de overige BES-wetgeving wordt regelmatig het woord besluit gehanteerd, voor zover zichtbaar in de betekenis die de Awb eraan geeft. Wel komt het voor dat geschakeld wordt naar afd. 3.3 Awb (advisering), waarbij dan wordt vermeld: "[...] met dien verstande dat in artikel 3:5, eerste lid, in plaats van «besluiten» wordt gelezen «beschikkingen» en [...] in plaats van «het besluit» wordt gelezen «de beschikking»". Deze beperking is raadselachtig, nu het niet om de rechtsingang gaat.

Het woord *beschikking* komt in eilandsverordeningen heel veel voor. In het overgrote deel van de gevallen wordt het in een context gebruikt die er niet op duidt dat een andere bedoeling dan de Awb is beoogd. In eilandsverordeningen wordt soms 'besluit' gebruikt waar het volgens de Awb een beschikking zou zijn. In een enkel geval wordt zichtbaar een andere invulling gegeven dan de Awb dat doet. De WarBES opent beroep tegen beschikkingen, niet tegen besluiten (zoals art. 8:1 Awb). Zij definieert beschikking als 'een schriftelijk besluit van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling die niet van algemene strekking is' (art. 3 WarBES). Dit komt overeen met art. 1:3 lid 2 Awb, met uitzondering van de toevoeging, in de Awb, van 'met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag.' In de overige BES-wetgeving wordt het woord 'beschikking' alleen gebruikt in het kader van het eerder bij 'besluit' aangehaalde systeem van schakelen naar afd. 3.3 Awb.

Een definitie van wat onder een *aanvraag* moet worden verstaan, zoals opgenomen in art. 1:3 lid 3 Awb, ontbreekt doorgaans. Een enkele keer is in een BES-wet een definitie aangetroffen die daarvan afwijkt. In eilandsverordeningen ontbreekt een definitie van wat onder een aanvraag wordt verstaan en zij gebruiken soms in plaats van het woord 'aanvraag', het woord 'verzoek' of 'verzoekschrift'.

²¹ Iets vergelijkbaars doet zich voor bij de Sint Maartense landsverordening bestuurlijke handhaving en de Arubaanse Landsverordening algemene bepalingen van bestuursrecht. Zie over die landsverordeningen hoofdstuk 4, § 4.2.

Een definitie van wat een *beleidsregel* is, zoals die is te vinden in art. 1:3 lid 4 Awb, is niet aangetroffen in eilandsverordeningen en BES-wetten. Het woord 'beleidsregel' is nauwelijks aangetroffen. Soms komen wel woorden voor als 'beleid', 'beleidsvoornemen' of 'beleidsplan', zonder nadere definitie daarvan.

De afbakening met strafrecht en strafvordering zoals geregeld in artikel 1:6, of varianten daarvan, komt als zodanig niet voor in de BES-wetgeving (in eilandsverordeningen zou dat ook niet kunnen).

Titel 1.2 Uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Unie (artikelen 1:7 t/m 1:9)

De bepalingen waarop Titel 1.2 Awb ziet (het voorkomen van onnodige vertraging bij de uitvoering van bindende EU-besluiten door het zetten van zinloze procedurele stappen) hebben wij niet aangetroffen in BES-wetten en eilandsverordeningen. Wel hebben wij op een enkele plaats vrijwillige overname van interne marktregels van de EU aangetroffen.

Hoofdstuk 2 Verkeer tussen burgers en bestuursorganen

Afdeling 2.1 Algemene bepalingen (artikelen 2:1 t/m 2:5)

Aangenomen moet worden dat naar ongeschreven recht in de BES al het recht van *bijstand en vertegenwoordiging* geldt (art. 2:1 Awb). Dat is niet zo voor wat betreft het weigeren van een bepaalde bijstandsverlener/gemachtigde (art. 2:2 Awb). In zowel de onderzochte eilandsverordeningen als de BES-wetgeving komen op uiteenlopende plaatsen de mogelijkheid van machtiging en de mogelijkheid van vertegenwoordiging aan de orde. Dit gebeurt onsystematisch en ongeharmoniseerd.

De *doorzendplicht* van art. 2:3 Awb is geen vorm van codificatie van op dat moment geldend recht, en het is dan ook waarschijnlijk dat zij naar ongeschreven recht niet geldt voor de BES. Voor het overige is geen doorzendplicht aangetroffen in eilandsverordeningen. In BES-wetgeving is een enkele keer een letterlijke herhaling van art. 2:3 Awb aangetroffen, maar die kan alleen binnen de context van deze wet fungeren, en kan nooit de algemene strekking hebben van art. 2:3 Awb.

De norm van *onpartijdigheid en verbod van belangenverstrengeling* (art. 2:4 Awb) komt als zodanig in één eilandsverordening voor; verder gaat het om normen over onthouding van deelname aan beraadslaging en stemming die, hoewel zij als een uitwerking van art. 2:4 lid 2 Awb kunnen worden beschouwd, ook in de Europees-Nederlandse wetgeving een eigen bestaan(srecht) hebben. Omdat art. 2:4 Awb als een uitwerking van het gelijkheidsbeginsel kan worden beschouwd, zal het in de BES als ongeschreven recht gelden.

De *geheimhoudingsplicht* van art. 2:5 Awb, ten slotte, komt ook in zowel de onderzochte eilandsverordeningen als de BES-wetgeving voor, soms in een formulering die zichtbaar is ontleend aan de Awb, soms ook met eigen formuleringen. Een geheimhoudingsplicht volgt nu al uit het ambtenarenrecht (art. 62 Ambtenarenwet BES), maar die heeft een beperkter bereik ('de ambtenaar' tegenover 'een ieder') dan art. 2:5 Awb.

Afdeling 2.2 Gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer (artikelen 2:6 t/m 2:12)

In Bonaire bestaat een algemene eilandsverordening over het gebruik van taal in het openbaar bestuur (Verordening talen bestuurlijk verkeer), maar er staan ook in (meer) bijzondere eilandsverordeningen bepalingen over bestuursrechtelijk gebruik van taal. In de BES-wetgeving is vooral van belang de algemene regeling in de IBES (art. 4d-4g en 4i), met daarnaast ook nog bepalingen in bijzondere BES-wetten.

Ingevolge artikel 2:6 Awb gebruiken bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen de Nederlandse taal, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald (lid 1); niettemin kan een andere taal worden gebruikt indien het gebruik daarvan doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad (lid 2). De regelingen in de IBES en andere BES-wetten vormen hierop sowieso een *lex specialis*, en omdat eilandsverordeningen wettelijke voorschriften zijn, is er hier geen strijd met de Awb.

Afdeling 2.3 Verkeer langs elektronische weg (artikelen 2:13 t/m 2:17)

In eilandsverordeningen komen hier en daar bepalingen over elektronische communicatie van het bestuur voor, maar deze hebben steeds betrekking op elektronische bekendmaking van vergaderstukken, algemeen verbindende voorschriften en plannen c.a. Op enkele plaatsen is in de BES-wetgeving iets bepaald over elektronisch verkeer met bestuursorganen, voor zover te zien alleen in de sfeer van de belastingaangifte. De meest algemene is art. 8.3 Belastingwet BES, dat de mogelijkheid opent dat bij ministeriële regeling wordt bepaald dat en onder welke voorwaarden het toegelaten wordt om langs elektronische weg aangifte te doen. Deze regelingen voorzien dus niet of nauwelijks in hetgeen afd. 2.3 Awb bepaalt.

Hoofdstuk 3 Algemene bepalingen over besluiten

Afdeling 3.1 Inleidende bepalingen (artikel 3:1)

Artikel 3:1, eerste lid, Awb bepaalt in hoeverre hoofdstuk 3 Awb van toepassing is op algemeen verbindende voorschriften. Een dergelijke bepaling is niet aangetroffen in de BES-wetten of eilandsverordeningen.

Artikel 3:1, tweede lid, Awb verklaart onder andere bepaalde, in de Awb gecodificeerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur van overeenkomstige toepassing op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten. Net als in het Nederlandse BW, bevat art. 3:14 BW BES een bepaling waaruit volgt dat privaatrechtelijk overheidshandelen niet in strijd mag zijn met publiekrechtelijke normen (zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur).

Afdeling 3.2 Zorgvuldigheid en belangenafweging (artikelen 3:2 t/m 3:4)

Afdeling 3.2 Awb codificeert slechts enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voor een belangrijk deel zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in Nederland niet gecodificeerd (denk aan het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel). Die beginselen zijn op de BES-eilanden

evenmin gecodificeerd. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden daar overigens allemaal krachtens ongeschreven recht.

Een bepaling zoals art. 3:2 Awb waarin het *formele zorgvuldigheidsbeginsel* is gecodificeerd, komt in eilandsverordeningen en BES-wetten niet voor. Wel komen concrete uitwerkingen van dit beginsel voor in eilandsverordeningen en BES-wetten, bijvoorbeeld in de vorm van hoorplichten of de notie dat er sprake moet zijn van een zorgvuldige behandeling van een bezwaarschrift. Een algemene uitwerking van het formele zorgvuldigheidsbeginsel is niet gecodificeerd.

Het *verbod van détournement de pouvoir* zoals gecodificeerd in artikel 3:3 Awb is niet aangetroffen in eilandsverordeningen en BES-wetten.

Een bepaling zoals art. 3:4 Awb waarin de *plicht tot een belangenafweging* (lid 1) en het *evenredigheidsbeginsel* (lid 2) is gecodificeerd, komt in eilandsverordeningen en BES-wetten niet voor. Wel komen concretere uitwerkingen van deze beginselen voor in regelgeving. Vooral evenredigheid is terug te vinden in verschillende bepalingen in eilandsverordeningen en BES-wetten. Bijvoorbeeld in art. 7:6 Wet financiële markten BES: 'Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is'. Een algemene uitwerking van de plicht tot daadwerkelijke belangenafweging en het evenredigheidsbeginsel is niet gecodificeerd.

Afdeling 3.3 Advisering (artikelen 3:5 t/m 3:9a)

In de onderzochte eilandsverordeningen komt op enige tientallen plaatsen een vorm van advisering aan de orde, waarbij het in het overgrote deel van de regelingen gaat om advisering door interne (dat wil zeggen in meerderheid uit ondergeschikte ambtenaren bestaande) adviesorganen. Op enkele plaatsen komt het begrip 'adviseur' voor, waarbij het steeds gaat om ondergeschikten van het te adviseren bestuursorgaan, hetgeen afwijkt van art. 3:5 Awb. In de eilandsverordeningen komt advisering door Awb-adviseurs sporadisch voor; daarbij worden zaken geregeld – zoals termijnen – die ook door de Awb worden geregeld.

In de BES-wetgeving komen ook adviesregelingen voor, waarbij in een vijftal wetten afd. 3.3 Awb van toepassing wordt verklaard, zij het dat voor 'besluit' dan wordt gelezen 'beschikking'.

Afdeling 3.4 Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (artikelen 3:10 t/m 3:18)

In de onderzochte eilandsverordeningen komt een op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gelijkende regeling herhaaldelijk voor. Soms gebeurt het dat binnen een eilandsverordening waarin verschillende bestuursbevoegdheden worden toegekend, steeds, per bevoegdheid, een vergelijkbare 'uniforme openbare voorbereidingsprocedure' wordt uitgeschreven (zie bijvoorbeeld de Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire). De regelingen in de eilandsverordeningen zijn beknopter dan de regeling in de Awb (vaak een regeling in één artikel of twee artikelen van: terinzagelegging ontwerp, publicatie daarvan, zienswijzen en een termijn daarvoor en een beslistermijn) en missen aspecten uit de Awb als toezending ontwerp, aanvulling stukken, verslag

mondelinge zienswijzen. De gebruikte terminologie wijkt geregeld af; zo wordt bijvoorbeeld de term 'bezwaren' gebruikt in plaats van 'zienswijzen'.

In de BES-wetgeving is een verwijzing naar de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb niet aangetroffen. In een enkele BES-wet is een op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure lijkende regeling aangetroffen.

Afdeling 3.5 Samenhangende besluiten (artikelen 3:19 t/m 3:29)

De Awb bevat in afd. 3.5 regels over samenhangende besluiten en de coördinatie van besluitvorming en rechtsbescherming. Zij zien onder meer op het bevorderen van doelmatige en samenhangende besluitvorming, gelijktijdige aanvragen, de toepasselijke voorbereidingsprocedure, bezwaar of administratief beroep en de bevoegde rechter. In de onderzochte eilandsverordeningen en BES-wetgeving is geen op afd. 3.5 Awb gelijkende regeling gevonden.

Afdeling 3.6 Bekendmaking en mededeling (artikelen 3:40 t/m 3:45)

Een algemene eilandsverordening bekendmaking lijkt te ontbreken, maar het rechtsbeginsel dat besluiten niet kunnen werken dan nadat zij zijn bekendgemaakt, geldt ook in de BES. Ter zake van beschikkingen en andere besluiten komen in de eilandsverordeningen dan ook uiteenlopende bekendmakingsregelingen voor, maar die kunnen natuurlijk nooit dekkend zijn. Een verplichting tot een rechtsmiddelverwijzing (art. 3:45 Awb) staat ook in de WarBES. Zij komt in eilandsverordeningen sporadisch voor.

Afdeling 3.7 Motivering (artikelen 3:46 t/m 3:50)

In de eilandsverordeningen komt motivering regelmatig voor, maar dan in de ouderwetse (niet-Awb-) vorm van 'met redenen omkleed', 'omvat de gronden waarop het rust', of varianten daarop, en dan ook nog gekoppeld aan een bepaald soort besluit, bijvoorbeeld de afwijzing van een aanvraag (waar de Awb motivering bij alle besluiten – met uitzondering van algemeen verbindende voorschriften – eist).

Ook in de BES-wetgeving komt een herhaling in de vorm van 'met redenen omklede beschikking' wel voor. In de WarBES is een motiveringsplicht opgenomen voor de beschikking op bezwaar (art. 68 lid 2 en 70).

Hoofdstuk 4 Bijzondere bepalingen over besluiten

Titel 4.1 Beschikkingen (artikelen 4:1 t/m 4:20f)

In de onderzochte eilandsverordeningen komt het vaak voor dat in een afdeling of artikel over de aanvraag bepaalde aspecten uit Titel 4.1 van de Awb zijn te herkennen. Deels wordt hetzelfde geregeld (schriftelijke aanvraag), deels wordt een formulering gebruikt die lijkt op die uit de Awb (buiten behandeling aanvraag), deels wijkt het systematisch af (horen van anderen dan de aanvrager). Bepaalde aspecten ontbreken in de eilandsverordeningen, zoals de dwangsom niet tijdig beslissen en de positieve fictieve beschikking.

Een enkele keer bevat een eilandsverordening wel een vergunningensysteem, maar bevat die verordening geen enkele bepaling over de aanvraag vergelijkbaar met Titel 4.1 Awb. Anders gezegd: de aanvraagprocedure is ongeregeld.

In de onderzochte BES-wetgeving wordt een enkele keer Titel 4.1 Awb van toepassing verklaard. Verder zijn er BES-wetten waarin delen van de Awb in meerdere of mindere mate geparafraseerd terugkomen.

Afdeling 4.1.1 Awb bevat regels over de aanvraag. In de meeste eilandsverordeningen komen regels daarover terug, met name over de schriftelijkheid (art. 4:1 Awb), de vereisten aan een aanvraag (art. 4:2 Awb) en met enige regelmaat de buitenbehandelingstelling als (na een geboden mogelijkheid tot herstel) niet aan die vereisten is voldaan (art. 4:5 Awb). Geheimhouding (art. 4:3) komt bijna niet voor. Een enkele keer komt een bepaling voor die het hanteren van een formulier lijkt te regelen dan wel daarover de mogelijkheid bij nadere regeling openlaat (art. 4:4 Awb). Een bepaling over de bevestiging van een elektronische aanvraag (art. 4:3a Awb) en de herhaalde aanvraag (art. 4:6 Awb) is niet aangetroffen. Het beeld uit de BES-wetten sluit hier grotendeels bij aan, zij het dat daar soms wel een regeling van de herhaalde aanvraag is aangetroffen en juist weer niet van de geheimhouding.

Afdeling 4.1.2 Awb bevat regels over de voorbereiding, met name de hoorplicht en uitzonderingen daarop. De hoorplicht van de aanvrager (art. 4:7 Awb) is niet vaak aangetroffen. Horen van anderen dan de aanvrager (art. 4:8 Awb) komt vaker voor; er zijn verschillende varianten aangetroffen. Regels over mondeling of schriftelijk horen (art. 4:9 Awb) en uitzonderingen op de hoorplicht (art. 4:11 en 4:12 Awb) zijn niet tot nauwelijks aangetroffen.

Afdeling 4.1.3 Awb bevat regels over de beslistermijn. Vrijwel alle wettelijke regelingen bevatten een beslistermijn (art. 4:13 Awb) en regels die zien op een langere beslistermijn in bepaalde gevallen (art. 4:14 en 4:15 Awb). Wat dat laatste betreft wijkt de systematiek geregeld af van de Awb. § 4.1.3.2 Awb gaat over de dwangsom niet tijdig beslissen en dat is niet aangetroffen. § 4.1.3.3 Awb bevat regels over de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen (*lex silencio positivo*); dergelijke regels zijn niet aangetroffen in de eilandsverordeningen, maar wel een paar keer in de BES-wetten.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat in de eilandsverordeningen en de BES-wetten over het algemeen de kernbepalingen rondom de aanvraag aan de orde komen, te weten: schriftelijke aanvraag, vereisten aanvraag en de beslistermijn (en verlenging daarvan). Geregeld komt de buitenbehandelingstelling voor. Bepalingen rondom horen komen soms voor, veelal in andere termen of in een andere systematiek. De dwangsom bij niet tijdig beslissen komt niet voor, de *lex silencio positivo* een enkele keer.

Titel 4.2 Subsidies (artikelen 4:21 t/m 4:80)

Titel 4.2 Awb bevat een algemene regeling over subsidies. Elk eiland heeft een algemene subsidieverordening.²² Die eilandsverordeningen bevatten een algemeen subsidiekader, dat

²² In het kader van dit onderzoek is alleen gekeken naar deze algemene subsidieverordeningen. Bonaire en Sint Eustatius kennen bijvoorbeeld ook een specifieke Verhuursubsidieverordening. Die zijn in het kader van de analyse van het onderwerp van Titel 4.2 Awb niet bekeken.

overeenstemt met het doel van de Awb-titel, te weten algemene regels over subsidies geven. Wel zijn de regelingen betrekkelijk kort in vergelijking met de Awb en wijken deze regelingen op onderdelen af van (de systematiek van) Titel 4.2 Awb. Daar komt bij dat een deel van de bepalingen in de drie eilandsverordeningen op iets anders ziet dan de bepalingen in Titel 4.2 Awb, namelijk de vereisten en de behandeling van de aanvraag, toezicht, bezwaar, beroep en overgangsrecht. Wat opvalt is dat alle drie de algemene eilandsverordeningen nogal wat bepalingen bevatten die overeenkomen met Titel 4.1 Awb (aanvraag), zoals over schriftelijkheid van de aanvraag, vereiste gegevens bij de aanvraag, beslistermijn e.d. De eilandsverordeningen verschillen onderling sterk.

In de BES-wetgeving komt het twee keer voor dat Titel 4.2 van toepassing wordt verklaard op de daar genoemde subsidies. Verder komt een enkele keer een verwijzing naar een artikel voor. Verder komt nog sporadisch een verwijzing voor naar een artikel uit Titel 4.2 Awb; een enkele keer vindt herhaling plaats. Voorts zijn subsidiebevoegdheden aangetroffen waarvoor geen enkele (wettelijke) normering geldt.

Titel 4.3 Beleidsregels (artikelen 4:81 t/m 4:84)

In de eilandsverordeningen en BES-wetgeving komt geen definitie van beleidsregel voor. Het woord 'beleidsregel' wordt nagenoeg niet gebruikt. Wel wordt soms het woord 'beleid' gebruikt in de sfeer van plannen die zien op de hoofdlijnen van het beleid (bijvoorbeeld 'milieubeleidsplan'). Zie ook hetgeen eerder is opgemerkt bij art. 1:3 lid 4 Awb.

In de eilandsverordeningen en BES-wetgeving zijn geen bepalingen te vinden die overeenkomen met die van Titel 4.3 Awb. Deze titel van de Awb bevat regels over de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels (art. 4:81 Awb), de motivering van besluiten en het verwijzen naar een beleidsregel (art. 4:82 Awb), de bekendmaking van beleidsregels (art. 4:83 Awb) en het handelen volgens de beleidsregel (art. 4:84 Awb). Wel is er (sporadisch) een bepaling aangetroffen die in heel algemene zin raakt aan de gedachte van art. 4:84 Awb, namelijk dat een bestuursorgaan zich aan 'beleid' dient te houden, maar dan zonder de uitzonderingsformule "tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen".

Titel 4.4 Bestuursrechtelijke geldschulden (artikelen 4:85 t/m 4:125)

Titel 4.4 Awb bevat een algemene regeling over bestuursrechtelijke geldschulden. De BES-eilanden hebben invorderingsverordeningen, terwijl in andere eilandsverordeningen soms wordt gerefereerd aan de algemene invorderingsregimes in BES-(belasting)wetgeving. Voor wat betreft bestuurlijke herstelsancties (bestuursdwang en dwangsom) is er in sommige eilandsverordeningen een regeling opgenomen die ziet op de materie van Titel 4.4 Awb (eigenlijk vooral invordering bij dwangbevel en verjaring). Dergelijke eilandsverordeningen bevatten, afgezet tegen Titel 4.4 Awb, zeer beknopte regelingen met betrekking tot de invordering.

In de BES-wetgeving komt het een keer voor dat Titel 4.4 Awb van toepassing wordt verklaard. Verder komt een enkele keer een verwijzing naar een of meerdere artikelen uit deze titel voor. Wat daarbij

opvalt is dat wel art. 4:116 Awb, executoriale titel dwangbevel, van (overeenkomstige) toepassing wordt verklaard, maar niet de overige artikelen uit de paragraaf over dit onderwerp in de Awb. In de Belastingwet BES en de Wet financiën openbare lichamen BES komen algemene invorderingsregimes voor die samenhangen met belastingen; daarin wordt niet verwezen naar de Awb. Het betreft uitvoerige en op de invordering van belastingen toegesneden regimes.

Het voorgaande ziet op invordering door bestuursorganen (betaling aan bestuursorganen, zie art. 4:85 lid 1 Awb). De andere zijde is de betaling door het bestuursorgaan aan de betrokkene (betaling door bestuursorganen, zie art. 4:85 lid 1 Awb). Bepalingen over de betaling door bestuursorganen komen, zij het sporadisch, voor in de BES-regelgeving.

Hoofdstuk 5 Handhaving

Titel 5.1 Algemene bepalingen (artikelen 5:1 t/m 5:10a)

Titel 5.1 Awb bevat een aantal algemene bepalingen met betrekking tot nalevingstoezicht en sancties. In de WolBES (art. 140 lid 1 en 4) is deze titel wat betreft de last onder bestuursdwang, een herstelsanctie, van toepassing verklaard,²³ met uitzondering van art. 5:10a Awb (dat alleen ziet op bestraffende sancties). Bekijken we de artikelen van Titel 5.1 afzonderlijk, dan valt op dat zij hier en daar in enigerlei vorm in eilandsverordeningen voorkomen, en dan ook nog zelden. In enkele BES-wetten worden zij echter, min of meer consequent, letterlijk herhaald.

Titel 5.2 Toezicht op de naleving (artikelen 5:11 t/m 5:20)

In de BES-wetgeving wordt zowel geschakeld naar als herhaald uit Titel 5.2 Awb (niet duidelijk is waarom voor deze verschillende wetgevingstechnieken is gekozen).

In de eilandsverordeningen komen bepalingen over nalevingstoezicht regelmatig voor, waarbij onderwerpen die ook in de Awb zijn geregeld in vergelijkbare of sterk afwijkende vorm worden uitgeschreven.

Titel 5.3 Herstelsancties (artikelen 5:21 t/m 5:39)

In de BES-wetgeving wordt zowel geschakeld naar als herhaald uit Titel 5.3 Awb (niet duidelijk is waarom voor deze verschillende wetgevingstechnieken is gekozen). Bij herhaling wordt regelmatig niet letterlijk herhaald, maar worden met artikelen uit Titel 5.3 vergelijkbare of daarvan afwijkende formuleringen gebruikt.

In de eilandsverordeningen komen bepalingen over bestuursdwang en dwangsom regelmatig voor, waarbij onderwerpen die ook in de Awb zijn geregeld in vergelijkbare of sterk afwijkende vorm worden uitgeschreven.

²³ De beperking tot deze sanctie is opmerkelijk, want de WolBes voorziet ook in een last onder dwangsom.

Titel 5.4 Bestuurlijke boete (artikelen 5:40 t/m 5:54)

De wetgever van de BES heeft, anders dan Europees-Nederlandse gemeenten, niet de mogelijkheid te voorzien in een bestuurlijke boete. In eilandsverordeningen zijn daarover (dan ook) geen regels aangetroffen.

In de BES-wetgeving wordt soms geschakeld naar Titel 5.4 of artikelen daaruit. Daarnaast komt het voor dat niet wordt geschakeld naar Titel 5.4, maar dat enkele of de meeste bepalingen daarvan – nu eens letterlijk, dan weer parafraserend – worden overgeschreven (herhaald). Niet duidelijk is, waarom voor deze uiteenlopende werkwijzen is gekozen. Ten slotte komt het voor dat is voorzien in een bestuurlijke boete, zonder te schakelen naar of te putten uit (artikelen uit) Titel 5.4, waarbij de boete-oplegging dus grotendeels ongenormeerd is.

Hoofdstuk 6 Algemene bepalingen over bezwaar en beroep / Hoofdstuk 7 Bijzondere bepalingen over bezwaar en administratief beroep

(Maken van) bezwaar (artikel 1:5 lid 1, artikelen in hoofdstuk 6 en 7)

De bepalingen over bezwaar in de BES-wetgeving en de eilandsverordeningen hadden al aangepast moeten zijn aan de WarBES. Om die reden is niet systematisch gezocht op begrippen en procedures van bezwaar. Niettemin viel soms op dat die aanpassing niet – goed – is gebeurd. (Zie bijvoorbeeld art. 11 Eilandsverordening Autobusdiensten Bonaire 1961, waar wordt gesproken van ‘Het bezwaarschrift, waarbij het beroep wordt ingesteld’. In art. 18 van diezelfde regeling gaat het om een vergunning waarvoor advies bij een commissie moet worden gevraagd. Is een belanghebbende het met dat advies niet eens, dan kan hij bij de (secretaris van de) commissie ‘bezwaren inbrengen’).

(Instellen van) administratief beroep en (instellen van) beroep (artikelen 1:5 lid 2 en 3, 6:4 lid 2, 6:5 t/m 6:19, 6:21 t/m 6:23 en afdeling 7.3)

In de eilandsverordeningen komt administratief beroep bij de eilandsraad regelmatig voor. Daarbij worden zaken geregeld die ook in de Awb zijn geregeld, zij het inhoudelijk en/of qua formulering afwijkend van de Awb; maar vaak ook ontbreken procedureregels. Nu de WolBES niet voorziet in de mogelijkheid voor de eilandswetgever om administratief beroep open te stellen, is het de vraag²⁴ of de regelingen überhaupt wel verbindend zijn.

In BES-wetgeving is administratief beroep schaars, maar niettemin aanwezig. Opmerkelijk genoeg komt schakelen naar hoofdstuk 6 en afd. 7.3 Awb daarbij niet voor, maar worden de betrokken artikelen soms ook niet herhaald. Dat betekent dat er in die gevallen geen beroepstermijn geldt, en ook de andere Awb-bepalingen inzake administratief beroep hooguit door analogie kunnen worden toegepast.

²⁴ In dit verband is van belang dat art. 153 Gemeentewet vroeger die grondslag wel bood; na het vervallen van dat artikel bestaat die mogelijkheid dus niet meer.

Hoofdstuk 8 Bijzondere bepalingen over de wijze van procederen bij de bestuursrechter

De bepalingen over beroep bij de bestuursrechter uit hoofdstuk 8 Awb worden 'afgedekt' door de WarBES.

Hoofdstuk 9 Klachtbehandeling

Het klachtrecht van hoofdstuk 9 Awb is nu al van toepassing in CN (art. 3 IBES). De WolBES (art. 106) bevat op dit punt een doublure met de Awb.

Hoofdstuk 10 Bepalingen over bestuursorganen

Titel 10.1 Mandaat, delegatie en attributie

Afdeling 10.1.1 Mandaat (artikelen 10:1 t/m 10:12)

In de eilandsverordeningen komt mandaat op diverse plaatsen voor. Daarbij worden zaken geregeld die ook in de Awb zijn geregeld, zij het inhoudelijk en/of qua formulering afwijkend van de Awb; maar vaak ook ontbreken regels. Hier doet zich dan de complicatie voor dat de mandaatregels uit de Awb voor een belangrijk deel (met als belangrijkste uitzondering art. 10:4 inzake mandaat aan niet-ondergeschikten) codificatie van jurisprudentie zijn, zodat zij als ongeschreven recht moeten worden toegepast. Dan kunnen zich dus botsingen voordoen met de betrokken regels in de eilandsverordeningen.

In BES-wetgeving is mandaat schaars, maar niettemin aanwezig. Schakelen naar afd. 10.1.1 Awb komt niet voor, maar de betrokken Awb-bepalingen worden ook niet herhaald. Als gezegd zijn zij echter voor een belangrijk deel (met als belangrijkste uitzondering art. 10:4 inzake mandaat aan niet-ondergeschikten) codificatie, zodat zij als ongeschreven recht kunnen worden toegepast.

Als in de BES-wetgeving mandaat door een Europees-Nederlands bestuursorgaan wordt geregeld, is ingevolge de IBES de Awb van toepassing. Dat wordt in de betrokken wetgeving onder ogen gezien.

Afdeling 10.1.2 Delegatie (artikelen 10:13 t/m 10:21)

Net is als in de 'gewone' Europees-Nederlandse wetgeving komt delegatie van *wetgevende bevoegdheid* (wet-amvb, wet-ministeriële regeling, wet-amvb-ministeriële regeling) in de BES-wetgeving voor. De Awb is daar maar op beperkte manier relevant: delegatie door de wet valt (art. 1:1, tweede lid, onder a, Awb) niet onder afd. 10.1.2; subdelegatie van een amvb valt daar strikt genomen wel onder, maar daar heeft de Awb zeer beperkte betekenis.

Delegatie van *bestuursbevoegdheid* komt in de bijzondere BES-wetgeving op een zeer beperkt aantal plaatsen voor. Er wordt daarbij niet geschakeld naar afd. 10.1.2, en de betrokken artikelen worden ook niet herhaald. Voor zover de bepalingen uit afd. 10.1.2 codificatie van jurisprudentie betreffen (art. 10:13, 10:15, 10:17 en 10:18) is dat geen probleem, en andere bepalingen kunnen wellicht analogisch worden toegepast.

Art. 166 WolBES maakt het mogelijk dat de eilandsraad bevoegdheden kan overdragen aan het bestuurscollege. Voor haar zusterbepaling in de Gemeentewet (art. 156) geldt dat afdeling 10.1.2 Awb dan van (overeenkomstige) toepassing is (zie art. 10:12 en 10:21 Awb), maar in de WolBES is verzuimd naar deze afdeling te schakelen. Ook hiervoor geldt dat voor zover de bepalingen uit afd. 10.1.2 codificatie van jurisprudentie betreffen (art. 10:13, 10:15, 10:17 en 10:18), zij als ongeschreven recht kunnen worden toegepast, en andere bepalingen wellicht analogisch kunnen worden toegepast.

In de eilandsverordeningen komen soms algemene delegatiegrondslagen voor; het gaat dan om delegatie aan ondergeschikten, iets wat de Awb (art. 10:14) niet wil. Herhalen van bepalingen uit afd. 10.1.2 blijft daarbij achterwege. De delegatiegrondslagen in de eilandsverordeningen zijn, als daarvoor een wettelijke grondslag in de WolBES ontbreekt, juridisch kwetsbaar.

Afdeling 10.1.3 Attributie (artikelen 10:22 en 10:23)

Dit onderwerp is noch in BES-wetgeving, noch in eilandsverordeningen geregeld. Omdat de BES onverkort deel uitmaakt van de Nederlandse rechtsorde, is het hier geldende uitgangspunt dat attributie aan ondergeschikten de hiërarchie niet doorbreekt (dat in art. 10:22 en 10:23 Awb is gecodificeerd) ook in de BES van toepassing.

Titel 10.2 Toezicht op bestuursorganen

Afdeling 10.2.1 Goedkeuring (artikelen 10:25 t/m 10:32)

De WolBES bevat waarborgen tegen het aan goedkeuring onderwerpen van besluiten van BES-organen (art. 217 en 218); in artikel 217 wordt geschakeld naar afdeling 10.2.1 Awb, die daarmee op alle goedkeuringsbevoegdheid, ook in bijzondere BES-wetten, van toepassing is. Dergelijke goedkeuringsbevoegdheid is overigens schaars: de meeste zitten in de WolBES zelf (de Rijksvertegenwoordiger heeft er nogal wat), maar ze komen ook in andere BES-wetten voor.

Soms komt ook goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van andere bestuursorganen dan het eilandsbestuur voor. Dan wordt niet geschakeld naar of herhaald uit afd. 10.2.1.

