



Governor of Sint Maarten

STATEN VAN SINT MAARTEN

Ingek. 11 FEB 2022

Volgnr. 15/547/21-22

Par. *OV* *UB* *CMG*

Aan de Staten van Sint Maarten
T.a.v.: De voorzitter Mw. Grisha Heyliger-Marten
Wilhelminastraat 1
Philipsburg
Sint Maarten

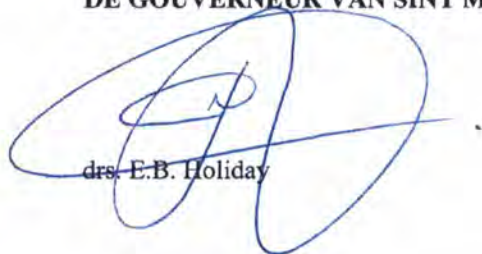
Philipsburg, 10 februari 2022

Kenmerk : RV-22/0005
Onderwerp : Voorstel rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling
Bijlagen : 1

Geachte mevrouw Heyliger-Marten,

Bijgaand bied ik u de brief aan van de directeur van het Kabinet van de Koning, ontvangen op 10 februari 2022 met kenmerk 2020002307, betreffende bovengenoemd onderwerp voor verdere afhandeling.

DE GOUVERNEUR VAN SINT MAARTEN



drs. E.B. Holiday

Wij bieden U hiernevens ter overweging aan een voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling).

De memorie van toelichting, die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

En hiermede bevelen Wij U in Godes heilige bescherming.

's-Gravenhage, 9 februari 2022

A handwritten signature in black ink, consisting of several large, stylized loops and a long horizontal stroke at the end, characteristic of the signature of King Willem-Alexander of the Netherlands.

De Tweede Kamer der Staten-Generaal
De Staten van Aruba
De Staten van Curaçao
— De Staten van Sint Maarten

Wij bieden U hiernevens ter overweging aan een voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling).

De memorie van toelichting, die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

En hiermede bevelen Wij U in Godes heilige bescherming.

's-Gravenhage, 9 februari 2022

A handwritten signature in black ink, consisting of several large, stylized loops and a long horizontal stroke at the end.

De Tweede Kamer der Staten-Generaal

De Staten van Aruba

De Staten van Curaçao

De Staten van Sint Maarten



Aan de Koning

www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk
2021-0000674103

Uw kenmerk

Datum **7 FEB 2022**
Betreft Nader rapport inzake het voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor

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

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

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

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

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

gebreke van een geconsolideerde tekst neemt de Afdeling het voorstel zoals op 10 november 2020 is aangeboden als uitgangspunt.

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

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

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

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

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

1. Inhoud van het voorstel en leeswijzer

a. Inhoud van het voorstel

Aruba, Curaçao en Sint Maarten ontvangen sinds april 2020 liquiditeitssteun van Nederland om de gevolgen van de COVID-19 pandemie voor de bevolking, het bedrijfsleven en de werkgelegenheid in die landen te beperken. Aan die liquiditeitssteun, in de vorm van leningen aan de Caribische landen, worden sinds mei 2020 voorwaarden gekoppeld, die tot doel hebben de financieel-economische weerbaarheid van de landen te vergroten.¹

Voor de verstrekking van de derde en daarop volgende tranches liquiditeitssteun aan Aruba, Curaçao en Sint-Maarten is door de rijksministerraad onder meer als

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 12, nr. 18 en nr. 34.

voorwaarde gesteld dat de landen instemmen met de Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet COHO), welk voorstel nu ter advisering voorligt.²

Het voorstel strekt tot de instelling van het COHO. Het COHO heeft tot doel om te bevorderen dat in Aruba, Curaçao en Sint Maarten hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding daarvan.³ De hervormingen om die doelen te bereiken worden neergelegd in zogenoemde landspakketten. Die landspakketten worden als onderlinge regelingen op basis van artikel 38, eerste lid, van het Statuut door Nederland en de drie Caribische landen afzonderlijk overeengekomen. In de landspakketten worden de onderwerpen, projecten, programma's en maatregelen uitgewerkt waarmee die doelen bereikt moeten worden op hoofdlijnen geformuleerd.⁴ De landspakketten worden door het COHO en de Ministers van Algemene Zaken van het betreffende land vervolgens uitgewerkt in een uitvoeringsagenda.⁵ Een en ander zal uiteindelijk veelal uitmonden in concrete plannen van aanpak, op te stellen door het COHO.⁶

Aan het COHO worden in het voorstel vier taken toebedeeld.⁷ De eerste taak betreft de ondersteuning van en toezicht op de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven van de landen. De tweede taak van het COHO is het initiëren en bevorderen van projecten en programma's met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen. Ten derde verstrekt het COHO op aanvraag subsidies aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen, met inbegrip van overheidsbedrijven en kan het COHO zelf deelnemen in het aandelenkapitaal in privaatrechtelijke rechtspersonen, met inbegrip van overheidsbedrijven. Tot slot heeft het COHO tot taak om, indien aangewezen, verscherpt financieel toezicht in te stellen op een deel of alle uitgaven van het desbetreffende land.

Voor de uitvoering van deze taken worden in het voorstel aan het COHO verschillende bevoegdheden toegekend. Zo kan het COHO gegevens en inlichtingen van overheidsorganen en bedrijven vorderen.⁸ Het kan financiële middelen, deskundigheid en uitvoeringscapaciteit ter beschikking stellen en overheden en overheidsbedrijven doorlichten.⁹ Daarnaast kan het COHO projecten ontwikkelen en beheren en opdracht verlenen voor het leveren van goederen of diensten, alsook deelnemen in aandelenkapitaal.¹⁰

Indien het COHO van mening is dat onvoldoende medewerking wordt verleend aan de hervormingsmaatregelen kan het COHO steunverlening opschorten.¹¹ Ook kan het de raad van ministers van het Koninkrijk adviseren een – in het Statuut voorzien – toezichtsinstrument in te zetten indien maatregelen onvoldoende

² Kamerstukken II 2019/29, 35420, nr. 37.

³ Voorgesteld artikel 3.

⁴ Voorgesteld artikel 5.

⁵ Voorgesteld artikel 6.

⁶ Voorgesteld artikel 22

⁷ Voorgesteld artikel 4.

⁸ Voorgesteld artikel 20.

⁹ Voorgesteld artikel 21.

¹⁰ Voorgesteld artikel 26.

¹¹ Voorgestelde artikelen 24 en 40.

worden uitgevoerd.¹² Daarnaast krijgt het de bevoegdheid om in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk verscherpt financieel toezicht in te stellen, als een land zich onvoldoende inspant om verplichtingen uit de Rijkswet COHO, of de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten respectievelijk de Rijkswet Aruba financieel toezicht (R(A)ft) na te komen.¹³

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgt de bevoegdheid het COHO een aanwijzing te geven met betrekking tot een plan van aanpak voor de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel door overheidsorganen en met betrekking tot het initiëren, bevorderen en uitvoeren van projecten.¹⁴ Daarnaast kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op eigen initiatief verscherpt financieel toezicht instellen op een deel of alle uitgaven van een van de landen als een zwaarwegend belang dit vergt.¹⁵

b. Leeswijzer

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

2. Effectiviteit

a. Inleiding

De Afdeling heeft waardering voor de met dit voorstel uitgesproken voornemens tot verlening van hulp en bijstand aan de Caribische landen. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 36 van het Statuut. De Afdeling onderschrijft de noodzaak van enerzijds het verlenen van steun aan de landen en anderzijds het in gang zetten van noodzakelijke hervormingen die moeten leiden tot verbetering van de overheidsfinanciën, de economische structuur, het onderwijs en het functioneren van het bestuur. Tevens waardeert de Afdeling het positief dat het voorstel niet alleen voorziet in het benoemen en voorschrijven van noodzakelijk geachte hervormingen, maar ook gericht is op het daadwerkelijk bieden van ondersteuning aan de landen bij de verwezenlijking daarvan. Voorts acht de Afdeling het op zichzelf passend dat het kader hiervoor wordt neergelegd in consensusrijkswetgeving op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat zowel Nederland als Aruba, Curaçao en Sint Maarten de wens en noodzaak om tot hervormingen te komen onderschrijven en daartoe samen te werken.

¹² Voorgesteld artikel 25.

¹³ Dat verscherpte toezicht houdt in dat een deel of alle uitgaven van het land door het Cft goedgekeurd moet worden. Het Cft kan goedkeuring van een uitgave onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang: voorgesteld artikel 35, eerste lid, en 36.

¹⁴ Voorgestelde artikelen 23 en 28.

¹⁵ Voorgesteld artikel 35, tweede lid.

De Afdeling acht het vanzelfsprekend dat de liquiditeitssteun gekoppeld wordt aan een hervormingsprogramma. Financiële steun onder voorwaarden sluit aan bij de internationale praktijk van bijvoorbeeld het IMF en de Europese Unie,¹⁶ die ook wordt gekenmerkt door kredietverlening onder (strengere) voorwaarden, waaronder de structural adjustment facilities gericht op structurele hervormingen. Overigens merkt de Afdeling daarbij wel op dat onduidelijk is welke geldstromen via het COHO zullen gaan lopen en welke rechtstreeks tussen Nederland en het betrokken land plaatsvinden. Ook is niet duidelijk in hoeverre sprake zal zijn van leningen dan wel van giften.

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

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

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

b. Verhouding COHO - landsbestuur

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

In die gebruikelijke aanpak hebben de aan de steun verbonden voorwaarden gevolgen voor de besluitvorming in het desbetreffende land. Die besluitvorming wordt immers ingekaderd door de voorwaarden die zijn gesteld. Er wordt daarmee echter niet ingegrepen in de (staatsrechtelijke) binnenlandse verhoudingen. Anders gezegd: de steunverlening heeft in formele zin geen gevolgen voor de taken en bevoegdheden van de betrokken binnenlandse instellingen. Bij de steunverlening die tot nu toe op verschillende momenten aan

¹⁶ Gewezen zij op het herstelinstrument (Next Generation EU), dat is opgenomen in het Eigen Middelen Besluit (zie Kamerstukken II 2020/21, 35711).

landen van het Koninkrijk is verleend, is deze werkwijze ook gevolgd. Een recent voorbeeld hiervan is het Groeiakkoord met Curaçao in 2019.

Bij het voorliggende voorstel is gekozen voor een andere aanpak. De basis voor de te treffen maatregelen wordt gevormd door de zogenoemde landspakketten.¹⁷ Die landspakketten zijn nog weinig concreet in de te bereiken doelen. De landspakketten worden door het COHO en de Ministers van Algemene Zaken van de landen vervolgens uitgewerkt in een uitvoeringsagenda.¹⁸ Een en ander zal uiteindelijk veelal uitmonden in concrete plannen van aanpak, op te stellen en in een aantal gevallen ook uit te voeren door het COHO.¹⁹

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

Dat risico wordt versterkt door de combinatie van taken die aan het COHO zijn toegekend.²⁰ De Afdeling stelt vast dat de taken van het COHO verder gaan dan de ondersteuning van en het toezicht op de uitvoering van de landspakketten door de landsbesturen. Tevens gaan de bevoegdheden van het COHO verder dan voor de uitvoering van die taken nodig is. Zo heeft het COHO de taak om met het landsbestuur een uitvoeringsagenda vast te stellen.²¹

Onduidelijk is vervolgens of het landsbestuur zelfstandig nog bevoegd is een dergelijke agenda vast te stellen. Daarenboven heeft het COHO tot taak om projecten en programma's te initiëren, te bevorderen en uit te voeren en kan het daarvoor plannen van aanpak opstellen. Voorts heeft het COHO de bevoegdheid om opdracht te verlenen voor het leveren van goederen of diensten en deelnemen in aandelenkapitaal, zonder dat het betrokken landsbestuur daar zeggenschap over heeft of over mogelijkheden beschikt om zulks tegen te houden.²² Dat geldt ook voor het verlenen en verstrekken van subsidies aan burgers en deelnemingen in rechtspersonen, zelfs waar het overheidsbedrijven betreft.²³

Bovendien kan het COHO daarbij samenwerken met instellingen en organen van instellingen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties en met instellingen en organen van instellingen van Nederland en andere landen binnen het Koninkrijk met een ontwikkelings-, financierings-, toezichts- of algemene bestuurstaak. In voorkomend geval stelt het COHO met de desbetreffende instelling of organisatie een samenwerkingsprotocol op. In de alternatieve opzet die de Afdeling in punt 4 schetst, waarbij meer verantwoordelijkheid aan de

¹⁷ Artikel 5, eerste lid.

¹⁸ Voorgesteld artikel 6.

¹⁹ Voorgesteld artikel 22

²⁰ Zie punt 1 voor een overzicht van deze taken.

²¹ Artikel 6.

²² Artikelen 4, eerste lid onder b, en 26.

²³ Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het oprichten basale voorzieningen als scholen, ziekenhuizen en dergelijke (publieke) voorzieningen.

landen wordt gelaten, ligt het voor de hand dat ook zij dergelijke samenwerking zouden kunnen aangaan.

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

Met die in het voorstel gekozen opzet is onvoldoende duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Zowel het COHO als het landsbestuur zijn immers verantwoordelijk en bevoegd. De Afdeling acht dit problematisch: COHO en landsbestuur kunnen elkaar aldus voor de voeten gaan lopen, maar ook kan een situatie ontstaan waarin COHO en landsbestuur naar elkaar gaan wijzen. Dit klemt temeer nu COHO en landsbestuur aan verschillende instanties verantwoording dienen af te leggen.²⁴ Bovendien kan een gevolg van deze opzet zijn dat het landsbestuur minder 'eigenaarschap' ervaart, zich minder verantwoordelijk zal voelen voor het doorvoeren van het landspakket en bij eventuele problemen zal (ver)wijzen naar het COHO. Die kans wordt nog eens vergroot nu de landen weinig invloed hebben op de samenstelling van het bestuur van het COHO.

Deze onduidelijkheden en risico's worden niet weggenomen door de bepaling dat het COHO bij de uitoefening van de taken geen bevoegdheden kan uitoefenen die op grond van het landsrecht van een land aan een overheidsorgaan toekomen.²⁵ De Afdeling begrijpt de bedoeling van dit voorschrift, maar merkt op, dat dit eerder de hiervoor gesignaleerde onduidelijkheid vergroot, dan dat deze wordt weggenomen. Immers, waar het gaat om bevoegdheden die betrekking hebben op het realiseren van bestuurlijke of economische hervormingen komen die zonder meer aan (organen van) het landbestuur toe.

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

De Afdeling en de Raad van Advies van Aruba wijzen erop dat aan steunverlening geen duidelijk plan ten grondslag ligt waarop de steun aan ontvangende landen wordt afgerekend. Ik deel de mening dat de landspakketten inderdaad op onderdelen te weinig concreet zijn. In reactie hierop heb ik in het wetsvoorstel en memorie van toelichting een grotere nadruk gelegd op de rol van de

²⁴ De Algemene Rekenkamer heeft er in dit verband op gewezen dat het voorstel ook onvoldoende duidelijk is over de herkomst van de middelen die aan het COHO ter beschikking worden gesteld en heeft aandacht gevraagd voor de vormgeving van verantwoording over en het toezicht op het beheer door het COHO van de middelen waar die vanuit de Nederlandse Rijksbegroting aan het COHO worden verstrekt. Brief Algemene Rekenkamer aan de staatssecretaris van BZK betreffende Rijkswet COHO; overleg op grond van artikel 7.40 Comptabiliteitswet 2016, 2 februari 2021.

²⁵ Artikel 4, tweede lid.

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

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

c. Verhouding tot R(A)ft

Een van de taken die in het voorstel is toebedeeld aan het COHO is het, in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk, instellen van verscherpt financieel toezicht op een van de landen. Deze bevoegdheid van het COHO geldt niet alleen in het geval een land zich onvoldoende inspant om de verplichtingen die bij of krachtens de voorgestelde rijkswet aan het desbetreffende land zijn opgelegd na te komen maar ook als het land naar het oordeel van het COHO onvoldoende inspanningen levert om de verplichting bij of krachtens de R(A)ft na te komen.²⁶ Het verscherpte toezicht wordt uitgeoefend door het C(A)ft. Indien een zwaarwegend belang dit vergt kan de Minister van BZK, in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk en nadat het COHO en het College financieel toezicht zijn gehoord, bepalen dat verscherpt financieel toezicht wordt ingesteld, indien een zwaarwegend belang dit vergt.

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

²⁶ Artikel 4, eerste lid, onder d, en 35.

R(A)ft gestelde regels.²⁷ Het C(A)ft heeft daarbij onder meer tot taak te beoordelen of een land zich voldoende inspant om de verplichtingen die bij of krachtens de R(A)ft zijn opgelegd nakomt. Dit roept de vraag op waarom het nodig is dat ook aan het COHO de bevoegdheid toekomt om te beoordelen of de landen voldoende inspanning leveren om hun verplichtingen bij of krachtens de R(A)ft na te komen. Het gevolg daarvan is immers dat twee instanties toezicht houden op het naleven van de normen in de R(A)ft, het COHO en het C(A)ft.