Eilandsverordeningen voorzien op een enkele plaats in goedkeuringsbevoegdheid. Normen als opgenomen in afd. 10.2.1 Awb vindt men daar niet terug.

Afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 Vernietiging en schorsing (artikelen 10:33 t/m 10:45)

De WolBES voorziet in generiek toezicht op het eilandsbestuur: vernietiging en schorsing (art. 219 e.v.) en ingrijpen bij taakverwaarlozing (art. 230 e.v.). Deze laatste figuur kent geen regeling in de Awb, de eerste wel. Naar die bepalingen (afdeling 10.2.2 en 10.2.3) wordt geschakeld in art. 219 WolBES.

Hier en daar komt ook wel vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van andere bestuursorganen dan het eilandsbestuur voor. Dan worden artikelen uit afd. 10.2.3 herhaald.

2.3 Conclusies

Hoewel de situatie per onderwerp uit de Awb sterk uiteenloopt, is het algemene beeld er een van grote, soms zeer grote inconsistenties, lacunes en tegenstrijdigheden. Inconsistenties in de manier waarop in BES-wetgeving met de Awb wordt omgegaan: nu eens wordt geschakeld naar de Awb, dan weer worden artikelen letterlijk herhaald, maar vaak vindt herhaling deels en niet zuiver plaats, of blijft zij geheel achterwege. Dat laatste levert dan meteen lacunes op. Die bestaan ook in de eilandsverordeningen, waar bij veel onderwerpen noodzakelijke procedurele of materiële regels ontbreken. Tegenstrijdigheden bestaan ook tussen BES-wetgeving en Awb en eilandsverordeningen en Awb, maar formeel hoeft dat in die zin geen probleem te zijn, dat de Awb niet voor de BES geldt. Dat ligt anders bij de talrijke bepalingen in de Awb die een vorm van codificatie van rechtspraak zijn; dáár is tegenstrijdigheid juridisch niet aanvaardbaar, en brengt zij, in ieder geval als het gaat om eilandsverordeningen, ook nog juridische risico's mee.

Hoofdstuk 3. Probleemanalyse

3.1 Inleiding

We zagen in hoofdstuk 1 dat het aanvankelijk gekozen uitgangspunt van ‘legislatieve terughoudendheid’ in 2019 werd vervangen door ‘comply or explain’, ofwel: pas (de Europees-Nederlandse wetgeving) toe of leg uit (waarom dat niet moet). Vertaald naar het algemeen bestuursrecht betekent dit dat vertrekpunt is, dat de Europees-Nederlandse Awb in CN van toepassing zou moeten zijn (rechtstreeks of door het opstellen van een gelijkkluidende AwbBES), tenzij er goede redenen zijn om één of meer onderdelen van die wet niet of niet volledig over te nemen.²⁵ Om dit goed in beeld te krijgen, moeten de problemen eerst nader worden geanalyseerd. Dat geschiedt in het onderhavige hoofdstuk. Daarbij spelen de bevindingen over de stand van de algemeen-betuuersrechtelijke regels in CN, zoals die in hoofdstuk 2 naar voren zijn gekomen, een belangrijke rol.

Eerst (§ 3.2) wordt het constitutioneelrechtelijke kader in beeld gebracht: biedt de Grondwet aanknopingspunten voor een verplichting tot het streven naar een Awb voor de BES? Het gaat dan met name om de codificatieopdracht van art. 107, tweede lid, van de Grondwet, en de differentiatiebepaling van art. 132a, vierde lid, van de Grondwet. Vervolgens (§ 3.3) wordt op een meer abstract niveau aandacht besteed aan de wetssystematische en bestuurlijke aspecten van het ontbreken van een Awb in de rechtsordes van CN. Daarna (§ 3.4) bespreken wij de concrete problemen die wij bij onze analyse van de bestuursrechtelijke wet- en regelgeving voor de BES en in onze gesprekken met stakeholders zijn tegengekomen. Aparte aandacht gaat uit naar de waarborgfunctie die de Awb heeft (§ 3.5). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met onze conclusies (§ 3.6).

3.2 Constitutioneelrechtelijk kader

Art. 107, tweede lid, van de Grondwet draagt de wetgever op algemene regels van bestuursrecht vast te stellen. Voor de BES-eilanden geldt deze codificatieopdracht dus ook. Het is zeer de vraag of het in het geheel afzien van dergelijke wetgeving zich wel verdraagt met deze opdracht.²⁶ Weliswaar is het zo dat uit dat artikel geen verplichting voortvloeit tot een alomvattende codificatie (als dat al mogelijk zou zijn, quod non), en is vanaf het begin duidelijk geweest dat dit in de vorm van een stapsgewijs tot stand te brengen wet kan en zal plaatsvinden, ook volgt uit het artikel niet dat dit in één Algemene wet bestuursrecht moet plaatsvinden. In CN gelden een Wet administratieve rechtspraak BES (WarBES), de Wet openbaarheid van bestuur BES (WobBES) en hoofdstuk 2b IBES over de taal in het bestuurlijk verkeer, die alle kwalificeren als algemene regels van bestuursrecht, ook al staan zij in afzonderlijke wetten.²⁷ Maar dit alles doet aan de codificatieopdracht niet af, en het bewust afzien van een wet houdende algemene regels van bestuursrecht is in dat opzicht dubieus.

²⁵ Welke onderwerpen dat betreft, en hoe een AwbBES eruit zou kunnen en moeten zien, wordt behandeld in hoofdstuk 4.

²⁶ Zie ook Borman 2019, p. 13-15.

²⁷ In deze zin ook Borman 2019, p. 18 noot 17. Zie voor een vergelijkbare redenering over het codificatieartikel in de Staatsregelingen van de Caribische landen Zijlstra 2015, p. 258-261.

Maar ook de differentiatiebepaling van art. 132a, vierde lid, Grondwet speelt een rol.²⁸ Ingevolge deze bepaling kunnen voor CN “regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.” Aldus geeft de grondwetgever weliswaar ruimte om in CN afwijkende regels te laten gelden, maar dat moet worden gemotiveerd met een beroep op uitzonderlijke omstandigheden. Hier zit dus als het ware al een constitutioneelrechtelijk ‘comply or explain’ in besloten. Voor dit laatste biedt de parlementaire geschiedenis van art. 132a duidelijke aanknopingspunten. Zo bevat de memorie van toelichting de volgende passage:

“Specifieke regels kunnen alleen worden getroffen indien er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Dat betekent in de praktijk dat bij iedere regeling die specifiek op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is gericht, gemotiveerd moet worden waarom voor deze afwijkende regeling is gekozen.”²⁹

In dit verband is ook interessant wat de Raad van State opmerkte over de differentiatiebepaling in het licht van het gelijkheidsbeginsel (art. 1 Grondwet, art. 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), art. 1 lid 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM en art. 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten). Immers, uit dat beginsel vloeit ook voort dat moet worden gemotiveerd waarom de (inwoners van de) BES anders worden behandeld dan de inwoners van Europees Nederland:

“Toegespitst op dit wetsvoorstel, is de Afdeling van oordeel dat de beoordeling van de aanvaardbaarheid van eventuele differentiaties binnen het land Nederland, namelijk tussen het Europese deel en één of meer gebieden van het Caribische deel afhankelijk is van de vraag of daarmee een objectief en zwaarwegend doel is gediend en of aan de proportionaliteits eis is voldaan.”³⁰

Ook uit het gelijkheidsbeginsel volgt dus een ‘comply or explain’.

3.3 Wetssystematische en bestuurlijke problemen

Kan het – bestuurlijke en constitutioneelrechtelijke – uitgangspunt van ‘comply or explain’ dus leiden tot het van toepassing verklaren van de Awb in de BES (rechtstreeks of door het opstellen van een AwbBES), er zijn daarnaast zelfstandige juridische en bestuurlijke redenen om invoering van een Awb voor CN te overwegen. Die redenen zijn (1) goede en efficiënte toepassing van de rechtsregels, (2) efficiency van de wetgever (in algemene zin), (3) problemen met de bovengrens van de verordenende bevoegdheid, (4) goed bestuur en (5) (problemen rond) het legaliteitsvereiste.

²⁸ Borman 2019, p. 13-14.

²⁹ *Kamerstukken II 2011/12, 33131, nr. 3, p. 5.*

³⁰ *Kamerstukken II 2011/12, 33131, nr. 4, p. 4-5.*

Goede en efficiënte toepassing van de rechtsregels³¹

Aan de Nederlandse Awb ligt een uitgebreide probleemstelling over toegankelijkheid en eenheid van het recht ten grondslag. Daarbij gaat het om situaties als de volgende. In de ene wet is geregeld dat tegen een besluit binnen 8 weken bezwaar openstaat. In de andere wet is die termijn 30 dagen. In weer een andere wet is het 3 maanden. En zo voort. De Awb heeft het bij haar doelstelling van harmonisatie juist over dergelijke situaties: “Dit verschil geeft op zichzelf reeds aanleiding tot verwarring, omdat men voor iedere regeling afzonderlijk moet nagaan welke termijn geldt: men kan niet van een algemeen geldende standaardtermijn uitgaan.”³² We kwamen in hoofdstuk 2 al tal van voorbeelden tegen waarbij in eilandsverordeningen een bepaalde materie steeds verschillend wordt geregeld. Harmonisatie zoals de Awb beoogt, zou op dit punt dus nuttig werk kunnen doen.

Het is overigens de vraag of die redenering ook één op één opgaat voor CN. Nog afgezien van het feit dat of bezwaar openstaat, en binnen welke termijn, al is geharmoniseerd door de WarBES, ook overigens valt te betwijfelen of de inwoners van deze eilanden meteen in verwarring raken als de ene eilandsverordening een bepaald onderwerp net even anders regelt dan de andere.

In de literatuur³³ wordt er ook op gewezen dat het ontbreken van een Awb leidt tot inefficiency van het overheidsapparaat, omdat het leidt tot ‘wetsfamilies,’ het rouleren binnen het overheidsapparaat belemmert, en kennis fragmenteert. Dit laatste is in de BES, gegeven het zeer kleine overheidsapparaat, natuurlijk een ander verhaal dan in Europees Nederland. Maar in dergelijke rechtsordes³⁴ is het werken met vaste begrippen en procedures juist weer van groot belang voor een goede en efficiënte uitvoering en toepassing van wetgeving – niet alleen voor het overheidsapparaat, maar ook voor de – eveneens kleine – rechtspraktijk.

Ten slotte leidt het ontbreken van een AwbBES tot onnodige rechtsonzekerheid. Als een eilandsverordening of een BES-wet zegt dat in het kader van nalevingstoezicht bepaalde zaken ‘voor korte tijd’ kunnen worden meegenomen,³⁵ en een andere het heeft over ‘tijdelijk,’³⁶ en een rechter spreekt uit dat ‘voor korte tijd’ meenemen betekent: niet langer dan vijf werkdagen, dan kan zo’n uitspraak niet rechtstreeks (hooguit naar analogie) worden toegepast op de bepaling die spreekt van ‘tijdelijk’. Niet alleen doet dat afbreuk aan de rechtszekerheid van de justitiabelen, maar het is ook niet efficiënt; niet voor de wetgever, maar ook niet voor de rechter en niet voor het bestuur (die zich bij de toepassing ook moeten afvragen wat nu de juiste interpretatie is).³⁷

³¹ Zie Zijlstra 2015, waaraan delen van deze passages zijn ontleend.

³² *Kamerstukken II* 1989/90, 21221, nr. 3, p. 4.

³³ Zijlstra 2015.

³⁴ In Europees Nederland, met zijn grote bestuursapparaat, ligt dat anders; zie daarover Zijlstra 2015, p. 263-264.

³⁵ Art. 17 lid 1 onder d Eilandsverordening kinderopvang Bonaire. Deze term wordt ook gebruikt in art. 5:18, vierde lid, Awb.

³⁶ Art. 25 lid 2 onder c Monumentenverordening Bonaire.

³⁷ Het is bij het werken aan een AwbBES dan ook van belang dat de AwbBES dezelfde formulering kiest als de Awb, want dan heeft een uitspraak over 5:18 Awb ook betekenis in de BES. Zie daarover ook hoofdstuk 4.

*Efficiency van de wetgever*³⁸

Daarnaast is de situatie dat in eilandsverordeningen en daarop gebaseerde regels een bepaalde materie steeds verschillend wordt geregeld, heel inefficiënt voor de wetgever (in dit geval: het opnieuw zeer kleine ambtelijke apparaat dat de wetgeving moet opstellen en onderhouden).³⁹

Het ontbreken van een AwbBES betekent dat bij iedere eilandsverordening die een bestuursrechtelijke rechtsverhouding creëert en daartoe bevoegdheden aan bestuursorganen toekent, legislatief ‘het wiel moet worden uitgevonden’. Voorzien moet worden in regelingen inzake aanvraag en verlening van beschikkingen, advisering, geheimhouding, bekendmaking, nalevingstoezicht, etc. Niet alleen is dat niet efficiënt, maar er ontstaat een serieuze kans op fouten, hetgeen afbreuk doet aan de kwaliteit van het recht.

Daarnaast betekent het ontbreken van een Awb dat bij voortschrijdend inzicht op een algemeen bestuursrechtelijk onderwerp steeds alle eilandsverordeningen moeten worden aangepast. Als men – zoals in Nederland ten aanzien van de Awb regelmatig gebeurt – op een zeker moment tot de conclusie komt dat een bepaling niet goed werkt, of wanneer er een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens uit Straatsburg komt die meebrengt dat er iets uit een bepaling moet of moet worden aangevuld, dan kan men dat meenemen in een eilandsverordening waar men op dat moment mee bezig is, maar dan staat het nog ‘verkeerd’ in alle andere eilandsverordeningen. Vervolgens zal dit probleem zich steeds weer herhalen, en een steeds groter aantal aanpassingen vereisen. Opnieuw: niet efficiënt, en opnieuw: kans op fouten.⁴⁰

Dat, bij het ontbreken van algemeen bestuursrechtelijke regels, de wetgever zich iedere keer moet afvragen hoe hij een bepaalde bestuursrechtelijke rechtsverhouding wil regelen, doet zich bij BES-wetgeving niet (volledig) voor, omdat die regels er in Europees Nederland juist wél zijn. De BES-wetgever worstelt er zichtbaar mee, hoe daar mee om te gaan: ten aanzien van onderwerpen die in de Awb geregeld zijn, wordt die regeling óf overgeschreven (in het jargon van de wetgevingstechniek: ‘herhalen’), óf van overeenkomstige toepassing verklaard (‘schakelwetgeving’). De eerste techniek heeft het nadeel dat als de herhaalde regeling wordt gewijzigd, deze wijziging ook moet worden doorgevoerd in de herhalende BES-regeling. De tweede techniek, die bijvoorbeeld wordt toegepast in de sfeer van herstelsancties en interbestuurlijk toezicht, belemmert de toegankelijkheid van het recht en is, opnieuw, heel inefficiënt.

Bovengrens van de autonome verordenende bevoegdheid

Artikel 216 WolBES luidt: “De bepalingen van eilandsverordeningen in wier onderwerp door een wet of een algemene maatregel van bestuur wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen.” Uit dit uitgangspunt volgt, dat bepalingen in de eilandsverordeningen waarin in algemene BES-wetgeving (WolBES, IBES, WobBES) is voorzien, zoals dat het geval is met betrekking tot klachtrecht, taal,

³⁸ Zie Zijlstra 2015, waaraan delen van deze passages zijn ontleend.

³⁹ Zie hierover Zijlstra 2015 en Borman 2019.

⁴⁰ Zijlstra 2015.

bestuursdwang en dwangsom van rechtswege zijn vervallen. Dat heeft een enorme rechtsonzekerheid tot gevolg, omdat zij nog steeds in de eilandsverordeningen staan en, zo bleek ons uit gesprekken met stakeholders, soms ook gewoon nog worden toegepast.

Goed bestuur

Van de andere problemen die hierboven werden geschetst ten aanzien van eilandsverordeningen, moet vooral gewezen worden op het punt van het goed bestuur. BES-wetgeving kan dan wel Awb-regelingen herhalen of daarnaar schakelen, dat gebeurt niet als het gaat om beginselen van behoorlijk bestuur. Dat betekent dat ook in de door BES-wetgeving gereguleerde rechtsverhoudingen moet worden gegrepen naar ongeschreven recht.

Legaliteitsvereiste

Ten slotte kunnen eilandsverordeningen bepaalde – bestuur(srechtelijk noodzakelijke – onderwerpen niet regelen. Bij handhaving (met name het nalevingstoezicht⁴¹), maar ook bij geheimhoudingsplichten en in zekere mate ook bepaalde subsidievoorwaarden, gaat het om bevoegdheden die diep kunnen ingrijpen in rechten en vrijheden van burgers. Het is zeer de vraag of het regelen van deze onderwerpen in autonome eilandsverordeningen, zoals nu het geval is, zich verdraagt met het legaliteitsvereiste.

3.4 Lacunes, doublures en (tegen)strijdigheden

Ging het voorgaande over het ontbreken van een Awb in CN in algemene zin, uit ons onderzoek is gebleken dat de concrete situatie zoals zij nu voorligt ook als het ware schreeuwt om zo'n wet.

Ten eerste is de manier waarop het onderscheid tussen wel en niet in CN geldende Awb-bepalingen in art. 3 lid 2 IBES geregeld is (zie eerder, § 1.1), buitengewoon ingewikkeld.⁴²

Een tweede, nog belangrijker probleem als het gaat om Europees-Nederlandse wetgeving die in de BES geldt of zal moeten gelden, volgt al uit de eerder gesignaleerde beleidswijziging van 'legislatieve terughoudendheid' naar 'comply-or-explain'. Immers, de komende jaren zal een wetgevingsprogramma worden uitgerold waardoor steeds meer Europees-Nederlandse wetgeving (al dan niet aangepast aan de insulaire situatie) van toepassing zal worden verklaard op CN. Die wetgeving veronderstelt het bestaan van een Awb, en zal dus lacunes vertonen⁴³ die door geheel of gedeeltelijk overschrijven ('herhalen') of van – overeenkomstige – toepassing verklaring ('schakelen') moeten worden gedicht. Daar is op zeker moment geen beginnen meer aan, nog los van de vraag of dit zich nog verdraagt met de eisen die aan een toegankelijk wettenbestand moeten worden gesteld.

Ten slotte zij herhaald wat in § 2.3 samenvattend werd gesteld over de bevindingen van het onderzoek naar de onderzochte eilandsverordeningen en BES-wetgeving, die een beeld gaven van grote, soms zeer grote inconsistenties, lacunes en tegenstrijdigheden. De inconsistenties in de manier waarop in BES-

⁴¹ Herstelsancties zijn in de WolBES geregeld.

⁴² Borman 2019, p. 16-17.

⁴³ Ten Berge 2007, p. 21; Ling Ket On en Verheij 2009, p. 42-43; Rogier 2012, p. 21-22; Borman 2019, p. 21.

wetgeving met de Awb wordt omgegaan zijn op zich zelf nog wel op te ruimen door een grote aanpassingsoperatie, waarmee ook de bestaande lacunes in de BES-wetgeving kunnen worden opgeruimd (door overal te schakelen naar de Awb), maar dat ligt anders bij de eilandsverordeningen: de daar bestaande lacunes opvullen betekent in iedere eilandsverordening volledig Awb-conform uitschrijven van alle benodigde regels. Daar is geen beginnen aan, nog afgezien van het feit dat, als de Awb zou worden gewijzigd, alle betrokken eilandsverordeningen moeten worden aangepast, en dat sommige Awb-regels vanwege het legaliteitsvereiste niet in een eilandsverordening *kunnen* worden opgenomen.

3.5 Gebrek aan waarborgfunctie

Het laatste, maar zeker niet minste probleem, betreft het ontbreken van de waarborgfunctie van de Awb. Zoals Ten Berge het uitdrukt: “De Awb waarborgt rechtmatigheid en behoorlijkheid van bestuur en daar zal op de BES ook zeker behoefte aan bestaan”.⁴⁴ Die waarborgfunctie bestaat allereerst in het codificeren van algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De beginselen van behoorlijk bestuur (a.b.b.b.) gelden in CN als ongeschreven recht.⁴⁵ Rechtssystematisch is het ontbreken van een AwbBES voor deze onderwerpen minder een probleem omdat de bestuursrechter, met als hoogste instantie het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, zal bewaken dat deze normen ook in CN worden toegepast. Dat doet er niet aan af dat codificatie van met name a.b.b.b. tevens een uitdrukking is van de waarde die de overheid hecht aan goed bestuur. Het alleen kunnen wijzen op rechtersrecht is in dat opzicht aanmerkelijk zwakker dan een door de wetgever vastgelegde set van waarborgen voor de burger.

Maar ook de grote rechtsonzekerheid die het gevolg is van de lacuneuze toepasselijkheid – of zelfs het geheel ontbreken daarvan – van allerlei andere waarborgen uit de Awb, zoals procedurele waarborgen bij het nemen van beschikkingen, bij het houden van nalevinstoezicht en het opleggen van herstelsancties en bij mandaat, is uit een oogpunt van rechtsstatelijkheid en goed bestuur zeer onwenselijk.

3.6 Conclusies

Samengevat is het beeld wat betreft algemene regels van bestuursrecht in CN, en het ontbreken van een Awb voor de BES,⁴⁶ het volgende.

Algemene aspecten

Constitutioneelrechtelijk zijn er verschillende aanknopingspunten voor een rechtsplicht tot het totstandbrengen van een Awb voor de BES. Allereerst geeft art. 107, tweede lid, van de Grondwet de wetgever de opdracht algemene regels van bestuursrecht vast te stellen, regels die op dit moment ontbreken in de BES. Weliswaar volgt uit het artikel niet dat dit in één Algemene wet bestuursrecht moet plaatsvinden, en gelden in CN onder andere een WarBES en een WobBES, dat doet aan de

⁴⁴ Ten Berge 2007, p. 21.

⁴⁵ Zie hoofdstuk 2 en bijlage 1 bij dit rapport.

⁴⁶ Of dit een AwbBES of een van toepassing verklaring van de Awb in de BES moet zijn, wordt in hoofdstuk 4, § 4.4.2 van dit rapport gezien.

codificatieopdracht niet af. Ook volgt uit de systematiek van art. 132a, vierde lid, Grondwet, op zichzelf maar ook in samenhang met het gelijkheidsbeginsel, als het ware een constitutioneelrechtelijk 'comply or explain', eveneens wijzend in de richting van een Awb voor de BES.

Er zijn ook meer bestuurlijk-juridische redenen waarom een Awb voor de BES nuttig of zelfs noodzakelijk zou kunnen zijn: het gaat dan om de harmonisatie en systematisering die een algemene wet brengt. Juist in kleine rechtsordes is het werken met vaste begrippen en procedures van groot belang voor een goede en efficiënte uitvoering en toepassing van wetgeving. Ook is een Awb veel efficiënter voor de wetgever (van zowel de eilandsverordeningen als de BES-wetgeving), die niet iedere keer 'het wiel hoeft uit te vinden' bij het regelen van onderwerpen die steeds weer terugkeren. Voorts geeft één algemene bestuursrechtelijke wet meer rechtszekerheid, omdat een rechterlijke uitspraak over die wet meteen betekenis heeft over de hele linie van het bestuursrecht.

Ook regelen autonome eilandsverordeningen op dit moment bepaalde – bestuur(srechtelijke) noodzakelijke – onderwerpen (zoals nalevingstoezicht) waarvan het zeer de vraag is of dat zich verdraagt met het legaliteitsvereiste.

Omgekeerd is het goed mogelijk dat tal van algemeen bestuursrechtelijke regelingen in eilandsverordeningen van rechtswege zijn vervallen (art. 216 WolBES) omdat daarin in algemene BES-wetgeving (WolBES, IBES, WobBES) is voorzien.

Ten slotte is naast harmonisatie van wetgeving met de daaraan verbonden efficiency-voordelen een Awb voor de BES een vehikel voor codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur en andere waarborgen voor de burger, en aldus een uitdrukking van de waarde die de overheid hecht aan goed bestuur.

De wetgeving van en voor de BES

De situatie van de eilandsverordeningen en BES-wetgeving is waar het (het ontbreken van) algemene regels van betuursrecht betreft, buitengewoon problematisch. De manier waarop het onderscheid wel en niet in CN geldende Awb-bepalingen in art. 3 lid 2 IBES is geregeld, is zeer ingewikkeld. Het in het kader van het 'comply-or-explain'-beleid uitrollen van een wetgevingsprogramma waarbij steeds meer Europees-Nederlandse wetgeving (al dan niet aangepast aan de insulaire situatie) van toepassing zal worden verklaard op CN, is eigenlijk niet goed mogelijk zonder een Awb voor de BES. Ten slotte geven de thans geldende eilandsverordeningen en BES-wetgeving een beeld van grote, soms zeer grote inconsistenties, lacunes en tegenstrijdigheden als het gaat om algemeen bestuursrecht. Daaraan kan alleen een Awb voor de BES een einde maken.

4. Naar een AwbBES

4.1 Inleiding

Nu is vastgesteld (hoofdstuk 3) dat er meerdere redenen zijn waarom het wenselijk c.q. noodzakelijk is om te komen tot een AwbBES, worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan over de inhoud daarvan en een verstandige aanpak met betrekking tot de totstandkoming.

Voordat wij dat doen, geven we eerst een beschouwing over de ontwikkelingen met betrekking tot het totstandbrengen van wetgeving, houdende algemene regels van bestuursrecht in Aruba, Curaçao en Sint Maarten (§ 4.2), omdat deze zowel inhoudelijk als procedureel relevant (kunnen) zijn voor onze aanbevelingen.

Wat betreft de inhoud van een AwbBES (§ 4.3) bespreken we eerst de visies hierop in de literatuur (§ 4.3.1); waarna we de daadwerkelijke inhoud van een AwbBES schetsen (§ 4.3.2). Als het gaat om een verstandige aanpak wat betreft totstandkoming van een AwbBES (§ 4.4) gaan we eerst in op de visies hierop in de literatuur (§ 4.4.1); daarna volgen onze aanbevelingen voor de aanpak (§ 4.4.2) waarbij ook de aanpassingswetgeving onder ogen wordt gezien (§ 4.4.3). In § 4.5 staan wij stil bij het overgangsrecht. Ten slotte vatten wij in § 4.6 onze conclusies samen.

4.2 Ontwikkelingen in de Caribische landen

Algemeen

Gegeven de waarde die wetgeving, houdende algemene regels van bestuursrecht in een ontwikkelde rechtsorde heeft (zie daarover uitgebreid hoofdstuk 3) is het logisch dat in de Caribische landen ook naar dergelijke wetgeving wordt gestreefd.

De ontwikkelingen aldaar zijn voor dit onderzoek op verschillende manieren relevant. Ten eerste zijn in de daar tot stand gekomen landsverordeningen keuzes gemaakt die ook als inspiratie kunnen dienen voor een AwbBES: immers, ook in de Caribische landen (met name Sint Maarten) bestaat een relatief klein bestuursapparaat, dat een 'Awb' wel moet kunnen uitvoeren. Ten tweede is interessant om te zien hoe is/wordt omgegaan met aanpassingswetgeving, gegeven de bescheiden wetgevingscapaciteit in de landen. Ten derde is het van belang dat de algemeen-bestuursrechtelijke wetgeving in het Caribisch deel van het Koninkrijk niet nodeloos uiteenloopt. Immers, concordantie is dan wel formeel niet vereist,⁴⁷ maar wel erg belangrijk.⁴⁸

Wij bespreken hieronder de voor ons onderzoek meest relevante ontwikkelingen in de Caribische landen, en wel in chronologische volgorde, dat wil zeggen beginnend met het land dat als eerste een op de Awb gelijkende landsverordening tot stand heeft gebracht.

⁴⁷ Het concordantiebeginsel van art. 39 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden strekt zich niet uit tot het bestuursrecht en het bestuursprocesrecht; zie daarover Rogier 2016, p. 124-135.

⁴⁸ Schouten en Van Niel 2015, p. 437-452.

Sint Maarten

In Sint Maarten is in 2018 (alleen) een algemene regeling over bestuurlijke handhaving tot stand gekomen, de Landsverordening bestuurlijke handhaving.⁴⁹

Deze landsverordening bevat definities van algemene begrippen (bestuursorgaan, belanghebbende en beschikking) en van begrippen op het terrein van de bestuurlijke handhaving (bestuurlijke sanctie, overtreding, overtreder, etc.; deze begripsbepalingen komen grofweg overeen met de definitiebepalingen in Titels 5.1 en 5.2 Awb).

De landsverordening bevat daarnaast codificatie van enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur c.q. hun uitwerkingen, maar dan alleen van toepassing op handhavingsbeschikkingen, te weten beslistermijn, bekendmaking van beschikkingen en een hoorplicht.

Ten slotte bevat de landsverordening enkele algemene bepalingen met betrekking tot handhaving (komen grotendeels overeen met Titel 5.1 Awb, deels zien zij op andere onderwerpen, zoals de beslistermijn), toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften (komt grotendeels overeen met Titel 5.2 Awb), herstelsancties (komt deels overeen met Titel 5.3 Awb) en bestraffende sancties (komt grotendeels overeen met Titel 5.4 Awb).

Is de Landsverordening dus zichtbaar geënt op de Awb, bij precieze bestudering blijkt zij op tal van plaatsen niet alleen taalkundige of ondergeschikte inhoudelijke afwijkingen van de zusterbepalingen in de Awb te bevatten, ook inhoudelijk wijkt zij op allerlei punten van de Nederlandse Awb af. De regeling kent tal van plichten voor het bestuur die in de Awb ontbreken. Zo is het bevoegde bestuursorgaan verplicht bij een melding, ook van een niet-belanghebbende, een toezichthouder in te schakelen, die een rapport moet opmaken. Wordt geen overtreding geconstateerd, dan moet dat binnen een week na rapportage door de toezichthouder aan de verzoeker worden meegedeeld. Is er wel een overtreding maar wordt geen sanctie opgelegd, dan moet dat zelfs zo spoedig mogelijk aan de verzoeker worden meegedeeld. Ook wordt in de Sint-Maartense regeling regelmatig voorgeschreven dat het bevoegde bestuursorgaan handelingen ‘onverwijld’ moet verrichten, en moeten handhavingsbeschikkingen per aangetekende brief worden bekendgemaakt.

Wat betreft de invoering hebben zich meteen problemen gemanifesteerd. Ten eerste is zij, zes jaar na haar vaststelling, alleen nog ingevoerd voor het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur.⁵⁰ Daarnaast is zichtbaar geworsteld met het probleem dat de aanpassingswetgeving gecompliceerd en arbeidsintensief zal zijn. Om die reden bevat de landsverordening het volgende inwerkingtredingsartikel:

⁴⁹ *Afkondigingsblad* 2018, nr. 22 (publicatie bevat ook de memorie van toelichting).

⁵⁰ Landsbesluit van 25 maart 2022, *Afkondigingsblad* 2022, nr. 28.

Artikel 58

1. Deze landsverordening treedt in werking op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip, waarbij bepaald kan worden dat verschillende onderdelen op verschillende momenten voor verschillende bestuursorganen voor verschillende landsverordeningen in werking treden.
2. Bij een landsbesluit als bedoeld in het eerste lid kunnen wettelijke regelingen in overeenstemming worden gebracht met deze landsverordening, waarbij in een landsverordening een artikel kan worden ingevoegd waarbij aan een bestuursorgaan de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete kan worden toegekend.
3. Indien eerdere wetgeving niet wordt aangepast op de wijze, bedoeld in het tweede lid, wordt bij strijd van die wettelijke voorschriften met deze landsverordening deze landsverordening toegepast.

Als het gaat om aanpassingswetgeving hinkt het artikel zichtbaar op twee gedachten: inwerkingtreding is afhankelijk gesteld van een ('klein') landsbesluit (lid 1), waarvan de datum en differentiatie dus zo kan worden gekozen dat tijdig in aanpassingswetgeving zal zijn voorzien; ook is het mogelijk gemaakt die aanpassing bij landsbesluit te doen plaatsvinden (lid 2), en niet via de – zwaardere en dus tijdrovender – formele wetsprocedure. Dat bij dat klein landsbesluit (of 'landsbesluit sec') kan worden voorzien in een herstelsanctie of een bestuurlijke sanctie (men lijkt het nalevingstoezicht vergeten) staat op gespannen voet met het legaliteitsvereiste.

Niettemin is onder ogen gezien dat zelfs dit allemaal niet tijdig en volledig juist zal kunnen gebeuren: in dat geval wordt bij strijd van die wettelijke voorschriften met deze landsverordening deze landsverordening toegepast (lid 3). Deze constructie brengt het risico van grote rechtsonzekerheid met zich.

Aruba

Recent is door de Staten van Aruba de Landsverordening algemene bepalingen bestuursrecht (Labb) aangenomen.⁵¹ Deze regeling omvat beduidend meer dan alleen bestuurlijke handhaving en is te zien als de eerste echte Awb in de Cariben. De Labb bevat de volgende onderwerpen:

- a. Hoofdstuk 1 Definities en reikwijdte bevat definities van bestuursorgaan, belanghebbende, beschikking en beleidsregel (vgl. hoofdstuk 1 Awb);
- b. Hoofdstuk 2 Verkeer tussen burgers en bestuursorganen (vgl. hoofdstuk 2 Awb). Daaronder:
 - een plicht tot zending van een ontvangstbevestiging;
 - een doorzendplicht;
 - een recht op bijstand en vertegenwoordiging;
 - een verbod op vooringenomenheid en belangenverstrengeling;
 - een geheimhoudingsplicht;

⁵¹ *Afkondigingsblad* 2023, nr. 55.

- een regeling over gebruik van de taal;
- een beperkte (en veel delegerende) regeling over elektronisch bestuurlijk verkeer;
- c. Hoofdstuk 3 Bevoegdheden van bestuursorganen bevat de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen (vgl. art. 4:81 Awb) en een zeer uitgebreide regeling over de beschikking tot het verrichten van rechtshandelingen naar burgerlijk recht;
- d. Hoofdstuk 4 Bevoegdheidsuitoefening bevat regels over beschikkingen en beleidsregels (dit komt deels overeen met hoofdstuk 3 en Titels 4.1 en 4.3 Awb), inclusief:
 - een over de hele linie geldende dwangsom bij niet tijdig beslissen;
 - een over de hele linie (dus niet als facultatieve regeling) geldende *lex silencio positivo*;
- e. Hoofdstuk 5 Bestuurlijke handhaving (vgl. hoofdstuk 5 Awb);
- f. Hoofdstuk 6 Mandaat (vgl. afd. 10.1.1 Awb).

Net als de Sint Maartense Landsverordening bestuurlijke handhaving wijkt de Labb op tal van punten taalkundig en inhoudelijk van de tekst van de Nederlandse Awb af.⁵²

Gegeven de veel omvattender scope van de Labb, is aanpassingswetgeving in Aruba een nog veel grotere klus dan in Sint Maarten. Niettemin is afgezien van een noodgreep zoals in art. 58 lid 3 van de Sint Maartense regeling: inwerkingtreding vindt plaats op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip, dat voor de afzonderlijke hoofdstukken, de verschillende onderdelen of artikelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld (art. 7:1 lid 2 Labb). Op die manier is gefaseerde en gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk, hoewel de memorie van toelichting de hoop uitspreekt dat alle bepalingen in één keer kunnen worden ingevoerd.⁵³

Curaçao

In Curaçao zijn er alleen nog voornemens om een landsverordening houdende algemene regels van bestuursrecht tot stand te brengen, en met het oog daarop is een ambtelijke werkgroep opgericht. Er is nog geen openbaar (voor)ontwerp, en ons is ook geen planning bekend, maar wel staat vast dat men begint met een Landsverordening bestuurlijke handhaving à la Sint Maarten.

Lessen voor een AwbBES

De ontwikkelingen in de Caribische landen laten een duidelijke behoefte zien aan algemeen bestuursrechtelijke regels, waarbij (onverplicht) inspiratie wordt ontleend aan de Awb, maar op veel punten (tekstueel of inhoudelijk) van de Awb wordt afgeweken.

Duidelijk is ook dat bestuurlijke handhaving in Curaçao en Sint Maarten vooropstaat, en in Aruba een van de belangrijkste onderdelen van de Labb vormt. Daarnaast is – in Aruba maar ook in Sint Maarten –

⁵² De Raad van Advies was op dit punt (maar ook op andere) dan ook zeer kritisch op het ontwerp; advies van 11 februari 2022, nr. RVA 112-21, *Staten van Aruba 2022/23*, 995, nr. 4, mede gebaseerd op een preadvies van T.C. Borman d.d. 6 januari 2019.

⁵³ Memorie van toelichting, *Staten van Aruba 2022/23*, 995, nr. 3, p. 194.

een belangrijke rol weggelegd voor codificatie van beginselen van behoorlijk bestuur. In de Labb is mandaat wel, delegatie niet geregeld.

Ten slotte zorgt de beperkte wetgevingscapaciteit ervoor dat aanpassingswetgeving een groot probleem vormt. Als die niet op korte termijn ter hand wordt genomen, ontstaat het risico dat de betrokken algemeen-bestuursrechtelijke landsverordeningen een papieren werkelijkheid worden.

4.3 Inhoud van een AwbBES

4.3.1 Literatuur

Er zijn verschillende auteurs die zich in het verleden hebben uitgesproken voor de totstandkoming van een Awb voor de BES.

Ten Berge nam al ruim vóór 10-10-'10 een tamelijk radicaal standpunt in:

“Het is voor mij een vanzelfsprekendheid, dat de Awb ook op de BES zal gelden. De Awb waarborgt rechtmatigheid en behoorlijkheid van bestuur en daar zal op de BES ook zeker behoefte aan bestaan. Veronderstellende, dat geleidelijk Nederlands bijzonder bestuursrecht zal worden ingevoerd zal ook de behoefte toenemen aan de gemeenschappelijke algemene bepalingen, die de Awb aanreikt.”⁵⁴

Bij de vraag of bepaalde onderdelen van de Awb niet of niet zomaar konden worden ingevoerd, zag Ten Berge niet veel problemen:

“De waarde van de Awb zie ik vooral gelegen in toepassing van de hoofdstukken 2 tot en met 7 en de hoofdstukken 9 en 10. Afdeling 2.2 over het gebruik van de Friese taal ⁵⁵ in het bestuurlijk verkeer kan wellicht van overeenkomstige toepassing zijn voor het Papiements. De invoering van hoofdstuk 8 hangt mede af van de ontwikkeling van de gemeenschappelijke rechtspraak. De eenheid en overzichtelijkheid is er echter mee gediend, dat ook dit hoofdstuk dan richtinggevend is. Voor alle ingezetenen burgers in het Nederlands Caribisch gebied en voor de verschillende instanties moet in mijn overtuiging voorop staan, dat de Awb de gemeenschappelijke rechtsstatelijke maatstaf hoort te zijn.”⁵⁶

Latere literatuur maant echter tot voorzichtigheid. Ling Ket On en Verheij menen dat ‘een gefaseerde invoering de voorkeur heeft’.⁵⁷ Daarover hebben zij concrete ideeën:

“Dat is ook goed mogelijk: het is zeer wel denkbaar om bijvoorbeeld eerst de hoofdstukken 1, 2 en 3 en titel 4.1 in te voeren, zonder meteen ook de hele subsidietitel of de regeling van het klachtrecht in te voeren. Er zijn overigens wel onderdelen van de Awb waarbij het wenselijk zou kunnen zijn om die al in een vroeg stadium in te voeren. Wij denken bijvoorbeeld aan de

⁵⁴ Ten Berge 2007, p. 21.

⁵⁵ Inmiddels uit de Awb verdwenen (SZ/PH).

⁵⁶ Ten Berge 2007, p. 21-22.

⁵⁷ Ling Ket On en Verheij 2009, p. 43.

bepalingen over de taal in het bestuurlijk verkeer. Nu de BES-eilanden een onderdeel worden van het Nederlands staatsbestel, worden ook het Papiaments (dat op Bonaire wordt gesproken) en het Engels (dat op Sint-Eustatius en Saba wordt gesproken), naast het Fries, namelijk een Nederlandse minderheidstaal. Het ligt dan, principieel gezien, in de rede om deze talen in het bestuurlijk verkeer op dezelfde wijze te behandelen als het Fries. Dat zou ook recht doen aan de huidige praktijk op de eilanden. Naast de bepalingen over de taal in het bestuurlijk verkeer valt te denken aan de andere bepalingen over het verkeer tussen burger en bestuursorganen, de algemene bepalingen over besluiten, de bepalingen over beschikkingen en de bepalingen over de beslistermijn. De toepasselijkheid van deze bepalingen zal niet tot grote complicaties leiden omdat een deel daarvan al ongeschreven recht vormt, zoals de beginselen van behoorlijk bestuur. Wat de toepassing van de bepalingen over beschikkingen betreft, kan nog worden opgemerkt dat dit niet veel nieuws zal opleveren omdat de LAR thans al het beschikkingsbegrip hanteert.”

Ook Borman⁵⁸ is een tegenstander van het meteen, één op één, overnemen van de Awb. Hij spreekt uitdrukkelijk van een ‘Awb light’, en ziet een werkwijze in tranches voor zich.

“Moet de ‘Awb BES’ dan een kopie worden van de Nederlandse Awb? Dat zeker niet. Er moet natuurlijk goed gekeken worden naar wat voor de schaal van de BES-eilanden op dit moment uitvoerbaar is.”

En ook Borman heeft al uitgesproken ideeën van wat er dan wel en niet in zo’n ‘eerste tranche’ moet worden opgenomen:

“Aannemelijk lijkt dat regels over elektronisch bestuurlijk verkeer, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, de coördinatieregeling, de dwangsom bij niet tijdig beslissen, de *lex silencio positivo* en bestuursrechtelijke geldschulden geen deel moeten uitmaken van een eerste tranche en wellicht moeten sommige regels worden vereenvoudigd tot een ‘Awb light’. Verder hoeft het, net als bij de Awb, niet allemaal in één keer. In Europees Nederland heeft het principe van aanbouwwetgeving goed gewerkt.

Een goed startpunt vormt het overnemen van hoofdstuk 5 Awb. Dat heeft niet alleen een belangrijke harmoniserende werking, maar neemt ook leemtes weg op het belangrijke punt van de bestuursrechtelijke handhaving. In een onderzoek uit 2013 naar mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting voor Caribisch Nederland werd voorzichtig geconcludeerd dat voor toezichtsbepalingen ‘enige mate van harmonisering wellicht mogelijk’ is en dat daartoe de Awb van overeenkomstige toepassing kan worden verklaard. Voor die voorzichtigheid is weinig reden. Bepalingen uit hoofdstuk 5 Awb zijn al veelvuldig overgenomen of van toepassing verklaard in BES-wetten. Deze bepalingen hebben bovendien alleen betekenis als de bijzondere wetgever voorziet in een bevoegdheid tot het houden van toezicht of oplegging van een bestuurlijke sanctie. Overneming van deze bepalingen creëert dus geen nieuwe bevoegdheden.

Verder kunnen probleemloos algemene bepalingen over verkeer tussen burgers en bestuursorganen (afdeling 2.1 Awb), algemene beginselen van behoorlijk bestuur (afdeling 3.2

⁵⁸ Borman 2019, p. 25-26.

Awb), regels over advisering (afdeling 3.3 Awb) en regels over mandaat, delegatie, attributie, goedkeuring, schorsing en vernietiging (hoofdstuk 10 Awb) worden overgenomen. Iets meer aanpassingswerk, maar evenmin ondenkbaar voor een eerste tranche, vergen wellicht algemene regels over bekendmaking en motivering van besluiten en voorbereiden en aanvragen van beschikkingen (titels 3.6 en 3.7 en afdelingen 4.1.1 en 4.1.2 Awb)."

Uit het voorgaande blijkt eensgezindheid over de waarde van het invoeren van een Awb voor de BES, maar over wat er dan wel en niet moet worden opgenomen in zo'n wet, zijn de geciteerde auteurs het aanmerkelijk minder eens. Zo valt op dat Ling Ket On en Verheij menen dat taal bij voorrang moet worden geregeld (maar dan anders dan de Awb dat doet), waar Ten Berge een eenvoudige oplossing via een schakelbepling voor zich ziet, en Borman zwijgt over het onderwerp. Borman wil voorrang geven aan bestuursrechtelijke handhaving,⁵⁹ waar Ling Ket On en Verheij dan weer over zwijgen.

Overeenstemming bestaat op onderwerpen als verkeer tussen burger en bestuursorganen, beginselen van behoorlijk bestuur en algemene regels over besluitvorming bij beschikkingen, zij het dat Ling Ket On en Verheij bij dit laatste opmerken "dat dat dit niet veel nieuws zal opleveren omdat de LAR thans al het beschikkingsbegrip hanteert."⁶⁰

Het is dan ook van het grootste belang dat de keuzes met betrekking tot het al of niet opnemen van onderwerpen in een AwbBES, en de fasering waarin dat gebeurt, gebaseerd zijn op een zeer zorgvuldige analyse van het probleem en in nauwe samenspraak met de stakeholders. Deze keuzes worden hieronder weergegeven.

4.3.2 Aanbevelingen met betrekking tot de inhoud van een AwbBES

Algemeen

Bij de keuze van onderwerpen die in een AwbBES zouden moeten worden geregeld, bouwen wij allereerst voort op de bevindingen ten aanzien van de huidige stand van de wetgeving op het gebied van algemene regels van bestuursrecht in BES-wetgeving en eilandsverordeningen zoals weergegeven in bijlage 1 bij dit rapport, middelste kolom, en samengevat in hoofdstuk 2. Daaruit komt niet alleen helder naar voren dat er behoefte bestaat aan een AwbBES, maar ook ten aanzien van welke onderwerpen knelpunten bestaan, en hoe groot die knelpunten zijn. Wij hebben dit beeld voorgelegd aan de stakeholders uit de BES, die het bevestigden (en op verschillende punten hebben aangescherpt).

Op basis van deze bevindingen hebben wij in bijlage 1 bij dit rapport, rechter kolom, per onderwerp gemotiveerd aangegeven of dit naar onze mening in een AwbBES zou moeten worden opgenomen. Er kunnen namelijk goede redenen zijn om één of meer onderdelen van die wet niet of niet geheel over te nemen: deze kunnen liggen in bestuurlijke aspecten (het betreffende onderdeel van de Awb is gelet op

⁵⁹ Waarbij zij opgemerkt dat de WolBES, door een schakelbepaling, al voorziet in regels over dwangsom en bestuursdwang.

⁶⁰ Dat is merkwaardig, want de Lar, en nu de WarBES, regelt niets op het punt van totstandkoming van beschikkingen.

de aard en schaal van de BES niet geschikt om te worden toegepast) of andere redenen (zoals dat een bepaald onderwerp niet of nog niet speelt in CN).

De Awb heeft oorspronkelijk vier doelstellingen, te weten:

1. het bevorderen van eenheid binnen de bestuursrechtelijke wetgeving (harmonisatie);
2. het systematiseren en, waar mogelijk, vereenvoudigen van de bestuursrechtelijke wetgeving;
3. het codificeren van ontwikkelingen die zich in de bestuursrechtelijke jurisprudentie hebben afgetekend;
4. het treffen van voorzieningen ten aanzien van onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in een bijzondere wet lenen.⁶¹

Bij het bespreken van de vraag wel/niet opneming in een AwbBES lijkt het voor de hand te liggen steeds naar deze doelstellingen te verwijzen; immers, als dat de drijfveren voor invoering van de Awb waren, moeten zij dat ook zijn voor invoering van een AwbBES. Daar hebben wij van afgezien. De doelstellingen van de Awb sluiten elkaar niet (geheel) uit: dat geldt met name voor harmonisatie en systematisering,⁶² maar ook bij codificatie wordt in de veelheid van jurisprudentie eenheid en systematisering gebracht. Dat betekent dat bij veel onderwerpen van de AwbBES meerdere van deze doelstellingen worden gediend: ze dan steeds vermelden voegt weinig toe, en doet afbreuk aan de leesbaarheid.

Ten slotte merken wij op dat de vraag of regeling van een bepaald onderwerp moet geschieden via de invoering van een afzonderlijke Awb voor de BES, via invoering van de Europees-Nederlandse Awb in de BES, of zelfs bij voorrang door aanpassing van bestaande BES-wetgeving, dus zonder die invoering af te wachten, in § 4.4 wordt behandeld.

Onderwerpen die (eventueel op onderdelen aangepast) moeten worden geregeld in een AwbBES⁶³

In de AwbBES zou naar ons oordeel het volgende moeten worden geregeld:⁶⁴

- de algemene begrippen van Titel 1.1 Awb;
- uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Unie (Titel 1.2 Awb);
- de algemene normen van afdeling 2.1 Awb, met uitzondering van art. 2:3;
- gebruik van de taal (art. 4c-4i IBES);
- algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie afd. 3.1 en 3.2 Awb);
- advisering (afd. 3.3 Awb);
- uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb);
- bekendmaking (afd. 3.6 Awb);
- motivering (afd. 3.7 Awb);

⁶¹ Deze doelstellingen en hun achterliggende gedachte zijn uiteengezet in de memorie van toelichting bij de eerste tranche (*Kamerstukken II 1989/90, 21221, nr. 3, p. 4-11*).

⁶² Zijlstra 2015, p. 268.

⁶³ Zie bijlage 2 bij dit rapport voor een inhoudsopgave van de AwbBES zoals wij die voor ons zien.

⁶⁴ Het gaat hier alleen om de onderwerpen als zodanig; bij sommige daarvan (zoals bijvoorbeeld mandaat) zijn wij van oordeel dat niet alle Awb-bepalingen één op één in de AwbBES moeten worden opgenomen. Die nuance is wél gemaakt in bijlage 1, derde kolom.

- aanvraag en behandeling beschikkingen (Titel 4.1 Awb, met uitzondering van § 4.1.3.2 Awb);
- beleidsregels (Titel 4.3 Awb);
- handhaving (hoofdstuk 5 Awb);
- administratief beroep (delen uit hoofdstuk 6 en 7 Awb);
- klachtbehandeling (hoofdstuk 9 Awb);
- mandaat (afd. 10.1.1 Awb);
- delegatie (afd. 10.1.2 Awb);
- attributie (afd. 10.1.3 Awb);
- toezicht op bestuursorganen (Titel 10.2 Awb).

Onderwerpen die (voorlopig) buiten een AwbBES moeten blijven

De volgende onderwerpen zouden naar ons oordeel (voorlopig) buiten een AwbBES moeten blijven:

- verkeer langs elektronische weg (afd. 2.3 Awb);
- samenhangende besluiten (afd. 3.5 Awb);
- dwangsom bij niet tijdig beslissen (§ 4.1.3.2 Awb);
- subsidies (Titel 4.2 Awb).

Onderwerpen waarbij wellicht gedifferentieerd zou moeten worden tussen uitvoering door Europees-Nederlandse bestuursorganen en CN-bestuursorganen

In deze categorie vallen wat ons betreft alleen de doorzendplicht van art. 2:3 Awb, en de regeling inzake bestuursrechtelijke geldschulden (Titel 4.4 Awb), waarbij voor dit laatste geldt dat zij voor de BES-overheid wellicht in sterk afgeslankte vorm kan worden opgenomen.

4.4 Aanbevelingen met betrekking tot de aanpak

4.4.1 Literatuur

Zoals we zagen meent Ten Berge dat het overgrote deel van de Awb van toepassing moet zijn, maar zijn Ling Ket On en Verheij en Borman het eens over het niet meteen, één-op-één', invoeren van de Awb in de BES: Ling Ket On en Verheij menen dat 'een gefaseerde invoering de voorkeur heeft',⁶⁵ en Borman⁶⁶ spreekt uitdrukkelijk van een 'Awb light' (al heeft hij het dan niet over de wet als geheel, maar over 'sommige regels'), en ziet een werkwijze in tranches voor zich.

4.4.2 Aanbevelingen

Uit § 4.3 bleek dat een substantieel deel van de Awb in aanmerking komt voor opnemning in een AwbBES. Dat betekent dat een Awb 'light', wat daar ook verder precies mee wordt bedoeld, geen optie is.

⁶⁵ Ling Ket On en Verheij 2009, p. 43.

⁶⁶ Borman 2019, p. 25-26.

Dat roept een aantal vragen op, die in deze paragraaf worden behandeld, te weten:

- a. Wat betekent invoering van een AwbBES voor de bestaande BES-wetgeving en eilandsverordeningen?
- b. Moet er een afzonderlijke AwbBES komen, of kan de Europees-Nederlandse Awb – al dan niet gedeeltelijk en op onderdelen anders - worden ingevoerd?
- c. Is er aanleiding om de problemen die zeer acuut zijn, bij voorrang en op een andere wijze aan te pakken?
- d. Wat is, gegeven de uitkomsten van de antwoorden op deze vragen, de meest verstandige aanpak voor een AwbBES?

Bovenstaande vragen worden in deze paragraaf behandeld.

Wat betekent invoering van een AwbBES voor de bestaande BES-wetgeving en eilandsverordeningen?

Uit de analyse in bijlage 1 bij dit rapport (middelste kolom) en de samenvatting daarvan in hoofdstuk 2 bleek dat zowel BES-wetgeving als eilandsverordeningen op tal van punten niet in overeenstemming zijn met de Awb. Zou dus een AwbBES worden ingevoerd, dan behoeft dat een uitgebreide aanpassingsoperatie. Wij gaan daar nader op in in § 4.4.3.

Moet er een afzonderlijke AwbBES komen, of kan de Europees-Nederlandse Awb – al dan niet gedeeltelijk en op onderdelen anders – worden ingevoerd?

Wij hebben het in dit rapport steeds gehad over ‘AwbBES’, waaronder wij verstaan: wetgeving houdende algemene regels van bestuursrecht die voor CN zou moeten gelden. Thans moet onder ogen worden gezien of dat ook daadwerkelijk een afzonderlijke AwbBES, dan wel een (geheel of gedeeltelijk) van toepassing verklaring van de Europees-Nederlandse Awb moet worden.

Zou de keuze vallen op een afzonderlijke AwbBES, dan zou die wet steeds een letterlijke herhaling van de Awb vormen. Vanuit een oogpunt van goede wetgevingstechniek wordt dit afgeraden.⁶⁷ Zou namelijk de Awb worden gewijzigd, dan moet ook steeds de AwbBES worden gewijzigd. Nu is dat een techniek die wel vaker voorkomt: wordt bijvoorbeeld een institutionele bepaling met betrekking tot het decentrale bestuur gewijzigd, dan gebeurt dit in de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de WolBES.⁶⁸ Dat dit niet handig is, want dubbel werk, is duidelijk. Bovendien belemmert het de rechtseenheid in die zin, dat een uitspraak over een artikel in de Awb formeel gezien althans geen betekenis heeft voor de uitleg van een artikel in de AwbBES. Anderzijds heeft een afzonderlijke AwbBES het voordeel dat die wet dan in de context van de rechtsordes van de BES kan worden uitgelegd, zoals ook het algemene bestuursrecht in de Caribische landen contextueel wordt uitgelegd.⁶⁹

⁶⁷ Zie Zijlstra e.a. 2024, § 1.4.3.

⁶⁸ Het komt ook voor in de sfeer van de onderwijswetgeving, waar veel algemene bepalingen in alle specifieke onderwijswetten worden herhaald; dit is de reden dat al jaren wordt nagedacht over een Algemene wet onderwijsrecht.

⁶⁹ In dit verband kan gewezen worden op de standaardoverweging van de hoogste Caribisch rechters over de Caribische rechtsorde als ‘een kleinschalige samenleving, waarin persoonlijke verhoudingen een grote rol spelen’ hetgeen leidt tot anders interpreteren c.q. toepassen van bijvoorbeeld procedurele waarborgen en het

Voor ons geven wetssystematische argumenten de doorslag om te kiezen voor een afzonderlijke AwbBES. Invoering van de Nederlands-Europese Awb in de BES zou immers betekenen dat er een wet (Invoeringswet Awb voor de BES) komt, waarin wordt bepaald dat (volgt een lijst van hoofdstukken, afdelingen en paragrafen van) de Awb van toepassing is in de BES, 'met dien verstande dat ...' (volgt een lijst van niet geldende of andersluidende artikelen). Dat maakt het algemene bestuursrecht voor de BES volstrekt ontoegankelijk.

Is er aanleiding om problemen die zeer acuut zijn, bij voorrang en op een andere wijze aan te pakken?

Uit onze analyses bleek dat veel Awb-normen in de BES al als ongeschreven recht gelden, en bij andere onderwerpen de regeling in de BES-wetgeving c.q. eilandsverordeningen weliswaar wetssystematisch niet de schoonheidsprijs verdienen, maar de praktijk zijn weg wel vindt tot er een nette oplossing voor is gevonden. Niettemin spelen bij enkele specifieke onderwerpen wel degelijk problemen die eigenlijk niet op de invoering van een AwbBES kunnen wachten.

Het eerste betreft het nalevingstoezicht. Het is een enorme omissie dat de WolBES wel een grondslag biedt voor herstelsancties (en daarbij schakelt naar de regeling in de Awb), maar niet een grondslag met schakelbepaling naar Titel 5.2 Awb bevat. Dit kan niet wachten, omdat – vanwege het probleem van het legaliteitsvereiste⁷⁰ – ieder moment een rechter een streep door het nalevingstoezicht in de eilandsverordeningen kan zetten. Het meest voor de hand liggende en wetssystematisch juiste vehikel daarvoor is een wijziging van de WolBES, die voorziet in een grondslag voor de aanwijzing van toezichthouders en (tijdelijk, in afwachting van de invoering van de AwbBES) een schakelbepaling naar Titel 5.2 Awb.

Daarnaast is een acuut knelpunt het op ruime schaal bestaan van administratief beroep in eilandsverordeningen. Daarvoor ontbreekt op dit moment een formeelwettelijke grondslag, hetgeen deze constructies juridisch kwetsbaar maakt. Weliswaar blijkt de bestuursrechter er een mouw aan te passen door het te lezen als bezwaar, maar dat doet er niet aan af dat het hier om een grote en structurele weeffout gaat. Er bestaat hiervoor geen andere mogelijkheid dan een wijzigingseilandsverordening die al deze constructies schrappt.

Wat is, gegeven de uitkomsten van de antwoorden op deze vragen, de meest verstandige aanpak voor een AwbBES?

Het voorgaande overziend, achten wij het verstandig om in één keer een omvattende AwbBES in te voeren; het werken in tranches, dat wil zeggen het zetten van een aantal volgtijdige min of meer gelijkwaardige⁷¹ stappen, is niet nodig en (dus) ook niet wenselijk. Bij de invoering van de Awb was dat nodig omdat voor veel onderwerpen gold dat de rechtsontwikkeling en/of de overheidsbrede

vertrouwensbeginsel; zie o.a. GH NA en A 29 september 2009, ECLI:NL:OGHNAA:2009:BJ9613; GEA Curacao 1 juni 2022, ECLI:NL:OGEAC:2022:136; GHvJ 25 november 2022, ECLI:NL:OGHACMB:2022:123.

⁷⁰ Zie hoofdstuk 3, § 3.3.

⁷¹ Dat is dus iets anders dan het voor onbepaalde tijd uitstellen van het regelen van onderwerpen die er ooit wellicht van gaan komen, zoals regeling van elektronisch verkeer en rechtsbescherming, iets waar wij wél voor pleiten.

aanvaarding nog onvoldoende was om ze meteen in de eerste tranche te regelen, maar dat speelt thans bij de AwbBES niet (meer). Het laat zich goed denken dat de aanpassingswetgeving (zie daarover ook verderop) een dermate groot beslag op met name de wetgevingscapaciteit van de BES legt, dat *invoering* niet in één keer te doen valt. Daarvoor kan dan gebruik worden gemaakt van gefaseerde inwerkingtreding (zie onder, § 4.4.3).

Deze wet, hierna dus zonder terughoudendheid Algemene wet bestuursrecht BES (AwbBES) te noemen, gaat dan uit van de tekst van de Awb. Het is van belang dat de AwbBES – voor zover er geen inhoudelijke redenen zijn om het anders te doen – steeds dezelfde formulering kiest als de Awb: uit een oogpunt van ‘comply or explain’, en vanwege de gewenste rechtseenheid. Behoeft een bepaling aanpassing in verband met de situatie in de BES, dan moet zoveel mogelijk binnen de systematiek en terminologie van de Awb worden gebleven. Waar een hoofdstuk, titel, afdeling, paragraaf of artikel niet wordt ingevoerd in de BES, is het verstandig niet door te nummeren, maar die betrokken plaatsen open te laten (reserveren); dit is voor de rechtspraktijk bijzonder handig, omdat men steeds dezelfde nummering hanteert. Bovendien laat het ruimte voor latere invoering van onderdelen van de Awb waarvoor op dit moment geen aanleiding is, zoals de regeling over bezwaar en over beroep bij de bestuursrechter in hoofdstuk 6, 7 en 8.

Wat betreft hoofdstuk 6 en 7 doet zich daarbij het probleem voor, dat zij regels over zowel beroep bij de bestuursrechter, bezwaar als administratief beroep bevatten, terwijl wij alleen over dat laatste onderwerp regels in de AwbBES voor ons zien. Het is dan verstandig om niet die hoofdstukken door elkaar te husselen, maar de regels over administratief beroep nu in hoofdstuk 6 AwbBES op te nemen, en hoofdstuk 7 (en 8) geheel te reserveren.

In een Invoeringswet AwbBES (die ook het overgangsrecht bevat), Invoeringsbesluit AwbBES en een Invoeringsregeling AwbBES kunnen dan algemene maatregelen van bestuur respectievelijk ministeriële regelingen worden aangepast; daarnaast moeten voor de eilanden aanpassingseilandsverordeningen worden gemaakt.

4.4.3 Aanpassingswetgeving

Algemeen

Invoering van een AwbBES vergt uitgebreide en ingewikkelde aanpassingswetgeving. Niet alleen de BES-wetgeving (zowel de wetten in formele zin als de daarop gebaseerde lagere regelingen) moet worden aangepast, dat geldt ook voor de eilandsverordeningen en daarop gebaseerde lagere regelingen. Voordat dat werk is afgerond, *kan de AwbBES niet in werking treden*.⁷²

Dat dit een enorme operatie is, behoeft geen betoog. De invoering van de eerste tranche van de Awb (die aanmerkelijk beperkter was dan de AwbBES waar wij het hier over hebben) was voor veel gemeenten aanleiding voor het opschonen en actualiseren van hun regelingenbestand, iets waarvoor op

⁷² Een noodgreep zoals gepleegd in de Sint Maartense Landsverordening bestuurlijke handhaving (zie boven, § 4.2) is niet aanvaardbaar.

dat moment veel capaciteit nodig was.⁷³ Voor de aanpassingsoperatie zal al bij de vakdepartementen wetgevingscapaciteit moeten worden vrijgemaakt, maar daar bestaat zij ten minste: voor aanpassing van de eilandsverordeningen ontbreekt die capaciteit in de BES te enen male. Daarvoor zal ondersteuning uit Nederland onontbeerlijk zijn. Het Caribbean Center for Legislation kan in dat verband een nuttige rol spelen.

De aanpassingsoperatie per onderwerp

Dat gezegd zijnde, de complexiteit en omvang van het aanpassingswerk verschilt per onderwerp, en kan voor een belangrijk deel worden gebaseerd op ons onderzoek zoals gepresenteerd in bijlage 1 bij dit rapport (middelste kolom) en hoofdstuk 2.

De artikelen over algemene beginselen van behoorlijk bestuur (afdeling 3.2 Awb) behoeven naar hun aard geen aanpassingswetgeving. Dat geldt ook voor Titel 1.2 en artikel 2:4 Awb. De begripsbepalingen van hoofdstuk 1 alsmede de artikelen 2:1, 2:2 en 2:5 behoeven op beperkte schaal aanpassingswetgeving (met name in eilandsverordeningen). Voor art. 2:3 (de doorzendplicht) is één op de situatie toegesneden bepaling in de AwbBES waarschijnlijk de beste keuze, en is aanpassingswetgeving hooguit op een enkele plek nodig. Invoering van een onderdeel over het gebruik van de taal (te weten opnemings van wat nu in art. 4c-4i van de Invoeringswet BES is opgenomen) behoeft op bescheiden schaal aanpassingswetgeving, maar die had al moeten plaatsvinden.

Al meer werk is naar onze inschatting gemoeid met de invoering van de afdelingen 3.3 (advisering), 3.4 (uniforme openbare voorbereidingsprocedure), 3.6 (bekendmaking en mededeling) en 3.7 (motivering), omdat deze onderwerpen in zowel eilandsverordeningen als BES-wetgeving, en dan ook nog zeer uiteenlopend, voorkomen. Als de betrokken wetgeving kenbaar en actueel is,⁷⁴ is dat met 'slim' zoeken waarschijnlijk goed te doen. Bij afdeling 3.4 moet dan ook nog de keuze worden gemaakt voor al of niet van toepassing verklaren.

Nóg ingewikkelder is invoering van Titel 4.1, die regels geeft over de aanvraag en verlening van beschikkingen. Deze komen op uiteenlopende manieren geheel of deels voor in eilandsverordeningen en BES-wetgeving. Om hier een exact beeld van te krijgen is al heel lastig en precies werk. Daar komt bij dat Titel 4.1 op tal van plaatsen bepalingen van regeland of aanvullend recht kent, waarbij dus keuzes moeten worden gemaakt die een 'technische' aanpassing overstijgen. De regelingen over de dwangsom bij niet tijdig beslissen (§ 4.1.3.2) en subsidie (Titel 4.2) moeten naar ons oordeel voorlopig buiten de AwbBES blijven. De regeling over de *lex silencio positivo* (§ 4.1.3.3) is een facultatieve standaardregeling,

⁷³ Goorden zei indertijd over de aanpassingsoperatie van gemeentelijke verordeningen aan de eerste tranche van de Awb: "Om een indruk te geven van de consequenties en de bestuurslasten vormen enkele gegevens over de aanpassing van het regelingenbestand in de gemeente Rotterdam een indrukwekkend voorbeeld. Uit de inventarisatie bleek dat er ongeveer 900 regelingen waren, die samen meer dan 12000 artikelen bevatten. De kosten voor aanpassing daarvan werden geschat op ten minste 1 miljoen gulden. Uiteraard zullen deze cijfers voor kleinere gemeenten minder verontrustend zijn, maar de schatting is dat aanpassing van het verordeningenbestand in een kleine gemeente toch nog ongeveer vier maanden full time inzet zal kosten (300-400 uren)"; Goorden 1993, § 4.