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

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

Verscherpt financieel toezicht leidt tot een goedkeuringsregime voor het geheel of een deel van de uitgaven die door een land worden gedaan.²⁸ Dat goedkeuringsregime hoeft volgens het voorstel niet beperkt te zijn tot uitgaven die worden gedaan in het kader van de uitvoering van de landspakketten, maar kan zich uitstrekken tot alle uitgaven van een land. Het goedkeuringsregime gaat bovendien veel verder dan het in de R(A)ft geregelde begrotingstoezicht en heeft betrekking op voorgenomen uitgaven. Het C(A)ft ziet op grond van de R(A)ft uitsluitend toe op het saldo van de overheidsfinanciën en laat dus de keuze ten aanzien van welke uitgaven of inkomsten maatregelen worden genomen aan de regeringen van de landen. In de toelichting wordt niet uiteengezet waarom die vorm van toezicht naast het bestaande toezicht op grond van de R(A)ft nodig is.

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

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

²⁷ Artikel 4, eerste lid, van de Rft en artikel 2, eerste lid, van de RAft.

²⁸ Artikel 36.

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

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

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

d. Verhouding COHO – Minister van BZK en landsbestuur
Het COHO lijkt volgens het voorstel zijn taken met een sterke mate van onafhankelijkheid uit te voeren. Grote delen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn van toepassing verklaard.²⁹ Dit neemt niet weg dat het voorstel op een aantal belangrijke punten de Minister van BZK de bevoegdheid geeft om aanwijzingen te geven of bevoegdheden van het COHO in te perken of in te vullen. Zo kan de Minister van BZK vaststellen waaraan financiële middelen die aan het COHO ter beschikking worden gesteld, door het COHO moeten worden besteed³⁰ en kan de terbeschikkingstelling van middelen ook worden stopgezet of opgeschort als – kort gezegd – de Minister van BZK van oordeel is dat het desbetreffende land te weinig voortgang boekt.³¹

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

²⁹ Artikel 2, vierde lid.

³⁰ Artikel 18, tweede lid.

³¹ Artikel 18, vierde en vijfde lid.

alsook een aanwijzing geven met betrekking tot het initiëren, bevorderen en uitvoeren van projecten.³²

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

De Minister van BZK heeft weliswaar een overlegverplichting met de betrokken minister(s), maar hoeft daarbij niet tot overeenstemming te komen. Wat betreft de landspakketten, zij opgemerkt dat daarin nog weinig tot geen concrete maatregelen zijn opgenomen. Evenmin zijn concrete doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van overheidsfinanciën, opgenomen. Dit brengt mee dat van de voorwaarde dat de minister moet blijven binnen de in een landspakket omschreven hoofdlijnen ook weinig normerende werking uitgaat.

Het voorgaande brengt mee dat de bevoegdheden van de Minister van BZK nauwelijks zijn beperkt. Zij strekken zich uit over het gehele palet van het opstellen van de plannen van aanpak, het opstellen, initiëren en uitvoeren van de projecten, programma's en maatregelen, alsmede de financiering ervan. Daarmee wordt de Minister van BZK niet alleen boven het COHO geplaatst, maar ook boven het landsbestuur van het desbetreffende land.³³ De aan de minister toegekende bevoegdheden maken daarmee inbreuk op de verantwoordelijkheden en het probleem-eigenaarschap van de landen.

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

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

³² Artikelen 23 en 28.

³³ Zie mede hetgeen de Afdeling hiervoor onder a heeft opgemerkt.

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

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

e. Afbouw van de regeling

De wet vervalt in beginsel na 6 jaar. Op verzoek van Nederland of één van de landen kan deze termijn telkens met 2 jaar worden verlengd.³⁴ Ook kunnen Nederland en de landen overeenkomen dat de wet eerder vervalt. Noch het wetsvoorstel, noch de toelichting gaan echter in op de vraag onder welke omstandigheden en op grond van welke feiten verlenging, dan wel vroegtijdige beëindiging aan de orde zouden kunnen zijn. Dit is relevant omdat bij de voorbereiding van dit voorstel van rijkswet de verhouding tussen Nederland en de andere landen niet altijd even goed was en er van beide kanten sprake lijkt van een wantrouwende opstelling. In een dergelijke situatie is des te meer van belang dat duidelijk is op welke gronden besloten gaat worden dat de doelstelling van het voorstel, te weten het doorvoeren van hervormingen, het realiseren van duurzame financiën en het versterken van de weerbaarheid van de economieën in de landen bereikt is.

Deze vraag rijst bij dit voorstel omdat het zich onderscheidt van eerdere samenwerkingsverbanden tussen de Caribische landen en Nederland.³⁵ In die gevallen bleven alle verantwoordelijkheden liggen bij het (lands)bestuur. In het voorstel wordt een aantal verantwoordelijkheden echter verlegd naar het COHO en moet daarom duidelijk zijn op welk moment deze weer overgaan naar het (lands)bestuur.³⁶ Voordat hiertoe overgegaan kan worden moeten voldoende concrete en tastbare resultaten zijn bereikt. Hierbij is het met name van belang dat het leefklimaat van de bevolking van de drie landen structureel verbeterd is. Verbetering van het leefklimaat van de bevolking in concrete zin is noodzakelijk om draagvlak voor de inzet van het COHO en daarmee het ingrijpen vanuit Nederland te behouden en het vertrouwen van de bevolking in het bestuur te vergroten.

³⁴ Voorgesteld artikel 45.

³⁵ Fondo Desarrollo Aruba, Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen en het Groeikakkoord met Curaçao.

³⁶ De Algemene Rekenkamer heeft er in dit verband op gewezen dat het voorstel ook duidelijk moet maken wat er met eventuele aandelen, resterende middelen en uitstaande leningen of voorschotten gebeurt na opheffing van het COHO.

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

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

f. Conclusie

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

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

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

3. Verhouding met het Statuut

a. Ter inleiding

Het Statuut schrijft 'onderling overleg' voor als het gaat om een consensusrijkswet.³⁷ De Afdeling stelt vast dat dit overleg heeft plaatsgevonden en dat de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben ingestemd met het voorleggen van dit voorstel aan de Afdeling. De Afdeling beoordeelt het voorstel derhalve zoals het aan haar is aangeboden, namelijk als consensusrijkswet.

b. Statutaire beginselen

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

Bovengenoemde aspecten zijn ook vanuit het oogpunt van het Statuut relevant. Het feit dat in dit specifieke geval sprake is van een consensusrijkswet, en dus een politiek compromis, doet niet af aan de beginselen die aan de staatkundige structuur van het Koninkrijk ten grondslag liggen. Het uitgangspunt van autonomie van de landen en met name de terughoudendheid die de Koninkrijksregering, en Nederland als grootste land moet betrachten bij het beperken van de eigen verantwoordelijkheid van de landen is daarbij een belangrijke factor³⁸

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

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

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

³⁷ Artikel 38, tweede lid, van het Statuut.

³⁸ Zie o.a. artikel 41 van het Statuut. De terughoudendheid die het Koninkrijk moet betrachten kwam eerder aan de orde in het Besluit van 24 november 2020 op het beroep van de Raad van Ministers van Curaçao tegen het Besluit van 12 juli 2019, houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao tot aanpassing van de begroting 2019, rekening houdend met de in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten genoemde normen, punt 2.1 (Stb. 2020, 537) en in de Voorlichting van 17 september 2015 van de Afdeling over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, punt 1b (W04.15.0112/I/Vo).

hiertoe paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting, en dan in het bijzonder paragraaf 2.1.

c. Binding aan internationale economische en financiële overeenkomsten
Zoals hierboven beschreven kan het COHO samenwerken met instellingen en organen van instellingen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties. Uit het voorstel blijkt niet dat hierover, voorafgaand aan het besluit om een dergelijke samenwerking aan te gaan, overleg plaatsvindt met het betrokken land. De Afdeling realiseert zich dat het formeel gezien het COHO, en niet het betrokken land is, dat deze afspraken maakt. Gezien de taken van het COHO ligt het echter voor de hand dat ook het betrokken land feitelijk aan deze afspraken is gebonden. Uit de toelichting blijkt niet hoe dit zich verhoudt tot het feit dat de Caribische landen kunnen verklaren dat zij zich niet aan een internationale economische en financiële overeenkomst wensen te binden.³⁹

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

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

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

d. Bevoegdheden van de gouverneurs
Op grond van het wetsvoorstel kan het COHO in bepaalde gevallen aan de Rijksminsterraad adviseren om een voorziening te treffen uit kracht van het Statuut.⁴⁰ De toelichting stelt terecht dat dit voorstel de bevoegdheden van de gouverneur op dit punt niet doorkruist. Immers, de gouverneurs hebben zelfstandige bevoegdheden in het kader van hun taak toezicht te houden op onder andere de naleving van rijks wetten, waaronder een rijks wet als waartoe hier een voorstel wordt gedaan.⁴¹ Gezien het feit dat dus ook de Gouverneur toezicht zal

³⁹ Artikel 25, eerste lid, van het Statuut. Uit artikel 24, eerste lid, blijkt dat het niet alleen gaat om overeenkomsten met andere mogendheden, maar ook om overeenkomsten met internationale organisaties.

⁴⁰ Hierbij kan met name gedacht worden aan bevoegdheden inzake indeplaatsstelling en vernietiging ingevolge de artikelen 50 en 51 van het Statuut.

⁴¹ Artikel 20 e.v. van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao, het Reglement voor de Gouverneur van Aruba en het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten.

moeten houden op de naleving van deze wet, kunnen de bevoegdheden van de Gouverneur en het COHO op dit punt echter wel overlappen.

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

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

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

4. Waar bestaat behoefte aan?

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

a. Geloofwaardig, haalbaar en flexibel

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

De Afdeling merkt in dit verband op dat het voorstel niet voorziet in aanpassing van de begrotingsnormen in de Rft.⁴² Dit roept de vraag op of in de wet voldoende flexibiliteit is ingebouwd om in de praktijk tot de benodigde maatvoering te komen. De Afdeling acht het wenselijk dat uit dit oogpunt wordt gekeken naar het geheel van maatregelen dat van toepassing zal zijn (in ieder geval de liquiditeitssteun, de R(A)ft en het voorliggende voorstel).

⁴² Wat betreft de RAft verwijst de Afdeling naar het heden eveneens uitgebrachte advies bij het voorstel van Rijkswet dienaangaande (W04.20.0423/1/K).

De Afdeling heeft gelijk dat het voorstel niet voorziet in aanpassing van de begrotingsnormen in de Rft. De Afdeling vraagt zich daarmee af of in het voorstel voldoende flexibiliteit is ingebouwd om in de praktijk tot de benodigde maatvoering te komen. Ik ben van mening dat dit zeker mogelijk is. In het voorstel van rijkswet heb ik gekozen voor een realistische aanpak. In de komende zes jaar worden stapsgewijs maatregelen doorgevoerd, rekening houdend met wat in praktijk mogelijk is. In dat kader heb ik in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting sterk de nadruk gelegd op de rol van de uitvoeringsagenda. In de uitvoeringsagenda worden de maatregelen in onderlinge samenhang gezien en wordt gekeken naar maatvoering. Het COHO en de landsbesturen maken in de uitvoeringsagenda afspraken welke maatregelen als eerste realiseerbaar zijn en welke maatregelen meer tijd nodig hebben of minder ambitieus moeten worden ingevuld, bijvoorbeeld vanwege de uitvoeringscapaciteit of financiële beperkingen. Daarnaast zijn de versterking van de belastinginning en het financieel beheer in elk land belangrijke hervormingsmaatregelen om meer budget te kunnen vrijspelen voor andere maatregelen. Tot slot wordt de uitvoeringsagenda periodiek geactualiseerd, juist om rekening te houden met mogelijke knelpunten in de uitvoering en andere ontwikkelingen.

b. Eigenaarschap

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

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

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

Alleen als het COHO zijn belangrijke rol kan waarmaken en de Caribische landen die rol aanvaarden zal een vruchtbare samenwerking tussen het COHO en de landsbesturen mogelijk zijn. De koppeling van liquiditeitssteun en ondersteuning in tranches aan het halen van de te bereiken doelstellingen vormt een belangrijke stimulans om die doelen ook daadwerkelijk te halen. Als de uitvoering van projecten, programma's of maatregelen onvoldoende is kan het COHO de steunverlening opschorten.⁴³ Mocht dit onverhoopt niet tot de beoogde resultaten leiden en blijkt dat ondanks deze ondersteuning en gepaste inzet van de opschortingsbevoegdheid onvoldoende vorderingen worden gemaakt om de bestuurskracht te vergroten en de verantwoordelijkheden op termijn zelfstandig waar te maken, zullen uiteindelijk dwingender maatregelen, al dan niet geïnitieerd door het COHO, onontkoombaar zijn.⁴⁴

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

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

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

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

⁴³ Artikel 24 van het voorstel.

⁴⁴ Dit is bijvoorbeeld het geval als de deugdelijkheid van het bestuur niet langer kan worden gewaarborgd, of als de hier voorliggende Rijkswet niet of niet voldoende wordt nageleefd. Het Statuut voorziet in dergelijke gevallen in verschillende instrumenten. Zie ook artikel 25 van het voorstel inzake de mogelijkheid die het COHO heeft om de RMR over het treffen van een voorziening uit kracht van het Statuut te adviseren.

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

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

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

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

c. Duidelijke kaders

Ondersteuning op de geschetste manier is uiteraard niet vrijblijvendheid. Het is vanzelfsprekend dat aan (financiële) ondersteuning voorwaarden worden verbonden en dat de nakoming van die voorwaarden en de (voortgang van de) implementatie van de te treffen maatregelen nauwlettend worden gevolgd. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor het COHO bestaande in monitoring

van de voortgang van de plannen en programma's, het geven van ondersteuning in de zin van technische bijstand en het vrijgeven van financiële middelen naar gelang de plannen van aanpak worden geïmplementeerd.

Maar dat vergt wél een duidelijke aanpak. De Afdeling wijst op de praktijk bij kredietprogramma's van het IMF, alsook in het kader van de Europese Unie,⁴⁵ waar extra financiële steun gekoppeld is aan van tevoren afgesproken performance indicatoren. Voorkomen moet worden dat de landen voor het verkrijgen van ondersteuning en financiële steun zich op bewegende doelen moeten richten. Dat risico is groot met de nu gevolgde aanpak, waarbij de maatregelen in de landspakketten zeer open zijn geformuleerd en het COHO veel ruimte heeft om een en ander nader in te vullen. Dit wordt nog versterkt door de interventiemogelijkheden van de Minister van BZK (al dan niet naar aanleiding van reacties van de Staten-Generaal). Het is daarom zaak de voorwaarden voor steunverlening duidelijk vast te leggen en niet mogelijk te maken dat het COHO of de Minister van BZK tussentijds eenzijdig de voorwaarden aanpast (behoudens in bijzondere, vooraf omschreven omstandigheden).

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

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

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

Indien een land zijn periodiek vastgestelde afspraken nakomt, is Nederland, via de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verplicht vooraf

⁴⁵ Gewezen zij op het herstelinstrument (Next Generation EU), dat is opgenomen in het Eigen Middelen Besluit (zie Kamerstukken II 2020/21, 35711).

overeengekomen financiële middelen te verstrekken. Deze middelen kunnen onder meer in de vorm van liquiditeitssteun worden verstrekt en in de vorm van financiering van het COHO, dat deze middelen vervolgens kan inzetten in het kader van de ondersteuning die het biedt. Liquiditeitssteun wordt niet langer via het COHO verstrekt, maar gaat in de aangepaste vorm van het voorstel rechtstreeks naar het betreffende land.

d. Het belang van differentiatie

Het voorstel ziet op alle drie de Caribische landen van het Koninkrijk. Ieder van deze landen heeft een eigen voorgeschiedenis en een eigen bestuurscultuur. Ook zijn er verschillen ten aanzien van, bijvoorbeeld, de uitvoeringscapaciteit en reeds doorgevoerde hervormingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van het Groeiakkoord (Curaçao), protocollen inzake financieel toezicht (Aruba), de liquiditeitssteun na orkaan Irma (Sint Maarten) en de ervaringen met de in samenwerking met de Wereldbank ingestelde faciliteit voor wederopbouw. De uitdagingen zijn deels dezelfde, maar het is van belang te onderkennen dat de hervormingsagenda voor ieder van de drie landen verschillend is. Het COHO zal dan ook in staat moeten worden gesteld om in de uitvoering van zijn taken te differentiëren. Dit vereist ook dat er binnen het bestuur van het COHO voldoende kennis is om de situatie in ieder van de landen te kunnen beoordelen.

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

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

5. Gegevensbescherming

Op grond van het wetsvoorstel zijn alle overheidsorganen en overheidsbedrijven verplicht om op verzoek gegevens en inlichtingen te verstrekken die het COHO nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken.⁴⁶ Uit de toelichting wordt niet duidelijk of dit eveneens persoonsgegevens betreft. Indien dit het geval is, dan is op de verwerking van deze persoonsgegevens door het COHO de AVG van

⁴⁶ Artikel 20 van het voorstel van Rijkswet.

toepassing. Deze is immers in het Europese deel van Nederland gevestigd en heeft rechtspersoonlijkheid naar Nederlands recht.

In dat licht merkt de Afdeling op dat bepalingen inzake gegevensverwerking, waaronder het aanwijzen van een verwerkingsverantwoordelijke, in het voorstel ontbreken. Daarnaast wordt in de toelichting niet ingegaan op de mogelijke doorgifte van persoonsgegevens door het COHO aan de Caribische landen. Indien hiervan sprake is, dan is hierop het regime van de AVG inzake doorgifte aan derde landen van toepassing.⁴⁷

Aangezien de Europese Commissie geen adequaatheidsbesluit ten aanzien van de Caribische landen van het Koninkrijk heeft genomen, en de regering heeft aangegeven dat niet zonder meer verondersteld kan worden dat een dergelijk beschermingsniveau in de Caribische landen geboden kan worden, dient de verwerkingsverantwoordelijke passende waarborgen te bieden.⁴⁸ Hierbij moeten betrokkenen over afdwingbare rechten en doeltreffende middelen beschikken.