⁷⁴ Met name bij eilandsverordeningen blijkt dat nogal eens een probleem te zijn.

waarvan dus moet worden gezien of zij van toepassing moet worden verklaard. De regeling over beleidsregels (Titel 4.3) vergt betrekkelijk weinig aanpassingswerk: alleen moeten bepaalde planfiguren en aanverwante wettelijk geregelde beleidsvoornemens worden gezien op de vraag of men er de status van beleidsregels aan wil geven, en zo niet, duidelijk maken welk rechtsgevolg de gehanteerde figuur (eventueel) heeft. De regeling over de bestuursrechtelijke geldschulden (Titel 4.4) wordt in BES-wetgeving al op sommige plaatsen gehanteerd, maar vergt in het kader van de overige BES-wetgeving een grondige analyse over de vraag of men haar onverkort wil toepassen. Voor de AwbBES voorzien wij een sterk beknopte regeling (executoriale titel en verjaring), die geen aanpassingswetgeving behoeft.

Invoering van hoofdstuk 5 Awb vergt weliswaar veel aanpassingswetgeving, maar dat is niet geweldig ingewikkeld werk. Titel 5.1 bevat, naast definities, algemene normen die krachtens ongeschreven recht al van toepassing zijn. Bij Titel 5.2 moet de bevoegdheid tot het aanwijzen van toezichthouders in de bijzondere regelgeving overblijven, met eventueel afwijkingen van Titel 5.2, waarbij aanvullingen alleen in de wet in formele zin zijn toegestaan. Bij Titel 5.3 moet de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang in de bijzondere regelgeving (in formele zin, dus ook de WolBES) overblijven, met evt. afwijkingen van Titel 5.3. Invoering van Titel 5.4 in een AwbBES vergt in beperkte mate aanpassingswetgeving (alleen bijzondere BES-wetgeving; alleen de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete en de boetemaxima, alsmede eventuele afwijkingen van Titel 5.4 moeten in de BES-wetgeving overblijven). Met name via 'slim' gebruik van zoektermen is dit laatste betrekkelijk snel te doen.

Voor de hoofdstukken 6-8 Awb geldt alleen dat regels over het administratief beroep in BES-wetgeving moeten worden gewijzigd. Dat het administratief beroep uit de eilandsverordeningen moet worden verwijderd volgt al uit het huidige recht (WarBES in combinatie met het ontbreken van een grondslag in de WolBES).

Hoofdstuk 9 van de Awb geldt al in CN, en overplaatsing naar de AwbBES behoeft – als het goed is – geen aanpassingswetgeving.

Voor mandaat (afd. 10.1.1) geldt dat als onze aanbeveling om de modificerende bepalingen buiten de AwbBES te laten wordt gevolgd, veel aanpassingswetgeving niet nodig zal zijn. Wel moeten de bestaande mandaatverleningen op AwbBES-conformiteit worden gezien, maar omdat het veelal om al geldend recht gaat, zal dat over het algemeen wel het geval zijn. Datzelfde geldt voor delegatie (afd. 10.1.2). Attributie (afd. 10.1.3) is al geldend recht; wel is het, vanwege het zuiver houden van de figuur van delegatie,⁷⁵ verstandig om delegatie aan ondergeschikten in de eilandsverordeningen te vervangen door attributie.

Voor goedkeuring (afd. 10.2.1 Awb) ligt de zaak complex. De BES-wetgeving moet worden gezuiverd van schakelbepalingen en herhaling van afdeling 10.2.1. Als art. 10:26 wordt ingevoerd, vervallen

⁷⁵ Dit is de gedachte achter art. 10:14 Awb, dat delegatie aan ondergeschikten verbiedt. Delegatie veronderstelt zelfstandige bevoegdheidsuitoefening, hetgeen zich er niet mee verdaagt als het delegerende bestuursorgaan, krachtens de ambtelijk-hiërarchische relatie, nog aanwijzingen in individuele gevallen zou kunnen geven (*Kamerstukken II 1993/94*, 23700, nr. 3, p. 177-178; *PG Awb III*, p. 454).

goedkeuringsbevoegdheden in eilandsverordeningen; worden zij toch wenselijk geacht, dan moet in de WolBES in een wettelijke grondslag worden voorzien. De betrokken regelingen moeten dan worden aangepast.

Invoering van de regeling van vernietiging en schorsing (afd. 10.2.2 en 10.2.3) hoeft alleen tot zuivering van de schakelbepalingen in de WolBES te leiden.

Afwijken

De Awb (en straks dus ook de AwbBES) kent verschillende gradaties van harmonisatie, te weten:⁷⁶

- bepalingen van *dwingend recht* die voor het gehele bestuursrecht moeten gelden, en waarvan slechts bij wet in formele zin mag worden afgeweken;
- bepalingen van *regelend recht*, die moeten worden beschouwd als de voor de normale gevallen beste regeling, maar waarvan bij (bijzonder) wettelijk voorschrift kan worden afgeweken;
- bepalingen van *aanvullend recht*, die gelden in de gevallen dat de bijzondere wet (in materiële zin) het onderwerp niet regelt;
- bepalingen van *facultatief recht*, die alleen van toepassing zijn als dit bij (bijzonder) wettelijk voorschrift of bij besluit van het betrokken bestuursorgaan is bepaald.

Bij de laatste drie gradaties moeten keuzes worden gemaakt. Wij kwamen dit al tegen bij de bespreking van de aanpassingen aan Titel 4.1; die titel voorziet, naast dwingendrechtelijke bepalingen, in tal van bepalingen van *regelend recht*, waar de bijzondere wetgever (in materiële zin) dus voor de keuze komt te staan of hij hier iets anders wil dan de hoofdregel die de Awb biedt (zoals bij de vraag of een aanvraag ook mondeling zou moeten kunnen – zie art. 4:1 Awb). Ook *aanvullend recht* komt voor: het is de bedoeling dat de bijzondere wetgever zich afvraagt wat de beste beslistermijn is – alleen voor het geval hij dit vergeet, biedt art. 4:13 een vangnet. Ten slotte zal volgens ons de AwbBES ook *facultatieve standaardregelingen* bevatten (zoals de voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb); ook dan moeten keuzes over al of niet toepassing worden gemaakt.

Maar ook de aanpassing aan *dwingendrechtelijke bepalingen* is niet vrij van keuzes. De BES-wetgever (het is een eilandsverordening niet toegestaan) kan namelijk wel degelijk afwijken van dwingendrechtelijke bepalingen, en dat is regelmatig ook geïndiceerd. Weliswaar zijn er bepalingen die van een zodanig rechtsstatelijk karakter zijn, dat afwijking eigenlijk ondenkbaar is (bijvoorbeeld art. 2:4 of 3:3 Awb), maar bij andere bepalingen kan afwijking, mits goed gemotiveerd, zeer wel aanvaardbaar zijn (bijvoorbeeld bepaalde termijnen, aanvulling van de bevoegdheid van toezichthouders, etc.).⁷⁷ Dat maakt aanpassing vrijwel nooit een eenvoudige één-op-één operatie.

Het voorgaande leidt ons tot de conclusie dat er, naast de nuancering nu opnemen in een AwbBES/voorlopig niet/hooguit op lange termijn – nóg een nuancering onder ogen moet worden gezien,

⁷⁶ *Kamerstukken II* 1989/90, 21221, nr. 3, p. 17-18; *PG Awb I*, p. 64 e.v. en Zijlstra e.a. 2024, § 2.2 en 2.3.

⁷⁷ Zijlstra e.a. 2024, § 2.2.2.

namelijk: wel nu opnemen in een AwbBES, maar wellicht gefaseerd invoeren, zodat er voldoende tijd is voor de vereiste aanpassingen.

Modellen

Ter gelegenheid van de invoering van de verschillende tranches van de Awb zijn leidraden ontwikkeld voor de aanpassingswetgeving. Het betreft:

- voor aanpassing van gemeentelijke verordeningen aan de eerste tranche: *Algemene wet bestuursrecht eerste tranche: consequenties voor de gemeentelijke praktijk*, VNG-uitgeverij, 's-Gravenhage 1992;
- voor aanpassing van wetgeving van de centrale overheid aan de eerste tranche: Ministerie van Justitie, Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid, *Leidraad regelgeving op rijksniveau afstemmen op de Algemene wet bestuursrecht*, Reeks Gereedschap voor de wetgevingspraktijk nr. 1, Den Haag: Ministerie van Justitie 1994;
- voor aanpassing van gemeentelijke verordeningen aan de derde tranche: *De Algemene wet bestuursrecht aangebouwd. De derde tranche*, 's-Gravenhage: VNG-uitgeverij 1997;
- voor aanpassing van wetgeving van de centrale overheid aan de derde tranche: de memorie van toelichting bij de aanpassingswet derde tranche Awb I, *Kamerstukken II* 1996/97, 25280, nr. 3;
- voor aanpassing van wetgeving van de centrale overheid aan de vierde tranche: de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet vierde tranche Awb, *Kamerstukken II* 2006/07, 31124, nr. 3.

Het is van het grootste belang dat specifiek voor de invoering van de AwbBES een dergelijke leidraad wordt opgesteld. Daarbij kan worden geput uit bovenstaande bronnen, maar die zijn niet doorontwikkeld na de invoering van de betrokken tranches, en zijn dus niet geschikt voor aanpassingen aan Awb-artikelen die later zijn ingevoegd of gewijzigd. Voor dat laatste kan ook uit recente literatuur worden geput.⁷⁸

4.5 Overgangsrecht

Bij het invoeren van wetgeving moet worden gezien in hoeverre overgangsrecht wenselijk is (vgl. aanwijzing 5.59 Aanwijzingen voor de regelgeving). Uit de invoeringswetgeving van de Awb blijkt dat omvang en complexiteit hiervan erg meevalt.

Voor de eerste tranche, die alleen voorzag in invoering van hoofdstuk 1-4, 6 en 7, werd volstaan met te bepalen dat deze hoofdstukken niet van toepassing waren op besluiten die waren genomen respectievelijk procedures die waren gestart vóór de inwerkingtreding van die wet.

Bij de derde tranche was het overgangsrecht beperkt tot het bepalen dat een besluit dat voor de inwerkingtreding ter goedkeuring was verzonden of geschorst nog onder het oude recht bleef vallen, dat de titel over subsidies niet van toepassing was op subsidies die voor de inwerkingtreding van die wet waren verleend of vastgesteld, met specifieke voorzieningen voor art. 4:23, en dat het oude recht ook

⁷⁸ Zijlstra e.a. 2024, hoofdstuk 2-8.

bleef gelden voor beslissingen toepassing bestuursdwang en oplegging van een last onder dwangsom die voor de inwerkingtreding van die wet waren bekendgemaakt.

Voor de hele vierde tranche was alleen voorzien in voortgezette toepassing van het oude recht ten aanzien van een verplichting tot betaling van een geldsom aan of door een bestuursorgaan die was vastgesteld of ontstaan voor het tijdstip van inwerkingtreding van die wet, een verplichting tot betaling aan of door een bestuursorgaan in verband met een subsidie die voor het tijdstip van inwerkingtreding van die wet was verleend, en een bestuurlijke sanctie die was opgelegd wegens een overtreding die plaatsvond voor het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

Bij het voorgaande zijn niet betrokken de aanvullingen en wijzigingen van de Awb die tussen de tranches door dan wel na de vierde tranche hebben plaatsgevonden; omdat die naar hun aard niet ingrijpender waren dan de eerste, derde en vierde tranche,⁷⁹ kan worden geconcludeerd dat zich bij invoering van een AwbBES geen grote overgangsrechtelijke problemen zullen voordoen.

4.6 Conclusies

Inhoud van een AwbBES

Bij de keuze van onderwerpen die in een AwbBES zouden moeten worden opgenomen, bouwen wij voort op de bevindingen ten aanzien van de huidige stand van wetgeving op het gebied van algemene regels van bestuursrecht in BES-wetgeving en eilandsverordeningen. Daaruit blijkt niet alleen de behoefte aan een AwbBES, maar ook waar zich knelpunten voordoen. Deze bevindingen zijn besproken met de klankbordgroep uit de BES en bevestigd en deels aangescherpt.

Bij veel onderwerpen van de AwbBES worden meerdere doelstellingen gediend die ook met de Awb worden gediend (harmoniseren, systematiseren en vereenvoudigen, codificeren en treffen van voorzieningen die zich naar hun aard niet lenen voor regeling in de bijzondere wet). Er kunnen goede redenen zijn om delen van de Awb niet of niet geheel over te nemen. Dat kan gelegen zijn in bestuurlijke aspecten (het onderwerp is gelet op de aard en schaal van de BES niet geschikt) of andere redenen (een onderwerp speelt niet).

Gelet op het voorgaande zou in de AwbBES naar ons oordeel het volgende moeten worden geregeld:

- de algemene begrippen van Titel 1.1 Awb;
- uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Unie (Titel 1.2 Awb);
- de algemene normen van afdeling 2.1 Awb, met uitzondering van art. 2:3;
- gebruik van de taal (art. 4c-4i IBES);
- algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie afd. 3.1 en 3.2 Awb);
- advisering (afd. 3.3 Awb);
- uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb);
- bekendmaking (afd. 3.6 Awb);

⁷⁹ De tweede tranche, die de rechtsingang en het procesrecht bevatte, is hier niet relevant omdat zij volgens onze aanbevelingen in dit stadium buiten de AwbBES blijft.

- motivering (afd. 3.7 Awb);
- aanvraag en behandeling beschikkingen (Titel 4.1 Awb, met uitzondering van § 4.1.3.2 Awb);
- beleidsregels (Titel 4.3 Awb);
- handhaving (hoofdstuk 5 Awb);
- administratief beroep (delen uit hoofdstuk 6 en 7 Awb);
- klachtbehandeling (hoofdstuk 9 Awb);
- mandaat (afd. 10.1.1 Awb);
- delegatie (afd. 10.1.2 Awb);
- attributie (afd. 10.1.3 Awb);
- toezicht op bestuursorganen (Titel 10.2 Awb).

De volgende onderwerpen zouden naar ons oordeel (voorlopig) buiten een AwbBES moeten blijven:

- verkeer langs elektronische weg (afd. 2.3 Awb);
- samenhangende besluiten (afd. 3.5 Awb);
- dwangsom bij niet tijdig beslissen (§ 4.1.3.2 Awb);
- subsidies (Titel 4.2 Awb).

Daarnaast zijn er onderwerpen waarbij wellicht gedifferentieerd zou moeten worden tussen uitvoering door Europees-Nederlandse bestuursorganen en CN-bestuursorganen:

- doorzendplicht (art. 2:3 Awb);
- bestuursrechtelijke geldschulden (Titel 4.4 Awb), zij het dat voor dit laatste geldt dat dit voor de BES-overheid wellicht in sterk afgeslankte vorm kan worden opgenomen.

Aanpak met betrekking tot de totstandkoming van een AwbBES en overgangsrecht

Een substantieel deel van de Awb komt in aanmerking voor opname in een AwbBES, een AwbBES 'light' is geen optie. Wetssystematische argumenten (toegankelijkheid) geven de doorslag om te kiezen voor een afzonderlijke AwbBES, en niet te kiezen voor invoering van de Nederlands-Europese Awb in de BES. Wij achten het verstandig in één keer een omvattende AwbBES in te voeren en niet te werken met tranches.

Er zijn enkele specifieke onderwerpen waar problemen spelen die naar onze mening niet kunnen wachten op de invoering van een AwbBES:

- nalevingstoezicht, waarvoor onze aanbeveling is een wijziging van de WolBES, die voorziet in een grondslag voor de aanwijzing van toezichthouders en een schakelbepaling naar Titel 5.2 Awb;
- administratief beroep, waarvoor onze aanbeveling is een wijzigingseilandsverordening tot stand te brengen die al deze constructies schrapt.

Invoering van een AwbBES vergt uitgebreide en ingewikkelde aanpassingswetgeving; zowel BES-wetgeving als eilandsverordeningen en daarop gebaseerde lagere regelingen moeten worden aangepast. De AwbBES kan niet in werking treden voordat dat werk is afgerond. Voor de aanpassingsoperatie van eilandsverordeningen en daarop gebaseerde regelingen zal ondersteuning uit

Nederland onontbeerlijk zijn. Het is tevens van het grootste belang dat voor de aanpassingswetgeving van de AwbBES een leidraad wordt ontwikkeld .

Op basis van ervaringen met het overangsrecht bij de Awb achten wij het niet aannemelijk dat zich bij invoering van een AwbBES grote overangsrechtelijke problemen zullen voordoen.

Hoofdstuk 5. Samengevatte aanbevelingen

De centrale vraag van dit onderzoek is: *“In hoeverre is invoering van algemeen bestuursrechtelijke wetgeving voor de BES wenselijk, en in sommige opzichten zelfs noodzakelijk, en wat zou een mogelijke inhoud van zo’n AwbBES zijn?”*

Inventarisatie en analyse huidige stand van de wet- en regelgeving en jurisprudentie

Om het probleem en eventuele oplossingsrichtingen goed in beeld te krijgen, is eerst een beeld verkregen van de huidige stand van de wet- en regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot de BES als het gaat om algemene regels van bestuursrecht. Daartoe zijn onderwerpen uit de Algemene wet bestuursrecht vergeleken met BES-wetgeving en de eilandsverordeningen. Hoewel de situatie per onderwerp uit de Awb sterk uiteenloopt, is het algemene beeld er een van grote, soms zeer grote inconsistenties, lacunes en tegenstrijdigheden.

Inconsistenties in de manier waarop in BES-wetgeving met de Awb wordt omgegaan: nu eens wordt geschakeld naar de Awb, dan weer worden artikelen letterlijk herhaald, maar vaak vindt herhaling deels en niet zuiver plaats, of blijft zij geheel achterwege. Dat laatste levert dan meteen lacunes op. Die bestaan ook in de eilandsverordeningen, waar bij veel onderwerpen noodzakelijke procedurele of materiële regels ontbreken. Tegenstrijdigheden bestaan ook tussen BES-wetgeving en Awb en eilandsverordeningen en Awb, maar formeel hoeft dat in die zin geen probleem te zijn, omdat de Awb niet voor de BES geldt. Dat ligt anders bij de talrijke bepalingen in de Awb die een vorm van codificatie van rechtspraak zijn; dáár is tegenstrijdigheid juridisch niet aanvaardbaar, en brengt zij, in ieder geval als het gaat om eilandsverordeningen, ook nog grote juridische risico’s mee.

Probleemanalyse

Vervolgens is bekeken wat precies het probleem is als het gaat om het ontbreken van een Awb voor de BES en op welke manieren en plaatsen dat probleem zich manifesteert.

Constitutioneelrechtelijk zijn er verschillende aanknopingspunten voor een rechtsplicht tot het totstandbrengen van een Awb voor de BES. Allereerst geeft art. 107, tweede lid, van de Grondwet de wetgever de opdracht algemene regels van bestuursrecht vast te stellen, regels die op dit moment ontbreken in de BES. Weliswaar volgt uit het artikel niet dat dit in één Algemene wet bestuursrecht moet plaatsvinden, en gelden in Caribisch Nederland onder andere een Wet administratieve rechtspraak BES en een Wet openbaarheid van bestuur BES, dat doet aan de codificatieopdracht niet af. Ook volgt uit de systematiek van art. 132a, vierde lid, Grondwet, op zichzelf maar ook in samenhang met het gelijkheidsbeginsel, als het ware een constitutioneelrechtelijk ‘comply or explain’, eveneens wijzend in de richting van een Awb voor de BES.

Er zijn ook meer bestuurlijk-juridische redenen waarom een Awb voor de BES nuttig of zelfs noodzakelijk zou kunnen zijn: het gaat dan om de harmonisatie en systematisering die een algemene wet brengt. Juist in kleine rechtsordes is het werken met vaste begrippen en procedures van groot belang voor een goede en efficiënte uitvoering en toepassing van wetgeving. Ook is een Awb veel efficiënter voor de

wetgever (van zowel de eilandsverordeningen als de BES-wetgeving), die niet steeds 'het wiel hoeft uit te vinden' bij het regelen van onderwerpen die steeds weer terugkeren. Voorts geeft één algemene bestuursrechtelijke wet meer rechtszekerheid, omdat een rechterlijke uitspraak over die wet meteen betekenis heeft over de hele linie van het bestuursrecht.

Ook regelen autonome eilandsverordeningen op dit moment bepaalde – bestuur(srecht)elijk noodzakelijke – onderwerpen (zoals nalevingstoezicht) waarvan het zeer de vraag is of dat zich verdraagt met het legaliteitsvereiste.

Omgekeerd is het goed mogelijk dat tal van algemeen bestuursrechtelijke regelingen in eilandsverordeningen van rechtswege zijn vervallen (art. 216 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba) omdat daarin in algemene BES-wetgeving (Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Wet openbaarheid van bestuur Bonaire, Sint Eustatius en Saba) is voorzien.

Naast harmonisatie van wetgeving met de daaraan verbonden efficiency-voordelen is een Awb voor de BES een vehikel voor codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur en andere waarborgen voor de burger, en aldus een uitdrukking van de waarde die de overheid hecht aan goed bestuur.

De situatie van de eilandsverordeningen en BES-wetgeving is waar het (het ontbreken van) algemene regels van bestuursrecht betreft, buitengewoon problematisch. De manier waarop het onderscheid wel en niet in Caribisch Nederland geldende Awb-bepalingen in art. 3 lid 2 Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is geregeld, is zeer ingewikkeld. Het in het kader van het 'comply-or-explain' -beleid uitrollen van een wetgevingsprogramma waarbij steeds meer Europees-Nederlandse wetgeving (al dan niet aangepast aan de insulaire situatie) van toepassing zal worden verklaard op Caribisch Nederland, is eigenlijk niet goed mogelijk zonder een Awb voor de BES. Ten slotte geven de thans geldende eilandsverordeningen en BES-wetgeving een beeld van grote, soms zeer grote inconsistenties, lacunes en tegenstrijdigheden als het gaat om algemeen bestuursrecht. Daaraan kan alleen een Awb voor de BES een einde maken.

Naar een AwbBES

Ten slotte is onderzocht wat een AwbBES zou kunnen betekenen om de geconstateerde problemen op te lossen en welke inhoud zij globaal zou moeten hebben.

Bij de keuze van onderwerpen die in een AwbBES zouden moeten worden opgenomen, bouwen wij voort op de bevindingen ten aanzien van de huidige stand van wetgeving op het gebied van algemene regels van bestuursrecht in BES-wetgeving en eilandsverordeningen. Daaruit blijkt niet alleen de behoefte aan een AwbBES, maar ook waar zich knelpunten voordoen. Deze bevindingen zijn besproken met de klankbordgroep uit de BES en bevestigd en deels aangescherpt.

Bij veel onderwerpen van de AwbBES worden meerdere doelstellingen gediend die ook met de Awb worden gediend (harmoniseren, systematiseren en vereenvoudigen, codificeren en treffen van voorzieningen die zich naar hun aard niet lenen voor regeling in de bijzondere wet). Er kunnen goede

redenen zijn om delen van de Awb niet of niet geheel over te nemen. Dat kan gelegen zijn in bestuurlijke aspecten (het onderwerp is gelet op de aard en schaal van de BES niet geschikt) of andere redenen (een onderwerp speelt niet).

Gelet op het voorgaande zou in de AwbBES naar ons oordeel het volgende moeten worden geregeld: de algemene begrippen van Titel 1.1 Awb, uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Unie (Titel 1.2 Awb), de algemene normen van afdeling 2.1 Awb, met uitzondering van art. 2:3, gebruik van de taal (art. 4c-4i Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie afd. 3.1 en 3.2 Awb), advisering (afd. 3.3 Awb), uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb), bekendmaking (afd. 3.6 Awb), motivering (afd. 3.7 Awb), aanvraag en behandeling beschikkingen (Titel 4.1 Awb, met uitzondering van § 4.1.3.2 Awb), beleidsregels (Titel 4.3 Awb), handhaving (hoofdstuk 5 Awb), administratief beroep (delen uit hoofdstuk 6 en 7 Awb), klachtbehandeling (hoofdstuk 9 Awb), mandaat (afd. 10.1.1 Awb), delegatie (afd. 10.1.2 Awb), attributie (afd. 10.1.3 Awb) en toezicht op bestuursorganen (Titel 10.2 Awb).

De volgende onderwerpen zouden naar ons oordeel (voorlopig) buiten een AwbBES moeten blijven: verkeer langs elektronische weg (afd. 2.3 Awb), samenhangende besluiten (afd. 3.5 Awb), dwangsom bij niet tijdig beslissen (§ 4.1.3.2 Awb) en subsidies (Titel 4.2 Awb).

Daarnaast zijn er onderwerpen waarbij wellicht gedifferentieerd zou moeten worden tussen uitvoering door Europees-Nederlandse bestuursorganen en Caribisch Nederland-bestuursorganen: doorzendplicht (art. 2:3 Awb) en bestuursrechtelijke geldschulden (Titel 4.4 Awb), zij het dat voor dit laatste geldt dat dit voor de BES-overheid wellicht in sterk afgeslankte vorm kan worden opgenomen.

Een substantieel deel van de Awb komt in aanmerking voor opname in een AwbBES, een AwbBES 'light' is geen optie. Wetssystematische argumenten (toegankelijkheid) geven de doorslag om te kiezen voor een afzonderlijke AwbBES, en niet te kiezen voor invoering van de Nederlands-Europese Awb in de BES. Wij achten het verstandig in één keer een omvattende AwbBES in te voeren en niet te werken met tranches.

Er zijn enkele specifieke onderwerpen waar problemen spelen die naar onze mening niet kunnen wachten op de invoering van een AwbBES: 1) nalevingstoezicht, waarvoor onze aanbeveling is een wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die voorziet in een grondslag voor de aanwijzing van toezichthouders en een schakelbepaling naar Titel 5.2 Awb, en 2) administratief beroep, waarvoor onze aanbeveling is een wijzigingseilandsverordening tot stand te brengen die al deze constructies schrapt.

Invoering van een AwbBES vergt uitgebreide en ingewikkelde aanpassingswetgeving; zowel BES-wetgeving als eilandsverordeningen en daarop gebaseerde lagere regelingen moeten worden aangepast. De AwbBES kan niet in werking treden voordat dat werk is afgerond. Voor de aanpassingsoperatie van eilandsverordeningen en daarop gebaseerde regelgeving zal ondersteuning uit Nederland onontbeerlijk zijn.

Lijst van aangehaalde literatuur

Ten Berge 2007

J.B.J.M. ten Berge, 'Een warm welkom voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba', in: H.R.B.M. Kummeling en J. Saleh (red.), *Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2007, p. 13-29.

Borman 2019

T.C. Borman, 'De Awb als ordenende kracht: ook voor Caribisch Nederland?', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 13-27.

Drop 2019

J.Th. Drop, *Handboek Caribisch bestuursprocesrecht*, SNAAR-reeks nr. 35, Den Haag: Boom juridisch 2019.

Geursen 2024

W.W. Geursen, *Mapping the Territorial Scope of EU Law*, diss. Amsterdam VU, The Hague: Eleven 2024.

Goorden 1993

C.P.J. Goorden, 'Inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht: alle hens aan dek!', *De Gemeentestem* 1993, nr. 6975, 1.

De Haseth 2023

M.E.B. de Haseth, *Landsverordening administratieve rechtspraak Aruba*, 2e druk, SNAAR-reeks nr. 52, Den Haag: Boom juridisch 2023.

Ling Ket On en Verheij 2009

L. Ling Ket On en N. Verheij, 'Bestuursrecht op de BES', *RegelMaat* 2009, nr. 1, p. 37-43.

Rogier 2012

L.J.J. Rogier, *Beginnelen van Caribisch bestuursrecht*, SNAAR-reeks nr. 19, Den Haag: Boom juridisch 2012.

Rogier 2016

L.J.J. Rogier, 'Het einde van het concordantiebeginsel?', *RM Themis* 2016, nr. 3, p. 124-135.

Rogier 2018

L.J.J. Rogier, 'De betekenis van de Algemene wet bestuursrecht voor Curaçao', *Caribisch Juristenblad* 2018, nr. 2, p. 91-129.

Schouten en Van Niel 2015

H.R. Schouten en C.C. van Niel, 'Rechtseenheid binnen het Koninkrijk: kiezen tussen drie kwaden. Het is niet zo democratisch of het werkt niet', *RegelMaat* 2015, nr. 6, p. 437-452.

Zijlstra 2015

S.E. Zijlstra, 'Naar een Landsverordening algemene regels van bestuursrecht?', *Caribisch Juristenblad* 2015, nr. 4, p. 257-275.

Zijlstra 2017

S.E. Zijlstra, 'De Awb en de bijzondere wet. Harmonisatie door de Awb in de wetgevingspraktijk', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2017/24, p. 202-209.

Zijlstra 2019

S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, 2e druk, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Zijlstra e.a. 2024

S.E. Zijlstra, M.J. Jacobs en H.J.H.L. Kortjes, *Bijzondere en algemene wetgeving. De betekenis van algemene wetgeving, met name de Awb en de AVG, voor het opstellen van bijzondere wetgeving*, Reeks Staats- en bestuursrecht Praktijk, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

Bijlage 1: Per onderwerp van de Awb uitgewerkte analyse van wetgeving en jurisprudentie en conclusie t.a.v. opneming in een AwbBES

Leeswijzer:

In deze bijlage is per onderwerp uit de Awb (linker kolom, 'Onderwerp') weergegeven of, hoe en in hoeverre dat onderwerp is aangetroffen in eilandsverordeningen en BES-wetgeving (middelste kolom, 'Resultaat en bron'). Ook is in deze bijlage gemotiveerd weergegeven of het wenselijk is dat onderwerp op te nemen in een AwbBES (rechter kolom, 'Opnemen in een AwbBES?').

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Titel 1.1 Definities en reikwijdte (artikelen 1:1 t/m 1:6)			
Onderwerp		Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
1:1	Bestuursorgaan	In eilandsverordeningen wordt het begrip bestuursorgaan soms in een andere betekenis gebruikt dan in art. 1:1 Awb: Art. 1 Organisatieverordening Bonaire (bestuursorganen: de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber). In dezelfde zin: Art. 1 Organisatieverordening Bonaire; Art. 1 onder c Inspraakverordening Bonaire; Art. 1 onder c en d Organisatieverordening Sint Eustatius 1996; Art. 1 onder c en d Organisatieverordening Saba 1997. In art. 2 WarBES wordt een van art. 1:1 afwijkende betekenis gebruikt (een persoon of een college met enig openbaar gezag bekleed). In de artikelen 140 lid 4, 141 lid 3 en 177 lid 5 WolBES wordt artikel 1:1 lid 4 Awb van (overeenkomstige) toepassing verklaard. Verder wordt in BES-wetgeving (logischerwijs) niet geschakeld naar art. 1:1.	Ja. Omdat de hele Awb, en dus ook een AwbBES, werkt met het begrip bestuursorgaan zoals gedefinieerd in art. 1:1 Awb, is overneming van die definitie in een AwbBES wenselijk. Aanpassing van de WarBES is dan noodzakelijk, maar niet problematisch, omdat de WarBES alleen een rechtsbeschermingswet is. Eilandsverordeningen kunnen worden aangepast door, als men iets afwijkends wil, te spreken van 'orgaan' of 'eilandsorgaan'.

1:2	Belanghebbende	In eilandsverordeningen wordt het begrip belanghebbende op enkele plaatsen – in meer of mindere mate afwijkend van de Awb – gedefinieerd: Art. 1 onder a Inspraakverordening Bonaire (“In deze verordening wordt verstaan onder: a. belanghebbende: degene wiens belang rechtstreeks bij het beleidsvoornemen is betrokken”); Art. 1 lid 1 Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire (“belanghebbende: natuurlijk persoon of rechtspersoon, die rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen door een beschikking of te nemen beschikking”); Art. 1 onder I Monumentenverordening Bonaire (“In deze eilandsverordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder: [...] I. belanghebbende: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit krachtens de Monumentenwet BES, onderscheidenlijk deze verordening is betrokken”). Voor het overige komt de term in eilandsverordeningen heel veel voor, zonder definitie. In art. 7 WarBES wordt het begrip niet gebruikt, maar wordt beroepsrecht gegeven aan natuurlijke personen of rechtspersonen, die door een beschikking rechtstreeks in hun belang zijn getroffen. Art. 1:2 lid 2 en 3 worden exact herhaald in art. 7 WarBES. Verder wordt in BES-wetgeving niet geschakeld naar art. 1:2.	Ja. Omdat de hele Awb, en dus ook een AwbBES, werkt met het begrip belanghebbende zoals gedefinieerd in art. 1:2 Awb, is overneming van die definitie in een AwbBES wenselijk. Het begrip <i>belanghebbende</i> wordt in eilandsverordeningen op enkele plaatsen gedefinieerd op een andere manier dan art. 1:2 Awb dat doet: die behoeven dan aanpassing. Het beroepsrecht van art. 7 WarBES is niet precies hetzelfde gedefinieerd als art. 1:2 Awb dat doet. Hoewel het door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie conform de Awb wordt uitgelegd,¹ is aanpassing van art. 7 WarBES wenselijk.
1:3 lid 1	Besluit	Het woord ‘besluit’ komt in eilandsverordeningen veel voor. In het overgrote deel van de gevallen wordt het in een context gebruikt die niet duidt op een bedoeling, anders dan overeenkomstig de Awb: Art. 6 Eilandsverordening kinderopvang Bonaire (“Indien [...] worden de gronden hiervoor in het besluit aangegeven”);	Ja. Omdat de hele Awb, en dus ook een AwbBES, werkt met het begrip besluit zoals gedefinieerd in art. 1:3 lid 1 Awb, is overneming van die definitie in een AwbBES wenselijk. Dat vereist aanpassing van veel

¹ Zie voor een voorbeeld van een uitspraak waarbij het belanghebbende-begrip op dezelfde wijze wordt uitgelegd als door de Nederlandse bestuursrechter: GHVJ 14 februari 2019, ECLI:NL:OGHACMB:2019:28. Vgl. J.Th. Drop, *Handboek Caribisch bestuursprocesrecht*, SNAAR-reeks nr. 35, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 84 e.v.; M.E.B. de Haseth, *Landsverordening administratieve rechtspraak Aruba*, 2e druk, SNAAR-reeks nr. 52, Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 41.