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

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

6. Conclusie

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

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

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

⁴⁷ Hoofdstuk V AVG.

⁴⁸ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 32761, 161, blz. 2.

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

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

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

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

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

.Th.C. de Graaf

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

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

a. Positie Staten

Het COHO is gegrond op artikel 38, tweede lid van het Statuut. Als in het kader van een onderlinge regeling wordt overeengekomen een bestuursorgaan met zelfstandige taken op te richten met bepaalde bevoegdheden, hoeft geen sprake

te zijn van een onrechtmatige beperking van de autonomie, mits er daadwerkelijk sprake is van consensus over het nut, noodzaak en de inhoud van de onderlinge regeling, aldus de Raad van Advies van Aruba. Ook blijvende overeenstemming over de concrete invulling van het landspakket is noodzakelijk. Het is belangrijk dat de Staten goed hun adviserende rol oppakken en uitvoeren. De Raad van Aruba constateert dat de invloed van de Staten beperkt is. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt niet duidelijk welke rol de Staten hebben gespeeld bij de invulling van het landspakket. Geadviseerd wordt een vast periodiek overleg met de Staten in te stellen over de uitvoering van het landspakket⁴⁹, zodat medewerking van de Staten zoveel mogelijk kan worden geborgd.

Aan het COHO zijn (bestuurs)taken opgedragen op deelgebieden waar de landen autonoom zijn. Enige inspraak van de landen en verantwoording aan de landen is op zijn plaats⁵⁰. Input vanuit de Arubaanse departementen is een essentiële voorwaarde om de uitvoerbaarheid van de plannen te verzekeren⁵¹. Ook zouden lokale professionals en bestuurders meer betrokkenheid bij de uitvoering van de plannen moeten krijgen⁵². Het aanwijzen van een lokale entiteit is aan te bevelen⁵³.

De voorgestelde bepalingen hebben gevolgen voor het budgetrecht van de Staten. Uit het ontwerp blijkt niet duidelijk wat de aard van de liquiditeitssteun is (lening of gift?) en wat de aard is van de aan te wenden middelen⁵⁴. De Raad van Aruba acht het noodzakelijk dat de gevolgen voor de ministeriele verantwoordelijkheid nader worden toegelicht⁵⁵. Ook vraagt de Raad van Advies van Aruba, indien en voor zover er verschillen tussen de landen bestaan, dat deze verschillen tot uitdrukking worden gebracht in de toelichting⁵⁶.

De Raad van Advies van Curaçao adviseert dat de Minister van Algemene Zaken het gevoel van de Staten inwint voordat met het COHO afspraken worden gemaakt over de uitvoeringsagenda dan wel overeenkomsten met de minister van BZK worden gesloten als bedoeld in artikel 18⁵⁷.

De Raad van Advies van Curaçao acht het onwenselijk dat de Staten pas aan het eind van de besluitvorming worden betrokken. De Staten moeten in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken worden⁵⁸. De Raad adviseert om een voorhangprocedure in het wetsvoorstel in te bouwen, voorafgaande aan het vaststellen, wijzigen of aanvullen van het Landspakket⁵⁹. Ook de Raad van Advies van Sint Maarten geeft in overweging om in het ontwerp een voorhangprocedure op te nemen ten aanzien van de vaststelling of wijziging van het

⁴⁹ Raad van Advies Aruba, punt 7.4.

⁵⁰ Raad van Advies Aruba, punt 4.8.

⁵¹ Raad van Advies Aruba, punt 7.5.

⁵² Raad van Advies Aruba, paragrafen 4.7, 4.8, 4.12 en 4.13.

⁵³ Raad van Advies Aruba, punt 7.8.

⁵⁴ Raad van Advies Aruba, punt 3.6.

⁵⁵ Raad van Advies Aruba, punt 3 (de rol van de Staten).

⁵⁶ Raad van Advies Aruba, punt 1.6.

⁵⁷ Raad van Advies Curaçao aanbeveling onderdeel 4 b (budgetrecht Staten) onder 2, p 7.

⁵⁸ Zie ook p. 8 Raad van Advies Curaçao.

⁵⁹ Raad van Advies Curaçao, aanbeveling 4c onder 1 en 2 (medewetgevende rol van de Staten), p. 8 en 9.

⁶⁰ Raad van Advies Sint Maarten, II onder 1b, p.5.

De opmerkingen van de Raden van Advies ten aanzien van de rol van de Staten hebben mij gebracht tot verschillende aanscherpingen in het voorstel van rijkswet en in de memorie van toelichting. Zo besteedt paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting uitgebreider aandacht aan de staatkundige context waarbinnen het COHO zal opereren. Hoewel in algemene zin reeds geldt dat de reikwijdte van de taken en bevoegdheden van het COHO naar aanleiding van de adviezen van de Raad van State en de Raden van Advies zijn ingeperkt, kan ik mij voorstellen dat actieve betrokkenheid van de Staten nog steeds gewenst is. Een deel van de adviezen van de Raden van Advies richt zich op de landsorganen zelf. In dat kader merk ik op dat de bevoegdheid van de Staten overeind staat om hun regeringen om inlichtingen te vragen en hen ter verantwoording te roepen over hetgeen zij doen en nalaten ten aanzien van het COHO, de landspakketten, de uitvoeringsagenda en eventuele plannen van aanpak. De regeringen van de landen kunnen de Staten van hun landen bovendien actief betrekken. Dat neemt niet weg dat de Staten op cruciale onderdelen ook een rol kan worden toebedeeld in de rijkswet zelf. In het huidige voorstel wordt hierin voorzien door de verplichting voor het COHO om – indien de Staten van een land de wens daartoe te kennen geven – eens per kwartaal inlichtingen te verstrekken in een bijeenkomst met de betreffende Staten. Het derde lid van artikel 5 van het voorstel introduceert een verplichte voorhang van de landspakketten aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Bij eventuele wijzigingen van de landspakketten zullen de betreffende Staten dus in de gelegenheid worden gesteld om wensen en bezwaren ter kennis te brengen van de betreffende minister van Algemene Zaken en de minister van BZK.

b. Instelling en inrichting COHO

De Raad van Advies van Aruba adviseert alle bepalingen met betrekking tot de instelling en inrichting van het COHO in het voorstel zelf op te nemen en niet te verwijzen naar andere wetgeving⁶¹. De keuze voor een zelfstandig optredend bestuursorgaan is niet vanzelfsprekend en de motivering voor de vormgeving van het COHO als zelfstandige entiteit overtuigd niet.

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

c. Jaarverslag en uitvoeringsrapportage

Het jaarverslag van het COHO dient volgens het eerste lid van artikel 16 van het voorstel van rijkswet aan het bestuur en aan de Staten van Curaçao te worden

⁶¹ Raad van Advies Aruba, punt 4.4 en 4.5.

gezonden. Door in dit artikellid "het bestuur" te schrijven wordt de indruk gewekt dat het jaarverslag van het COHO naar het bestuur van het COHO zelf gestuurd moet worden, aangezien in artikel 1 van het voorstel van rijkswet de term "bestuur" wordt gedefinieerd als "het bestuur van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling, bedoeld in artikel 8". Volgens de Raad van Advies van Curaçao dient deze discrepantie in het eerste lid van artikel 16 opgeheven te worden. Ook adviseert hij een termijn in artikel 16 en 17 (inzake de uitvoeringsrapportage) op te nemen waarbinnen de minister van Algemene Zaken moet reageren. Verder zou in artikel 16 van het wetsvoorstel opgenomen moeten worden dat het jaarverslag naar de Staten-Generaal en de ministerraad van Curaçao moet worden gezonden⁶².

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

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

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

c. Informatie-uitwisseling

De Raad van Advies van Curaçao verzoekt aanpassing van artikel 20 van de Rijkswet. De weigeringsgronden die zijn opgenomen in de memorie van toelichting dienen in de wet te worden opgenomen.⁶³

De Raad van Aruba acht het zeer waarschijnlijk dat in de uitvoeringspraktijk onduidelijkheden zullen opduiken. Uit het wetsvoorstel is namelijk moeilijk op te maken voor welke uitvoeringsacties de landsorganen en overheidsbedrijven verzocht dan wel gehouden kunnen worden hun bevoegdheden in te zetten. Zo bepaalt artikel 20 dat ieder overheidsorgaan en overheidsbedrijf op verzoek van het COHO de gegevens en inlichtingen die het COHO nodig heeft voor de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a, b en d verstrekt en iedere medewerking verleent waar het COHO redelijkerwijs in verband hiermee verzoekt. Voor lokale bestuurders, ambtenaren en medewerkers van overheidsbedrijven dient voldoende duidelijkheid gecreëerd te worden over welke informatie zij en aan wie zij dit dienen te overleggen⁶⁴.

⁶² Raad van Advies Curaçao, aanbeveling V. 1 onder e, p. 11 en 12.

⁶³ Raad van Advies Curaçao, V onder 1 g, p.13.

⁶⁴ Raad van Advies Aruba, punt 7.7.

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

d. Rechtsbescherming

De Raad van Aruba wijst erop dat enige vorm van geschilbeslechting (met uitzondering van het verscherpt financieel toezicht) in het wetsvoorstel ontbreekt. Er kunnen juist geschillen rijzen in de implementatie- en uitvoeringsfase. De Raad adviseert om een instantie of procedure in het leven te roepen die tussen partijen kan bemiddelen over verschillen van inzicht bij de uitvoering van het landspakket en de uitvoeringsagenda's⁶⁵.

Er dient tenminste een voorziening getroffen te worden om te komen tot onafhankelijke toetsing van besluiten genomen op grond van artikel 18, vierde en vijfde lid, artikel 24 of 43⁶⁶.

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

Ook wordt het begrip "administratief beroep" foutief uitgelegd (administratief beroep is op grond van de Landsverordening administratieve rechtspraak van Curaçao niet meer mogelijk). Beroep geschiedt bij de bestuursrechter en daarop is wel hoger beroep mogelijk. Door de Raad wordt geadviseerd de toelichting op artikel 33 van de Rijkswet aan te passen.⁶⁷

De Raad van Advies van Curaçao adviseert aanpassing van de Rijkswet wat betreft de kroonberoep procedure. Dit kroonberoep is geen beroepsprocedure, maar een bezwaarprocedure nu hetzelfde orgaan wederom oordeelt. Conflictbeslechting moet worden belegd bij een onafhankelijke rechterlijke instantie. Daarnaast wordt in artikel 42, eerste lid een termijn van veertien dagen genoemd waarbinnen beroep open staat, terwijl in de Rft een termijn van dertig dagen staat opgenomen. Voor deze discrepantie wordt door de Raad aandacht gevraagd.⁶⁸

De Raden van Advies van Aruba en Curaçao vragen aandacht voor het thema rechtsbescherming. Deze werd in het oorspronkelijke voorstel alleen geboden tegen subsidiebesluiten van het COHO en tegen de instelling van verscherpt financieel toezicht door het COHO. Volgens de Raad van Advies van Aruba dient

⁶⁵ Raad van Advies Aruba, punt 5.8 en 7.9.

⁶⁶ Raad van Advies Aruba, punt 7.10 en 8.4.

⁶⁷ Raad van Advies Curaçao, V onder 1 i 1-3, p.13-14.

⁶⁸ Raad van Advies Curaçao, V onder 1 k 1-2, p.15.

deze rechtsbescherming te worden uitgebreid naar andere besluiten van het COHO. Voorts beveelt deze Raad van Advies aan om een instantie of procedure in het leven te roepen die tussen partijen kan bemiddelen over verschillen van inzicht bij de uitvoering van het landspakket en de uitvoeringsagenda's. De Raad van Advies van Curaçao staat stil bij enkele procedurele aspecten van de rechtsbeschermingsprocedure in het kader van subsidieverlening en van de kroonberoepprocedure.

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

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

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

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

e. Evaluatie

De Raad van Advies van Curaçao vraagt zich af hoe bij een evaluatie gemeten kan worden of de vooraf gestelde doelen in voldoende mate gerealiseerd zijn. Het is relevant om vooraf een nulmeting te verrichten en normen vast te stellen, zodat handvatten bestaan om te kunnen meten in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd⁶⁹.

De Raad van Advies van Curaçao wenst wijziging in de Rijkswet van de evaluatiebepaling in artikel 44, in die zin dat het evaluatieverslag ook gestuurd wordt aan de regering van Curaçao als belanghebbende⁷⁰.

De Raad van Advies van Sint Maarten vraagt aandacht voor een evaluatiecommissie van vijf leden, waarin elk land vertegenwoordigd is met twee leden van Nederland.⁷¹

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

De aanbeveling van de Raad van Advies van Sint Maarten over uitbreiding van het aantal leden van de evaluatiecommissie is overgenomen. Deze commissie bestaat nu uit vijf leden, met afzonderlijke vertegenwoordiging voor elk van de drie Caribische landen en een voorzitter die bij consensus wordt aangesteld.

f. Opmerkingen Algemene Rekenkamer

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

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

⁶⁹ Raad van Advies Curaçao, 3, onder b.

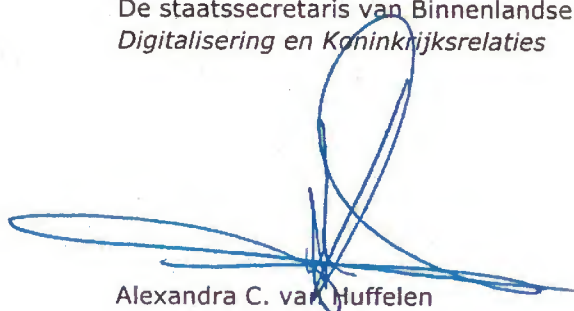
⁷⁰ Raad van Advies Curaçao, V onder 1 I, p.15-16.

⁷¹ Raad van Advies Sint Maarten, II onder 3, p.7.

Kenmerk
2021-0000674103

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

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Digitalisering en Koninkrijksrelaties



Alexandra C. van Huffelen

Rijkswet van [datum], houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat de regeringen van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten het met het oog op het welzijn van de bevolkingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten wenselijk achten samen te werken bij het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie in deze landen;

dat het in verband met het opvangen van de economische krimp als gevolg van de COVID-19 crisis wenselijk is, dat Nederland tijdelijk liquiditeitssteun beschikbaar stelt aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten;

dat de regeringen van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten hiertoe zijn overeengekomen dat in een wet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden wordt ingesteld dat hierbij ondersteuning zal bieden;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 (begripsbepalingen)

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

- a. *aanvraag*: een verzoek van een belanghebbende, een beschikking te nemen;
- b. *belanghebbende*: degene wiens belang rechtstreeks bij een beschikking is betrokken;
- c. *beschikking*: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling die niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van de aanvraag daarvan;
- d. *COHO*: het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling, bedoeld in artikel 2;
- e. *College Aruba financieel toezicht*: het College Aruba financieel toezicht, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening Aruba financieel toezicht;
- f. *College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten*: het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten;
- g. *land*: het land Aruba, Curaçao of Sint Maarten;
- h. *landen*: de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten;
- i. *landspakket*: een landspakket als bedoeld in artikel 5, eerste lid;
- j. *Onze Minister*: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- k. *overheidsorgaan*: een bij of krachtens de Staatsregeling van Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten of onderlinge regeling in de zin van artikel 38 van het Statuut ingesteld bestuursorgaan of andere instantie die met openbaar gezag is bekleed;
- l. *overheidsbedrijf*: een onderneming met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, niet zijnde een personenvennootschap met rechtspersoonlijkheid, waarin een publiekrechtelijke

- rechtspersoon, al dan niet tezamen met een of meer andere publiekrechtelijke rechtspersonen, in staat is het beleid te bepalen, dan wel een onderneming in de vorm van een personenvennootschap, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon deelneemt;
- m. *plan van aanpak*: een plan van aanpak als bedoeld in artikel 26;
 - n. *projecten, programma's en maatregelen*: de projecten, programma's en maatregelen, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a en b;
 - o. *Statuut*: Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden;
 - p. *uitvoeringsagenda*: een uitvoeringsagenda als bedoeld in artikel 6.

HOOFDSTUK 2 HET CARIBISCH ORGAAN VOOR HERVORMING EN ONTWIKKELING

§ 2.1 Instelling en taken

Artikel 2 (Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling)

1. Er is een Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling.
2. Het COHO is gevestigd in Den Haag.
3. Tenzij in deze rijkswet uitdrukkelijk anders is bepaald, zijn de artikelen 8, 9, 11, 13 tot en met 16, 18 tot en met 30 en 41 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen op het COHO van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3 (doel)

Het COHO heeft tot doel om in deze landen te bevorderen dat hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding die daarvoor nodig is.

Artikel 4 (taken)

1. Het COHO heeft, in het kader van zijn doel, tot taak:
 - a. het ondersteunen van de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven van de landen met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen, zoals nader uitgewerkt in een uitvoeringsagenda en voor zover relevant een plan van aanpak;
 - b. het houden van toezicht op de voortgang van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven van de landen met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen, zoals nader uitgewerkt in een uitvoeringsagenda en voor zover relevant een plan van aanpak.
2. Bij de uitoefening van de taken, bedoeld in het eerste lid, kan het COHO geen bevoegdheden uitoefenen die op grond van het landsrecht van een land aan een overheidsorgaan van dat land toekomen.

Artikel 5 (landspakketten)

1. Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten voeren de afspraken uit die zijn opgenomen in het landspakket dat elk van de landen met Nederland is overeengekomen.
2. Een landspakket is een samenhangend pakket van strategische beleidsdoelen, hervormingen en investeringen gericht op het bereiken van het doel, bedoeld in artikel 3, en heeft in ieder geval betrekking op de volgende onderwerpen:
 - a. financieel beheer;
 - b. kosten en effectiviteit publieke sector;
 - c. belastingen;
 - d. financiële sector;
 - e. economische hervormingen;
 - f. zorg;
 - g. onderwijs; en

h. versterken rechtsstaat.

3. Een landspakket wordt als onderlinge regeling tussen Nederland en elk van de landen gesloten op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut, nadat de Staten van elk van de landen gedurende veertien kalenderdagen in de gelegenheid zijn gesteld om kennis te nemen van het ontwerp ervan en hun wensen of bezwaren ter kennis van Onze Minister onderscheidenlijk van Onze Ministers van Algemene Zaken van de landen te brengen.

4. In een landspakket kan worden bepaald dat de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen geschiedt zonder ondersteuning door het COHO.

Artikel 6 (uitvoeringsagenda)

1. Het COHO en de Minister van Algemene Zaken van het land stellen ter verwezenlijking van het landspakket periodiek een uitvoeringsagenda vast. De afspraken over resultaten in een uitvoeringsagenda vormen de basis waarop het COHO de voortgang, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder b, beoordeelt.

2. Een uitvoeringsagenda bevat in ieder geval de projecten, programma's en maatregelen die vereist zijn voor het bereiken van de strategische beleidsdoelen, genoemd in een landspakket, onder vermelding van prioritering en resultaten in de vorm van prestatie-indicatoren.

3. Een uitvoeringsagenda houdt rekening met de specifieke omstandigheden van een land.

4. Onze Minister kan, na overleg met de Minister van Algemene Zaken die het aangaat, het COHO een aanwijzing geven met betrekking tot de inbreng van het COHO in een vast te stellen uitvoeringsagenda.

Artikel 7 (overleg met Staten)

Indien de Staten van een land de wens daartoe te kennen geven, verstrekken een of meer leden van het COHO eens per kwartaal in een bijeenkomst met de Staten inlichtingen over de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 4, eerste lid.

Artikel 8 (samenwerking)

1. Het COHO kan, indien wenselijk voor het verwezenlijken van het in artikel 3 geformuleerde doel en in overeenstemming met Onze Minister van het land die het aangaat, met het oog op de uitvoering van zijn taken samenwerken met het Internationaal Monetair Fonds, instellingen en organen van instellingen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties en met instellingen en organen van instellingen van Nederland en andere landen binnen het Koninkrijk met een ontwikkelings-, financierings-, toezichts- of algemene bestuurstaak. In voorkomend geval stelt het COHO met de desbetreffende instelling of organisatie een samenwerkingsprotocol op.

2. Het COHO stelt gezamenlijk met het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht in het belang van het efficiënt en effectief uitoefenen van hun taken een samenwerkingsprotocol vast.

§ 2.2 Inrichting, samenstelling en rechtspositie

Artikel 9 (samenstelling en benoeming)

1. Het COHO bestaat uit drie leden, onder wie een voorzitter.

2. Benoeming van de leden vindt plaats op grond van de deskundigheid die nodig is voor de uitoefening van de taken van het COHO en op grond van maatschappelijke kennis en ervaring, met dien verstande dat ten minste twee van de leden, onder wie de voorzitter, aantoonbare affiniteit hebben met de landen.

3. De leden worden op voordracht van Onze Minister bij koninklijk besluit, in overeenstemming met de conclusie van de raad van ministers van het Koninkrijk, benoemd voor een periode van drie jaar en kunnen eenmaal worden herbenoemd voor eenzelfde periode. Onze Minister stelt binnen drie weken na het vrijkomen van een vacature binnen het COHO, in overeenstemming met Onze Ministers van Algemene Zaken van de landen een profielschets vast op basis van de benoemingscriteria, bedoeld in het tweede lid. Als over een profielschets niet binnen deze termijn

overeenstemming wordt bereikt, legt Onze Minister de beslissing hierover ter besluitvorming voor aan de raad van ministers van het Koninkrijk.

4. De procedure die voorafgaat aan de voordracht, bedoeld in het derde lid, is als volgt:

a. Ten behoeve van de voordracht van twee leden, onder wie de voorzitter, zendt Onze Minister een lijst van benoembare kandidaten aan de benoemingsadviescommissie, bedoeld in artikel 10. Onze Minister volgt in zijn voordracht het advies van de benoemingsadviescommissie.

b. Ten behoeve van de voordracht van één lid zendt de benoemingsadviescommissie, bedoeld in artikel 10, een lijst van benoembare kandidaten aan Onze Minister. De voordracht van dit lid wordt uit deze lijst opgemaakt.

5. De werving en voorselectie van leden van het COHO geschieden via een open procedure. Deze werving en voorselectie worden uitgevoerd op basis van de profielschets, bedoeld in het derde lid, door een wervingsbureau dat wordt aangetrokken door Onze Minister, na overleg met Onze Ministers van Algemene Zaken van de landen.

6. Wanneer tussentijds moet worden voorzien in een vacature bij het COHO, wordt dezelfde procedure gevolgd als het geval was bij het lid, wiens ambt is opgevallend.

6. Wanneer tussentijds moet worden voorzien in een vacature bij het COHO, wordt dezelfde procedure gevolgd als het geval was bij het lid, wiens ambt is opgevallend.

Artikel 10 (benoemingsadviescommissie)

1. Het COHO informeert Onze Minister zo spoedig mogelijk over een aanstaande vacature.

2. Wanneer moet worden voorzien in een vacature bij het COHO, wordt een benoemingsadviescommissie samengesteld. De benoemingsadviescommissie heeft tot taak Onze Minister te adviseren welke kandidaat wordt voorgedragen voor benoeming.

3. De benoemingsadviescommissie bestaat uit drie leden. De leden worden als volgt aangewezen:

a. één lid in overeenstemming met het gevoel van de raad van ministers van Aruba door Onze Minister van Algemene Zaken van dat land;

b. één lid in overeenstemming met het gevoel van de raad van ministers van Curaçao door Onze Minister van Algemene Zaken van dat land;

c. één lid in overeenstemming met het gevoel van de raad van ministers van Sint Maarten door Onze Minister van Algemene Zaken van dat land.

4. De benoemingsadviescommissie besluit over het advies bij meerderheid van stemmen. Indien de benoemingsadviescommissie binnen vier weken na ontvangst van de lijst, bedoeld in artikel 9, vierde lid, onder a, geen zodanig besluit neemt, besluit Onze Minister over de voordracht zonder een daartoe strekkend advies van de benoemingsadviescommissie.

Artikel 11 (ontslag)

1. Een lid van het COHO wordt op eigen verzoek ontslagen.

2. Een lid van het COHO kan worden geschorst of ontslagen wegens ongeschiktheid voor de vervulde functie, dan wel wegens andere zwaarwegende in zijn persoon gelegen redenen, dan wel wegens het aanvaarden van een ambt, betrekking of functie als bedoeld in artikel 13, eerste lid.

3. De raad van ministers van het Koninkrijk beslist over schorsing en ontslag. Schorsing en ontslag geschieden bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister, na overleg met Onze Ministers van Algemene Zaken van de landen.

Artikel 12 (besluitvorming)

1. Het COHO beslist bij meerderheid van stemmen. Als de stemmen staken, geeft de stem van de voorzitter de doorslag.

2. De leden van het COHO oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.

Artikel 13 (incompatibiliteiten)

1. Onverminderd de artikelen 9 en 13, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan een lid van het COHO niet tevens zijn:

a. Gouverneur;

b. minister of staatssecretaris;

c. commissaris van de Koning of gedeputeerde;

d. lid van de Staten-Generaal of van de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten;

e. burgemeester of wethouder dan wel gezaghebber of eilandgedeputeerde;

- f. lid van de Raad van Advies van Aruba, Curaçao of Sint Maarten;
 - g. lid van of staatsraad bij de Raad van State van het Koninkrijk;
 - h. lid van de Algemene Rekenkamer van een land binnen het Koninkrijk;
 - i. ombudsman, substituut-ombudsman of kinderombudsman van een land binnen het Koninkrijk;
 - j. lid van het College Aruba financieel toezicht dan wel van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten;
 - k. de Rijksvertegenwoordiger van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
 - l. lid van de Raad voor de Rechtshandhaving;
 - m. ambtenaar bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf van Aruba, Curaçao, Sint Maarten of van Nederland; of
 - n. echtgenoot of bloed- of aanverwant tot de tweede graad van een minister, staatssecretaris, lid van de Staten-Generaal of van de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten.
2. Een gewezen minister, staatssecretaris, lid van de Staten-Generaal of van de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten kan niet binnen vijf jaar na de beëindiging van zijn ambtsperiode worden benoemd tot lid van het COHO.

Artikel 14 (bestuursreglement)

1. Het COHO stelt een bestuursreglement vast.
2. Het bestuursreglement wordt bekendgemaakt in de Staatscourant, de Landscourant van Aruba, de Landscourant van Curaçao en de Landscourant van Sint Maarten.

Artikel 15 (beleidsregels)

1. Indien Onze Minister het wenselijk acht beleidsregels als bedoeld in artikel 21, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, vast te stellen, dan geschiedt deze vaststelling na overleg met Onze Ministers van Algemene Zaken van de landen.
2. Onverminderd artikel 21, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen worden beleidsregels met betrekking tot de taakuitoefening door het COHO bekendgemaakt in de Landscourant van Aruba, de Landscourant van Curaçao en de Landscourant van Sint Maarten.

§ 2.3 Ambtelijke dienst

Artikel 16 (de ambtelijke dienst)

1. Onze Minister stelt een ambtelijke dienst ter beschikking van het COHO.
2. De ambtelijke dienst staat onder leiding van een algemeen secretaris.

Artikel 17 (incompatibiliteiten)

1. De algemeen secretaris noch een van de medewerkers van de ambtelijke dienst is lid van het COHO.
2. De algemeen secretaris noch een van de medewerkers van de ambtelijke dienst vervult nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.
3. De algemeen secretaris of de medewerker van de ambtelijke dienst meldt het voornemen tot het aanvaarden van een nevenfunctie anders dan uit hoofde van zijn functie aan het COHO.

§ 2.4 Toelating

Artikel 18 (toelating)

De leden van het COHO en de algemeen secretaris en de medewerkers van de ambtelijke dienst die het COHO ondersteunt, hun echtgenoten of geregistreerde partners en minderjarige kinderen voor zover zij met hen een gemeenschappelijke huishouding voeren, zijn van rechtswege toegelaten tot de landen. Aan de leden, de algemeen secretaris en de medewerkers van de ambtelijke dienst van het COHO alsmede hun echtgenoten of geregistreerde partners en minderjarige kinderen worden geen nadere voorwaarden gesteld voor de uitoefening van een beroep of het verrichten van arbeid.

§ 2.5 Bekostiging COHO

Artikel 19 (bekostiging COHO)

De bezoldiging van de leden van het COHO, de bezoldiging van de algemeen secretaris en de medewerkers van de ambtelijke dienst, alsmede de bekostiging van de overige personele en materiële uitgaven voor de instandhouding van het COHO komen ten laste van de begroting van Onze Minister.

§ 2.6 Jaarverslag en uitvoeringsrapportage

Artikel 20 (jaarverslag)

1. Bij de toepassing van artikel 18, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt het jaarverslag mede gezonden aan de regeringen en aan de Staten van de landen.
2. Voordat het jaarverslag wordt verzonden, stelt het COHO Onze Ministers van Algemene Zaken van de landen in de gelegenheid een zienswijze naar voren te brengen. Een zienswijze en een reactie daarop van het COHO worden in een bijlage bij het jaarverslag meegezonden.
3. Onze Minister zendt het jaarverslag aan Onze Ministers die het aangaat.

Artikel 21 (uitvoeringsrapportage)

1. Het COHO verstrekt ieder halfjaar, en zo nodig tussentijds, al dan niet op verzoek van Onze Minister, een uitvoeringsrapportage over de uitvoering van de verplichtingen die bij of krachtens deze wet op de landen rusten aan Onze Minister en in afschrift aan de Minister van Algemene Zaken van elk land. In ieder geval bevat een uitvoeringsrapportage een beoordeling van de voortgang van de uitvoering van de uitvoeringsagenda.
2. Voordat een uitvoeringsrapportage wordt verstrekt, stelt het COHO Onze Ministers van Algemene Zaken van de landen in de gelegenheid een zienswijze naar voren te brengen. Een zienswijze en een reactie daarop van het COHO worden in een bijlage bij de uitvoeringsrapportage meegezonden.

HOOFDSTUK 3 MIDDELEN EN STEUN

Artikel 22 (financiële middelen)

1. Als een land zijn verplichtingen krachtens deze rijkswet nakomt, stelt Onze Minister, in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk, periodiek financiële middelen ter beschikking. Deze financiële middelen kunnen onder meer worden verstrekt in de vorm van:
 - a. liquiditeitssteun ter dekking van in de begroting van een land opgenomen noodzakelijke uitgaven op de gewone dienst. Deze bijdrage is een lening;
 - b. financiering van de werkzaamheden van het COHO, ten behoeve van de uitoefening van zijn taak, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a. Deze bijdrage komt ten laste van de begroting van Onze Minister of Onze Minister die het aangaat.
2. De beoordeling van Onze Minister of een land zijn verplichtingen als bedoeld in het eerste lid nakomt, geschiedt op basis van de uitvoeringsrapportage, bedoeld in artikel 21, eerste lid.
3. Onze Minister sluit, in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk en het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht gehoord, periodiek met Onze Minister van Algemene Zaken van elk van de landen een overeenkomst over de aard en de hoogte van de financiële middelen, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 23 (aanwijzing deskundigen)

1. Onze Ministers die het aangaat wijzen, in overeenstemming met Onze Minister, op verzoek van het COHO een of meer onder hen ressorterende deskundigen aan die, met inachtneming van de door of namens het COHO gegeven instructies, het COHO bij het verrichten van zijn taken bijstaan.

2. De deskundigen, aangewezen op grond van het eerste lid, vallen voor zover zij het COHO bijstaan bij het verrichten van zijn taken onder de verantwoordelijkheid van het COHO.

HOOFDSTUK 4 BEVOEGDHEDEN

§ 4.1 Algemeen

Artikel 24 (verstrekking van gegevens en inlichtingen en verlening van medewerking)

1. Ieder overheidsorgaan en overheidsbedrijf van de landen verstrekt op verzoek van het COHO de gegevens en inlichtingen die het COHO nodig heeft voor de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a en b, en verleent iedere medewerking waar het COHO redelijkerwijs in verband hiermee om verzoekt.

2. Het COHO neemt met betrekking tot natuurlijke personen en rechtspersonen de in het land dat het aangaat geldende geheimhoudingsbepalingen in acht.

§ 4.2 Ondersteuning van projecten, programma's en maatregelen van overheidsorganen en overheidsbedrijven

Artikel 25 (ondersteuning)

Als dit in een uitvoeringsagenda of plan van aanpak is bepaald, kan het COHO voor de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a:

- a. direct of indirect financiële middelen verstrekken aan overheidsorganen;
- b. deskundigheid en uitvoeringscapaciteit ter beschikking stellen;
- c. overheden en overheidsbedrijven doorlichten; en
- d. subsidies verlenen aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen, met inbegrip van overheidsbedrijven.

Artikel 26 (plan van aanpak)

1. De overheidsorganen en overheidsbedrijven die het aangaat kunnen ter uitvoering van de in een uitvoeringsagenda omschreven afspraken een plan van aanpak opstellen voor de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel.

2. Een plan van aanpak bevat, voor zover relevant, in ieder geval:

- a. een beschrijving van de te bereiken doelen, op te leveren producten en bijbehorende actiepunten;
- b. een begroting en een voorstel tot dekking van de beoogde financiële middelen;
- c. het tijdpad;
- d. een overzicht van benodigde deskundigheid en uitvoeringscapaciteit;
- e. een overzicht van vereiste regelgevende handelingen;
- f. een afspraak over rapportagelijnen;
- g. een verdeling van verantwoordelijkheden;
- h. een risicoparagraaf.

3. Een plan van aanpak behoeft de goedkeuring van het COHO. Deze goedkeuring kan worden onthouden, als een plan van aanpak in strijd is met de in een uitvoeringsagenda omschreven doelstellingen en afspraken of niet voorziet in de vereisten, bedoeld in het tweede lid. De overheidsorganen en overheidsbedrijven die het aangaat zenden een plan van aanpak onmiddellijk nadat deze is vastgesteld aan het COHO.

4. Onthouding van goedkeuring vindt niet plaats dan nadat aan de overheidsorganen en overheidsbedrijven die het aangaat gelegenheid tot overleg is geboden. Indien een overleg heeft plaatsgevonden verwijst de motivering van het besluit naar hetgeen in het overleg aan de orde is gekomen.