	Art. 23 lid 4 Retributieverordening Sint Eustatius 1997 (“Het besluit van het bestuurscollege vermeldt [...] tevens het bedrag dat aan belanghebbende zal worden gerestitueerd [...]). Dat geldt ook voor bepalingen dat iets ‘bij besluit’ of ‘bij met redenen omkleed besluit’ moet plaatsvinden: Art. 5a Loods-, lig- en meerverordening Bonaire; Art. 45 Drank- en Horecaverordening Sint Eustatius 2022. Niettemin komen bepalingen voor die zichtbaar niet overeenstemmen met de Awb: Art. 30 lid 4 Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire (“Het besluit tot het verlenen van vrijstelling van de bestemmingsvoorschriften of tot het stellen van nadere eisen geschiedt schriftelijk [...]); Art. 14 lid 2 Monumentenverordening Bonaire (“Indien [...] kan het bestuurscollege, middels een schriftelijk [...] besluit betrokkenen verplichten zorg te dragen [...]). De WarBES opent beroep tegen beschikkingen, niet tegen besluiten (zoals art. 8:1 Awb). Dit vormt geen afwijking van het begrip ‘besluit’. In de overige BES-wetgeving wordt regelmatig het woord besluit gehanteerd, voor zover zichtbaar in de betekenis die de Awb eraan geeft. Wel komt het voor dat geschakeld wordt naar afd. 3.3 Awb (advisering), waarbij dan wordt vermeld: [...] “met dien verstande dat in artikel 3:5, eerste lid, in plaats van «besluiten» wordt gelezen «beschikkingen» en [...] in plaats van «het besluit» wordt gelezen «de beschikking»”. Zie: Art. 42b Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES; Art. 43a en 43b Wet ouderdomsverzekering BES; Art. 14d Wet ongevallenverzekering BES;	eilandsverordeningen. De WarBES behoeft op dit punt geen aanpassing.
--	--	---

		Art. 26a Wet kinderbijslagvoorziening BES; Art. 8.4a Wet studiefinanciering BES; Art. 14d Wet ziekteverzekering BES.	
1:3 lid 2	Beschikking	Het woord 'beschikking' komt in eilandsverordeningen heel veel voor. In het overgrote deel van de gevallen wordt het in een context gebruikt die niet duidt op een bedoeling, anders dan overeenkomstig de Awb. In eilandsverordeningen wordt soms besluit gebruikt waar het volgens de Awb een beschikking zou zijn: Art. 5a Loods-, lig- en meerverordening Bonaire ("Het bestuurscollege kan bij een met redenen omkleed besluit [...] weigeren een vergunning [...] te verlenen [...]); Art. 4 lid 3 Monumenteneilandsverordening Sint Eustatius ("Een besluit tot aanwijzing [van een monument] wordt met redenen omkleed [...]). In een enkel geval wordt zichtbaar een andere invulling gegeven dan de Awb dat doet: Art. 33 lid 3 onder a Eilandsverordening afvalstoffen Bonaire ('De beschikking waarbij een dwangsom is opgelegd, is schriftelijk [...]); Art. 36 lid 2 Hinderverordening Bonaire ("Met een beschikking wordt een weigering om een beschikking te geven gelijkgesteld"). De WarBES opent beroep tegen beschikkingen, niet tegen besluiten (zoals art. 8:1 Awb). Zij definieert beschikking als 'een schriftelijk besluit van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling die niet van algemene strekking is' (art. 3 WarBES). Dit komt overeen met art. 1:3 lid 2 Awb, met uitzondering van de toevoeging, in de Awb, van 'met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag'. In de overige BES-wetgeving wordt het woord 'beschikking' alleen gebruikt in het kader van het eerder bij 'besluit' aangehaalde systeem van schakelen naar afd. 3.3 Awb.	Ja. Omdat een belangrijk deel van de Awb, en dus ook een AwbBES, werkt met het begrip beschikking zoals gedefinieerd in art. 1:3 lid 2 Awb, is overneming van die definitie in een AwbBES wenselijk. Dit vereist niet veel aanpassingen aan eilandsverordeningen; de WarBES kan op dit punt ongewijzigd blijven.

1:3 lid 3	Aanvraag	In eilandsverordeningen ontbreekt een definitie van wat onder een aanvraag wordt verstaan. Soms wordt i.p.v. van de term ‘aanvraag’, de term ‘verzoek’ (dan wel ‘verzoekschrift’) gebruikt. Zie bijv. art. 6 Leerplichtverordening Saba en art. 18 Verordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning openbaar lichaam Sint Eustatius 2020. Soms worden beide begrippen door elkaar en afwisselend gebruikt. Zie bijv. Hinderverordening Bonaire; art. 6 lid 2 heeft het over ‘aanvraag’, de rest van de verordening – bijv. 6 lid 1 – heeft het over ‘verzoek’. Art. 1.1 Wet studiefinanciering BES bevat wel een definitie, deze wijkt af van de formulering van de Awb.	Ja. Omdat de Awb, en dus ook een AwbBES, werkt met het begrip aanvraag, zoals gedefinieerd in art. 1:3 lid 3 Awb, is overneming van die definitie in een AwbBES wenselijk. Overnemen van deze definitie zorgt voor harmonisatie en systematisering. Deze definitie is onder meer van belang voor afd. 4.1.1 Awb.
1:3 lid 4	Beleidsregel	Een definitie komt in eilandsverordeningen en BES-wetten niet voor. Het woord ‘beleidsregels’ komt nauwelijks voor in eilandsverordeningen. Zie voor een schaars voorbeeld; art. 6 en 7 Verordening talen bestuurlijk verkeer Bonaire. Soms komen andere woorden voor in eilandsverordeningen en BES-wetten zoals beleid, beleidsvoornemen, beleidsplan. Zonder nadere definitie daarvan.	Ja, het is wenselijk een definitie van beleidsregel in een AwbBES op te nemen. De definitie geldt al als ongeschreven recht in CN. ² Omdat de Awb, in het bijzonder Titel 4.3, werkt met het begrip beleidsregel zoals gedefinieerd in art. 1:3 lid 4 en overnemen van die titel wenselijk is (zie hierna Titel 4.3), is overneming van die definitie in een AwbBES wenselijk.
1:4	Bestuursrechter, hogerberoepsrechter	Zie onder, bij Hoofdstuk 6, 7 en 8.	
1:5 lid 1 en lid 3	Bezwaar en beroep	Zie onder, bij Hoofdstuk 6, 7 en 8.	
1:5 lid 2	Administratief beroep	Zie onder, bij Hoofdstuk 6, 7 en 8.	
1:6	(Niet) toepasselijkheid op strafrecht en strafvordering, de	Niets gevonden.	Ja, maar aangepast aan de BES-wetgeving op het terrein van vreemdelingenrecht, euthanasie c.a. Omdat het openbaar

² Zie Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 31 juli 2018, ECLI:NL:OGEABES:2018:53, onder verwijzing naar de Awb.

	tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, vrijheidsbenemende maatregelen op grond van de Vreemdelingenwet 2000, militair tuchtrecht en euthanasie		ministerie, als orgaan van de Staat, een bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 is, zou zonder dit artikel de Awb ook van toepassing zijn op strafrechtelijk en strafvorderlijk optreden en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, terwijl het Wetboek van Strafvordering en de wetgeving inzake het gevangeniswezen daarop van toepassing is. De wetgever heeft dat niet wenselijk geacht. Datzelfde geldt voor beslissingen over vrijheidsbenemende maatregelen op grond van het vreemdelingenrecht. Omdat niet alle in art. 1:6 genoemde wetgeving(scomplexen) op de BES gelden, zal dit artikel moeten worden aangepast aan de situatie in CN.
--	--	--	---

Titel 1.2 Uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Unie (artikelen 1:7 t/m 1:9)			
Onderwerp		Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
1:7	Adviesverplichting geldt niet indien het gaat om gebonden uitvoering besluit EU	Niets gevonden.	Ja. De BES zijn zogeheten Landen & Gebieden Overzee (LGO) in de zin van art. 355, lid 2, jo. Bijlage II VWEU. ³ Dat betekent dat aldaar bepaalde EU-rechten en -verplichtingen gelden. Specifiek voor de LGO is de associatieregeling van deel 4 van het VWEU. Ook geldt bepaald EU-recht voor het Koninkrijk als geheel of voor EU-burgers (wat de meeste ingezetenen van de BES zijn), zoals het stemrecht van EU-burgers voor het Europees Parlement en EU-sancties (gebaseerd op deel 5 VWEU). Deel 3 van het VWEU (de interne marktregels inclusief het daarop gebaseerde secundaire recht, zoals de Dienstenrichtlijn) is niet op basis van het VWEU zelf van toepassing op LGO's zoals de BES. Niettemin kunnen delen ervan toch van toepassing worden in de BES, namelijk via het LGO-
1:8	Verplichte kennisgeving geldt niet indien gaat om gebonden uitvoering besluit EU	Niets gevonden.	

³ Met dank aan mr. W.W. Geursen voor zijn waardevolle input. Zie ook W.W. Geursen, *Mapping the Territorial Scope of EU Law*, diss. Amsterdam VU, The Hague: Eleven 2024, par. 3.1.1.

1:9	Overeenkomstige toepassing voorstellen van wet	Niets gevonden.	associatiebesluit (ex art. 203 VWEU), waarin interne marktregels van toepassing kunnen worden verklaard op de LGO, hetzij door expliciet naar een richtlijn of verordening te verwijzen, hetzij door regels met dezelfde strekking op te nemen. Daarnaast kan er sprake zijn van vrijwillige harmonisatie, waarbij de wetgever van een LGO vrijwillig interne markt regels overneemt. Een voorbeeld van een dergelijke vrijwillige harmonisatie biedt de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES, waar voor het begrip ‘milieuschade’ is aangesloten bij een Europese richtlijn,⁴ en de inmiddels vervallen⁵ regeling van art. 9.1-9.5 Belastingwet BES waar bij de belasting op spaartegoeden eveneens wordt aangesloten bij een Europese richtlijn.⁶ Maar ook als in een BES-eilandsverordening die een dienstvergunning regelt concepten of normen uit de Dienstenrichtlijn zijn overgenomen, zullen die conform het EU-recht moeten worden uitgelegd en worden toegepast. Uit het voorgaande blijkt dat er dus uiteenlopende situaties denkbaar zijn waarin een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Europese Commissie ten aanzien van de BES moet worden uitgevoerd. Het is wenselijk dat de faciliteit die Titel 1.2 voor die situatie biedt, de bestuursorganen van de BES alsmede de Europees-Nederlandse wetgever en bestuursorganen ter beschikking staat.
-----	--	-----------------	--

⁴ Richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (Richtlijn 2004/35/EG); zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32473, nr. 3, p. 18.

⁵ Per 1/1/2024 komen te vervallen met het Belastingplan BES eilanden 2024 (*Kamerstuk* 36419).

⁶ Richtlijn 2003/48/EG betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling (PbEU 2003, L 157), vervallen in 2016 o.g.v. Richtlijn 2015/2060 tot intrekking van Richtlijn 2003/48/EG betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling (PbEU 2015, L 301/1).

Hoofdstuk 2 Verkeer tussen burgers en bestuursorganen

Afdeling 2.1 Algemene bepalingen (artikelen 2:1 t/m 2:5)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES? ⁷
2:1 Bijstand en vertegenwoordiging	In tal van eilandsverordeningen wordt gesproken van [vergunninghouder, aanvrager, etc.] ‘of diens gemachtigde’ dan wel ‘of diens schriftelijk gemachtigde’. De term vertegenwoordiging komt vooral voor in de context van minderjarigen of rechtspersonen. In BES-wetgeving wordt niet geschakeld naar art. 2:1. Materieel komen wel met art. 2:1 overeenkomende of daaraan rakende bepalingen voor: Art. 8.31 Belastingwet BES (verhoor inzake vergrijpboete: in de oproep “deelt de inspecteur [betrokkene] mee dat hij zich desgewenst kan doen bijstaan”); Idem art. 2.121 Douane- en Accijns wet BES; Art. 36 Dienstplichtwet BES (ontslag van een vrijwillig nadienende dienstplichtige, betrokkene kan zich bij de commissie van onderzoek doen bijstaan door een raadsman); Art. 64 Wet huurcommissieregeling BES (huurder en verhuurder kunnen zich voor de huurcommissie door een gemachtigde doen bijstaan of door een schriftelijk gemachtigde doen vertegenwoordigen); Idem art. 1.36 Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland; Art. 162 lid 8 WolBES (enquête door eilandsraad; een getuige is gerechtigd zich tijdens het verhoor te laten bijstaan).	Ja. In de literatuur wordt aangenomen (jurisprudentie op dit punt ontbreekt) dat deze regel als ongeschreven recht in het Caribisch deel van het Koninkrijk geldt.⁸ Daarnaast betreft het hier een elementair beginsel van behoorlijk bestuur, dat niet kan ontbreken in een AwbBES.

⁷ T.C. Borman, ‘De Awb als ordenende kracht: ook voor Caribisch Nederland?’, in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 26 meent dat deze hele afdeling ‘probleemloos’ in een AwbBES kan worden opgenomen.

⁸ Zie L.J.J. Rogier, *Beginnels van Caribisch bestuursrecht*, SNAAR-reeks nr. 19, Den Haag: Boom juridisch 2012, p. 50; van dezelfde auteur ‘De betekenis van de Algemene wet bestuursrecht voor Curaçao’, *Caribisch Juristenblad* 2018, nr. 2, p. 97 en S.E. Zijlstra, ‘Naar een landsverordening algemene regels van bestuursrecht?’, *Caribisch Juristenblad* 2015, nr. 4, p. 272.

2:2	Weigeren gemachtigde	Art. 162 lid 8 WolBES (“Om gewichtige redenen kan de commissie besluiten, dat een getuige zonder bijstand wordt gehoord”).	Ja. In de literatuur ⁹ wordt aangenomen dat deze uitzondering niet als ongeschreven recht in het Caribisch deel van het Koninkrijk geldt. Niettemin past bij opneming van art. 2:1 ook opnemen van de uitzondering van art. 2:2.
2:3	Doorzendplicht	Art. 11.2 lid 2 en 3 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES bevatten een letterlijke herhaling van art. 2:3 Awb. Die kan alleen binnen de context van deze wet fungeren, en dus geen substituut zijn voor de algemene regel van art. 2:3. Art. 20 lid 2 en 59 lid 2 WarBES en art. 3 IBES bevatten een doorzendplicht in het kader van bezwaar en beroep. Voor het overige niet aangetroffen in eilandsverordeningen of BES-wetgeving.	Niet, of in een andere vorm. De norm van artikel 2:3 Awb is geen geldend recht in CN, ¹⁰ en het is sterk de vraag of het in deze vorm uitvoerbaar is, gelet op de beperkte bestuurskracht. Denkbaar is om in de AwbBES op te nemen dat een bestuursorgaan bij onbevoegdheid, het geschrift moet terugsturen naar de afzender wel (ten minste – doorsturen is natuurlijk beter). In ieder geval moet voorkomen worden dat een doorzendplicht in de AwbBES ook mee zou brengen dat BES-bestuursorganen geschriften voor Europees-Nederlandse bestuursorganen aan die organen zouden moeten doorzenden.
2:4	Verbod van vooringenomenheid en belangenverstrengeling	Art. 2 lid 3 Verordening gedragscode, integriteit voor de leden van het eilandsbestuur (St. Eustatius) herhaalt (op ongelukkige wijze, want met één ontkenning te veel ¹¹) art. 2:4 lid 2 Awb.	Ja. Het betreft hier een elementair beginsel van behoorlijk bestuur, ¹² dat uit een oogpunt van kenbaarheid van recht en goed bestuur niet kan ontbreken in een AwbBES. De norm

⁹ Rogier 2012, p. 50; Rogier 2018, p. 97.

¹⁰ Rogier 2012, p. 50; Rogier 2018, p. 97. Dit leidt uitzondering als het gaat om doorzending van bezwaar- of beroepschriften: zie de jurisprudentie aangehaald bij De Haseth 2023, p. 71-72.

¹¹ Dat artikellid luidt als volgt: “Het bestuursorgaan waakt er tegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming niet beïnvloeden.”

¹² Vgl. De Haseth 2023, p. 63 over de (voorzitter van) de bezwaarschriftcommissie: “Weliswaar is dat niet uitdrukkelijk in de Lar geregeld, maar aangenomen mag worden dat, daarbij diverse algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemend, vermeden wordt dat een lid van de commissie een persoonlijk belang heeft bij de te heroverwegen beschikking, waarbij ook de schijn van belangenverstrengeling dient te worden vermeden.”

		In organisatieregelingen komen regels voor over onthouding van deelname aan de beraadslaging of stemming: Art. 29 WolBES (eilandsraad), idem art. 39 Reglement van orde voor de eilandsraad van Bonaire en art. 2 lid 3 Verordening gedragscode, integriteit voor de leden van het eilandsbestuur (St. Eustatius).	van de WolBES kan, net als haar tegenhanger in de Gemeentewet, blijven staan.
2:5	Geheimhouding	Geheimhoudingsplichten komen op tal van plaatsen in eilandsverordeningen en BES-wetgeving voor. Vaak zijn deze geheel of gedeeltelijk gelijk aan art. 2:5 Awb. In eilandsverordeningen: Art. 4 lid 2 aanhef Verordening gedragscode, integriteit voor de leden van het eilandsbestuur (St. Eustatius); Art. 21 Eilandsverordening afvalwater Bonaire; Art. 17 Eilandsverordening rampenbestrijding Bonaire; Art. 14 lid 2 Verordening interne accountant Saba 1996; Art. 31 Eilandsverordening Brandweer en Rampenbestrijding Saba 2008; Art. 6.6 Eilandsverordening bevordering openbare orde en bescherming gemeenschap 1993 (St. Eustatius); Art. 22 Eilandsverordening drinkwatervoorziening Sint Eustatius. In BES-wetgeving: Art. 7.5.2 lid 7 Wet educatie en beroepsonderwijs BES; Art. 25 Warenwet BES. Maar ook komen geheimhoudingsplichten met eigensoortige formuleringen voor. In eilandsverordeningen: art. 43, vijfde lid, Hinderverordening Sint Eustatius 1993, idem art. 43 lid 5 Hinderverordening Bonaire. Maar ook in BES-wetgeving, zoals in art. 50 Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES.	Ja. Uit de bestaande wetgeving blijkt duidelijk de behoefte aan geheimhoudingsbepalingen, en een algemeen artikel in de AwbBES voorziet in die behoefte.

Afdeling 2.2 Gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer (artikelen 2:6 t/m 2:12)			
Onderwerp		Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
2:6	Gebruik van taal in het bestuurlijk verkeer	In Bonaire bestaat een algemene eilandsverordening over het gebruik van taal in het openbaar bestuur (Verordening talen bestuurlijk verkeer). Daarnaast staan in (meer) bijzondere eilandsverordeningen bepalingen over taal: Art. 12 en 13 Inspraakverordening Bonaire; Art. 17, vierde en zevende lid, Verordening eilandsraadcommissies Bonaire; Art. 5, vijfde lid, Monumentenverordening Bonaire; Art. 4, tweede lid, Eilandsverordening Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning St. Eustatius; Art. 5, 22 en 25 Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning Sint Eustatius 2020. In de BES-wetgeving is vooral van belang de algemene regeling in de IBES (art. 4d, 4^e en 4f). Niettemin staan in bijzondere BES-wetten bepalingen over het gebruik van taal: Art.15, 16, 47, 77, 100, 111 WolBES (eedsaflegging); Art. 5 Havenbeveiligingswet BES (taal certificaten); Art. 29 Wet voorkoming van verontreiniging door schepen BES (taal waarin het bezwaarschrift moet zijn gesteld); Art. 47 Kadasterwet BES (inschrijving van een feit dat is opgenomen in een stuk in een andere taal).	Ja, ¹³ met dien verstande dat dit niet afd. 2.2 Awb, maar de regeling van art. 4c-4i van de Invoeringswet BES (IBES) moet zijn – ervan uitgaande dat die regeling nog steeds het wettelijk acquit over dit onderwerp betreft. Zij kunnen dan uit de IBES worden geschrapt.
2:7-2:12	[Vervallen]	N.v.t.	

¹³ In deze zin ook L. Ling Ket On en N. Verheij, 'Bestuursrecht op de BES', *Regelmaat* 2009, nr. 1, p. 43.

Afdeling 2.3 Verkeer langs elektronische weg (artikelen 2:13 t/m 2:17)			
Onderwerp		Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Afd. 2.3	Verkeer langs elektronische weg	In eilandsverordeningen komen hier en daar bepalingen over elektronische communicatie van het bestuur voor: Art. 12 lid 2 en 16 lid 2 Verordening eilandsraadcommissies Bonaire (ter inzage leggen van stukken; stukken kunnen ook op elektronische wijze aan eenieder ter beschikking worden gesteld); Art. 2 lid 5 Verordening Afkondigingsblad St. Eustatius (“Het is mogelijk berichten van het openbaar lichaam die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, uitsluitend elektronisch te verzenden door plaatsing in het Afkondigingsblad¹⁴, tenzij een wettelijk voorschrift zich daartegen verzet [...]). Vergelijkbaar: art. 5 lid 3 Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning Sint Eustatius 2020 en enkele andere eilandsverordeningen (betreft steeds elektronische bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften en plannen c.a.). Op enkele plaatsen is in de BES-wetgeving iets bepaald over elektronisch verkeer met bestuursorganen, voor zover te zien alleen in de sfeer van de belastingaangifte. Zo is in de Belastingwet BES, artikel 8.3, de mogelijkheid geopend dat bij ministeriële regeling wordt bepaald dat en onder welke voorwaarden het toegelaten wordt om langs elektronische weg aangifte te doen. Zie ook artikel 2.29, 2.36, 2.53 en 3.27 Douane- en Accijnswet BES: Art. 2.29 lid 1: “Aangifte wordt elektronisch, dan wel in gevallen waarin dat is voorgeschreven of toegestaan, mondeling, schriftelijk of door middel van een andere handeling gedaan”; Art. 2.36 lid 2: een amvb kan regelen de voorwaarden waaronder de inspecteur kan toestaan dat andere informatiedragers dan originele schriftelijke stukken kunnen dienen als een bescheid als bedoeld in onderdeel a; de voorwaarden hebben in geval van elektronisch	Nee.¹⁵ Gebleken is, uit de gesprekken met de klankbordgroep uit de BES, dat er bij het bestuursapparaat behoefte bestaat aan faciliteiten om elektronisch verkeer tussen burger en bestuur mogelijk te maken. Zolang die faciliteiten nog niet aanwezig zijn, is opnemng van de normen van afd. 2.6 Awb niet aan de orde. Regelingen voor terreinen waar dergelijke faciliteiten wél aanwezig zijn, kunnen intussen krachtens autonomie voortbestaan respectievelijk worden ingevoerd. Wel is het verstandig voor dit onderwerp alvast een afdeling in de AwbBES te reserveren.

¹⁴ Het is dubieus of dit ook echt als elektronisch verzenden moet worden beschouwd.

¹⁵ In deze zin ook Borman 2019, p. 25.

		berichtenverkeer mede betrekking op de wijze waarop de authenticiteit van dergelijk verkeer wordt gewaarborgd; Art. 2.53 lid 4: “De gegevens en inlichtingen dienen duidelijk, stellig en zonder voorbehoud te worden verstrekt, elektronisch, mondeling of schriftelijk, zulks naar keuze van de inspecteur en binnen een door hem te stellen termijn”; Art. 3.27 lid 3: “Belanghebbende dient daartoe tijdig langs elektronische weg en in voorkomend geval schriftelijk een verzoek in bij de inspecteur en verstrekt daarbij alle informatie die nodig is voor een juiste beoordeling van het verzoek. Indien de inspecteur dit nodig acht, kan hij een termijn vaststellen waarbinnen de belanghebbende aanvullende informatie dient te verstrekken”.	
--	--	---	--

Hoofdstuk 3 Algemene bepalingen over besluiten

Afdeling 3.1 Inleidende bepalingen (artikel 3:1)			
Onderwerp		Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
3:1 lid 1	Avv en toepassingsbereik hoofdstuk 3 Awb	Niet aangetroffen.	Ja. Normen van hoofdstuk 3 Awb, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, gelden deels al als ongeschreven recht in CN, ¹⁶ en het is uit een oogpunt van kenbaarheid van recht en goed bestuur wenselijk deze normen te codificeren in een AwbBES. ¹⁷ Zie ook hierna bijv. afd. 3.2 Awb. Het ligt in de rede voor besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften een bepaling inzake het toepassingsbereik van de AwbBES op te nemen.
3:1 lid 2	Toepassingsbereik hoofdstuk 3 en andere handelingen dan besluiten	Vergelijk Boek 3, artikel 14, Burgerlijk Wetboek BES voor een bepaling die erop neerkomt dat privaatrechtelijk overheidshandelen niet in strijd mag zijn met publiekrechtelijke normen (zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur).	Ja. Een vergelijkbare norm is opgenomen in het BW BES. Op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad zijn alle algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing op privaatrechtelijk handelen van de overheid. ¹⁸ Als normen van hoofdstuk 3 Awb worden opgenomen in een AwbBES, is het is uit een oogpunt van kenbaarheid van recht en goed bestuur wenselijk om een schakelbepaling zoals die in art. 3:1 lid 2 Awb staat te codificeren in een AwbBES.

¹⁶ Zie Ling Ket On en Verheij 2009, p. 43; Borman 2019, p. 24. Zie voor concrete voorbeelden van de rechtspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie over het formele zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van détournement de pouvoir, de plicht tot belangenafweging en het evenredigheidsbeginsel hierna bij afd. 3.2 Awb.

¹⁷ Ling Ket On en Verheij 2009, p. 43.

¹⁸ Zie onder meer HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5565 (*Amsterdam/Ikon*) en HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (*Didam*).

Afdeling 3.2 Zorgvuldigheid en belangenafweging (artikelen 3:2 t/m 3:4)			
Onderwerp		Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
3:2	Formeel zorgvuldigheidsbeginsel	Een bepaling zoals art. 3:2 Awb waarin het formele zorgvuldigheidsbeginsel is gecodificeerd, komt in eilandsverordeningen en BES-wetten niet voor. Wel komen uitwerkingen van dit beginsel voor in eilandsverordeningen en BES-wetten, bijvoorbeeld in de vorm van hoorplichten of de notie dat er sprake moet zijn van een zorgvuldige behandeling van een bezwaarschrift. Zie ter zake van de hoorplicht het overzicht bij afd. 4.1.2 Awb (art. 4:7 e.v. Awb) en vgl. het overzicht bij afd. 3.4 Awb over de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Zie bijvoorbeeld de volgende bepalingen waarin een uitwerking van het formele zorgvuldigheidsbeginsel is te herkennen:	Ja, overnemen van deze hele afdeling in een AwbBES. ¹⁹ Deze normen gelden al als ongeschreven recht in CN, ²⁰ en het is uit een oogpunt van kenbaarheid van recht en goed bestuur wenselijk hen te codificeren in een AwbBES.

¹⁹ Borman 2019, p. 26 meent dat deze hele afdeling ‘probleemloos’ in een AwbBES kan worden opgenomen. In deze zin ook Ling Ket On en Verheij 2009, p. 43.

²⁰ Uit de rechtspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie kan worden opgemaakt dat het de in de Awb gecodificeerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur toepast, te weten: het formele zorgvuldigheidsbeginsel (GHvJ 24 januari 2018, ECLI:NL:OGHACMB:2018:17, r.o. 5.1), het verbod van détournement de pouvoir (GHvJ 18 juni 2009, ECLI:NL:OGHNAA:2009:BJ5750, r.o. 2.6 en 2.6.1), de plicht tot daadwerkelijke belangenafweging (GHvJ 28 mei 2012, ECLI:NL:OGHACMB:2012:BX0103, r.o. 2.8.1) en het evenredigheidsbeginsel (zie onder meer GHvJ 25 januari 2011, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BQ0613, r.o. 2.3.1 en 2.3.2 (beginselplicht handhaven); GHvJ 22 november 2016, ECLI:NL:OGHACMB:2016:191, r.o. 4.3 (beleidsregel en evenredigheid); GHvJ 20 november 2022, ECLI:NL:OGHACMB:2022:198, r.o. 5 e.v. (gevolgen beschikking onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen doelen); GHvJ 30 november 2022, ECLI:NL:OGHACMB:2022:197, r.o. 4 e.v. (uitkomst belangenafweging niet onevenredig)). Dat deze normen als ongeschreven recht gelden in Caribisch Nederland wordt op diverse plekken erkend, zie: Ling Ket On en Verheij 2009, p. 43; Rogier 2012, p. 8 en 52 e.v.; De Haseth 2023, p. 117 e.v.; zie ook de conclusie van de A-G bij HR 10 november 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA8256. Zie voor een bespreking van de rechtspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie over het formele zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van détournement de pouvoir, de plicht tot belangenafweging en het evenredigheidsbeginsel: De Haseth 2023, p. 117 e.v. De Haseth 2023, p. 124 e.v., besteedt onder het kopje ‘Bestuurscultuur hier te lande’ afzonderlijk aandacht aan het onderwerp dat in een enkel geval uit de rechtspraak van het GHvJ lijkt te kunnen worden afgeleid dat het hof een enigszins andere invulling geeft aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur dan de Nederlandse bestuursrechter.

		Art. 16 Organisatieverordening Bonaire “1. De eilandsecretaris draagt, onverminderd de verantwoordelijkheden van de gezaghebber, zorg voor een goede voorbereiding van de vergaderingen van het bestuurscollege. 2. De eilandsecretaris draagt zorg voor een gedegen en tijdige advisering aan het bestuurscollege. 3. De eilandsecretaris is verantwoordelijk voor een snel en adequaat verloop van voor het proces van besluitvorming noodzakelijke procedures, en bevordert een voortvarende uitvoering van de besluiten van het bestuurscollege. (...) 5. De eilandsecretaris draagt er desgevraagd of uit eigen beweging zorg voor dat de leden van het bestuurscollege over alle informatie kunnen beschikken, die zij behoeven om hun functie goed te kunnen uitoefenen.” Art. 16 Organisatieverordening Saba Idem Art. 172 lid 1 WolBES “1. De gezaghebber ziet toe op: (...) d. een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften; e. een zorgvuldige behandeling van klachten door het eilandsbestuur.” Art. 36, tweede en derde lid, Dienstplichtwet BES “(…) 2. De commissie van onderzoek, bedoeld in het eerste lid, voorziet in de mogelijkheid voor de dienstplichtige die het onderzoek geldt: kennis te nemen van op de zaak betrekking hebbende stukken, zich te doen bijstaan door een raadsman, gehoord te worden en zijn standpunt naar voren te brengen.	
--	--	---	--

		3. Ontslag van een langdurig vrijwillig nadienende dienstplichtige om de reden, genoemd in artikel 35, tweede lid, onderdeel c, kan slechts plaatsvinden indien naar het oordeel van de Regionaal Bevelhebber na een zorgvuldig onderzoek niet mogelijk gebleken is de militair binnen het krijgsmachtdeel waar hij werkzaam is, een andere, passende, functie toe te wijzen, dan wel indien hij een zodanige functie weigert te aanvaarden. In het onderzoek wordt de mogelijkheid tot bij- of omscholing van de militair betrokken.”	
3:3	Verbod van détournement de pouvoir	Niet aangetroffen.	
3:4	Plicht daadwerkelijke belangenafweging (lid 1), evenredigheidsbeginsel (lid 2)	Een bepaling zoals art. 3:4 Awb waarin de plicht tot een belangenafweging (lid 1) en het evenredigheidsbeginsel (lid 2) zijn gecodificeerd, komt in eilandsverordeningen en BES-wetten niet voor. Wel komen uitwerkingen van wat in art. 3:4 Awb staat voor in eilandsverordeningen en BES-wetten. Vooral evenredigheid is terug te vinden in verspreide bepalingen in eilandsverordeningen en BES-wetgeving: Art. 15, tweede lid, Verhuursubsidieverordening SE 2022 “1. Deze verordening is niet van toepassing op subsidies die vóór de inwerkingtreding van deze verordening zijn toegekend. 2. Deze verordening is van toepassing op reeds ingediende verhuursubsidieaanvragen. Indien dit onevenredig bezwaarlijk is voor de verhuurdersubsidieaanvrager, kan het bestuurscollege anders bepalen.” Art. 10, tweede lid, en 10a, eerste lid, Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius Artikel 10 “1 [...]	