5. Zodra het COHO heeft besloten over de goedkeuring als bedoeld in het derde lid, stelt dit de overheidsorganen en overheidsbedrijven die het aangaat, alsmede Onze Minister en Onze Ministers die het aangaat, hiervan schriftelijk in kennis.

Artikel 27 (opschorting steunverlening)

1. Het COHO kan steunverlening voor de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's of maatregelen toekend op basis van artikel 25, geheel of gedeeltelijk opschorten als het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf, naar het oordeel van het COHO:
 - a. een project, programma of maatregel niet tijdig uitvoert;
 - b. een project, programma of maatregel niet op de in een uitvoeringsagenda overeengekomen of in een plan van aanpak nader uitgewerkte wijze uitvoert; of
 - c. nalaat de gegevens en inlichtingen te verstrekken dan wel de medewerking te verlenen, bedoeld in artikel 24.
2. Voordat het COHO een besluit neemt tot het geheel of gedeeltelijk opschorten van de steunverlening, stelt dit het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen.
3. Het COHO voert het besluit tot het geheel of gedeeltelijk opschorten van de steunverlening niet uit dan nadat een in het besluit genoemde termijn is verstreken, waarbinnen het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf alsnog aan zijn verplichting heeft kunnen voldoen.
4. Van een besluit tot het geheel of gedeeltelijk opschorten en van het voornemen tot het nemen van een dergelijk besluit worden het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf en Onze Minister schriftelijk in kennis gesteld. Als het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf een zienswijze naar voren heeft gebracht, wordt hierop in het besluit ingegaan.

Artikel 28 (rechtsbescherming)

1. Tegen een besluit, bedoeld in artikel 26, derde lid, en artikel 27, eerste lid, staat voor Onze Minister van Algemene Zaken van een land gedurende veertien dagen na verzending van het besluit Kroonberoep open. De artikelen 26 en 27 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk de artikelen 24 en 25 van de Landsverordening Aruba financieel toezicht zijn van overeenkomstige toepassing.
2. Als Ons besluit strekt tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een besluit als bedoeld in het eerste lid, voorziet het COHO opnieuw in de zaak met inachtneming van Ons besluit. Indien gewenst kunnen Wij in de zaak voorzien.
3. Wij besluiten binnen zes weken na ontvangst van het ontwerpbesluit van de Raad van State van het Koninkrijk.

§ 4.3 Subsidies

Artikel 29 (subsidies)

1. Bij regeling van Onze Minister kunnen, in overeenstemming met Onze Ministers van Algemene Zaken van de landen, over de verstrekking van subsidies, bedoeld in artikel 25, onder d, regels worden vastgesteld met betrekking tot in ieder geval:
 - a. de nadere bepaling van de activiteiten;
 - b. het bedrag of de wijze waarop het bedrag wordt bepaald;
 - c. de voorwaarden;
 - d. de verplichtingen;
 - e. de verantwoording;
 - f. de betaling; en
 - g. een subsidieplafond.
2. Voor zover daar niet bij regeling van Onze Minister in wordt voorzien, kan het COHO met betrekking tot de verstrekking van subsidies beleidsregels stellen over onder meer de onderwerpen genoemd in het eerste lid, onder a tot en met g. Als na vaststelling van de beleidsregels toch bij ministeriële regeling hierover regels worden gesteld, worden de beleidsregels daarmee in overeenstemming gebracht dan wel ingetrokken.
3. De regeling van onze Minister, bedoeld in het eerste lid, en de beleidsregels, bedoeld in het tweede lid, worden bekendgemaakt in de Staatscourant, de Landscourant van Aruba, de Landscourant van Curaçao en de Landscourant van Sint Maarten.

Artikel 30 (beslistermijn)

1. Het COHO beslist binnen acht weken op een aanvraag om een subsidiebeschikking.
2. Als een beschikking niet binnen de in het eerste lid bepaalde termijn kan worden gegeven, deelt het COHO dit mee aan de aanvrager en noemt deze een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.
3. Het uitblijven van een beschikking binnen de in het eerste lid gestelde termijn of de termijn die op grond van het tweede lid door het COHO is medegedeeld, wordt gelijkgesteld met een afwijzende beschikking.

Artikel 31 (termijnen in verband met zaterdag, zondag en feestdagen)

1. Een in deze wet gestelde termijn die op zaterdag, zondag of een algemeen erkende feestdag eindigt wordt verlengd tot en met de eerstvolgende dag die niet een zaterdag, zondag of feestdag is.
2. Als algemeen erkende feestdagen gelden de feestdagen genoemd in artikel 3 van de Algemene termijnenwet, artikel 3 van de Algemene termijnenverordening van Aruba, artikel 3 van de Algemene termijnenlandsverordening van Curaçao en artikel 3 van de Algemene termijnenlandsverordening van Sint Maarten.

Artikel 32 (rechtsbescherming)

1. Tegen een beschikking tot subsidieverlening en een beschikking tot subsidievaststelling staat voor een belanghebbende gedurende zes weken na de dag waarop de beschikking is gegeven rechtstreeks beroep open bij het Gerecht in eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
2. Tegen de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg, bedoeld in het eerste lid, kan hoger beroep worden ingesteld bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
3. Als het Gerecht in eerste aanleg bij het beroep van oordeel is dat het besluit, bedoeld in het eerste lid, in strijd is met de wet dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen in redelijkheid niet gerechtvaardigd is, verklaart hij het beroep gegrond.
4. De hoofdstukken III, IV en V van de Landverordening administratieve rechtspraak van Aruba, de hoofdstukken 2, 3, 5 en 6 van de Landsverordening administratieve rechtspraak van Curaçao onderscheidenlijk de hoofdstukken 2, 3, 5 en 6 van de Landsverordening administratieve rechtspraak van Sint Maarten zijn van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK 5 SLOTBEPALINGEN

Artikel 33 (evaluatiebepaling)

1. Onze Minister zendt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze rijkswet aan de vertegenwoordigende lichamen van Nederland en de landen een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Met het oog op dit verslag stelt Onze Minister, in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk, uiterlijk zes maanden voor het verstrijken van deze termijn een evaluatiecommissie in.
2. De evaluatiecommissie bestaat uit vijf onafhankelijke leden die op grond van deskundigheid en volgens de volgende procedure worden benoemd:
 - a. de voorzitter in overeenstemming met Onze Ministers van Algemene Zaken van Aruba, Curaçao en Sint Maarten;
 - b. een lid in overeenstemming met Onze Minister van Algemene Zaken van Aruba;
 - c. een lid in overeenstemming met Onze Minister van Algemene Zaken van Curaçao;
 - d. een lid in overeenstemming met Onze Minister van Algemene Zaken van Sint Maarten;
 - e. een lid, aan te wijzen door Onze Minister.
3. De evaluatiecommissie kan zich ter uitvoering van haar werkzaamheden laten ondersteunen.

4. De evaluatiecommissie brengt uiterlijk vier maanden nadat deze is ingesteld, door tussenkomst van Onze Minister, verslag uit aan de raad van ministers van het Koninkrijk. Het verslag bevat gemotiveerde oordelen en aanbevelingen.

Artikel 34 (inwerkingtreding, verval en beëindiging)

1. Deze wet treedt in werking met ingang van de eerste dag van de maand volgende op die waarin zij is bekendgemaakt.
2. Deze wet vervalt zes jaar na het tijdstip van inwerkingtreding. In Nederland kan bij wet en in Aruba, Curaçao en Sint Maarten kan bij landsverordening worden verklaard, dat de in deze wet vervatte onderlinge regeling telkens met twee jaar wordt verlengd. Deze verlenging geschiedt in overeenstemming met het land dat het aangaat onderscheidenlijk met Nederland.
3. In Nederland kan bij wet en in Aruba, Curaçao en Sint Maarten kan bij landsverordening worden verklaard, dat de in deze wet vervatte onderlinge regeling op een eerder dan het in het tweede lid genoemde tijdstip dient te worden beëindigd. Deze beëindiging geschiedt in overeenstemming met het land dat het aangaat onderscheidenlijk met Nederland.

Artikel 35 (overgangsrecht)

Indien het bij koninklijk besluit van [PM] ingediende voorstel van rijkswet, houdende regels voor het financieel toezicht op het land Aruba, tot wet is of wordt verheven en die rijkswet in werking treedt, wordt deze wet als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt 'Landsverordening Aruba financieel toezicht' vervangen door 'Rijkswet Aruba financieel toezicht';

B

In artikel 28, eerste lid, wordt 'de artikelen 24 en 25 Landsverordening Aruba financieel toezicht' vervangen door 'de artikelen 26 en 27 Rijkswet Aruba financieel toezicht'.

Artikel 36 (citeertitel)

Deze wet wordt aangehaald als: Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

§ 1.1 Algemene strekking en doel

Dit voorstel van rijkswet strekt tot instelling van het *Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling* (hierna: het COHO), een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden dat tot doel heeft om de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten (hierna ook wel aangeduid als: de landen) ondersteuning te bieden bij het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie (artikel 3). Het COHO neemt geen wetgevende of bestuurlijke bevoegdheden van de regeringen, ministers en de Staten van de landen over (artikel 4, tweede lid), maar kan wel consequenties verbinden aan het niet of niet voldoende naleven door de landen van de verplichtingen die op grond van dit voorstel op het land rusten. Gelet op de door het Statuut gewaarborgde autonomie van de landen binnen het Koninkrijk, meer in het bijzonder de constitutionele positie van de Staten en de regeringen, is het zaak om deze verplichtingen zo nauwkeurig mogelijk te definiëren.

Om dit te bewerkstelligen hanteert het voorstel een structuur van instrumenten op drie niveaus: landspakketten (artikel 5), uitvoeringsagenda's (artikel 6) en plannen van aanpak (artikel 26). In deze instrumenten worden de hervormingen uitgewerkt die elk van de landen met Nederland overeen zijn gekomen. Deze hervormingen slaan neer in projecten, programma's en maatregelen (artikel 4, eerste lid). De voortgang van het hervormingsprogramma is gekoppeld aan de financiële steun van Nederland aan de landen. Deze koppeling is een van de belangrijkste pijlers van het onderhavig voorstel. Nederland stelt belastinggeld ter beschikking en wil kunnen waarborgen dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten de afgesproken hervormingen doorvoeren en dat, met het oog op het welzijn van de bevolkingen van de landen, het doel van de wet behaald wordt.

De aan de voortgang van de hervormingen gekoppelde financiële steun van Nederland kan ofwel rechtstreeks aan de landen worden verstrekt ofwel via het COHO (artikel 22, eerste lid). De bewuste voortgang wordt beoordeeld in het kader van verschillende procedures en door verschillende institutionele actoren (artikel 22, tweede lid; artikel 26, derde lid; artikel 27, eerste lid). Zie nader over deze procedures paragraaf 3.3.2. Zij geschiedt voornamelijk aan de hand van afspraken over resultaten in de uitvoeringsagenda's.

§ 1.2 Achtergrond en context

De verspreiding van de infectieziekte COVID-19 – die in 2020 door de Wereldgezondheidsorganisatie werd bestempeld als pandemie – trof ook het Caribische deel van het Koninkrijk. De als gevolg van deze pandemie ontstane Coronacrisis heeft zeer diepgaande gevolgen voor de landen, welke gevolgen zich uitstrekken over vrijwel alle aspecten van de maatschappij. Niet alleen op medisch en sociaal maatschappelijk gebied, maar tevens op het economische en financiële vlak werden de landen hard geraakt, waarbij de inkomsten van de overheid uit de belangrijkste economische activiteit, het toerisme, zo goed als volledig wegvielen. De landen worden daardoor thans zodanig in (de continuïteit van) hun functioneren bedreigd, dat zij zonder steun niet in staat zijn om de economie en daarmee de maatschappij draaiende te houden.

Het feit dat de Coronacrisis de landen zo hard heeft kunnen raken en ontwrichten kan niet worden losgezien van de constatering dat de landen in de afgelopen decennia onvoldoende een weerbare economie hebben weten te realiseren. Tussen 2010 en 2019 groeide de economie van de landen nauwelijks. Ondertussen nam de schuldquote fors toe. De achterblijvende economische prestaties

hebben naast incidentele en externe oorzaken een structureel karakter. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) constateert reeds jaren dat de starre arbeidsmarkt en het ongunstige ondernemersklimaat een belemmering vormen voor economische groei en dat de hoge staatsschuld en de kosten van de publieke sector, en met name de personeelskosten, een te zware financiële last vormen. Ook is sprake van onvoldoende aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, toenemende werkloosheid, hoge en oplopende zorgkosten en risico's in de financiële sector. Daarbij dient bovendien in het achterhoofd te worden gehouden dat de landen vanuit de relatie binnen het Koninkrijk een uitgangspositie hebben die de landen thans in staat stelt om leningen op de internationale financiële markten te financieren onder relatief zeer gunstige voorwaarden.

De Coronacrisis slaat een fors gat in de reeds kwetsbare verzwakte economie; er is sprake van 20 tot 25 procent krimp van de economie in 2020 en een schuldquote die stijgt tot ver boven het niveau dat voor "small island states" wenselijk en houdbaar wordt geacht.¹ Zonder hervormingen zal de economie in het beste geval na de Coronacrisis terugkeren op het lage groeipad van de afgelopen decennia. Realistischer is echter de verwachting dat sprake zal zijn van een lager groeipad, vanwege de opgelopen schuldenlast en hogere werkloosheid. Economische, financiële, sociale en institutionele hervormingen zijn dan ook nodig om de economie en de samenleving weerbaar en veerkrachtig te maken. De arbeidsmarkt moet bijvoorbeeld hervormd worden om de grote en groeiende groep werkzoekenden kansen te bieden. De mate waarin de werkloosheid als gevolg van de Coronacrisis verder zal oplopen, zal onder meer afhangen van de duur van de crisis en van de effectiviteit van de maatregelen die worden genomen gericht op behoud van werkgelegenheid en op versterking van de economische veerkracht door de landen.

Economische groei is afhankelijk van verschillende factoren. Een flexibele arbeidsmarkt draagt bij aan meer werkgelegenheid. Een aantrekkelijk ondernemersklimaat trekt investeerders aan, draagt bij aan werkgelegenheidsontwikkeling en versterkt de internationale concurrentiepositie van de landen. Een goed functionerende kapitaalmarkt zorgt ervoor dat kapitaal makkelijker de weg vindt naar rendabele investeringen en de bevordering van ondernemerschap. Al langer is bekend dat structurele hervormingen op deze gebieden noodzakelijk zijn, maar de uitvoering daarvan is over het algemeen achtergebleven. De sociaaleconomische en financiële situatie waarin de landen door de Coronacrisis terecht zijn gekomen, laat echter geen ruimte meer voor verder uitstel van deze structurele hervormingen.

Nederland geeft vanaf de start van de pandemie in tranches liquiditeitssteun aan de overheden van de landen in de vorm van zogenaamde 'zachte' leningen (leningen tegen 0% rente en met een looptijd van twee jaar zonder aflossingen). Daarmee is geregeld dat de landen tijdens de Coronacrisis over voldoende liquiditeiten beschikten om noodzakelijke overheidstaken uit te kunnen voeren en steun te kunnen geven aan dat deel van de bevolking dat het zwaarst getroffen wordt en waar de nood het hoogst is. Tegelijkertijd heeft Nederland in een humanitair spoor via het Rode Kruis en lokale organisaties ondersteuning verleend aan de aller kwetsbaarste huishoudens.

Het verstrekken van liquiditeitssteun stelt de landen in staat om de noodzakelijke overheidstaken te kunnen blijven uitvoeren. Hierbij moet gedacht worden aan het garanderen van de openbare orde en veiligheid maar tevens aan het in stand houden van vitale processen als elektriciteit- en watervoorziening etc. Met de inzet van het humanitaire spoor wordt voor de zwaarst getroffen zo goed als mogelijk voorzien in de eerste levensbehoeften. Feitelijk betekent dit dat met deze verstrekte leningen een staatsbankroet van de landen op zeer korte termijn is voorkomen.

Aan de liquiditeitssteun zijn door Nederland medio 2020 voorwaarden gesteld gericht op structurele hervormingen, om de weerbaarheid van de landen duurzaam te versterken. De

¹ Zie, in opdracht van de Tweede Kamer, het rapport 'Kleine eilanden Grote uitdagingen', van K. van Buiuren en M. Gerritsen mmv L. Ernst, mei 2020, p. 4.

ervaringen sinds de staatkundige wijzigingen binnen het Koninkrijk in 2010 tonen aan dat de landen over het algemeen over onvoldoende draagkracht en capaciteit beschikken om de ingrijpende hervormingen eigenstandig door te voeren. Naast het feit dat de reeds bestaande kwetsbaarheid door de Coronacrisis omvangrijker en zichtbaarder is geworden dan zij al was, is deze als gevolg van de crisis ook zeer nijpend en urgent geworden. Dit maakt de noodzaak tot een onmiddellijke en structureel andere aanpak van deze wezenlijke problematiek groot en tevens rechtvaardigt zij die. Het COHO vormt een essentieel onderdeel van deze structureel andere aanpak. Daarom heeft Nederland de samenwerking en de oprichting van een entiteit, in een consensusrijkswet, vanaf het begin van de crisis aan de landen consequent als voorwaarde voor de verstrekking van liquiditeitssteun gesteld. Meer in algemene zin beschouwt Nederland de in 2020 en 2021 verstrekte liquiditeitssteun als een reeds wezenlijk onderdeel van de financiële inspanning waartoe het zich, bij het nakomen van hervormingsafspraken door de landen, ook in het kader van dit voorstel verplicht.