		2. Besluiten van het bestuurscollege behoeven goedkeuring van de regeringscommissaris, met uitzondering van de besluiten bedoeld in de artikelen 5, tweede lid, en 7. Goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht, of als naar het oordeel van de regeringscommissaris, de uitvoering van het besluit: a. voor de ingezetenen van het openbaar lichaam Sint Eustatius onevenredig nadelige gevolgen heeft in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen; b. leidt tot onredelijke administratieve of financiële lasten voor het openbaar lichaam Sint Eustatius; c. het behoorlijk functioneren van het eilandsbestuur in de toekomst belemmert. 3-5 [...]” Artikel 10a “1. De goedkeuring van besluiten met financiële gevolgen en van de begroting, bedoeld in hoofdstuk III, afdelingen 1 en 2, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht, de in die afdelingen genoemde gronden of als naar het oordeel van Onze Minister, het besluit of de begroting: a. voor de ingezetenen van het openbaar lichaam Sint Eustatius onevenredig nadelige gevolgen heeft in verhouding tot de met dat besluit of die begroting te dienen doelen; b. leidt tot onredelijke administratieve of financiële lasten voor het openbaar lichaam Sint Eustatius; c. het behoorlijk functioneren van het eilandsbestuur in de toekomst belemmert. 2-3 [...]” Art. 7:6 Wet financiële markten BES “Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.”	
--	--	---	--

		Art. 41 Wet maritiem beheer BES “1. Als onderdeel van de maatregelen, bedoeld in artikel 40, eerste lid, kan Onze Minister aanwijzingen geven aan de gezagvoerder, de scheepseigenaar of degene die hulp verleent aan het schip. Zij zijn verplicht deze aanwijzingen op te volgen, tenzij dit de opvarenden van het schip of de hulpverleners in ernstig persoonlijk gevaar zou brengen. 2. De aanwijzingen dienen evenredig te zijn aan de schadelijke gevolgen van het ongeval en mogen niet verder gaan dan redelijkerwijs noodzakelijk is om die schadelijke gevolgen te voorkomen, te verminderen of ongedaan te maken.”	
--	--	--	--

Afdeling 3.3 Advisering (artikelen 3:5 t/m 3:9a en artikelen 3:49-3:50 uit afd. 3.7)			
Onderwerp		Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Algemeen		<i>Schakelbepaling:</i> Art. 26a Wet kinderbijslagvoorziening BES; Art. 41a Besluit onderstand BES; Art. 8.4a Wet studiefinanciering BES; Art. 14d Wet ongevallenverzekering BES; Art. 14d Wet ziekteverzekering BES.	Ja.²¹ In de BES-wetgeving is duidelijk behoefte aan toepassing van afd. 3.3 Awb, nu die in vijf wetten van toepassing wordt verklaard. Ook vloeien sommige artikelen in deze afdeling voort uit de beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzondere formele zorgvuldigheid en motivering: dat betekent dat zij als ongeschreven recht nu al gelden in de BES.²²
3:5	Begrip	<i>Afwijking van Awb-begrip (ondergeschikt als adviseur aangemerkt):</i> Art. 23 lid 4 Organisatieverordening Sint Eustatius; Art. 23 lid 3 Organisatieverordening Saba; Art. 8 Hinderverordening Sint Eustatius 1993.	
3:6	Termijnen	<i>Awb faciliteert termijnen; wettelijk voorschrift kan het anders regelen:</i> Komt in veel eilandsverordeningen voor.	
3:7	Gegevensverstrekking	Niet aangetroffen.	
3:8	Vermelding adviseur	Niet aangetroffen.	

²¹ Borman 2019, p. 26 meent dat deze hele afdeling ‘probleemloos’ in een AwbBES kan worden opgenomen.

²² Zie de eerdergenoemde rechtspraak en literatuur bij afd. 3.2 Awb over onder meer het formele zorgvuldigheidsbeginsel. Zie over het motiveringsbeginsel hierna afd. 3.7 Awb, onder verwijzing naar rechtspraak en literatuur.

3:9	Vergewisplicht	Niet aangetroffen.	
3:9a	Schakelbepaling w.i.f.z.	N.v.t.	
3:49	Motivering via advies	Niet aangetroffen.	
3:50	Motiveren afwijking advies	<i>Overeenkomstig art. 3:50 Awb:</i> Art. 9 lid 2 Eilandsverordening Kinderdagverblijf (Sint Eustatius). <i>Alleen motiveringsplicht als afwijkt:</i> Art. 6 lid 2 en 18 lid 4 Eilandsverordening Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning St. Eustatius. <i>Afwijking advies meedelen aan adviesorgaan:</i> Art. 8 lid 2 Eilandsverordening georganiseerd overleg in ambtenarenzaken (Bonaire).	

Afdeling 3.4 Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (artikelen 3:10 t/m 3:18)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Algemeen	Geen schakelbepaling aangetroffen in BES-wetten. Diverse regelingen bevatten bij elkaar opgeteld wat lijkt op een uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de zin van afd. 3.4 Awb, maar dan (veel) beknopter.	Ja. In diverse eilandsverordeningen zijn regelingen aangetroffen die (bij elkaar opgeteld) neerkomen op wat in afd. 3.4 Awb is geregeld. Hieruit blijkt de behoefte aan een dergelijke regeling. Het is dan handig om gebruik te maken van een facultatieve standaardregeling zoals afd. 3.4 Awb dat biedt. De meerwaarde van één facultatieve standaardregeling in een AwbBES is harmonisatie van de huidige regelingen in de eilandsverordeningen, evt. aanvulling daarvan en wetgevingsefficiency. Als dit wordt opgenomen in een AwbBES is het verstandig om de WarBES aan te passen zodat geen bezwaar openstaat (vgl. art. 7:1 jo. afd. 3.4 Awb).

			Voorts vergt het afstemming met andere wetgeving, bijv. omtrent openbaarheid en bekendmaking (vgl. art. 3:11 Awb en Bekendmakingswet en Wet open overheid).
3:10	Toepasselijkheid (facultatief)	Niet aangetroffen.	
3:11	Terinzagelegging ontwerp te nemen besluit	Dit komt in verschillende regelingen terug. Soms gaat het dan overigens alleen om de terinzagelegging van het ontwerp van het te nemen besluit (en niet tevens om de daarop betrekking hebbende stukken). Zie: Art. 5 lid 2 Eilandsverordening afvalwater Bonaire; Art. 8 lid 1, 18 lid 1, 47 lid 1 Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire; Art. 12 lid 2 Monumentseilandsverordening Sint Eustatius 2020; Art. 4 lid 2 Verordening afvalstoffen Sint Eustatius 2021; Art. 4 lid 1, 11 lid 1 Verordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning openbaar lichaam Sint Eustatius 2020. Soms gaat het wel om terinzagelegging van het ontwerp en de daarop betrekking hebbende stukken: Art. 11 lid 2 Hinderverordening Bonaire; Art. 6 Crematiewet BES + bijv. art. 3 Crematiebesluit Bonaire.	
3:12	Publicatieblad, kennisgeven van het ontwerp	Publicatie en kennisgeven van het ontwerp komt in verschillende regelingen terug: Art. 5 lid 2 Eilandsverordening afvalwater Bonaire; Art. 8 lid 2, 18 lid 2, 47 lid 2 Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire; Art. 11 lid 2 en 12 Hinderverordening Bonaire; Art. 12 lid 2 Monumentseilandsverordening Sint Eustatius 2020; Art. 4 lid 3 Verordening afvalstoffen Sint Eustatius 2021; Art. 4 lid 3, 11 lid 2 Verordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning openbaar lichaam Sint Eustatius 2020;	

		Art. 6 Crematiewet BES + bijv. art. 3 Crematiebesluit Bonaire. De regelingen lopen uiteen in wat bij de kennisgeving wordt vermeld.	
3:13	Toezending ontwerp	Dit is bijna niet aangetroffen, zie voor een voorbeeld: Art. 11 lid 1 Hinderverordening Bonaire.	
3:14	Aanvulling ter inzage gelegde stukken	Niet aangetroffen.	
3:15	Inspraak / zienswijzen	Dit komt in verschillende regelingen terug. Zie: Art. 5 lid 3 Eilandsverordening afvalwater Bonaire; Art. 7, 9, 18 lid 3, 47 lid 4 Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire; Art. 14 Hinderverordening Bonaire; Art. 12 lid 2 Monumentseilandsverordening Sint Eustatius 2020; Art. 4 lid 3 Verordening afvalstoffen Sint Eustatius 2021; Art. 4 lid 2 (en latere leden), 11 lid 4 Verordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning openbaar lichaam Sint Eustatius 2020; Art. 6 Crematiewet BES + bijv. art. 3, 4 en 5 Crematiebesluit Bonaire. In plaats van 'zienswijzen' zoals de Awb dat noemt, gaat het in de regelingen om 'bezwaren'. Verder wisselt het, soms binnen een regeling, wie 'bezwaren' kunnen indienen; soms zijn dat belanghebbenden, vaker eenieder (iedereen).	
3:16	Termijn indienen zienswijzen en adviezen	De Awb gaat uit van een standaardtermijn van 6 weken, tenzij in een wettelijk voorschrift een langere termijn is bepaald. Dit komt in verschillende regelingen terug, de termijnen zoals genoemd in de regelingen verschillen (soms is de termijn korter dan 6 weken): Art. 5 lid 3 Eilandsverordening afvalwater Bonaire (30 dagen); Art. 9, 18 lid 3, 47 lid 4 Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire (30 dagen, 15 dagen, 30 dagen); Art. 14 lid 1 Hinderverordening Bonaire (maand); Art. 12 lid 2 Monumentseilandsverordening Sint Eustatius 2020 (6 weken); Art. 4 lid 3 Verordening afvalstoffen Sint Eustatius 2021 (4 weken); Art. 4 lid 2, 11 lid 4 Verordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning openbaar lichaam Sint Eustatius 2020 (6 weken);	

		Art. 6 Crematiewet jo. bijv. art. 3 en 4 Crematiebesluit Bonaire (6 weken).	
3:17	Verslag mondelinge inspraak	Dit is bijna niet aangetroffen, zie voor een voorbeeld: Art. 4 lid 9 Verordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning openbaar lichaam Sint Eustatius 2020.	
3:18	Beslistermijn	Een termijn komt in verschillende regelingen terug, de regelingen verschillen onderling. Zie: Art. 5 lid 4 Eilandsverordening afvalwater Bonaire; Art. 10, 19, 48 Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire; Art. 16 Hinderverordening Bonaire; Art. 5, 12 Verordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning openbaar lichaam Sint Eustatius 2020; Art. 6 Crematiewet jo. bijv. art. 5 Crematiebesluit Bonaire. Een enkele keer wordt geen concrete termijn genoemd, zie: Art. 12 lid 3 Monumentseilandsverordening Sint Eustatius 2020 noemt eigenlijk geen termijn, maar heeft het over ‘zo spoedig mogelijk’.	

Afdeling 3.5 Samenhangende besluiten (artikelen 3:19 t/m 3:33)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Algemeen	Geen schakelbepaling aangetroffen in BES-wetten. Afd. 3.5 Awb ziet – kort gezegd – op de coördinatie van samenhangende besluiten die genomen worden door verschillende bestuursorganen. Een dergelijke regeling is niet aangetroffen in eilandsverordeningen en BES-wetten. Wat wel voorkomt is bijv. een artikel over samenloop van een aanvraag bouwvergunning en sloopvergunning bij het bestuurscollege, zie art. 17 Bouwverordening Sint Eustatius 2022.	Nee. ²³ In de BES-wetten en eilandsverordeningen is geen regeling over samenhangende besluiten aangetroffen. Hieraan lijkt geen behoefte te bestaan. De bedoeling van afd. 3.5 Awb (althans de Wet samenhangende besluiten Awb) is het ontstaan van een wildgroei aan coördinatieregelingen in afzonderlijke wetten te voorkomen. ²⁴ De probleemstelling die ten

²³ In deze zin ook Borman 2019, p. 25.

²⁴ Zie de memorie van toelichting bij de Wet samenhangende besluiten Awb, *Kamerstukken II* 2006/07, 30980, nr. 3, p. 8; zie voorts over het doel van deze wet p. 3-4.

			grondslag ligt aan de facultatieve standaardregeling van afd. 3.5 Awb is in de BES niet aan de orde. Daar komt bij dat de BES in tegenstelling tot Europees Nederland slechts een bestuurslaag heeft.
3:19	Reikwijdte afd. 3.5	Niet aangetroffen.	
3:20	Kennisgeving	Niet aangetroffen.	
3:21	Reikwijdte paragraaf 3.5.3	Niet aangetroffen.	
3:22	Coördinerend bestuursorgaan	Niet aangetroffen.	
3:23	Bevorderen van doelmatige en samenhangende besluitvorming	Niet aangetroffen.	
3:24	Gelijktijdige aanvraag	Niet aangetroffen.	
3:25	Termijn	Niet aangetroffen.	
3:26	Vorbereidingsprocedure, UOV (afd. 3.4)	Niet aangetroffen.	
3:27	Toezening	Niet aangetroffen.	
3:28	Bezwaar of administratief beroep	Niet aangetroffen.	
3:29	Bevoegde rechter	Niet aangetroffen.	
3:30 - 3:33	[Vervallen]	N.v.t.	

Afdeling 3.6 Bekendmaking en mededeling (artikelen 3:40 t/m 3:45)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Algemeen	<i>Schakelbepaling:</i> Komt in BES-wetgeving niet voor.	

		<i>Materieel herhalen</i> Het materieel herhalen van bekendmakingsregels van de Awb komt wel voor: Art. 14b Wet ziekteverzekering BES; Art. 37 Wet algemene ouderdomsverzekering BES; Art. 24a Wet kinderbijslagvoorziening BES.	Ja.²⁵ Uit een oogpunt van codificatie van dit algemene beginsel van behoorlijk bestuur, maar ook van systematisering, is in de BES-wetgeving duidelijk behoefte aan toepassing van in ieder geval art. 3:40-3:43.
	Begrip	Een definitie komt in eilandsverordeningen niet voor; wel wordt regelmatig het Awb-begrip ‘bekendmaking’ of ‘mededeling’ vervangen door ‘(schriftelijk) kennisgeven’, ‘toezenden’, of varianten daarop; ook wordt ‘bekendmaking’ gebruikt in situaties dat er alleen nog maar een ontwerp bestaat.	Verschillende eilandsverordeningen kennen vormen van een openbare voorbereidingsprocedure, met eigen bekendmakingsregels.
3:40-3:43	Bekendmakingsregels algemeen	Een algemene eilandsverordening bekendmaking lijkt te ontbreken. ²⁶ Ter zake van beschikkingen en andere besluiten komen in de eilandsverordeningen uiteenlopende bekendmakingsregelingen voor.	Als afd. 3.4 ook voor de BES wordt ingevoerd (zie bespreking van dit onderwerp bij afd. 3.4) dan zal ook behoefte bestaan aan toepassing van art. 3:44.
3:44	Bekendmaking na toepassing afdeling 3.4	Verschillende eilandsverordeningen kennen vormen van een openbare voorbereidingsprocedure, met eigen bekendmakingsregels.	Een verplichting tot een
3:45	Rechtsmiddelverwijzing	Deze verplichting is ook opgenomen in de WarBES (art. 16 lid 4 en 56 lid 4). Ook in eilandsverordeningen komt zij sporadisch voor.	rechtsmiddelverwijzing (art. 3:45 Awb) staat al in de WarBES. Zij hoeft strikt genomen dus niet in een AwbBES te worden opgenomen, maar opneming van de bepaling van art. 3:45 Awb (onder schrapping van de genoemde WarBES-artikelen) is wetssystematisch wellicht beter.

²⁵ Borman 2019, p. 26, zegt dat opneming van deze afdeling “iets meer aanpassingswerk [vergt], maar evenmin ondenkbaar voor een eerste tranche [is].”

²⁶ Voor besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften geldt de Bekendmakingswet.

Afdeling 3.7 Motivering (artikelen 3:46 t/m 3:50)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Algemeen	<i>Schakelbepaling of verwijzing:</i> Komt in BES-wetgeving niet voor. In de BES-wetgeving komt een herhaling in de vorm van ‘met redenen omklede beschikking’ wel voor: Art. 7 Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES; Art. 7 Visserijwet BES. De beschikking bevat ‘de gronden waarop deze berust’: Art. 33 Wet algemene verzekering bijzondere ziektekosten BES.	Ja. ²⁷ In de BES-wetgeving is duidelijk behoefte aan toepassing van afd. 3.7 Awb. Zij geldt als ongeschreven recht in het Caribisch deel van het Koninkrijk. ²⁸ Uit een oogpunt van codificatie van dit algemene beginsel van behoorlijk bestuur, maar ook van systematisering, dient deze afdeling in een AwbBES te worden opgenomen.
	Begrip	
3:46	Eis van deugdelijke motivering	
3:47/3:48	Kenbare motivering	
3:49	Motivering via advies	
3:50	Motiveren afwijking advies	

²⁷ Borman 2019, p. 26, zegt dat opneming van deze afdeling “iets meer aanpassingswerk [vergt], maar evenmin ondenkbaar voor een eerste tranche [is].”

²⁸ Zie over het motiveringsbeginsel bijvoorbeeld de volgende rechtspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba: GHvJ 28 juni 2013, ECLI:NL:OGHACMB:2013:62, GHvJ 23 mei 2014, ECLI:NL:OGHACMB:2014:113, GHvJ 24 januari 2018, ECLI:NL:OGHACMB:2018:18, GHvJ 6 augustus 2018, ECLI:NL:OGHACMB:2018:229, GHvJ 17 september 2020, ECLI:NL:OGHACMB:2020:229, GHvJ 15 januari 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:12 en GHvJ 8 december 2022, ECLI:NL:OGHACMB:2022:159. Zie voor literatuur over het motiveringsbeginsel: Rogier 2012, p. 53; Rogier 2018, p. 99; De Haseth 2023, p. 121.

Hoofdstuk 4 Bijzondere bepalingen over besluiten

Titel 4.1 Beschikkingen (artikelen 4:1 t/m 4:20f)			
Onderwerp		Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Algemeen		Schakelbepaling in BES-wetten: Art. 1.5.1 lid 5, 2.4.1, 3.5 lid 3 Wet educatie en beroepsonderwijs BES; Art. 67, 69 Wet primair onderwijs BES. Titel 4.1 en 4.2 zijn van toepassing op de in de artikelen genoemde subsidies. Het komt voor dat een eilandsverordening of een BES-wet de regels over de indiening en de besluitvorming op een aanvraag (grotendeels) overlaat aan een lager wettelijk voorschrift, waaronder de beslistermijn. Zie bijvoorbeeld art. 5 Verordening personenvervoer Sint Eustatius 2022 en art. 3 Mediawet BES jo. art. 1 Mediaregeling BES.	Ja, er is behoefte aan het opnemen van regels over beschikkingen in een AwbBES.²⁹ De argumenten daarvoor zijn algemeen gezegd harmoniseren, systematiseren en het bieden van kenbare waarborgen. Blijkens de input van de klankbordgroep uit de BES bestaat daar ook behoefte aan de invoering van een algemene standaardregeling over beschikkingen. Hierna, bij de verschillende afdelingen en paragrafen binnen titel 4.1 Awb, wordt gedetailleerder aangegeven in hoeverre opnemen in een AwbBES gewenst is en waarom daaraan behoefte is.
Afdeling 4.1.1 De aanvraag (artikelen 4:1 t/m 4:6)			
4:1	Schriftelijk indienen	In de eilandsverordeningen komt het vereiste schriftelijk geregeld terug, zie onder meer: art. 2 lid 1 Bioscoopverordening Bonaire, art. 7 lid 1 Drank- en horecaverordening Bonaire, art. 23 lid 1 Eilandsverordening afvalstoffen Bonaire, art. 10 lid 1 Eilandsverordening afvalwater Bonaire, art. 16 Eilandsverordening Autobusdiensten Bonaire, art. 16 Eilandsverordening huurauto-diensten Bonaire, art. 4 lid 1 Eilandsverordening kinderopvang Bonaire, art. 19 lid 1 Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire, art. 25 lid 1 Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire, art. 10 lid 1 Monumentenverordening Bonaire, art. 6 lid 1 Hinderverordening Bonaire, art. 1c lid 1 Verordening marien milieu Bonaire, art. 7 lid 1 Visserijverordening	Ja, afdeling 4.1.1 opnemen in een AwbBES. Het is uit een oogpunt van harmonisatie en efficiency van de wetgever wenselijk de standaardregeling uit de Awb over te nemen. M.u.v. het artikel over de bevestiging van de elektronische aanvraag; vgl. hetgeen is opgemerkt over dat laatste bij afd. 2.3 Awb.

²⁹ In deze zin ook Ling Ket On en Verheij 2009, p. 43. Borman 2019, p. 26, zegt dat opnemings van afdeling 4.1.1 en 4.1.2 “iets meer aanpassingswerk [vergt], maar evenmin ondenkbaar voor een eerste tranche [is].”

		Saba, art. 35 lid 1 Verordening afvalstoffen Sint Eustatius 2021 en art. 18 lid 1 Verordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning openbaar lichaam Sint Eustatius 2020. BES-wetgeving waarin staat dat de aanvraag schriftelijk is: art. 18 Begrafeniswet BES, art. 5 lid 1 Monumentenwet BES, art. 3 lid 3 Vuurwapenwet BES, art. 5 lid 1 Wapenwet BES en art. 11.2 lid 1 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES. Het komt ook voor in de regelgeving dat de vorm van de aanvraag (schriftelijk) niet wordt benoemd. Zie voor een voorbeeld de Leerplichtwet BES (art. 8 en 9).	
4:2	Vereisten aanvraag	Eilandsverordeningen bevatten een met de Awb overeenkomende bepaling (al dan niet met een (iets) afwijkende formulering): art. 16 lid 1 en 20 Bouw- en woningverordening Bonaire (tezamen dekt dit geheel art. 4:2 Awb) en art. 10 lid 2 en 3 Eilandsverordening afvalwater Bonaire. Eilandsverordening heeft alleen art. 4:2 lid 2 Awb (al dan niet met een (iets) afwijkende formulering) overgenomen: art. 2 lid 2 Bioscoopverordening Bonaire, art. 23 lid 2 Eilandsverordening Afvalstoffen Bonaire, art. 19 lid 1 Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire, art. 25 lid 2 Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire, art. 10 lid 1 Monumentenverordening Bonaire (deze formulering wijkt sterker af van de Awb), art. 1c lid 2 en lid 3 Verordening marien milieu Bonaire, art. 35 lid 2 Verordening afvalstoffen Sint Eustatius 2021 en art. 18 lid 2 Verordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning openbaar lichaam Sint Eustatius 2020. Soms bevat een eilandsverordening een formulering waarin in meerdere of mindere mate elementen van art. 4:2 Awb zijn te herkennen, aangevuld met hele specifieke andere eisen: art. 7 lid 1-4 Drank- en horecaverordening Bonaire, art. 16 Eilandsverordening Autobusdiensten Bonaire, art. 16 Eilandsverordening huurauto-diensten Bonaire, art. 4 lid 2 Eilandsverordening kinderopvang Bonaire en art. 14 lid 2 Bouwverordening Sint Eustatius 2022.	

		Het komt ook voor dat een eilandsverordening verwijst naar te stellen algemene regels, zie: art. 6 lid 2 Hinderverordening Bonaire en art. 7 lid 1 Visserijverordening Saba. BES-wetgeving bevat eveneens verschillende constructies. In BES-wetgeving is soms art. 4:2 Awb letterlijk overgenomen, zie art. 11.3 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES. Soms staat in BES-wetgeving alleen dat de aanvrager zoveel mogelijk de van hem gevraagde inlichtingen en bescheiden verstrekt (zoals in 4:2 lid 2 Awb), zie art. 5 lid 1 Wapenwet BES en art. 2:6 lid 2 Wet financiële markten. Soms bevat de wet (alleen) specifieke vereisten, zie art. 18 Begrafeniswet BES, art. 1.4.1 lid 4 en 1.4.2 lid 4 Wet educatie en beroepsonderwijs BES, art. 72 lid 3 en 4 Wet primair onderwijs BES en art. 2.3 Wet studiefinanciering BES. Soms verwijst de wet (ook) naar een amvb, zie art. 5 lid 6 Warenwet BES, art. 6 lid 3 Wet algemene verzekering bijzondere ziektekosten BES, Wet arbeid vreemdelingen BES en art. 2:6 lid 3 Wet financiële markten BES.	
4:3	Persoonlijke gegevens en bedrijfsgegevens	Art. 13 Hinderverordening Bonaire heeft het alleen over bedrijfsgeheimen en beveiligingsgegevens.	
4.3a	Bevestiging elektronische aanvraag	Niet aangetroffen.	
4:4	Aanvraagformulier	Het komt voor dat in een eilandsverordening staat dat de aanvrager gebruik maakt van een door het bestuurscollege vastgesteld formulier, zie art. 14 lid 1 Bouwverordening Sint Eustatius 2022. Verschillende eilandsverordeningen verwijzen naar het vaststellen van algemene regels over o.m. de wijze van indiening van de aanvraag, zie art. 6 lid 2 Hinderverordening Bonaire (verwijst naar een eilandsbesluit h.a.m.) en art. 7 lid 1 Visserijverordening Saba (verwijst naar algemene regelen te stellen door het bestuurscollege).	

		Art. 10 Wet algemene ouderdomsverzekering BES heeft het over een door de minister beschikbaar gesteld aanvraagformulier. Idem art. 14 lid 1 Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES en art. 11 lid 2 Wet kinderbijslagvoorziening BES. Zie voor het vaststellen van een aanvraagformulier ook art. 2:6 lid 4 Wet financiële markten BES.	
4:5	Buiten behandeling	Eilandsverordeningen met een van art. 4:5 (lid 1) Awb afwijkende formulering: art. 10 lid 3 en 4 Eilandsverordening afvalwater Bonaire, art. 4 lid 3 en 4 Eilandsverordening kinderopvang Bonaire, art. 19 lid 2 Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire en art. 7 lid 5 Visserijverordening Saba. De variant komt voor met de consequentie ‘aanvraag niet ontvankelijk’, zie art. 8 lid 1 en 2 Drank- en horecaverordening Bonaire en art. 9 lid 2 sub a, lid 3 t/m 5 en lid 7 Hinderverordening Bonaire (redelijk complex systeem). Een enkele keer wordt wel de mogelijkheid van herstel geboden, maar staat in de eilandsverordening niet de consequentie van de buitenbehandelingstelling, zie art. 15 Bouwverordening Sint Eustatius 2022. BES-wetgeving met een qua formulering iets aangepast artikel t.o.v. art. 4:5 Awb: art. 11.4 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES en art. 2:7 Wet financiële markten BES. Daarnaast zijn er varianten in de BES-wetgeving die in meerdere of mindere mate inhoudelijk afwijken van art. 4:5 Awb. De aanvraag wordt soms niet in behandeling genomen als de verlangde gegevens niet zijn verstrekt, in de wet is geen herstelmogelijkheid opgenomen, zie art. 5 lid 6 Warenwet BES. Zie ook art. 5 lid 5 en 6 Wet arbeid vreemdelingen BES en art. 81 lid 2 Wet primair onderwijs BES. Een enkele keer wordt wel de mogelijkheid van herstel geboden, maar staat in de wet niet de buitenbehandelingstelling, zie art. 1.4.1 lid 5 Wet educatie en beroepsonderwijs BES.	

		Wat ook voorkomt is de constructie ‘niet geacht te zijn ingediend’ als de verlangde gegevens niet worden verstrekt, zie art. 3 lid 2 Wet ter beschikking stellen arbeidskrachten BES.	
4:6	Herhaalde aanvraag	In BES-wetten komen soms sterk op art. 4:6 Awb gelijkende bepalingen voor: art. 8 Wet toelating en uitzetting BES en art. 11.5 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES.	
Afdeling 4.1.2 De voorbereiding (artikelen 4:7 t/m 4:12)			
4:7	Horen aanvrager	Art. 5 lid 2 Bioscoopverordening Bonaire bevat een van Awb afwijkende formulering. Zie ook: art. 6 lid 4 Leerplichtverordening Saba. Het komt geregeld voor dat een eilandsverordening geen enkele bepaling over horen of een zienswijze bevat (zowel niets over het horen van de aanvrager als niets over het horen van andere belanghebbenden). Zie voor een voorbeeld de Drank- en horecaverordening Bonaire. Art. 11.6 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES bevat een formulering die met de Awb overeenkomt. Art. 8 lid 3 en art. 9 lid 3 Leerplichtwet BES bevatten een van de Awb afwijkende formulering.	Ja, afdeling 4.1.2 opnemen in een AwbBES. Normen omtrent horen gelden al als ongeschreven recht in CN (via het formele zorgvuldigheidsbeginsel)³⁰ en soms op basis van regelgeving, en het is uit een oogpunt van kenbaarheid van recht en goed bestuur wenselijk dit in algemene zin te codificeren in een AwbBES. De uitzondering op de hoorplicht bij financiële beschikkingen uit 4:12 Awb moet niet overgenomen worden. Dat artikel gaat uit van herstel van niet horen in de bezwaarfase en een stelsel van verplicht bezwaar (zie art. 7:1 Awb). In de WarBES is de bezwaarfase echter facultatief (zie art. 54 en 55).
4:8	Horen (derde) belanghebbenden	Een enkele keer bevat een eilandsverordening de bewoordingen dat bij intrekken gehoord/opgeroepen moet worden, meer regelt de verordening niet. Zie art. 29 lid 2 Bouw- en woningverordening Bonaire. Zie ook art. 11 lid 2 Monumenteneilandsverordening Sint Eustatius 2020.	

³⁰ Zie GHvJ 29 november 2004, ECLI:NL:OGHNAA:2004:BF3228, r.o. 2.1.1.1: “Het horen van belanghebbenden kan uit een oogpunt van zorgvuldigheid vereist zijn bij het geven van een beschikking, als waar het hier om gaat. Van horen kan worden afgezien, indien betrokkene eerder in de gelegenheid is gesteld een zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan.” Zie ook in gelijke zin: GHvJ 29 november 2004, ECLI:NL:OGHNAA:2004:BF5204, r.o. 2.3.1. Zie voor rechtspraak en literatuur over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het formele zorgvuldigheidsbeginsel, hetgeen hiervoor bij afd. 3.2 Awb aan de orde is gekomen.

		Een aantal eilandsverordeningen bevat het systeem van een ontwerpbeschikking die ter inzage wordt gelegd en bedenkingen of bezwaren van belanghebbenden. Zie bijv. de Hinderverordening Bonaire. Dat lijkt sterk op een UOV; zie ter zake afd. 3.4 Awb. Daarnaast zijn er verschillende andere varianten aangetroffen. Zie art. 19 lid 3 en lid 5 Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire dat het ter inzage leggen van de aanvraag en de mogelijkheid voor belanghebbenden om bedenkingen schriftelijk in te dienen regelt. Een systeem dat daarop lijkt is dat van art. 16 Drank- en Horecaverordening Sint Eustatius 2022, zij het dat als er bezwaren kenbaar worden gemaakt een onderzoek door het bestuur wordt ingesteld en de naaste burens worden gehoord op grond van art. 17. Zie ook de Hinderverordening Bovenwindse Eilanden, art. 4 en 5. In BES-wetgeving komt het voor dat de bepaling uit de Awb is overgenomen, zie art. 11.7 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES. Art. 8 lid 3 en 9 lid 3 Leerplichtwet BES bevat een van de Awb afwijkende formulering.	
4:9	Horen schriftelijk of mondeling	Art. 11.8 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES; uit Awb overgenomen.	
4:10	[Vervallen]	N.v.t.	
4:11	Uitzonderingen op hoorplicht	Art. 11.9 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES; uit Awb overgenomen.	
4:12	Geen hoorplicht bij financiële beschikkingen	Niet aangetroffen.	
Afdeling 4.1.3 Beslistermijn (artikelen 4:13 t/m 4:15)			
§ 4.1.3.1 Beslistermijn			
4:13	Beslistermijn	In eilandsverordeningen wordt een specifieke beslistermijn genoemd, zie bijv.: art. 2 lid 3 Bioscoopverordening Bonaire, art. 21 lid 1 sub a Bouw- en woningverordening Bonaire, art. 23 lid 3 sub a Eilandsverordening	Ja, § 4.1.3.1 opnemen in een AwbBES. Het is uit een oogpunt van harmonisatie en efficiency van de wetgever wenselijk de

	Afvalstoffen Bonaire, art. 16 lid 1 Eilandsverordening afvalwater Bonaire, art. 19 lid 7 Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire, art. 25 lid 3 sub a Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire, art. 16 lid 1 sub a Hinderverordening Bonaire (art. 9 lid 1 bevat een beslistermijn over ontvankelijkheid), art. 10 lid 4 Monumentenverordening Bonaire, art. 16 Bouwverordening Sint Eustatius 2022, art. 36 lid 1 Verordening afvalstoffen Sint Eustatius 2021 en art. 18 lid 3 Verordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning openbaar lichaam Sint Eustatius 2020. Soms is de beslistermijn niet gekoppeld aan de ontvangst van de aanvraag, maar aan de datum van een uitgebracht advies, zie bijvoorbeeld: art. 6 lid 1 Eilandsverordening kinderopvang Bonaire en art. 6 Basis Eilandsverordening Kinderopvang Sint Eustatius 2018. Het komt een enkele keer voor dat een eilandsverordening uitgaat van het systeem dat als niet binnen de termijn is beslist de aanvraag wordt geacht te zijn afgewezen/geweigerd. Zie bijvoorbeeld: art. 10 lid 4 Monumentenverordening Bonaire, art. 5 lid 2 Subsidieverordening 2000 Bonaire en art. 6 lid 3 sub e Leerplichtverordening Saba. In BES-wetten komt het voor dat art. 4:13 Awb goeddeels (maar met een langere redelijke termijn) wordt overgenomen, zie: art. 11.10 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES, Verder komt het voor dat een BES-wet een specifieke termijn noemt. Voorbeelden: art. 4.41 lid 2 en 4.66 lid 5 Douane- en accijnswet BES, art. 5 lid 2 Monumentenwet BES, art. 3 lid 3 Vuurwapenwet BES, art. 5 lid 2 Wapenwet BES, art. 5 lid 10 Wet arbeid vreemdelingen BES, art. 1.4.1 lid 6, 1.4.2 lid 5 en 1.6.1 lid 2 Wet educatie en beroepsonderwijs BES, art. 2:8 lid 1 Wet financiële markten BES, art. 12 Wet kinderbijslagvoorziening BES (noemt in lid 1 een redelijke termijn, lid 2 bepaalt dat deze i.i.g. is verstreken na 8 weken na ontvangst van de aanvraag) en art. 2.8 lid 4 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES.	standaardregeling uit de Awb grotendeels over te nemen. Bij opnemen in de AwbBES verdient het wel aanbeveling de regeling van de beslistermijn toe te snijden op de context van de BES-eilanden, denk aan de lengte van de redelijke termijn.
--	--	---

		Een enkele keer gaat een BES-wet uit van het systeem dat als niet binnen de termijn is beslist, de vergunning geacht wordt te zijn geweigerd; art. 3 lid 3 Wet ter beschikking stellen arbeidskrachten BES.	
4:14	Vertraging	Het komt voor dat een eilandsverordening bepaalt dat de beslistermijn door het bestuursorgaan verlengd (dan wel verdaagd) kan worden, dat raakt aan art. 4:14 en 4:15 Awb, zie bijv.: art. 21 lid 1 sub b Bouw- en woningverordening Bonaire, art. 23 lid 3 sub b Eilandsverordening Afvalstoffen Bonaire, art. 16 lid 2 Eilandsverordening afvalwater Bonaire, art. 6 lid 2 Eilandsverordening kinderopvang Bonaire, art. 19 lid 8 Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire, art. 25 lid 3 sub b Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire, art. 16 lid 2 Hinderverordening Bonaire, art. 16 lid 1 Bouwverordening Sint Eustatius 2022, art. 36 lid 2 Verordening afvalstoffen Sint Eustatius 2021 en art. 18 lid 3 Verordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning openbaar lichaam Sint Eustatius 2020. Voorbeelden van BES-wetgeving waarin een (min of meer) met de Awb gelijklopende bepaling is overgenomen: art. 4.41 lid 3 en 4.66 lid 6 Douane- en Accijnswet BES, art. 11.11 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES, art. 1.4.1 lid 6 en 1.6.1 lid 2 Wet educatie en beroepsonderwijs BES, art. 2:8 lid 2 Wet financiële markten BES en art. 12 lid 3 Wet kinderbijlagvoorziening BES. Soms wijkt de wet wat meer af, zie bijv. art. 2.8 lid 4 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES.	
4:15	Opschorting	Het komt voor dat een eilandsverordening bepaalt dat de beslistermijn door het bestuursorgaan verlengd (dan wel verdaagd) kan worden, dat raakt aan art. 4:14 en 4:15 Awb, zie hierboven bij art. 4:14 Awb. In BES-wetgeving komt het voor dat de bepaling uit de Awb is overgenomen. Zie: art. 11.12 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES en art. 2:9 Wet financiële markten BES.	