2. Kenmerken van het COHO

Het COHO vormt een bestuursorgaan met enkele bijzondere kenmerken. Bijzonder is allereerst de staatkundige context waarin het COHO zal opereren. Het COHO is een bestuursorgaan van het land Nederland, dat zijn taken en bevoegdheden voornamelijk zal uitoefenen ten aanzien van en in de drie Caribische landen van het Koninkrijk. Deze opzet heeft op zijn beurt weer gevolgen voor de grondslag van het COHO, diens rechtsvorm en samenstellings- en benoemingswijze. Alle vier kenmerken zullen hieronder afzonderlijk worden besproken.

§ 2.1 Staatkundige context

Het COHO wordt institutioneel vormgegeven als een bestuursorgaan van het land Nederland. Juridisch gesproken is het COHO dus geen Koninkrijksorgaan (zoals de Rijksministerraad) en ook geen gezamenlijk landsorgaan (zoals de Raad voor de rechtshandhaving). Deze institutionele keuze is ingegeven door het feit dat de organisatie en het programmabudget van het COHO volledig worden bekostigd vanuit Nederlandse middelen en Nederland in meer algemene zin de drijvende kracht achter het orgaan is. Wat doelstelling, taken en bevoegdheden betreft, is het COHO echter niet georiënteerd op Nederland, maar op Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De gevolgen van de instelling van het COHO voor de autonomie van deze landen dient zich op een aanvaardbare wijze te verhouden tot hun overheidsorganen en constitutionele recht. De dimensie van de democratische rechtsstaat is relevant voor de vormgeving van het COHO gelet op de uitgangspunten neergelegd in het Statuut voor het Koninkrijk.

Om recht te doen aan deze context is, zoals in de inleiding reeds naar voren is gebracht, om te beginnen van belang dat het COHO geen wetgevende of bestuurlijke bevoegdheden van de regeringen, ministers en de Staten van de landen overneemt. Het COHO heeft als taak de landen te ondersteunen bij de uitvoering en ontwikkeling van hervormingen en hierop toezicht te houden, maar neemt deze uitvoering en ontwikkeling niet zelf ter hand. Dat doen de landen zelf. Een verderstrekkende taakopvatting van het COHO zou onverenigbaar zijn met de Staatsregelingen van de landen, die niet voorzien in de opdracht van wetgevende en bestuurlijke maatregelen aan een orgaan van een ander land binnen het Koninkrijk. Ook het Statuut biedt geen grondslag voor een dergelijke zijwaartse delegatie van bevoegdheid. In het voorstel wordt dit erkend in artikel 4, tweede lid.

Behalve vanuit staatkundig perspectief verdient het ook vanuit ontwikkelingsperspectief de voorkeur dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten zelf de regie voeren over de hervormingen. Voor het welslagen van deze hervormingen is het essentieel dat de landen zich hiervan eigenaar kunnen tonen. Het voorstel is erop gericht dit uitgangspunt van eigenaarschap zoveel mogelijk te bevorderen. De structuur waarbinnen dit gebeurt komt uitgebreid aan de orde in paragraaf 3.1. Hier zij opgemerkt dat waar de bevoegdheden van het COHO en andere in het voorstel genoemde organen wel raken aan de autonomie van de landen, deze bevoegdheden noodzakelijk worden

geacht om het doel van het voorstel te bereiken en zo zijn vormgegeven dat de impact op genoemde autonomie zo gering mogelijk is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de bevoegdheid van het COHO om plannen van aanpak van de landen goed te keuren (artikel 26, derde lid) en om subsidies te verstrekken (artikel 25d en 29 e.v.).

De bijzondere staatkundige context van het voorstel schijnt ook door in de institutionele relaties van het COHO. Als Nederlands bestuursorgaan valt het COHO onder de (stelsel)verantwoordelijkheid van een Nederlandse minister. De activiteiten van het COHO zullen echter primair resoneren in de rechtsordes van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het is daarom zaak dat het voorstel aanknopingspunten biedt voor het ordentelijk blijven functioneren van deze rechtsordes. Om dit te bewerkstelligen creëert het voorstel verschillende overleg- en instemmingsverplichtingen voor het COHO en betrokken landsorganen (zie bijv. de artikelen 26, vierde lid, 27, tweede lid, en 29, eerste lid). Aldus wordt geborgd dat deze organen niet worden overvallen door beslissingen van het COHO en blijft de voor een parlementair stelsel wezenlijke informatiehuishouding op orde. In het verlengde hiervan bevat het voorstel een bepaling op grond waarvan de Staten van een land het COHO kan uitnodigen voor een bijeenkomst over de taakuitoefening door het COHO (artikel 7). Op deze manier kunnen de volksvertegenwoordigingen van de landen zich rechtstreeks tot het COHO wenden met vragen over de voortgang van het hervormingsprogramma en daarmee samenhangende zaken.

§ 2.2 Grondslag

Met dit voorstel van rijkswet wordt een nauwe samenwerking mogelijk gemaakt tussen Nederland en onderscheidenlijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het Statuut verschaft hiertoe de mogelijkheid in artikel 38. In deze bepaling is neergelegd dat Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten onderling regelingen kunnen treffen met betrekking tot autonome beleidsterreinen waarop zij willen samenwerken. Met zijn taken en bevoegdheden bestrijkt het COHO terreinen die tot de aangelegenheden van de landen behoren, zoals economie, arbeidsmarkt, zorg en rechtsstaat. Met de oprichting van het COHO wordt de samenwerking bestendig, die reeds voor de totstandkoming van deze rijkswet op grond van landspakketten is begonnen, waarbij door Nederland hulp en bijstand wordt geboden bij de uitvoering van hervormingen door Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Een onderlinge regeling ex artikel 38 Statuut kan vormvrij zijn of worden gegoten in een rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur (artikel 38, tweede lid). In casu is de vorm van een rijkswet aangewezen, ook wel consensusrijkswet genoemd. De impact van de samenwerking raakt de autonomie van de landen dusdanig, dat het nodig is om de gekozen volksvertegenwoordigingen van de landen, de Staten, bij het besluitvormingsproces te betrekken. Dit gebeurt niet, of althans niet automatisch, bij een vormvrije onderlinge regeling of algemene maatregel van rijksbestuur. Voorts is nog van belang dat enkele onderdelen van het voorstel directe implicaties hebben voor het budgetrecht van de Staten. Ook hierom is de rechtsbasis van een consensusrijkswet vereist.

§ 2.3 Rechtsvorm

Het COHO is een bestuursorgaan dat zijn taken en bevoegdheden in grote mate zelfstandig uitoefent. Het vormt echter geen zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna ook wel aangeduid als: Kaderwet zbo's). Zoals hieronder nader zal worden toegelicht, kan dit allereerst worden verklaard door de mogelijkheid van sturing die in het voorstel voor Onze Minister, in overleg met Onze Ministers van Algemene Zaken van de landen, wordt gecreëerd (artikel 6, vierde lid). Deze sturingsmogelijkheid is niet verenigbaar met een integrale toepassing van de Kaderwet zbo's. In de tweede plaats speelt mee dat de argumentatie die ten grondslag ligt aan het zelfstandige karakter van het COHO niet volledig valt te herleiden tot de criteria die zijn opgenomen in de Kaderwet zbo's. Gedeeltelijk is de ratio hierachter de in artikel 3, eerste lid, onder a, genoemde behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het COHO is expertise vereist op terreinen als economische ontwikkeling en

financieel beheer. Naar verwachting draagt een zelfstandige positie daarnaast echter ook bij aan het creëren van draagvlak voor het COHO en zijn werkzaamheden onder de inwoners, overheidsorganen en (overheids)bedrijven in de landen. Het eigenstandige karakter van het COHO kan dus ook worden verklaard in het licht van de bijzondere (Caribische) context waarin het zal opereren.

Hoewel het COHO geen zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zbo's vormt, is ervoor gekozen in artikel 2, derde lid, van het voorstel wel verschillende artikelen uit deze wet van overeenkomstige toepassing te verklaren op het COHO. Deze praktijk is eerder gevolgd bij een ander Nederlands bestuursorgaan dat zijn grondslag in een rijkswet vindt: de Onderzoeksraad voor veiligheid. De gevolgde weg met betrekking tot de Kaderwet zbo's heeft geen gevolgen voor andere Nederlandse wetgeving of in Nederland geldende regelgeving. Tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald – zoals het geval is in artikel 32 van het voorstel – is die wetgeving gewoon van toepassing, nu het COHO een Nederlands bestuursorgaan betreft. Hierbij valt onder andere te denken aan de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene Verordening Gegevensbescherming, de Archiefwet en de Comptabiliteitswet.

De zelfstandigheid van zijn taken en bevoegdheden brengt mee dat het COHO in hiërarchisch opzicht niet ondergeschikt is aan de voor het stelsel van de wet verantwoordelijke bewindspersoon, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna ook wel aangeduid als: de minister), of de Nederlandse regering. Mits het COHO bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden binnen de kaders blijft die in deze rijkswet en in de landspakketten worden gesteld, kan het COHO zelfstandig bepalen op welke wijze steun aan en toezicht op een overeengekomen hervorming het beste kan worden vormgegeven. Deze beoordelingsvrijheid wordt uiteraard begrensd door het eigenaarschap voor de hervormingsagenda van de landen zelf. Zo stelt het COHO een uitvoeringsagenda samen met de Minister van Algemene Zaken van een land vast en beschikt het ten aanzien van daarop gebaseerde plannen van aanpak slechts over een goedkeuringsbevoegdheid (artikel 26, eerste lid, resp. artikel 27, derde lid; zie uitgebreider hierover paragraaf 3.1). Overigens is het goed om te benadrukken dat genoemd eigenaarschap niet impliceert dat het COHO, bij de uitoefening van zijn ondersteuningstaak, wel tegenover de overheidsorganen van de landen in een ondergeschikte positie verkeert. De zelfstandigheid van het COHO werkt twee kanten op. Zolang het COHO binnen de grenzen van zijn bevoegdheden, van de bedoeling van de rijkswetgever en gemaakte afspraken blijft, is het ook richting betrokken landsorganen vrij om naar bevind van zaken te handelen.

Ter waarborging van de onafhankelijkheid van het COHO kan worden gewezen op verschillende bepalingen in het voorstel zelf en in de Kaderwet zbo's. Zo kunnen leden van het COHO alleen worden ontslagen op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in zijn persoon gelegen redenen, of wegens een in de wet omschreven incompatibiliteit (artikel 13). Ook staat de ambtelijke dienst van het COHO onder het gezag van het bestuur en wordt over de werkzaamheden door het personeel uitsluitend aan het COHO verantwoording afgelegd (artikel 16 Kaderwet zbo's). Tegelijkertijd kennen het voorstel en de Kaderwet zbo's ook enkele bepalingen en procedures die de stelselverantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het COHO van substantie voorzien en markeren. Te denken valt aan de mogelijkheid voor de minister, in artikel 22 en 23 Kaderwet zbo's, om toezicht uit te oefenen op het COHO. De vernietigingsbevoegdheid uit artikel 22 Kaderwet wordt ingekaderd door de vernietigingsgronden 'strijd met het recht' of 'strijd met het algemeen belang' (overeenkomstig artikel 10:35 Awb). De eerste vernietigingsgrond spreekt voor zich en wordt voornamelijk ingekleurd door het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, dit voorstel van rijkswet en de relevante wetgeving voor Nederlandse bestuursorganen. In doctrine en jurisprudentie is uitgemaakt dat van toepassing van de grond 'strijd met het algemeen belang' slechts sprake kan zijn als ultimum remedium, waarbij het tot vernietiging bevoegde orgaan

gebonden is aan een zware motiveringsverplichting.² Dit geldt a fortiori voor de bevoegdheid als bedoeld in artikel 23 Kaderwet.

De mogelijkheid om het COHO bestuurlijk te controleren is om te beginnen van belang vanuit het oogpunt van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Het is niet wenselijk dat het COHO in volledige onafhankelijkheid van het Nederlandse bestuur kan opereren. Er is behoefte aan de uitoefening van democratische controle door de Staten-Generaal op het gevoerde bestuur. Deze mogelijkheid tot controle is des te meer belangrijk nu niet alleen de organisatie van het COHO volledig wordt bekostigd met Nederlands belastinggeld, maar ook financiële en andere middelen die het COHO bij de uitoefening van zijn taken zal verstrekken worden opgebracht door de Nederlandse burger. Het belang van 'checks and balances' heeft ook een Caribische dimensie. Het COHO zal zich als gezegd begeven op terreinen die onder de autonomie van de landen vallen en die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de samenleving. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat het COHO niet treedt buiten de juridische grenzen die hem in het voorstel en de landspakketten gesteld worden en dat het COHO handelt met het nodige inzicht in de doelstelling van de samenwerking die de landen aangaan. Dit voorstel en deze landspakketten vormen immers het democratische fundament voor het handelen van het COHO. Is een land desalniettemin van mening dat het COHO genoemde grenzen te buiten gaat, dan staat normaal gesproken voor de Minister van Algemene Zaken van het bewuste land rechtsbescherming open bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (zie hierover nader paragraaf 4 van de toelichting). Maar in voorkomende gevallen kan er ook voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verantwoordelijkheid liggen om een bevoegdheidsoverschrijding van het COHO te herstellen. Het verdient aanbeveling dat de betrokken overheidsorganen zich in een dergelijke situatie tijdig richten tot het COHO en/of de minister.

In een specifiek geval, namelijk in aanloop naar de vaststelling van een uitvoeringsagenda, krijgt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook de beschikking over een aanwijzingsbevoegdheid om te interveniëren bij een dreigende bevoegdheidsoverschrijding van het COHO. Deze bevoegdheid is neergelegd in artikel 6, vierde lid, en kan worden ingezet als de minister van oordeel is dat de inbreng van het COHO ten aanzien van een vast te stellen uitvoeringsagenda niet, onvoldoende of onjuist uitvoering geeft aan de afspraken die door de Nederlandse regering met de regeringen van elk van de Caribische landen zijn overeengekomen in de landspakketten. De bevoegdheid dient er dus toe om te verzekeren dat het COHO het legaliteitsbeginsel in acht neemt en is niet bedoeld om het COHO een beleidsinhoudelijke richting op te dringen. Dat zou haaks staan op de zelfstandigheid waarmee het COHO zijn taken en bevoegdheid uitoefent. Sowieso is het wenselijk dat terughoudend door de minister wordt omgegaan met de aanwijzingsbevoegdheid. Aangezien de betreffende bevoegdheid ertoe strekt de afspraken in de landspakketten bewaken, verplicht artikel 6, vierde lid, de minister over een aanwijzing overleg te voeren met de minister van Algemene Zaken van het land dat het aangaat.

§ 2.4 Samenstelling en benoeming

Een vierde bijzondere trek van het COHO vormt de wijze waarop het orgaan wordt samengesteld en de leden worden benoemd. Weliswaar is het COHO een bestuursorgaan naar Nederlands recht, in de wijze waarop het wordt samengesteld en de leden worden benoemd is nadrukkelijk rekening gehouden met de staatkundige context waarin het COHO zal opereren. Op het COHO zit behalve een Nederlands stempel ook een Caribisch stempel. Dit komt het draagvlak voor het COHO in de landen ten goede en draagt ertoe bij dat de landen zich eigenaar kunnen tonen van de activiteiten die het COHO in de landen gaan verrichten. Het gemengd Nederlands-Caribische stempel op de samenstelling en benoeming van het COHO is in verschillende aspecten van het proces dat hiertoe is ingericht zichtbaar. Deze aspecten worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

Benoemingscriteria

² Zie vooral ABRvS, 22 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI1842.

De samenstelling en benoeming van het COHO zijn geregeld in de artikelen 9 en 10 van het voorstel. In artikel 9, eerste lid, wordt bepaald dat het COHO bestaat uit drie leden, onder wie een voorzitter. Deze leden worden benoemd voor een periode van drie jaar en kunnen eenmaal voor eenzelfde periode worden herbenoemd. Benoeming van de leden, zo volgt uit het tweede lid van artikel 9, vindt plaats op grond van deskundigheid, maatschappelijke kennis en ervaring. Deze criteria krijgen in hetzelfde artikellid een inkleuring, doordat wordt voorgeschreven dat ten minste twee leden van het COHO, waaronder de voorzitter, aantoonbare affiniteit hebben met het Caribisch deel van het Koninkrijk. Aldus vereist het voorstel dat de genoemde criteria van deskundigheid, kennis en ervaring, waar het deze twee leden betreft, kunnen worden gerelateerd aan dit deel van het Koninkrijk. Een kandidaat voor een van deze twee posities in het COHO zal bijvoorbeeld moeten kunnen aantonen dat hij deskundig is ter zake van de economie van de Caribische landen of kennis en ervaring heeft ten aanzien van de cultuur, maatschappij en politiek van dit gebied. Vanzelfsprekend aangevuld met kennis van voor de opdracht van het COHO relevante onderwerpen. Dergelijke deskundigheid, kennis en ervaring kunnen voortkomen uit het feit dat een kandidaat wortels heeft in het Caribisch deel van het Koninkrijk of hier woonachtig is. Zij kunnen ook blijken uit het feit dat iemand gedurende een langere periode in dit deel van het Koninkrijk heeft gewerkt in een voor het COHO relevante sector of vanuit een functie intensief betrokken is geweest bij dit deel van het Koninkrijk.

Het vereiste van aantoonbare affiniteit geldt als gezegd voor ten minste twee leden van het COHO, waaronder de voorzitter. Dit betekent dat één persoon in het COHO kan worden benoemd die weliswaar beschikt over deskundigheid, maatschappelijke kennis en ervaring, maar deze kwaliteiten niet of slechts gedeeltelijk in verband kan brengen met het Caribisch deel van het Koninkrijk. Dit hoeft geen onoverkomelijk obstakel te zijn. Iemand die bijvoorbeeld ruime expertise heeft op het gebied van economische ontwikkeling of met overheidshervormingen kan een welkome aanvulling zijn voor het COHO.

De bovenbeschreven benoemingscriteria vormen de basis voor de profielschets die bij een vacature in het COHO wordt opgesteld. Artikel 9, derde lid, regelt dat deze profielschets wordt opgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de ministers van Algemene Zaken van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Er moet ten aanzien van elke profielschets die wordt opgesteld dus consensus worden bereikt onder de vier bewindspersonen. Deze consensus eis mag niet tot onredelijke vertraging leiden. Het COHO moet immers kunnen functioneren. Daarom bepaalt het derde lid van artikel 9 dat er binnen drie weken na het vrijkomen van een vacature consensus moet zijn bereikt over een profielschets. Slagen de betreffende bewindspersonen hier niet in, dan vindt de besluitvorming over de profielschets plaats in de Rijksministerraad.

Benoemingsprocedure

Ook in de procedure van benoeming is op meerdere plaatsen een balans gezocht tussen Nederlandse en Caribische betrokkenheid en zeggenschap. Dit komt allereerst tot uiting in het feit dat de benoeming geschiedt bij koninklijk besluit, na besluitvorming in de Rijksministerraad (artikel 9, derde lid). Hierin zijn alle landen van het Koninkrijk vertegenwoordigd. De voordracht voor een benoeming wordt gedaan door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze voordracht is evenwel procedureel ingekaderd. Bovendien differentieert het voorstel waar het deze procedurele inkadering betreft. Aan de voordracht van twee leden van het COHO, onder wie de voorzitter, gaat een procedure vooraf waarin Nederland het voortouw heeft maar de Caribische landen een beslissende stem hebben (artikel 9, vierde lid, onder a). Aan de voordracht van een derde lid gaat een procedure vooraf waarin juist de Caribische landen het voortouw hebben maar Nederland een beslissende stem heeft (artikel 9, vierde lid, onder b).

Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn in beide gevallen vertegenwoordigd in een benoemingsadviescommissie (artikel 10). Deze commissie wordt samengesteld wanneer moet

worden voorzien in een of meerdere vacatures bij het COHO en bestaat uit drie leden, aan te stellen door de Ministers van Algemene Zaken van de landen, in overeenstemming met het gevoelen van de raden van ministers van de landen. De benoemingsadviescommissie heeft een adviestaak die tweeledig is. Wordt voor een te benoemen lid de procedure gevolgd, bedoeld in artikel 9, vierde lid, onder a, dan brengt de benoemingsadviescommissie een bindend advies uit aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, naar aanleiding van een selectie van meerdere benoembare kandidaten die in een eerdere fase door genoemde minister zijn geselecteerd. Wordt daarentegen voor een te benoemen lid de procedure gevolgd, bedoeld in artikel 9, vierde lid, onder b, dan treedt de benoemingsadviescommissie op als selectiecommissie en is het de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die een keuze maakt uit een selectie van meerdere benoembare kandidaten.

Beide subprocedures hebben met elkaar gemeen dat de selectie van te benoemen leden start met een open werving door een wervingsbureau (artikel 9, vijfde lid). Hierin wijkt de benoemingsprocedure voor leden van het COHO af van procedures voor leden van andere organen die opereren in de context van het Koninkrijk. Het voorstel wil op deze manier waarborgen dat benoemingen niet tot stand komen op grond van (partij)politieke voorkeur, maar zuiver en alleen op basis van de in artikel 9, tweede lid, voorgeschreven benoemingscriteria. Gelet op de aard van de taken van het COHO en de zelfstandige positie die het inneemt ten aanzien van de besturen aan beide kanten van de oceaan, wordt dit onontbeerlijk gevonden. Het bureau dat een open werving uitvoert voor het COHO wordt aangetrokken door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, na overleg met de Ministers van Algemene Zaken van de Caribische landen.

3. Werkwijze

§ 3.1 Landspakket, uitvoeringsagenda en plannen van aanpak

In het kader van de verstrekking van liquiditeitssteun heeft Nederland vanaf juli 2020 met Aruba, Curaçao en Sint Maarten een reeks van overeenkomsten gesloten over noodzakelijke hervormingen. De overeengekomen projecten, programma's en maatregelen zijn op hoofdlijnen uitgewerkt in een landspakket, waarin enerzijds structurele hervormingen centraal staan en anderzijds concrete maatregelen zijn opgenomen die de benodigde hervormingen ondersteunen. De uitvoering en ontwikkeling hiervan zal het COHO ondersteunen en monitoren. De landspakketten zijn als onderlinge regeling tussen Nederland en het betreffende land gesloten op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut.

De in het landspakket opgenomen beoogde structurele hervormingen en concrete maatregelen hebben tot doel de economie weerbaar en veerkrachtig te maken, de overheidsfinanciën weer gezond te maken, de sociale zekerheid, de zorg en het onderwijs te verbeteren en de rechtsstaat te versterken. Hoewel de landspakketten voor de verschillende landen dezelfde thema's en veelal ook dezelfde maatregelen kennen, zijn ze niet volledig identiek. Elk land kent immers een eigen situatie met een eigen ontwikkeling, cultuur en economische structuur.

Het landspakket vormt een samenhangend programma. Hoewel prioritering in de uitvoering gewenst c.q. noodzakelijk is en er verschillen zitten in omvang van effecten van maatregelen, is een integrale aanpak noodzakelijk om het hoofd te kunnen bieden aan de verstrekkende gevolgen van reeds langer bestaande problematiek die door de Coronacrisis meer zichtbaar is geworden. Integrale uitvoering van het programma is ook van belang teneinde gebalanceerde sociaaleconomische effecten te realiseren. Hervorming van de arbeidsmarkt bijvoorbeeld dient in samenhang te worden gezien en uitgevoerd met hervorming van de sociale zekerheid, verbeteringen in het onderwijs, het aanpakken van de armoede-problematiek en het aanpakken van de informele economie. Macro-economische doorrekeningen (bijvoorbeeld door Internationaal Monetair fonds of de Centrale Banken) borgen dat steeds de juiste samenhang gerealiseerd wordt.

De landspakketten zijn ook voor de opvolgende regeringen van de landen leidend voor het overheidsbeleid. Voor veel van de in het landspakket genoemde hervormingen geldt dat helder is waarom ze noodzakelijk zijn en wat de beoogde doelstellingen zijn, maar daarbij kan nog wel aanvullende verkenning dan wel uitwerking nodig zijn om de problematiek, oplossingsrichtingen, samenhang en gewenste aanpak goed scherp te krijgen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is als coördinerend departement gestart met deze onderzoeken, samen met de landen en relevante andere departementen in Nederland. Dit gebeurt vooruitlopend op de instelling van het COHO. Hierbij wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van reeds gedane studies. Na instelling zal het COHO deze werkzaamheden, wederom samen met de landen en de relevante departementen in Nederland, overnemen en voortzetten.

Verdere concretisering en prioritering van het landspakket worden gedurende de looptijd hiervan periodiek aangebracht in uitvoeringsagenda's en plannen van aanpak. De uitvoeringsagenda's worden door het COHO (en vooruitlopend daarop de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en de minister-president van ieder land gezamenlijk periodiek vastgesteld. Dit gebeurt voor elk land afzonderlijk, waarbij indien nodig voor vergelijkbare maatregelen per land uiteenlopende afspraken worden gemaakt die recht doen aan de lokale vraagstukken en context. De landen kunnen de uitvoeringsagenda's weer uitwerken in zogenaamde plannen van aanpak. Een plan van aanpak behoeft de goedkeuring van het COHO (artikel 26, derde lid; zie nader paragraaf 3.3.2). In een plan van aanpak dienen de kaders te worden gerespecteerd die in het landspakket en de uitvoeringsagenda zijn neergelegd. Men treft er een concrete uitwerking aan van de verschillende projecten, programma's en maatregelen in mijlpalen, kritische prestatie-indicatoren, begroting en een risicoparagraaf. Ook afspraken over hoe de samenwerking tussen de landen op betreffende maatregelen precies wordt vormgegeven en welke ondersteuning vanuit Nederland wordt geleverd, worden vastgelegd in het plan van aanpak.

§ 3.2 Hervormen en investeren, de thema's uit de landspakketten

Economische, financiële, sociale en institutionele hervormingen zijn nodig om de landen weerbaar en veerkrachtig te maken. De situatie waarin de landen nu terecht zijn gekomen geeft geen ruimte meer voor verder uitstel. De kosten van de overheid moeten fors omlaag zodat de belastingdruk kan worden gereduceerd om investeringen en binnenlandse consumptie te stimuleren.

Arbeidsmarkten moeten hervormd worden om de grote en groeiende groep outsiders op de arbeidsmarkt kansen te bieden. Een flexibele arbeidsmarkt draagt bij aan meer werkgelegenheid. Een goed functionerende kapitaalmarkt zorgt ervoor dat kapitaal makkelijker de weg vindt naar rendabele investeringen. Een aantrekkelijk ondernemersklimaat trekt investeerders aan, draagt bij aan werkgelegenheidsontwikkeling en versterkt de internationale concurrentiepositie van de landen. In deze landspakketten staan de benodigde structurele hervormingen centraal. Dit wordt uitgewerkt in acht thema's.

De acht thema's zijn voor alle landen gelijk, de nadere invulling en afspraken binnen de thema's is afhankelijk van de behoefte van het land. Elk land heeft zijn eigen specifieke cultuur en ontwikkelingen, deze komen tot uitdrukking in de op maat gesneden afspraken in de uitvoeringsagenda. De landen stellen zelf plannen van aanpak vast, toegesneden op de eigen specifieke situatie en behoeften en voeren deze zelf uit. Hiermee wordt recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de landen en worden de landen in staat gesteld hun implementatiekracht te versterken.

A. Financieel beheer

Door verschillende instanties en in het bijzonder het College financieel toezicht is de afgelopen jaren geweest op de noodzaak van een deugdelijk (evenwichtig) begrotingsbeleid en verbeteringen in het begrotings- en financieel beheer, hetgeen helaas niet of onvoldoende tot verbeteringen heeft geleid. Hierdoor zijn de landen onvoldoende bestand tegen financiële tegenslagen. Daarnaast is er tot op heden geen sprake van een goedkeurende

accountantsverklaring bij de jaarrekeningen waardoor er een grote onzekerheid is over de betrouwbaarheid van de overheidsboekhouding en rechtmatigheid van de uitgaven. Ook is er in sommige landen een aanzienlijke achterstand ten aanzien van de vaststelling van jaarrekeningen van voorgaande jaren. Dit heeft ook zijn weerslag op het financieel-economisch beleid als geheel. De landen hebben het afgelopen decennium de schuldquote fors zien stijgen, tot (ver) boven het niveau dat wenselijk of houdbaar wordt geacht.

De hervormingen en maatregelen met betrekking tot het financieel beheer hebben tot doel:

- het verdergaand beheersen en op orde krijgen van het financieel beheer vanuit de noodzaak om als overheid 'in control' te zijn en het parlement haar controlerende taak te kunnen laten uitvoeren.

B. Kosten en effectiviteit publieke sector

De kosten van de publieke sector van de landen zijn hoog, ook in Caribisch perspectief, zoals het IMF constateert. Dit wordt in belangrijke mate bepaald door de hoge loonkosten (public wage bill) en de omvang van overheidsonderdelen. De maatregelen hebben tot doel de public wage bill in lijn te brengen met het Caribisch gemiddelde, rekening houdend met land specifieke factoren. De kwaliteit van de publieke dienstverlening is vaak onvoldoende en de uitvoeringskracht is beperkt. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij de belastingdienst (lage compliance), vergunningverlenende diensten (red tape) en terrein-verlenende diensten (onjuiste pricing).

De hervormingen en maatregelen met betrekking tot kosten en effectiviteit van de publieke sector hebben tot doel:

- de doelmatigheid van de publieke sector te verhogen door een verlaging van de public wage bill tot (in lijn met het Caribisch gemiddelde) en het terugdringen van de kosten van de publieke sector in algemene zin;
- het verhogen van de kwaliteit en de effectiviteit (inclusief uitvoeringskracht) van de publieke sector.

C. Belastingen

De landen hebben te kampen met te lage naleving van belastingverplichtingen en -wetgeving, uitvoeringsproblemen bij de belastingdienst en met een ongelijke verdeling van inkomens (onvoldoende herverdeling).). Voor de ontwikkeling van de landen is de realisatie van een robuust belastingstelsel noodzakelijk, met passende economische prikkels, waarin de versturende werking van belastingen beperkt is, en dat goed uitvoerbaar is.

De hervormingen en maatregelen met betrekking tot de belastingen hebben tot doel:

- het herinrichten van een robuust belastingstelsel met een brede grondslag, dat bijdraagt aan een eerlijke(re) verdeling van het inkomen, stimulering van de economie en uitvoerbaarheid en controleerbaarheid door de Belastingdienst;
- het realiseren van een adequaat ingerichte belastingdienst.

D. Financiële sector

Een stabiele financiële sector die zijn rol ter ondersteuning van de reële economie op een goede manier kan vervullen is noodzakelijk. De financiële sector draagt zorg voor de levering van essentiële voorzieningen zoals sparen, betalen, verzekeren en kredietverlening. Een niet goed functionerende financiële sector daarentegen vormt een groot risico voor economie, overheidsfinanciën en belastingbetaler.

Recente problemen in de financiële sector op met name Curaçao hebben geleid tot behoefte aan hervorming. Een doorlichting van de financiële sector van een land kan duidelijk maken of zij de rol ter ondersteuning van de reële economie in voldoende mate vervult of kan vervullen.

De eventuele hervormingen en maatregelen met betrekking tot de financiële sector hebben tot doel:

- het realiseren van een stabiele financiële sector die zijn rol ter ondersteuning van de reële economie op een goede manier kan vervullen;
- het realiseren van een passende wijze van regulering van de financiële sector, waarbij adequaat toezicht wordt gehouden op de naleving;
- het realiseren van een toezichthouder die tijdig en daadkrachtig optreedt bij problemen bij financiële ondernemingen.

E. Economische hervormingen

Het IMF, onderzoeksrapporten van verschillende instituten, het C(A)ft, en maatschappelijke organisaties in de landen wijzen reeds lang en indringend op de noodzaak tot economische hervormingen. De starre arbeidsmarkt, het ongunstige ondernemersklimaat en beperkte mededinging vormen structurele belemmeringen voor economische groei. De socialezekerheidsstelsels bevatten noch de prikkels die nodig zijn om arbeidsdeelname te stimuleren, noch de zekerheden om sociale problemen te beheersen. De socialezekerheidsstelsels worden daarnaast (op termijn) onbetaalbaar. Deze belemmeringen dienen weggenomen te worden, zodat het economisch potentieel beter benut kan worden en een adequaat sociaal vangnet kan worden opgebouwd en in stand kan worden gehouden.

De hervormingen en maatregelen met betrekking tot de economische hervormingen hebben tot doel:

- het realiseren van een weerbare, dynamische en veerkrachtige economie;
- het realiseren van een robuust en betaalbaar sociaal zekerheidsstelsel, dat de prikkels op de juiste plek legt.

F. Zorg

De COVID-19 crisis heeft de tekortkomingen en gebreken in het zorgstelsel, die reeds langer bestaan, pijnlijk zichtbaar gemaakt. Om goed uit de COVID-19 crisis te komen is het essentieel dat continuïteit van acute zorg – en daarmee goede ziekenhuiszorg- is gegarandeerd. Ook voor het weer aantrekken van de toeristensector is dit van groot belang. Een duurzaam, betaalbaar en toegankelijk zorgstelsel draagt zo bij aan het versterken van de economische weerbaarheid.

Het is gewenst dat de ziekenhuizen in de landen binnen het Koninkrijk (en Caribisch Nederland) samenwerken om het aanbod, de kwaliteit en de doelmatigheid van de zorg te vergroten. Ten einde deze samenwerking (financieel) te bestendigen is daarnaast een structurele hervorming (besparingen en investeringen) van het zorgstelsel noodzakelijk.

De hervormingen en maatregelen met betrekking tot de zorg hebben tot doel:

- het beheersen en beheersbaar houden van COVID-19;
- het borgen van de continuïteit van de acute zorg;
- het efficiënt inrichten van de zorg en het realiseren van een robuust en betaalbaar zorgstelsel.

G. Onderwijs

Goed onderwijs vormt de basis voor een goed leefklimaat met kansen voor iedereen (waardoor mensen in het land blijven, ernaartoe terugkeren of ernaartoe verhuizen) en draagt daarmee bij aan de sociaaleconomische ontwikkeling, groei en diversificatie. De zelfstandigheid en zelfredzaamheid van veel schoolverlaters blijft echter achter. Dit uit zich bijvoorbeeld in de hoge uitval van de vele jongeren die kiezen voor een vervolgstudie in Nederland of andere landen. Er is geen constante kwaliteit van schoolleiding en onderwijsgeveden en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt laat te wensen over, waardoor het arbeidspotentieel niet ten volle wordt benut. Er lijkt sprake van verouderde onderwijsmethoden, beperkte beschikbaarheid van moderne leermiddelen en weinig budgetruimte voor hervormingen en training.