§ 4.1.3.2 Dwangsom niet tijdig beslissen (artikelen 4:16 t/m 4:20)			
4:16	[Vervallen]	N.v.t.	Nee, § 4.1.3.2 niet opnemen in een AwbBES. In de BES-wetten en eilandsverordeningen is geen regeling over een dwangsom bij niet tijdig beslissen aangetroffen. Hieraan lijkt geen behoefte te bestaan. Overigens is het ook de vraag of dit uitvoerbaar op de BES-eilanden. ³¹
4:17	Dwangsom	Niet aangetroffen.	
4:18	Vaststelling	Idem.	
4:19	Bezwaar/beroep	Idem.	
4:20	Terugvordering	Idem.	
§ 4.1.3.3 Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen (artikelen 4:20a t/m 4:20f)			
4:20a	Reikwijdte	Niet aangetroffen.	Ja, § 4.1.3.3 opnemen in een AwbBES. Hoewel de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen nauwelijks is aangetroffen, is het opnemen van een facultatieve standaardregeling of het reserveren van een plek daarvoor wenselijk. Het hebben van een facultatieve standaardregeling heeft als voordeel dat deze niet automatisch geldt over de hele linie van het bestuursrecht, maar daar waar wenselijk van toepassing kan worden verklaard. Opnemen van een facultatieve standaardregeling van de <i>lex silencio positivo</i> in een AwbBES vergt afstemming met de WarBES (zie bijv. art. 8:55f Awb).

³¹ Borman 2019, p. 25.

4:20b	Van rechtswege	Art. 4b Wet vestiging bedrijven BES bevat een bepaling die overeenkomt met art. 4:20b Awb. Art. 5 lid 2 Monumentenwet BES bevat een summiere regeling van de <i>lex silencio positivo</i> in de laatste zin van dit artikellid: “Een vergunning als bedoeld in het eerste lid wordt schriftelijk verzocht. Het bestuurscollege beslist op het verzoek binnen zes maanden na de datum van ontvangst. <i>Indien hij zijn beslissing niet binnen zes maanden ter kennis van de verzoeker heeft gebracht wordt de vergunning geacht te zijn verleend.</i> ” (cursivering SZ/PH)	
4:20c	Bekendmaking	Art. 4c lid 1 en 2 Wet vestiging bedrijven BES bevat een bepaling die overeenkomt met art. 4:20c Awb.	
4:20d	Dwangsom	Niet aangetroffen.	
4:20e	Voorschriften	Art. 4c lid 3 Wet vestiging bedrijven BES bevat een bepaling die raakt aan art. 4:20e Awb.	
4:20f	Wijziging/intrekking	Art. 4c lid 3 Wet vestiging bedrijven BES bevat een bepaling die raakt aan art. 4:20f Awb.	

Titel 4.2 Subsidies (artikelen 4:21 t/m 4:80)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Algemeen	<i>Eilandsverordeningen</i> Alle drie de eilanden kennen algemene subsidieverordeningen. Hoewel van verschillende leeftijd, zijn zij alle van na de invoering van de subsidietitel in de derde tranche Awb (1998). Zij bevatten dan ook tal van bepalingen die overeenkomen met wat in de Awb in Titel 4.1 Awb is geregeld (schriftelijke aanvraag, vereisten aanvraag, beslistermijn). Ook bevatten zij in wisselende mate bepalingen over bezwaar, beroep en toezicht.	Nee, niet op dit moment; op termijn wel. ³² Kern van de opneming, in de Awb, is de democratisch-rechtsstatelijke normering van het instrument subsidie: de eis van een wettelijke grondslag, en het bieden c.q. eisen van grondslagen voor subsidieverplichtingen. ³³ Daarnaast brengt de subsidietitel uiteraard

³² Ling Ket On en Verheij 2009, p. 43, zijn voor een gefaseerde invoering van de Awb en merken over de subsidietitel op: “het is zeer wel denkbaar om bijvoorbeeld eerst (...) in te voeren, zonder meteen ook de hele subsidietitel (...) in te voeren.”

³³ PG Awb III, p. 167 e.v.

		In het kader van dit onderzoek is alleen gekeken naar deze algemene subsidieverordeningen. Bonaire en Sint Eustatius kennen bijvoorbeeld ook een specifieke Verhuursubsidieverordening. <i>BES-wetgeving</i> In enkele BES-wetten wordt geschakeld naar Titel 4.2 Awb (Titel 4.1 en 4.2 zijn van toepassing op de in de artikelen bedoelde subsidies): Art. 1.5.1 lid 5, 2.4.1, 3.5 lid 3 Wet educatie en beroepsonderwijs BES; Art. 67, 69 Wet primair onderwijs BES. Verder komt nog sporadisch een verwijzing voor: Art. 1.1 Bijlage bij Regeling controleprotocol EOZ BES (alleen een verwijzing naar een financieel verslag zoals bedoeld in art. 4:76 Awb); Art. 18 Tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang Caribisch Nederland ('onverminderd artikel 4:48 Awb' intrekken/wijzigen). Ook vindt een enkele keer herhaling plaats: Art. 5.1 Wet elektriciteit en drinkwater (bevoegdheid voor minister om subsidie te verlenen en opsomming wat in een subsidiebeschikking wordt opgenomen). Ten slotte komen ook subsidiebevoegdheden voor waarvoor geen enkele (wettelijke) normering geldt: Art. 13 Wet op de Kamers van Koophandel en Nijverheid BES ("De Kamers kunnen aan instellingen die een algemeen belang van handel en nijverheid bevorderen subsidie verlenen").	harmonisatie en systematisering van begrippen en bepalingen. Aan de eerste doelstelling is bij de algemene subsidieverordeningen van de eilanden voldaan, en er is dan ook geen reden om de subsidietitel van de Awb uit een oogpunt van goed bestuur en waarborgen voor de burger op dit moment al in te voeren. Blijkens de klankbordgroep uit de BES is het ook de vraag in hoeverre alle (gedetailleerde) regels uit Titel 4.2 Awb op dit moment uitvoerbaar zijn op de BES-eilanden. Ook uit de BES-wetgeving komt geen grote behoefte aan toepassing van de subsidietitel naar voren. Op termijn kan het uit een oogpunt van harmonisatie en systematisering wel degelijk nuttig zijn Titel 4.2 in een AwbBES op te nemen; tot dat moment kan in de BES-wetgeving worden volstaan met schakelen naar Titel 4.2 Awb.
Afd. 4.2.1 (4:21 t/m 4:24)	Inleidende bepalingen	Subsidieverordening Bonaire 2000: - Definitie subsidie wijkt af van Awb (art. 1); - Geen definitie plafond; - Geen wettelijke grondslag vereist; - Verslaglegging door bestuursorgaan niet aangetroffen. Subsidieverordening Saba 2012: - Definitie subsidie komt overeen met Awb (art. 1);	

		- Geen definitie plafond; - Geen wettelijke grondslag vereist; - Verslaglegging door bestuursorgaan niet aangetroffen. Subsidieverordening Sint Eustatius 2020: - Definitie subsidie wijkt af (art. 1); - Geen definitie plafond; - Geen wettelijke grondslag vereist; - Verslaglegging door bestuursorgaan niet aangetroffen. <i>Opm:</i> De Awb vereist een grondslag in een wettelijk voorschrift voor het verstrekken van subsidies (art. 4:23 Awb); de eilandsverordeningen bevatten allemaal een bepaling waarin de algemene bevoegdheid staat/wordt gegeven tot het verstrekken van subsidies.	
Afd. 4.2.2 (4:25 t/m 4:28)	Subsidieplafond	Subsidieverordening Bonaire: - Niet aangetroffen. Subsidieverordening Saba: - Niet aangetroffen. Subsidieverordening Sint Eustatius: - Art. 3 gaat over het vaststellen van een subsidieplafond (legt daarbij een koppeling met ruimte in de begroting, art. 2) en bepaalt als dat wordt vastgesteld dat wordt aangegeven hoe het beschikbare bedrag wordt verleend.	
Afd. 4.2.3 (4:29 t/m 4:36)	Subsidieverlening	Subsidieverordening Bonaire: - Art. 6 heeft het over verlenen en vaststellen, maar dat is niet de nader uitgewerkte systematiek (althans dat is niet zo uitvoerig in twee afdelingen uitgewerkt als in de Awb), het gaat om een subsidietoekenningsbesluit blijkens art. 7. - De figuur van het contract is aangetroffen, 4 typen contracten (art. 1, art. 8, art. 10 werkt het zorgcontract uit, art. 12), vgl. art. 4:36 Awb. - Art. 9 gaat over de weigering en de weigeringsgronden lopen deels parallel aan art. 4:35 Awb. Subsidieverordening Saba:	

		- In art. 1 (definitie) wordt ‘subsidieverlening en vaststelling’ aangeduid als een besluit tot verlenen; het gaat niet om een systematiek met 2 typen besluiten. - Hoofdstuk 3 gaat over weigeringsgronden (zie het bondige artikel 11). - Hoofdstuk 4 gaat over ‘verlening en vaststelling’; het lijkt om een samengesteld begrip te gaan. Overigens wordt in artikel 12 in leden 1-3 gesproken over vaststellen; in lid 4 over verlenen. Ook in art. 14 worden de termen door elkaar gebruikt. - Uitvoeringsovereenkomst niet aangetroffen. Subsidieverordening Sint Eustatius: - Kent niet, althans zo lijkt het in het overgrote deel van de verordening, de systematiek verlening/vaststelling, maar toekenning; er wordt gewerkt met ‘een voorlopig besluit over de aanvraag’ en een definitief besluit. De verordening bevat bepalingen over wat het toekenningsbesluit moet bevatten en daaraan kunnen voorwaarden verbonden worden (art. 9, 10, 17,18). Weigeringsgronden komen ook voor (art. 11, 19; zie over weigering ook art. 4). Overigens komen her en der wel de woorden verlening (bijv. kop Hoofdstuk III), vaststelling en vaststellingsbeschikking (zie bijv. ‘plots’ in Hoofdstuk V, art. 22) voor. - Kent net als 4:36 Awb een overeenkomst, nl. prestatieovereenkomst (art. 1, 5 lid 4).	
Afd. 4.2.4 (4:37 t/m 4:41)	Verplichtingen van de subsidie-ontvanger	Subsidieverordening Bonaire: - Art. 7 lid 1 bepaalt dat er voorwaarden verbonden kunnen worden (verder niks). Subsidieverordening Saba: - Zie hoofdstukken 5 (Verplichtingen subsidie-ontvanger) en 6 (Verantwoording van de subsidie). Subsidieverordening Sint Eustatius: - Zie art. 4, 9, 10, 17, 18; de verordening heeft het over ‘voorwaarden’ en niet over ‘verplichtingen’.	

		- Art. 9 bevat naast de algemene bepaling dat er voorwaarden kunnen worden verbonden aan de taaksubsidie (lid 2), een beschrijving van het werkprogramma als voorwaarde (lid 3 en 4) en de verantwoording van de financiën en voortgang als voorwaarde (lid 5). Vgl. art. 17 voor de evenementensubsidie. - Art. 12 bevat voor de taaksubsidie medewerkingsplichten voor de instelling die de subsidie ontvangt. Vgl. art. 20 voor de evenementensubsidie. - Hoofdstuk V (art. 22 t/m 24) bevat extra regels over de verantwoording van de subsidie door de ontvanger.	
Afd. 4.2.5 (4:42 t/m 4:47)	Subsidievaststelling	Subsidieverordening Bonaire: - Zie hierboven. Subsidieverordening Saba: - Zie hierboven. Wel de term ‘vaststelling’, niet zozeer de invulling die de Awb hanteert. Subsidieverordening St.Eustatius: - Zie hierboven, lijkt een andere systematiek.	
Afd. 4.2.6 (4:48 t/m 4:51)	Intrekking en wijziging	Subsidieverordening Bonaire: - Art. 7 lid 2 gaat over wijzigen, art. 8 over intrekken. Subsidieverordening Saba: - Geen regeling intrekking en wijzigen. Wel constructie besluit tot terugbetalen, zie art. 16 lid 2. Subsidieverordening Sint Eustatius: - Art. 4, 9 lid 7, 11, 17 lid 4, 19 gaan over intrekken en wijzigen.	
Afd. 4.2.7 (4:52 t/m 4:57)	Betaling en terugvordering	Subsidieverordening Bonaire: - Art. 8 gaat over terugvorderen. Art. 11 over uitkeren van de subsidie. Subsidieverordening Saba: - Zie hierboven. Art. 16 lid 2: constructie besluit tot terugbetalen. Art. 14 gaat over de betaling van de subsidie. Subsidieverordening Sint Eustatius: - Art. 4 gaat over terugvorderen. Art. 10 lid 1 sub d en art. 18 lid 1 sub e gaan over betaling.	

Afd. 4.2.8 (4:58 t/m 4:80)	Per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen	Subsidieverordening Bonaire: - Zo uitgebreid als in Awb niet aangetroffen. Subsidieverordening Saba: - Zo uitgebreid als in Awb niet aangetroffen. Subsidieverordening Sint Eustatius: - Zo uitgebreid als in Awb niet aangetroffen.	
--	--	---	--

Titel 4.3 Beleidsregels (artikelen 4:81 t/m 4:84)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Algemeen	Geen schakelbepaling aangetroffen in BES-wetten.	Ja, het is wenselijk een definitie en een materiële regeling van beleidsregels op te nemen in een AwbBES. Zie voor wat betreft de definitie hetgeen reeds is opgemerkt bij art. 1:3 lid 4 Awb.³⁴ De materiële normen komen niet (als zodanig) terug in de regelgeving, maar gelden al (deels) als ongeschreven recht in CN.³⁵ Het is uit een oogpunt van kenbaarheid van recht en goed bestuur wenselijk hen te codificeren in een AwbBES. Dit heeft een nauw verband met de behoefte aan codificatie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur over zorgvuldigheid, belangenafweging en motivering (zie ter zake afd. 3.2 en 3.7 Awb).

³⁴ De definitie geldt al als ongeschreven recht in CN. Zie Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 31 juli 2018, ECLI:NL:OGEABES:2018:53, onder verwijzing naar de Awb.

³⁵ Zo geldt de norm van art. 4:84 Awb als ongeschreven recht in CN: zie GHvJ 22 november 2016, ECLI:NL:OGHACMB:2016:191. Vgl. GHvJ 16 september 2020, ECLI:NL:OGHACMB:2020:203 en Gerecht in eerste aanleg van Curaçao 30 november 2022, ECLI:NL:OGEAC:2022:314. Zie ter zake De Haseth 2023, p. 120.

			Blijkens de klankbordgroep uit de BES bestaat daar ook behoefte aan de invoering van een algemene regeling over beleidsregels.
4:81	Bevoegdheid tot vaststellen beleidsregels	Niet als zodanig aangetroffen in regelgeving. Wel bevatten verschillende regelingen een bepaling over het opstellen van 'beleid' dan wel 'plannen' met hoofdlijnen van beleid. Zie bijv. art. 2 Monumentenverordening Bonaire voor het monumentenplan en art. 3 Verordening afvalstoffen Sint Eustatius 2021 voor het afvalstoffenplan. Zie bijv. ook art. 1.4 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES over het milieubeleidsplan.	
4:82	Motivering	Niet aangetroffen in regelgeving; vgl. eerdere bevindingen t.a.v. motivering (bij o.m. afd. 3.7).	
4:83	Vermelding wettelijk voorschrift	Niet aangetroffen.	
4:84	Handelen volgens beleidsregel	Niet als zodanig aangetroffen in regelgeving. Wel is er (sporadisch) iets aangetroffen dat in heel algemene zin raakt aan de gedachte van art. 4:84 Awb dat een bestuursorgaan zich aan beleid dient te houden, maar dan zonder de uitzonderingsformule 'tenzij wegens bijzondere omstandigheden onevenredig'. Zie bijvoorbeeld de hele algemene notie over het weigeren van een vergunning als het nationale of internationale beleid dat eisen in art. 2 Luchtvaartwet BES. Zie in dit verband ook art. 1.4 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES. Dit artikel gaat over het milieubeleidsplan op te stellen door de minister over het in de openbare lichamen te voeren milieubeleid. Lid 11 bepaalt: 'Ieder bestuursorgaan houdt rekening met het geldende milieubeleidsplan bij het uitoefenen van een bevoegdheid krachtens deze wet'.	

Titel 4.4 Bestuursrechtelijke geldschulden (artikelen 4:85 t/m 4:125)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Algemeen	<i>Eilandsverordeningen</i> In eilandsverordeningen komt het voor dat wordt verwezen naar de hierna aan te halen BES-wetgeving. Eveneens komt nadere uitwerking m.b.t. de invordering voor in lagere regelgeving. Zie voor een voorbeeld waarin dit allebei voorkomt in een artikel: Eilandsverordening afvalwaterheffing Bonaire 2023, waarin is bepaald: “Artikel 10 Wijze van Invordering 1. De schuld ontstaan op grond van deze eilandsverordening is invorderbaar met toepassing van artikelen 67 tot en met 85 Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onder verwijzing naar de artikelen 8.44 tot en met 8.51 van de Belastingwet BES. 2. Bij eilandsbesluit houdende algemene maatregelen kunnen nadere regels worden gesteld over invordering van de heffing en de toepassing van de (dwang)invorderingsmaatregelen, bedoeld in het eerste lid.” <i>Schakelbepaling in BES-wetten:</i> Art. 22a Pensioenwetwet BES ziet op het opleggen van een geldboete. Lid 4 aanhef en sub a t/m c: “De artikelen 4:97, 4:98 en 4:116 (...) van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat: (...)”: dit zijn Awb-artikelen over verzuim, wettelijke rente en executoriale titel dwangbevel. Art. 140 Wet openbare lichamen BES, dat gaat over bestuursdwang, bepaalt in lid 4 dat art. 4:116 Awb van overeenkomstige toepassing is (met dien verstande dat voor Rv moet worden gelezen Rv BES). Vgl. art. 141 lid 3 en art. 177 lid 5 (overigens zonder de ‘dien verstande’). Art. 10.3 lid 1 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES verklaart Titel 4.4 Awb van toepassing op toezicht en handhaving in	Nee, althans niet op korte termijn of niet in deze vorm.³⁶ Dit is een onderwerp waarvan het de vraag is of overname van de titel uit de Awb in een AwbBES (met gelding over de hele linie van het bestuursrecht) op dit moment uitvoerbaar is op de BES-eilanden. Blijkens de input van de klankbordgroep uit de BES bestaat daar wel behoefte aan de invoering van – op maat gemaakte – regels over deelonderwerpen zoals een executoriale titel en verjaring (afd. 4.4.3 en § 4.4.4.2 Awb).

³⁶ Borman 2019, p. 25, schrijft: “Aannemelijk lijkt dat regels over (...) bestuursrechtelijke geldschulden geen deel moeten uitmaken van een eerste tranche en wellicht moeten sommige regels worden vereenvoudigd tot een ‘Awb light’.”

		het kader van deze wet, ‘met dien verstande (...)’. De ‘dien verstande’ ziet er met name op dat moet worden gelezen dollars i.p.v. euro en BW BES/Rv BES i.p.v. BW/Rv; art. 4:120 lid 2 Awb is niet van toepassing. Invorderingsregimes (algemeen) die samenhangen met belastingen en waarin niet naar de Awb wordt verwezen: Belastingwet BES, hoofdstuk VIII, titel 5; Wet financiën openbare lichamen BES, hoofdstuk IV, par. 4; Eilandsverordeningen m.b.t. (invordering) belastingen, bijv.: Invorderingsverordening Bonaire en Invorderingsverordening Sint Eustatius. Opm: Opvallend is dat art. 4:116 Awb (executoriale titel dwangbevel) in twee wetten ‘separaat’ van toepassing of van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, maar dat de andere artikelen rondom het dwangbevel (de artikelen 4:114-4:115 en 4:117-4:124 Awb) niet van (overeenkomstige) toepassing worden verklaard.	
Afd. 4.4.1 (4:85 t/m 4:96)	Vaststelling en inhoud van de verplichting tot betaling	Art. 35 lid 4 sub b Hinderverordening Bonaire: “Alle uit de invordering voortvloeiende kosten zijn voor rekening van de overtreder.” Dat is vergelijkbaar met art. 4:91 lid 1 Awb. Retributieverordening Saba 2007, art. 23 bevat ook een met art. 4:91 lid 1 Awb vergelijkbare regeling. Art. 10 lid 1 sub d Subsidieverordening Sint Eustatius 2020: “Een voorlopig en definitief besluit om de subsidie toe te kennen bevat in ieder geval: (...) d. het toegekende subsidiebedrag en de wijze van betaling, alsmede de eventuele termijnen van betaling en de subsidieperiode (...)” Vgl. art. 18 lid 1 sub e voor de evenementensubsidie. Belastingwet BES, hoofdstuk VIII, titel 5, bevat bepalingen over invordering (betaling aan b.o.) ter zake. Wet financiën openbare lichamen BES, hoofdstuk IV, par. 4, bevat bepalingen over invordering (betaling aan b.o.) ter zake. Deels verwijzing naar Belastingwet BES, maar ook bijv. naar belastingverordeningen.	

Afd. 4.4.2 (4:97 t/m 4:103)	Verzuim en wettelijke rente	Belastingwet BES, hoofdstuk VIII, titel 5, bevat bepalingen over invordering (betaling aan b.o.) ter zake. Wet financiën openbare lichamen BES, hoofdstuk IV, par. 4, bevat bepalingen over invordering (betaling aan b.o.). Deels verwijzing naar Belastingwet BES, maar ook bijv. naar belastingverordeningen.	
Afd. 4.4.3 (4:104 t/m 4:111)	Verjaring	Art. 26 Retributieverordening Saba 2007 bevat een verjaringstermijn. Zie ook op deze wijze: artikel 13 Eilandsverordening van de 28 ^e mei 2004 ter Identificatie en Registratie van Vee en Huisdieren Saba en artikel 26 Eilandsverordening Havenfaciliteiten Saba 2005. Belastingwet BES, hoofdstuk VIII, titel 5, bevat bepalingen over invordering (betaling aan b.o.) ter zake. Wet financiën openbare lichamen BES, hoofdstuk IV, par. 4, bevat bepalingen over invordering (betaling aan b.o.). Deels verwijzing naar Belastingwet BES, maar ook bijv. naar belastingverordeningen.	
Afd. 4.4.4 (4:112 t/m 4:124)	Aanmaning en invordering bij dwangbevel	Art. 35 lid 4 sub a Hinderverordening Bonaire: “Het bestuurscollege kan de verschuldigde dwangsom bij dwangbevel invorderen.” Art. 23 Retributieverordening Saba 2007 bevat een regeling over de invordering bij dwangbevel van de kosten van bestuursdwang. Zie 24 lid 5 voor invorderen bij dwangbevel van de kosten van een dwangsom. Zie ook op deze wijze: artikel 10 en 11 lid 5 Eilandsverordening van de 28 ^e mei 2004 ter Identificatie en Registratie van Vee en Huisdieren Saba (invordering kosten bestuursdwang en dwangsom) en artikel 23 en 24 lid 5 Eilandsverordening Havenfaciliteiten Saba 2005 (invordering kosten bestuursdwang en dwangsom). Belastingwet BES, hoofdstuk VIII, titel 5, bevat bepalingen ter zake, zij het dat deze wet louter ziet op invordering (betaling aan b.o.) ter zake. Monumentenwet BES, art. 11 bevat een regeling over dwangbevel en executoriale titel. Wet financiën openbare lichamen BES, hoofdstuk IV, par. 4, bevat bepalingen over invordering (betaling aan b.o.) ter zake. Deels verwijzing naar Belastingwet BES, maar ook bijv. naar belastingverordeningen.	

		Verder: Art. 18.3 lid 6 Invoeringswet openbare lichamen BES: een besluit van de minister tot terugvordering van kosten onderstand levert een executoriale titel op in de zin van Rv BES.	
Afd. 4.4.5 (4:125)	Bezwaar en beroep	Belastingwet BES bevat met art. 4:125 Awb vergelijkbare concentratiebepalingen: zie 8.92 lid 3 en 8.103 lid 6. Wet financiën openbare lichamen BES, hoofdstuk IV, par. 4, verwijst voor bezwaar en beroep naar Belastingwet BES.	

Hoofdstuk 5 Handhaving

Titel 5.1 Algemene bepalingen (artikelen 5:1 t/m 5:10a)			
Onderwerp		Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Titel 5.1	Algemeen	<i>Schakelbepaling</i> De WolBES schakelt wat betreft herstelsancties naar Titel 5.1, met uitzondering van art. 5:10a (dat alleen ziet op bestraffende sancties): Art. 140 WolBES luidt als volgt: “1. Het eilandsbestuur is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang. [...]” 4. De artikelen [...] 5:1 tot en met 5:10 [...] van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing [...]”	Ja. ³⁷ Hoewel zij in eilandsverordeningen maar zeer sporadisch (in enigerlei vorm) voorkomen, worden deze bepalingen in de WolBES van toepassing verklaard, en in enkele BES-wetten min of meer consequent, letterlijk herhaald. Daarnaast bevatten deze bepalingen normen die hetzij van hoog rechtstatelijk gehalte zijn, hetzij vanwege wetssystematiek (begrippen) niet kunnen worden gemist in een AwbBES. Dat betekent dat zij bij aanpassingswetgeving uit de bestaande BES-wetgeving moeten worden verwijderd.
5:1 en 5:2	Begrippen overtreding en overtreder	Deze begrippen komen in grote aantallen in eilandsverordeningen voor (met name in de sfeer van herstelsancties en intrekking van vergunningen), maar worden daarbij niet gedefinieerd. In BES-wetgeving worden deze artikelen soms herhaald: Art. 5.1 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES; Art. 7.1 Wet financiële markten BES. Voor het overige wordt ook in BES-wetgeving in een groot aantal bepalingen gebruik gemaakt van deze begrippen, zonder ze te definiëren.	
5:2	Begrippen bestuurlijke sanctie, herstelsanctie, bestraffende sanctie	Deze begrippen zijn in eilandsverordeningen niet aangetroffen. In BES-wetgeving worden deze artikelen soms herhaald: Art. 5.1 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES;	

³⁷ Borman 2019, p. 25, meent dat het overnemen van hoofdstuk 5 Awb een ‘goed startpunt vormt’: “Dat heeft niet alleen een belangrijke harmoniserende werking, maar neemt ook leemtes weg op het belangrijke punt van de bestuursrechtelijke handhaving.”

		Art. 7.1 Wet financiële markten BES. In art. 1.2 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES wordt ‘herstelsanctie’ wel gebruikt (in de definitie van bestuursdwang en dwangsom), maar niet gedefinieerd.	
5:3	Toepassingsbereik	Niet aangetroffen.	
5:4	(Voorafgaande) wettelijke grondslag	Niet aangetroffen.	
5:5	Rechtvaardigingsgrond	Deze bepaling is in eilandsverordeningen niet aangetroffen. In BES-wetgeving wordt dit artikel soms herhaald: Art. 5.3 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES; Art. 7.3 Wet financiële markten BES.	
5:6	Geen herstelsancties tegelijkertijd	Deze bepaling is in eilandsverordeningen niet aangetroffen. In BES-wetgeving worden deze artikelen soms herhaald: Art. 5.10 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (m.b.t. dwangsom); Art. 7.3 Wet financiële markten BES (idem).	
5:7	Preventieve herstelsanctie	Deze bepaling is in eilandsverordeningen niet aangetroffen. In BES-wetgeving worden deze artikelen soms herhaald: Art. 5.10 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (m.b.t. dwangsom); Art. 7.21 lid 2 Wet financiële markten BES (idem).	
5:8	Samenloop	Deze bepaling is in eilandsverordeningen niet aangetroffen. In BES-wetgeving wordt dit artikel soms herhaald: Art. 5.3 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES; Art. 7.3 Wet financiële markten BES.	
5:9	Inhoud beschikking	Niet aangetroffen.	

5:10 lid 1	Opbrengst geldsom	In verschillende eilandsverordeningen is bepaald dat verbeurde dwangsommen aan het Eilandgebied toekomen: Art. 24 Eilandsverordening Havenfaciliteiten Saba 2005; Art. 24 Retributieverordening Saba 2007. In BES-wetgeving wordt dit artikel soms herhaald: Art. 5.13 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES; Art. 7.39 Wet financiële markten BES.	
5:10 lid 2	Dwangbevel	In verschillende eilandsverordeningen is de invordering bij dwangbevel geregeld: Art. 24 Eilandsverordening Havenfaciliteiten Saba 2005; Art. 35 Hinderverordening Bonaire; Art. 40 Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire; Art. 33 Eilandsverordening bevordering openbare orde en bescherming gemeenschap 1993. In BES-wetgeving wordt dit artikel soms herhaald: Art. 34 Wet telecommunicatievoorzieningen BES (m.b.t. opgelegde boeten); Art. 6.5 Wet elektriciteit en drinkwater BES (m.b.t. dwangsom).	
5:10a	Cautieplicht en zwijgrecht bestraffende sancties	Niet aangetroffen.	

Titel 5.2 Toezicht op de naleving (artikelen 5:11 t/m 5:20)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
BES-wetgeving	<i>Schakelbepaling</i> Van overeenkomstige toepassing-verklaring van Titel 5.2 Awb komt in BES-wetgeving regelmatig voor (waarbij art. 5:18 en 5:19 vrijwel steeds	Ja. ³⁸ De bevoegdheid tot het houden van nalevingstoezicht met de daaraan gekoppelde toepassingsbevoegdheden en

³⁸ In deze zin ook Borman 2019, p. 25-26.

		worden uitgesloten). Overeenkomstig de systematiek van de WolBES wordt titel 5.2 <i>van toepassing</i> verklaard als het om Europees-Nederlandse bestuursorganen gaat, en <i>van overeenkomstige toepassing</i> verklaard als het om BES-organen gaat. Zie: Art. 12a Cessantiawet BES; Art. 19a en 22a Pensioenwet BES; Art. 43a en 43b Wet ouderdomsverzekering BES; Art. 42a en 42b Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES; Art. 51 Wet bescherming persoonsgegevens BES; Art. 15 en 16 Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES; Art. 26 Wet kinderbijslagvoorziening BES; Art. 20 Wet sociale kanstrajecten jongeren BES; Art. 10.1 en 10.3 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES; Art. 41 en 41a Besluit onderstand BES. <i>Herhaling</i> Daarnaast komt het voor dat niet wordt geschakeld naar Titel 5.2, maar dat bepalingen daarvan worden overgeschreven (herhaald): Art. 29a Archiefwet BES; Art. 8.2.10 Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba; Art. 11-13 Wet Inspectie Biociden BES; Art. 7:4-7:11 Wet financiële markten BES; Art. 14 en 15 Wet overeenkomsten langs elektronische weg BES; Art. 16 Wet voorkoming van verontreiniging door schepen BES; Art. 8 Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES; Art. 31a Wet telecommunicatievoorzieningen BES.	waarborgen bij de uitoefening daarvan, kunnen in (ordenings)wetgeving niet worden gemist. Dat in de bijzondere BES-wetgeving zowel wordt geschakeld naar als herhaald uit Titel 5.2 Awb, maakt al duidelijk dat er behoefte bestaat aan een algemene regeling van de toezichtsbevoegdheden. In de eilandsverordeningen komen bepalingen over nalevingstoezicht regelmatig voor; daar speelt dan nog het probleem dat dat niveau van regelgeving bij bepaalde bevoegdheden in het licht van het legaliteitsvereiste onvoldoende is.³⁹
Eilandsverordeningen	Begrip	Een definitie komt in eilandsverordeningen niet voor.	

³⁹ Zijlstra 2015, p. 267.

5:12-5:20		In de eilandsverordeningen komen bepalingen over nalevingstoezicht regelmatig voor, waarbij onderwerpen die ook in de Awb zijn geregeld in vergelijkbare of sterk afwijkende vorm worden uitgeschreven. ⁴⁰	
-----------	--	---	--

Titel 5.3 Herstelsancties (artikelen 5:21 t/m 5:39)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Bestuursdwang en dwangsom	<i>Schakelbepaling</i> Ingevolge art. 140 WolBES is het eilandsbestuur bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang. In lid 4 van dat artikel is bepaald dat Titel 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Dat betekent dat het eilandsbestuur (via art. 5:32 lid 1 Awb) ook de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom heeft. Het voorgaande doet er niet aan af dat in veel eilandsverordeningen is bepaald dat het bestuurscollege de bevoegdheid heeft om een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen, waarbij de belangrijkste regels uit Titel 5.3 geheel of vrijwel geheel letterlijk worden overgenomen. In de BES-wetgeving wordt soms geschakeld naar Titel 5.3: Art. 18.4.11 IBES (jeugdzorg); Art. 22x en 22y Luchtvaartwet BES;⁴¹ Art. 51 Wet bescherming persoonsgegevens BES;⁴²	Ja. ⁴⁴ De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom met de daaraan gekoppelde toepassingsbevoegdheden en waarborgen bij de uitoefening daarvan, kunnen in (ordenings)wetgeving niet worden gemist, zo blijkt ook uit de WolBES, de bijzondere BES-wetgeving en sommige eilandsverordeningen.

⁴⁰ Zie Rogier 2012, p. 72-75.

⁴¹ Hier wordt niet geschakeld naar Titel 5.3, maar naar Afdeling 5.3.1 en 5.3.2 (die tezamen Titel 5.3 vormen).

⁴² Idem, maar dan m.u.v. "artikel 5.27 (sic!), tweede lid".

⁴⁴ Borman 2019, p. 25, meent dat het overnemen van hoofdstuk 5 Awb een 'goed startpunt vormt': "Dat heeft niet alleen een belangrijke harmoniserende werking, maar neemt ook leemtes weg op het belangrijke punt van de bestuursrechtelijke handhaving." Hij lijkt over het hoofd te hebben gezien dat de WolBES wat betreft bestuursdwang en dwangsom door het eilandsbestuur al een algemene regeling bevat.

	Art. 10.1 en 10.3 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES. Daarnaast komt het voor dat niet wordt geschakeld naar Titel 5.3, maar dat bepalingen daarvan worden overgeschreven (herhaald): Art. 1 en 10.4 e.v. Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES; Art. 17 Wet overeenkomsten langs elektronische weg BES; Art. 67 e.v. Wet maritiem beheer BES; Art. 20.e.v. Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES;⁴³ Art. 15 e.v. Wet Inspectie Biociden BES; Art. 12 e.v. Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES; Art. 6.5 Wet elektriciteit en drinkwater BES (alleen dwangsom).	
--	--	--

Titel 5.4 Bestuurlijke boete (artikelen 5:40 t/m 5:54)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Algemeen	Het bestuur van de BES heeft, anders dan Europees-Nederlandse gemeenten, niet de mogelijkheid te voorzien in een bestuurlijke boete. In eilandsverordeningen zijn daarover (dan ook) geen regels aangetroffen. In de BES-wetgeving wordt soms geschakeld naar Titel 5.4 of artikelen daaruit: Art. 22a Pensioenwet BES (de Nederlandsche Bank NV).	Ja.⁴⁵ Weliswaar is de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete, anders dan herstelsancties, geen standaardbevoegdheid in ordeningswetgeving, de behoefte aan toepassing van dit instrument – en met de daaraan gekoppelde toepassingsbevoegdheden en waarborgen bij de uitoefening daarvan – bestaat blijkens de BES-wetgeving wel degelijk. Het is dan

⁴³ Deze wet bevat, naast een grondslag voor bestuursdwang en dwangsom voor de minister, ook een – in het licht van art. 140 WoIBES overbodige – dergelijke grondslag voor het bestuurscollege.

⁴⁵ Borman 2019, p. 25, meent dat het overnemen van hoofdstuk 5 Awb een ‘goed startpunt vormt’: ‘Dat heeft niet alleen een belangrijke harmoniserende werking, maar neemt ook leemtes weg op het belangrijke punt van de bestuursrechtelijke handhaving’.

	Daarnaast komt het voor dat niet wordt geschakeld naar Titel 5.4, maar dat enkele of de meeste bepalingen daarvan – nu eens letterlijk, dan weer parafraserend – worden overgeschreven (herhaald): Art. 2.117 e.v. Douane- en Accijnswet BES; Art. 8.27 e.v. Belastingwet BES; Art. 7.30 e.v. Wet financiële markten BES; Art. 5.11 e.v. Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (herhaalt zelf niet, maar schakelt naar de Wet financiële markten BES, die wel herhaalt); Art. 6.6 e.v. Wet elektriciteit en drinkwater BES; Art. 28 Wet Inspectie Biociden BES; Art. 25 e.v. Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES. Ten slotte komt het voor dat is voorzien in een bestuurlijke boete, zonder te schakelen naar of te putten uit (artikelen uit) Titel 5.4, waarbij de boeteoplegging dus grotendeels ongenormeerd is: Art. 10.3 Wet educatie en beroepsonderwijs BES; Art. 23 Wet kinderbijslagvoorziening BES; Art. 39 Leerplichtwet BES; Art. 15 lid 2 Mediawet BES; Art. 14a Wet ziekteverzekering BES.	uit een oogpunt van harmonisatie en efficiency van de wetgever wenselijk de standaardregeling uit de Awb ter beschikking te hebben. Op dit moment bestaat er nog geen bevoegdheid om ook ter handhaving van autonome eilandsverordeningen een bestuurlijke boete op te leggen, maar recentelijk heeft het kabinet bij monde van de minister en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer laten weten dat “verkennende werkzaamheden in voorbereiding op de wijziging van de [WoIBES] ten behoeve van [...] een bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte zijn gestart.”⁴⁶
--	--	---

⁴⁶ Brief van 12 februari 2024, <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-3e806e9d340b9c1ac47abc5cf1d58924550ca346/pdf>.

Hoofdstuk 6 Algemene bepalingen over bezwaar en beroep

Hoofdstuk 7 Bijzondere bepalingen over bezwaar en administratief beroep

Hoofdstuk 8 Bijzondere bepalingen over de wijze van procederen bij de bestuursrechter

Hoofdstuk 6, 7 en 8 voor wat betreft bezwaar en beroep bij de bestuursrechter		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Algemeen	De onderwerpen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter zijn in de WarBES geregeld.	Nee. Op zichzelf zou het consequent zijn om er bij invoering van een AwbBES voor te kiezen ook de regels van hoofdstuk 6, 7 en 8 voor zover zij zien op bezwaar en beroep bij de bestuursrechter, in die wet op te nemen. Dat kan echter niet zonder nadere, de invoering van een AwbBES overstijgende afweging. Er doen zich dan namelijk twee mogelijkheden voor. De eerste is, dat bij invoering van die hoofdstukken ook de Nederlandse beroepsgang voor de BES zal gelden (die is immers in hoofdstuk 8 Awb geregeld). Daarvan is bij de totstandkoming van het bestuursrechtelijke kader voor CN uitdrukkelijk en met goede reden afgezien. ⁴⁷ De tweede mogelijkheid is, dat de huidige bestuursrechtelijke beroepsgang van de WarBES blijft bestaan (dus beroep

⁴⁷ Zie de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, *Kamerstukken II* 2008/09, 31959, nr. 3, p. 12: het van toepassing verklaren van hoofdstuk 6 tot en met 8 van de Awb “zou [...] voor de betrokkenen zodanige lasten genereren waardoor een wellicht (te) hoge drempel zou worden opgeworpen om van de mogelijkheid tot bezwaar en beroep gebruik te maken. Immers daarvoor zou betrokkene zich naar Nederland dienen te begeven, waarvoor hij reis- en verblijfskosten moet maken welke – zonder een daartoe strekkende compensatieregeling – in casu als onredelijk dienen te worden aangemerkt.” Hierbij moet worden opgemerkt dat, anders dan in die tijd, inmiddels ook via elektronische verbinding kan worden geprocedeerd, maar dat zou ertoe leiden dat dit voor CN-ingezetenen structureel zou moeten plaatsvinden, waarmee een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling met de ingezetenen van Europees Nederland zou ontstaan.

		bij het Gerecht in Eerste Aanleg en hoger beroep bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie), maar dat die gerechten dan nu eens de procesrechtelijke regels van de betrokken Landsverordening administratieve rechtspraak, dan weer die van hoofdstuk 6, 7 en 8 AwbBES moeten gaan toepassen; een zeer onwenselijke situatie. Wel achten wij het verstandig ruimte in een AwbBES te reserveren voor als de nu in de WarBES geregelde onderwerpen ooit in de AwbBES worden opgenomen (al dan niet overeenkomstig hoofdstuk 6-8 Awb).
--	--	--

Hoofdstuk 6, artikelen m.b.t. administratief beroep (artikelen 6:4 lid 2, 6:5 t/m 6:19, 6:21 t/m 6:23)		
Afdeling 7.3 Bijzondere bepalingen over administratief beroep (artikelen 7:16 t/m 7:29)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Algemeen	In de BES-wetgeving komt op een zeer beperkt aantal plaatsen administratief beroep voor, zoals op: - de minister, zie art. 7 Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES; - de eilandsraad, zie art. 5a Loodsenwet 2001 BES; - de Rijksvertegenwoordiger, zie art. 179 WolBES. <i>Schakelbepaling/herhaling:</i> Schakelen naar hoofdstuk 6 en afd. 7.3 Awb komt niet voor, maar de betrokken artikelen worden soms ook niet herhaald. Dat betekent dat er geen beroepstermijn geldt, en ook de andere Awb-bepalingen inzake administratief beroep hooguit door analogie kunnen worden toegepast. Zie:	Ja. In eilandsverordeningen bestaan uiteenlopende regelingen van administratief beroep. Deze zijn, wegens het ontbreken van een adequate wettelijke grondslag, juridisch kwetsbaar. Herinvoering, met name waar het gaat om beroep van het bestuurscollege op de eilandsraad is onwenselijk omdat het niet goed past bij de gedualiseerde verhoudingen,⁴⁸ die daar ook gelden. Intussen bestaat de figuur wel, ook –

⁴⁸ Zie de memorie van toelichting bij het voorstel van Wet dualisering Gemeenten, *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 33: “In mijn ogen kan in een gemeentelijk bestel waarin het college bestuurt en de raad controleert de mogelijkheid van administratief beroep op de raad tegen besluiten van het college (of de burgemeester) niet worden

		Art. 7 Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES. Wel – geparafraseerde – herhaling: Art. 5a Loodsenwet 2001 BES; Art. 179 WolBES.	sporadisch – in de BES-wetgeving. Om lacunes te voorkomen, is opnemng van deze bepalingen in een AwbBES wenselijk.
	Begrip	Een definitie komt in eilandsverordeningen niet voor.	
7:16 e.v.	Regels over administratief beroep	In diverse eilandsverordeningen wordt administratief beroep bij de eilandsraad opengesteld: Art. 18, 20 en 21 Eilandsverordening Autobusdiensten Bonaire 1961; Art. 5 en 12 Bioscoopverordening Bonaire; Art. 15 Drank- en horecaverordening Bonaire; Art. 49 Eilandsverordening afvalstoffen 2016. Daarbij worden zaken geregeld die ook in de Awb, zij het inhoudelijk en/of qua formulering afwijken van de Awb; maar vaak ook ontbreken procedureregels.	

gehandhaafd. Beroep is immers geen instrument van controle maar van bestuurlijke heroverweging. Ook de Staatscommissie adviseerde in deze zin. In het instrument van bestuurlijk heroverweging voorziet de reguliere procedure van de Algemene wet bestuursrecht. Deze houdt in dat tegen een besluit van het college of de burgemeester bezwaar openstaat. De bezwaarschriftprocedure geeft het betrokken bestuursorgaan zelf de mogelijkheid zijn besluit te heroverwegen. Voor controle op de uitvoering door college en burgemeester staan de raad andere, betere, middelen ter beschikking. Ook de Raad van State toonde zich in zijn advies over het voorstel van wet tot wijziging van onder andere de Gemeentewet inzake verbetering van de afstemming op de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken 27 547) voorstander van afschaffing van de mogelijkheid van beroep op de gemeenteraad. De Raad wees ook op de ongeschiktheid van de gemeenteraad voor deze functie.”

Hoofdstuk 9 Klachtbehandeling

Hoofdstuk 9 Klachtbehandeling (artikelen 9:1 t/m 9:36a)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Klachtrecht	Thans geregeld in art. 3 IBES, dat zowel het intern als het extern klachtrecht (Titels 9.1 en 9.2 Awb) van toepassing verklaart op klachten tegen bestuursorganen van Caribisch Nederland en bestuursorganen van Europees Nederland van handelingen die in de BES uitwerken. Een doublure is opgenomen in de WolBES (art. 106), waar Titel 9.2 van de Awb, met uitzondering van de artikelen 9:20 en 9:21, van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op schriftelijke verzoeken om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan van het openbaar lichaam zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. ⁴⁹	Ja. Het klachtrecht is nu dekkend (zelfs dubbelop) geregeld in de IBES en de WolBES, waarbij Titel 9.1 en 9.2 Awb van toepassing zijn verklaard. Deze regelingen kunnen worden geschrapt, door Titel 9.1 en 9.2 op te nemen in de AwbBES.

⁴⁹ Kritisch hierover Borman 2019, p. 25, noot 37.

Hoofdstuk 10 Bepalingen over bestuursorganen

Titel 10.1, afdeling 10.1.1 Mandaat (artikelen 10:1 t/m 10:12)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Algemeen	In de BES-wetgeving komt op een zeer beperkt aantal plaatsen mandaat voor, bijvoorbeeld in: Art. 22x en 22y Luchtvaartwet BES (commandant van de Koninklijke marechaussee); Art. 94 Onteigeningswet BES (Onze Minister wie het aangaat, 'of een door deze gemandateerde functionaris'); Art. 10 lid 2 Kadasterwet BES; Art. 170 WolBES: het 'wethoudersmandaat'. <i>Schakelbepaling/herhaling:</i> Schakelen naar afd. 10.1.1 Awb komt niet voor, maar de betrokken Awb-bepalingen worden ook niet herhaald. Zij zijn echter voor het grootste deel (met als belangrijkste uitzondering art. 10:4 inzake mandaat aan niet-ondergeschikten) codificatie, zodat zij als ongeschreven recht kunnen worden toegepast. Wel vindt – geparafraseerde – herhaling plaats in art. 170 WolBES. Als in de BES-wetgeving mandaat door een Europees-Nederlands bestuursorgaan wordt geregeld, is ingevolge de IBES de Awb van toepassing. Dat wordt in de betrokken wetgeving onder ogen gezien: Art. 94 Onteigeningswet BES (mandaat door minister; art. 10:4 buiten toepassing verklaard).	Ja, maar niet één op één.⁵⁰ Mandaat is een niet weg te denken figuur in het bestuursrecht, ook als het gaat om besluiten van BES-organen (ondanks de geringere schaal van bestuur). Veel van de normen van afd. 10.1.1 (art. 10:1, 10:2, 10:3 lid 1, 10:5 lid 1, 10:6 lid 1, 10:7-10:11) zijn zelf weer codificatie van rechtersrecht, en gelden als zodanig in de BES als ongeschreven recht.⁵¹ Bij andere bepalingen ligt dat anders: zo eist het GHvJ, anders dan art. 10:5 lid 2, voor alle mandaatverleningen een schriftelijke beslissing.⁵² Ook het zonder wettelijke grondslag mandateren aan niet-ondergeschikten (dat in de Awb bij wijze van modificatie is opgenomen) is een vorm van modificatie in de Awb. Ten slotte bestaat ook geen volstrekte duidelijkheid over het in de BES gelden van het verbod van art. 10:3 lid 3 (mandaat van het beslissen op bezwaar aan degene die ook het primaire besluit in mandaat heeft genomen).⁵³
Begrip	In art. 1 onder e Eilandsverordening Financieel Beheer Saba wordt mandaat gedefinieerd (overeenkomstig art. 10:1 Awb).	

⁵⁰ Borman 2019, p. 26 meent dat deze hele regeling 'probleemloos' in een AwbBES kan worden opgenomen.

⁵¹ Zie Rogier 2012, p. 30-32; Rogier 2018, p. 103-104. In deze laatste publicatie twijfelt Rogier aan analoge toepassing van art. 10:10 Awb.

⁵² GHvJ 28 juni 2013, ECLI:NL:OGHACMB:2013:42, aangehaald bij Rogier 2018, p. 104.

⁵³ Rogier 2012, p. 53; Rogier 2018, p. 99; De Haset 2023, p. 67.

10:1-10:12	Regels over mandaat	In een zeer beperkt aantal eilandsverordeningen wordt mandaat mogelijk gemaakt: Art. 19 en 21 Organisatieverordening Bonaire; Art. 20 Organisatieverordening Sint Eustatius 1996; Art. 20 Organisatieverordening Saba. Daarbij worden zaken geregeld die ook in de Awb staan, zij het inhoudelijk en/of qua formulering afwijkend van de Awb; maar vaak ook ontbreken dergelijke bepalingen geheel of gedeeltelijk.	
------------	---------------------	---	--

Titel 10.1, afdeling 10.1.2 Delegatie (artikelen 10:13 t/m 10:21)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Algemeen	<i>BES-wetgeving</i> Net is als in de 'gewone Europees-Nederlandse wetgeving komt delegatie van wetgevende bevoegdheid (wet-amvb, wet-ministeriële regeling, wet-amvb-ministeriële regeling) voor in de BES-wetgeving. Delegatie van <i>bestuursbevoegdheid</i> komt in de bijzondere BES-wetgeving op een zeer beperkt aantal plaatsen voor: Art. 65 Dienstplichtwet BES (Minister kan bevoegdheid tot terugstelling bij administratieve maatregel overdragen aan de Regionaal Bevelhebber). Art. 166 WolBES maakt het mogelijk dat de eilandsraad bevoegdheden kan overdragen aan het bestuurscollege. Voor haar zusterbepaling in de Gemeentewet (art. 156) geldt dat afdeling 10.1.2 Awb dan van (overeenkomstige) toepassing is (zie art. 10:12 en 10:21 Awb), maar in de WolBES is verzuimd naar deze afdeling te schakelen. <i>Schakelbepaling/herhaling:</i>	Ja.⁵⁴ Voor delegatie van wetgevende bevoegdheid heeft afdeling 10.1.2 nauwelijks betekenis.⁵⁵ Voor delegatie van bestuursbevoegdheid kent de WolBES (art. 166) weliswaar een algemene grondslag, maar omdat de eilandsraad nauwelijks bestuursbevoegdheid heeft, is dat artikel in dit licht van gering belang. De delegatiegrondslagen in de eilandsverordeningen zijn, bij ontbreken van een wettelijke grondslag in de WolBES, juridisch kwetsbaar. De mogelijkheid van delegatie van bestuursbevoegdheid (door bestuurscollege resp. gezaghebber aan een bestuurscommissie, een figuur die de Gemeentewet in art. 165 en 178 wel kent)

⁵⁴ Borman 2019, p. 26 meent dat deze hele regeling 'probleemloos' in een AwbBES kan worden opgenomen.

⁵⁵ Zie S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, 2^e druk, Deventer: Wolters Kluwer 2019, nr. 37.

	Schakelen naar afd. 10.1.2 komt niet voor, en de betrokken Awb-bepalingen worden ook niet herhaald.	heeft de wetgever uitdrukkelijk afgewezen (<i>Kamerstukken II 2008/09</i> , 31954, nr. 3, p. 45-46), maar inmiddels ligt er een wijziging van de WolBES voor (consultatieversie) die er via nieuwe artikelen 168a en 181a in voorziet dat het bestuurscollege respectievelijk de gezaghebber aan een door hem ingestelde bestuurscommissie bevoegdheden kan overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. In dat licht is opneming van de regels van afdeling 10.1.2 wenselijk.
Eilandsverordeningen		
Begrip	Een definitie komt in eilandsverordeningen niet voor.	
Overig	In organisatieverordeningen wordt delegatie in algemene zin mogelijk gemaakt, bijvoorbeeld: Art. 21 Organisatieverordening Bonaire (delegatie door de eilandsraad van een bestuursbevoegdheid aan een diensthoofd, of, met de instemming van het diensthoofd, aan een (onder)afdelingshoofd van de betreffende dienst, mits de regeling waarop de bevoegdheid van de eilandsraad berust zich daartegen niet verzet). Daarnaast komt zeer spaarzaam een meer specifieke delegatiegrondslag voor, bijvoorbeeld: Art. 5 Eilandsverordening van 27 juni 1990, nr. 3 betreffende regelingen inzake de orde, veiligheid en beveiliging op de luchthaven Bonaire (delegatie van het bestuurscollege aan de luchthavenmeester). <i>Herhaling</i> Herhaling van bepalingen uit afd. 10.1.2 komt niet voor.	

Titel 10.1, afdeling 10.1.3 Attributie (artikelen 10:22 t/m 10:23)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Attributie aan ondergeschikten	In BES-wetgeving noch eilandsverordeningen geregeld.	Ja. ⁵⁶ Omdat de BES onverkort deel uitmaakt van de Nederlandse rechtsorde, is het hier geldende uitgangspunt dat attributie aan ondergeschikten de hiërarchie niet doorbreekt (dat in art. 10:22 en 10:23 Awb is gecodificeerd) ook in de BES van toepassing. ⁵⁷ Vastlegging daarvan in een AwbBES dient dan de rechtszekerheid.

⁵⁶ Borman 2019, p. 26 meent dat deze hele regeling ‘probleemloos’ in een AwbBES kan worden opgenomen.

⁵⁷ In deze zin ook Rogier 2012, p. 28-29.

Titel 10.2 Toezicht op bestuursorganen (artikelen 10:25 t/m 10:42)		
Onderwerp	Resultaat en bron	Opnemen in een AwbBES?
Goedkeuring (afd. 10.2.1, artikelen 10:25 t/m 10:32)	De WolBES bevat waarborgen tegen het aan goedkeuring onderwerpen van besluiten van BES-organen (art. 217 en 218); in artikel 217 wordt geschakeld naar afdeling 10.2.1 Awb, die daarmee op alle goedkeuringsbevoegdheid, ook in bijzondere BES-wetten, van toepassing is. Dergelijke goedkeuringsbevoegdheid is overigens schaars: de meeste zitten in de WolBES zelf (de Rijksvertegenwoordiger heeft er nogal wat), maar ze komen ook voor in: Art. 6 Wet maritiem beheer BES (goedkeuring van mandaat aan een niet-ondergeschikte); Art. 1.6 Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland (benoeming leden huurcommissie); Art. 9 lid 2 Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES (goedkeuring door de eilandsraad van een besluit van het bestuurscollege); Art. 81 Onteigeningswet BES (raadsbesluit tot onteigening); Art. 9, 10, 19-21, 27 Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hier wordt deels herhaald uit afd. 10.2.1 Awb); Art. 10 Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius (hier wordt nogmaals geschakeld naar afd. 10.2.1 Awb). Soms komt ook goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van andere bestuursorganen dan het eilandsbestuur	Ja.⁵⁸ Hoewel goedkeuring in de zin van art. 10:25 Awb niet op grote schaal voorkomt, bestaat zij op verschillende plaatsen (in de BES-wetgeving, maar ook hier en daar in eilandsverordeningen), en is zichtbaar behoefte aan toepassing van de algemene normen en waarborgen van Titel 10.2. Problematisch in dit verband is echter art. 10:26, volgens welke besluiten slechts aan goedkeuring kunnen worden onderworpen in bij of krachtens de wet bepaalde gevallen. Een dergelijke grondslag ontbreekt voor autonome eilandsverordeningen, en zal dus (in de WolBES) moeten worden gecreëerd. Verder zal op bescheiden schaal aanpassingswetgeving nodig zijn.

⁵⁸ Borman 2019, p. 26 meent dat deze hele titel 'probleemloos' in een AwbBES kan worden opgenomen.

	voor. Dan wordt niet geschakeld naar of herhaald uit afd. 10.2.1: Art. 21 Wet op de Kamers van Koophandel en Nijverheid BES; Art. 5 lid 5 Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (bestuursreglement College financieel toezicht); Art. 11, 12 en 14 Wet algemene verzekering bijzondere ziektekosten BES (besluiten van Uitvoeringsorganen). Eilandsverordeningen voorzien op een enkele plaats in goedkeuringsbevoegdheid: Art. 52 lid 1 Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire (goedkeuring van een verkavelingsplan bij eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen); Art. 27 Eilandsverordening Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning St. Eustatius (idem). Normen als opgenomen in afd. 10.2.1 Awb vindt men daar niet terug.	
Vernietiging (afd. 10.2.2, artikelen 10:33 t/m 10:42) en schorsing (afd. 10.2.3, artikelen 10:43 t/m 10:45)	De WolBES voorziet in generiek toezicht op het eilandsbestuur: vernietiging en schorsing (art. 219 e.v.) en ingrijpen bij taakverwaarlozing (art. 230 e.v.). Deze laatste figuur kent geen regeling in de Awb, de eerste wel. Naar die bepalingen (afdeling 10.2.2 en 10.2.3) wordt geschakeld in art. 219 WolBES. Hier en daar komt ook wel vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van andere bestuursorganen dan het eilandsbestuur voor. Dan worden artikel uit afd. 10.2.3 herhaald:	Ja, zichtbaar bestaat in de WolBES behoefte aan toepasselijkheid van deze afdelingen.

	Art. 22 Wet op de Kamers van Koophandel en Nijverheid BES.	
--	---	--

Bijlage 2: Inhoudsopgave AwbBES

(Tussen haakjes de corresponderende artikelen uit de Awb)

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Titel 1.1 Definities en reikwijdte (artikelen 1:1 t/m 1:6)

Titel 1.2 Uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Unie (artikelen 1:7 t/m 1:9)

Hoofdstuk 2 Verkeer tussen burgers en bestuursorganen

Afdeling 2.1 Algemene bepalingen (artikelen 2:1, 2:2 en 2:4 en 2:5; artikel 2:3 in aangepaste vorm)

Afdeling 2.2 Gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer (Art. 4c-4i IBES)

Afdeling 2.3 Verkeer langs elektronische weg (GERESERVEERD)

Hoofdstuk 3 Algemene bepalingen over besluiten

Afdeling 3.1 Inleidende bepalingen (artikel 3:1)

Afdeling 3.2 Zorgvuldigheid en belangenafweging (artikelen 3:2 t/m 3:4)

Afdeling 3.3 Advisering (artikelen 3:5 t/m 3:9a)

Afdeling 3.4 Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (artikelen 3:10 t/m 3:18)

Afdeling 3.5 Samenhangende besluiten (GERESERVEERD)

Afdeling 3.6 Bekendmaking en mededeling (artikelen 3:40 t/m 3:45)

Afdeling 3.7 Motivering (artikelen 3:46 t/m 3:50)

Hoofdstuk 4 Bijzondere bepalingen over besluiten

Titel 4.1 Beschikkingen (artikelen 4:1 t/m 4:20f)

Afdeling 4.1.1 De aanvraag (artikelen 4:1 t/m 4:6)

Afdeling 4.1.2 De voorbereiding (artikelen 4:7 t/m 4:12)

Afdeling 4.1.3 Beslistermijn (artikelen 4:13 t/m 4:20f)

§ 4.1.3.1 Beslistermijn (artikelen 4:13 t/m 4:15)

§ 4.1.3.2 Dwangsom bij niet tijdig beslissen (GERESERVEERD)

§ 4.1.3.3 Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen (artikelen 4:20a t/m 4:20f)

Titel 4.2 Subsidies (GERESERVEERD)

Titel 4.3 Beleidsregels (artikelen 4:81 t/m 4:84)

Titel 4.4 Bestuursrechtelijke geldschulden (genuanceerd voor BES-wetgeving en eilandsverordeningen)

Hoofdstuk 5 Handhaving

Titel 5.1 Algemene bepalingen (artikelen 5:1 t/m 5:10a)

Titel 5.2 Toezicht op de naleving (artikelen 5:11 t/m 5:20)

Titel 5.3 Herstelsancties (artikelen 5:21 t/m 5:39)

Afdeling 5.3.1 Last onder bestuursdwang (artikelen 5:21 t/m 5:31c)

Afdeling 5.3.2 Last onder dwangsom (artikelen 5:31d t/m 5:39)

Titel 5.4 Bestuurlijke boete (artikelen 5:40 t/m 5:54)

Afdeling 5.4.1 Algemene bepalingen (artikelen 5:40 t/m 5:47)

Afdeling 5.4.2 De procedure (artikelen 5:48 t/m 5:54)

Hoofdstuk 6 bepalingen over administratief beroep

Afdeling 6.1 Inleidende bepalingen (artikelen 6:1 t/m 6:3)

Afdeling 6.2 Overige algemene bepalingen (artikelen 6:4 t/m 6:24)

Afdeling 6.3 Bijzondere bepalingen (artikelen 7:16 t/m 7:29)

Hoofdstuk 7 (GERESERVEERD)¹

Hoofdstuk 8 Bijzondere bepalingen over wijze van procederen bij de bestuursrechter (GERESERVEERD)

Hoofdstuk 9 Klachtbehandeling

Titel 9.1 Klachtbehandeling door een bestuursorgaan (artikelen 9:1 t/m 9:16)

Afdeling 9.1.1 Algemene bepalingen (artikelen 9:1 t/m 9:3)

Afdeling 9.1.2 De behandeling van klaagschriften (artikelen 9:4 t/m 9:12a)

Afdeling 9.1.3 Aanvullende bepalingen voor een klachtadviesprocedure (artikelen 9:13 t/m 9:16)

Titel 9.2 Klachtbehandeling door een ombudsman (artikelen 9:17 t/m 9:36)

Afdeling 9.2.1 Algemene bepalingen (artikelen 9:17 t/m 9:21)

Afdeling 9.2.2 Bevoegdheid (artikelen 9:22 t/m 9:27)

Afdeling 9.2.3 Procedure (artikelen 9:28 t/m 9:36)

Hoofdstuk 10 Bepalingen over bestuursorganen

Titel 10.1 Mandaat, delegatie en attributie (artikelen 10:1 t/m 10:23)

Afdeling 10.1.1 Mandaat (artikelen 10:1 t/m 10:12)

Afdeling 10.1.2 Delegatie (artikelen 10:13 t/m 10:21)

Afdeling 10.1.3 Attributie (artikelen 10:22 t/m 10:23)

Titel 10.2 Toezicht op bestuursorganen (artikelen 10:25 t/m 10:45)

Afdeling 10.2.1 Goedkeuring (artikelen 10:25 t/m 10:32)

Afdeling 10.2.2 Vernietiging (artikelen 10:33 t/m 10:42)

Afdeling 10.2.3 Schorsing (artikelen 10:43 t/m 10:45)

Hoofdstuk 11 Overgangs- en slotbepalingen (PM)

¹ Zie hoofdstuk 4, § 4.4.2.

Bijlage 3: Overzicht gesprekspartners

Type overleg(orgaan)	Organisatie	Functie
Klankbordgroep BES	Openbaar lichaam Bonaire	Wetgevingsjurist
	Openbaar lichaam Bonaire	Bestuurlijk juridisch adviseur
	Openbaar lichaam Saba	Legal advisor
	Openbaar lichaam Sint Eustatius	Senior beleidsmedewerker
Groepsgesprek Gemeenschappelijk hof	Gemeenschappelijk Hof	Leden Gemeenschappelijk Hof
	Gemeenschappelijk Hof	Juridische ondersteuning
Individueel gesprek	Gemeenschappelijk Hof	Plv. lid Gemeenschappelijk Hof, staatsraad ABRvS
Individueel gesprek	Openbaar lichaam Bonaire	Directeur
Opdrachtgevers	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Vertegenwoordigers van wetgeving en beleid
	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Vertegenwoordigers van wetgeving en beleid