Van belang is dat de overheden van de landen, alsook de overige stakeholders, een gedeeld beeld hebben van de problematiek en de daarop gerichte aanpak. Onderdeel van die aanpak moet zijn: investering in professionalisering van schoolbesturen, schoolleiding, leraren en in leermiddelen (en mogelijk ook onderwijshuisvesting) en een inhaalslag van onderliggende wetgeving.

De hervormingen en maatregelen met betrekking tot onderwijs hebben tot doel:

- het realiseren van een basiskwaliteit van onderwijs;
- het realiseren van een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- het realiseren van goede doorstroom tussen stelsels van onderwijs (al dan niet in Europees Nederland).

H. Versterken rechtsstaat

Een rechtsstaat normeert gedrag, legitimeert overheidsoptreden en waarborgt (grond)rechten en vrijheden. Een functionerende rechtsstaat is een randvoorwaarde voor economische ontwikkeling. Met betrouwbaar, lerend en integer bestuur wordt maatschappelijk vertrouwen gestimuleerd en dat leidt tot minder transactiekosten, meer investeringen, meer innovatie en minder ondoelmatige onttrekking van middelen aan de economie.

De landen zijn, vanwege hun geografische locatie en hun omvang kwetsbaar voor grensoverschrijdende criminaliteit, zoals drugsmokkel, mensenhandel- en mensensmokkel, wapenhandel en witwassen. Deze kwetsbaarheid kan een serieuze bedreiging vormen voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat, met alle gevolgen van dien voor de samenleving, het investeringsklimaat en het aanzien van het Koninkrijk in de wereld. De bestrijding hiervan vergt een meer intensieve samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk dan wat tot nu toe het geval is geweest.

Hoewel de landen zelf verantwoordelijk zijn voor de rechtsstaat en de rechtshandhavingdiensten, en er ook sinds de ontmanteling van de Nederlandse Antillen nauwer tussen de vier landen van het Koninkrijk wordt samengewerkt, zijn ze (nog) onvoldoende toegerust om deze internationale en lokale uitdagingen het hoofd te bieden op een wijze die recht doet aan het begrip 'human security'.³ Organisaties in de keten zijn veelal geplaagd door gebrek aan middelen, capaciteit en voldoende (gekwaliceerd) personeel.

De hervormingen en maatregelen met betrekking tot de rechtsstaat hebben tot doel: een bijdrage te leveren aan de versterking van de rechtsstaat, door in ieder geval in te zetten op het versterken van het grenstoezicht, de aanpak van financieel-economische criminaliteit, het verbeteren van het detentiewezen en het bij consensusrijkswet harmoniseren van de bescherming van persoonsgegevens.

§ 3.3 Taken en bevoegdheden

Het COHO heeft twee taken: het ondersteunen van de ontwikkeling en uitvoering van hervormingen door de organen van de Landen en het toezicht op de voortgang van deze hervormingen (artikel 4). In het houden van toezicht staat het COHO niet alleen. Ook de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Rijksministerraad en het College (Aruba) financieel toezicht vervullen een taak in dit verband. Aan de genoemde taken worden in hoofdstuk 3 en 4 van het voorstel van rijkswet verschillende bevoegdheden gekoppeld.

Om de onafhankelijke oordeelsvorming in het toezicht te waarborgen, zullen de toezichtstaken van het COHO organisatorisch en functioneel gescheiden worden van de uitvoerende taken. Binnen de ambtelijke dienst van het COHO wordt een aparte afdeling Toezicht opgericht voor de toezichthoudende taken en een aparte Afdeling Landen, die zich bezighoudt met de ontwikkeling

³ Kamerstukken II, 2020-21, 35570-IV nr. 34.

en uitvoering van de hervormingsmaatregelen. Beide afdelingen mogen het bestuur van het COHO gevraagd en ongevraagd adviseren.

§ 3.3.1 Ondersteuning hervormingen door het COHO

Om de hervormingsmaatregelen van de landen op adequate wijze te ondersteunen is aan het COHO een aantal bevoegdheden toegekend. Het COHO is ter ondersteuning van projecten en maatregelen bevoegd om direct of indirect financiële middelen te verstrekken, deskundigheid en uitvoeringscapaciteit ter beschikking te stellen, de overheid en overheidsbedrijven door te lichten en subsidies te verlenen (artikel 25, a tot en met d). Hieruit volgt dat ondersteuning in verschillende vormen kan plaatsvinden. De betreffende bevoegdheden hebben een begrensd karakter. Het COHO kan deze bevoegdheden slechts uitoefenen als dit in een uitvoeringsagenda of plan van aanpak is bepaald. Een land dient er, via de Minister van Algemene Zaken respectievelijk het betrokken overheidsorgaan- of bedrijf, derhalve mee akkoord te gaan dat het COHO een bevoegdheid kan aanwenden ten aanzien van een bepaald project of programma of een bepaalde maatregel. Is dit akkoord eenmaal gegeven, dan is het COHO vervolgens vrij om in het kader van het bewuste project of programma de bevoegdheid in kwestie in een concrete situatie uit te oefenen. Wel wordt van het COHO verwacht dat het in overleg treedt met de betrokken overheid, alvorens het in een concrete situatie tot actie overgaat.

Blijkens artikel 25, onder a, valt bij ondersteuning in de eerste plaats te denken aan het direct of indirect verstrekken van financiële middelen aan de landen. Met directe verstrekking wordt bedoeld op de verstrekking van liquide middelen. Indirecte verstrekking ziet bijvoorbeeld op het beschikbaar stellen van goederen, apparatuur, etc. Het begrip ondersteuning omvat daarnaast ook het inzetten van expertise (artikel 26, onder b). Als het COHO zelf over de benodigde expertise beschikt, dan kan dit zelf de gevraagde ondersteuning leveren, maar het is ook mogelijk dat het COHO de benodigde expertise organiseert in samenwerking met Nederlandse ministeries of extern inhuurt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan wetgevingscapaciteit. Als de landen ondersteuning nodig hebben bij het opstellen van wetgeving dan kan het COHO wetgevingsjuristen regelen en deze capaciteit ter beschikking stellen. Het COHO kan, afhankelijk van de benodigde expertise, de Nederlandse minister verzoeken deskundigen aan te wijzen (artikel 23). Deze deskundigen komen, voor zover zij het COHO bijstaan bij het verrichten van zijn taken, onder zijn verantwoordelijkheid te vallen. Verder is denkbaar dat het COHO de benodigde expertise extern inhuurt.

In de derde plaats omvat de ondersteuningstaak van het COHO de bevoegdheid om de overheid en overheidsbedrijven door te lichten (artikel 25, onder c). Dit betekent dat op objectieve wijze de sterke en zwakke punten van de overheid en overheidsbedrijven, evenals risico's voor de begroting inzichtelijk worden gemaakt zodat deze vervolgens als uitgangspunt kunnen gaan dienen voor eventueel door te voeren verbeteringen. Zo is het bijvoorbeeld van belang dat de overheid of een overheidsbedrijf in staat is tot het uitwerken en invoeren van daadkrachtig, degelijk beleid en het tijdig en het effectief kunnen onderkennen van aan de overheid, overheidsbedrijven en haar omgeving gelieerde risico's. Indien de 'governance' van een overheidsorganisatie niet op orde is, is dat onder meer relevant voor het financieel beheer van het land. Goede 'governance' zorgt immers voor betrouwbare inkomsten- en uitgavenramingen en een duurzaam dividendbeleid, wat maakt dat het risico dat de begroting van het land niet wordt gerealiseerd ingedamd kan worden. Natuurlijk wordt ook rekening gehouden met de specifieke kenmerken van 'small islands developing states'. Voor dit onderwerp is de afgelopen jaren veelvuldig aandacht gevraagd door het C(A)ft. Dat is reden om nu in te zetten op versterking van de governance en hiertoe de noodzakelijke doorlichtingen te verrichten.

Een vierde bevoegdheid waarover het COHO beschikt in het kader van zijn ondersteuningstaak is het verlenen van subsidies aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen, inclusief overheidsbedrijven (artikel 25, onder d). De subsidies worden verleend ter ondersteuning van de hervormingsmaatregelen, voor zover het COHO hier voldoende budget voor heeft en, zoals aan het

begin van deze paragraaf in algemene zin werd aangegeven, de betrokken lokale overheid ermee instemt dat deze bevoegdheid in het kader van een hervorming wordt geactiveerd. In het artikelsgewijze commentaar bij de artikelen 29 tot en met 32 wordt uitgebreider ingegaan op de vormgeving van de subsidiebevoegdheid en de daarop toepasselijke procedures.

Tot slot mag in deze paragraaf niet onvermeld blijven dat het COHO, en in voorkomende gevallen samen met het betrokken Land, met het oog op het verwezenlijken van de doelen van deze rijkswet kan samenwerken met instellingen en organen van instellingen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties en met instellingen en organen van instellingen van Nederland en andere landen binnen het Koninkrijk met een ontwikkelings-, financierings-, toezichts- of algemene bestuurstaak (artikel 8). Hierbij dient ook gedacht te worden aan mogelijkheden van samenwerking met (delen van) de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), Invest International, Invest NL, het IMF en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). In voorkomend geval stelt het COHO met de desbetreffende instelling of organisatie een samenwerkingsprotocol op. De in artikel 8 genoemde samenwerking kan alleen door het COHO worden aangegaan, als het betrokken land hiermee instemt.

§ 3.3.2 Toezicht

De landsbesturen van elk land zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen uit het landspakket, zoals nader uitgewerkt in de uitvoeringsagenda en plannen van aanpak. Om hier sturing aan te geven en de voortgang te monitoren, hebben de landen ieder een eigen centrale plannings- en monitoringcommissie ingesteld. Waar het deze monitoring betreft, is in het voorstel ook een belangrijke rol toebedeeld aan het COHO. Dit krijgt in artikel 4, eerste lid, onder b, als separate taak om toezicht te houden op de voortgang van hervormingsmaatregelen en beschikt dienaangaande over een aantal bevoegdheden. Als gezegd vervullen bovendien ook nog een twee/drietel andere actoren een functie bij het toezicht: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Rijksministerraad.

In totaal bevat het voorstel drie procedures, waarin bevoegdheden zijn neergelegd met behulp waarvan toezicht kan worden gehouden op de uitvoering en ontwikkeling van hervormingen door de landen:

- 1) artikel 26, derde lid: een plan van aanpak dat door een landsorgaan wordt vastgesteld, dient door het COHO te worden goedgekeurd;
- 2) artikel 27, eerste lid: het COHO beoordeelt of hervormingsmaatregelen tijdig en op correcte wijze worden uitgevoerd en of een betrokken landsorgaan in dit verband voldoende medewerking verleent aan het COHO. Indien dit niet het geval is, kan het COHO de steun die het verleent in het kader van artikel 21 van het voorstel, geheel of gedeeltelijk opschorten;
- 3) artikel 22, eerste en tweede lid: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beoordeelt, op aangeven van het COHO, of een land gedurende een periode zijn verplichtingen krachtens deze rijkswet is nagekomen. Indien dit niet het geval is, kan hij in overeenstemming met de Rijksministerraad besluiten om eerder overeengekomen financiële middelen aan een land niet ter beschikking te stellen.

Deze procedures en bevoegdheden worden hieronder afzonderlijk toegelicht. Daarbij wordt niet de volgorde van verschijning in het voorstel aangehouden, maar de verwachte volgorde van toepassing. Het hervormingstoezicht dat op grond van artikel 22, eerste en tweede lid, van het voorstel door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Rijksministerraad plaatsvindt, bouwt namelijk voort op de monitoring door het COHO.

Ad 1 Goedkeuring plannen van aanpak door COHO

In artikel 26, derde lid, van het voorstel is geregeld dat plannen van aanpak de goedkeuring behoeven van het COHO. Nadat een of meerdere overheidsorganen en overheidsbedrijven van een land ter implementatie van een afspraak in de uitvoeringsagenda een plan van aanpak hebben vastgesteld, dienen deze organen en bedrijven het betreffende plan derhalve nog voor te leggen aan het COHO. Het COHO toetst vervolgens of het plan van aanpak niet buiten de afgesproken kaders gaat die het COHO en de Minister van Algemene Zaken van het betreffende land zijn overeengekomen in de uitvoeringsagenda en of het plan voorziet in de eisen die artikel 26, tweede lid, hieraan stelt. Zodra het COHO een plan van aanpak heeft goedgekeurd, stelt dit de overheidsorganen en overheidsbedrijven die het aangaat en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en andere Nederlandse ministers die het aangaat van deze goedkeuring in kennis (artikel 26, vijfde lid). Mocht het COHO concluderen tot onthouding van goedkeuring aan een plan, dan stelt dit de betrokken organen en overheidsbedrijven voorafgaande aan deze besluitvorming in de gelegenheid in staat om overleg te voeren. De motivering van een eventueel daaropvolgend daadwerkelijk besluit verwijst naar hetgeen in dit overleg aan de orde is gekomen (artikel 26, vierde lid).

Ad 2 Toezicht en opschorting steunverlening door COHO

De hierboven besproken goedkeuringsbevoegdheid van het COHO met betrekking tot plannen van aanpak vormt een instrument van preventief toezicht. Daarnaast houdt het COHO ook in repressieve zin, dat wil zeggen achteraf, toezicht op de naleving van de afspraken in het kader van deze wet door overheidsorganen en overheidsbedrijven in de landen. De scope van dit toezicht is breder dan het toezicht in het kader van artikel 26. Waar de goedkeuringsbevoegdheid van het COHO in laatstgenoemde bepaling alleen betrekking heeft op plannen van aanpak, ziet de toezichtsbevoegdheid in artikel 27 op de uitvoering van het hervormingsprogramma in meer algemene zin.

Artikel 27 richt zich tot drie categorieën verplichtingen: a) de verplichting om een project, programma of maatregel tijdig door te voeren; b) de verplichting om een project, programma of maatregel uit te voeren op de wijze zoals in een uitvoeringsagenda overeengekomen of in een plan van aanpak nader uitgewerkt; en c) de verplichting om op verzoek van het COHO gegevens en inlichtingen te verstrekken en anderszins medewerking te verlenen. Komt een overheidsorgaan of overheidsbedrijf dat betrokken is bij de ontwikkeling van een project, programma of maatregel een van deze verplichtingen niet na, dan is het COHO bevoegd de steunverlening aan zoals omschreven in artikel 25 van het voorstel – bijvoorbeeld een financiële injectie ten bate van een hervorming van het onderwijs of de terbeschikkingstelling van deskundigheid op het gebied van de arbeidsmarkt – geheel of gedeeltelijk op te schorten. Aantoonbare nalatigheid aan de zijde van één overheidsorgaan of overheidsbedrijf kan derhalve, mits dat proportioneel is, voor het COHO aanleiding zijn om de gehele steunverlening aan een land stil te leggen.

Let wel, de in artikel 27 neergelegde opschortingsbevoegdheid beslaat alleen het deel van de steun dat het COHO kan inzetten ten behoeve van de uitoefening van zijn taak, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a. Een eventuele opschorting op deze grondslag heeft dan ook geen onmiddellijke gevolgen voor de liquiditeitssteun die Nederland aan de landen verstrekt. Indirect kan een negatieve beoordeling van het COHO in het kader van artikel 27 wel consequenties hebben voor deze vorm van steunverlening. De organen die over de verstrekking van liquiditeitssteun besluiten, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Rijksministerraad, zullen zich bij de beoordeling hiervan namelijk baseren op rapportages van het COHO over de voortgang van hervormingen (artikel 22, eerste en tweede lid). Uit het oogpunt van proportionaliteit is het echter niet aannemelijk dat de enkele toepassing van artikel 27 vanwege de schending door een land van een bepaalde verplichting aanleiding zal zijn tot het uitblijven van financiële steun in de zin van artikel 22 van het voorstel. Bovendien kan een land in beroep tegen het besluit tot het opschorten van de steunverlening.

Het COHO kan de bevoegdheid tot opschorting van de steunverlening pas toepassen als het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Door de inbedding van een zienswijzeprocedure is het voor een overheidsorgaan of overheidsbedrijf mogelijk om kenbaar te maken of deze het al dan niet eens is met het voorgenomen besluit. De zienswijze die door het overheidsorgaan wordt gegeven betreft het COHO bij de definitieve besluitvorming. Hiermee wordt voldaan aan het vereiste van een zorgvuldige procedure bij het al dan niet besluiten tot opschorting van de steunverlening. Hierbij is niet bepaald hoe de zienswijze gegeven moet worden, hetgeen impliceert dat dit zowel mondeling als schriftelijk kan.

Ad 3 Toezicht en terbeschikkingstelling financiële middelen door Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Rijksministerraad

Een cruciale bepaling met betrekking tot het toezicht op de naleving van de verplichtingen van de landen is artikel 22 van het voorstel. In dit artikel wordt een koppeling gelegd tussen enerzijds de uitvoering van noodzakelijke hervormingen door de Caribische landen en anderzijds financiële steunverlening aan de Caribische landen door Nederland. Als Aruba, Curaçao of Sint Maarten zijn verplichtingen krachtens deze rijkswet nakomt, is Nederland op grond van deze bepaling verplicht financiële middelen ter beschikking te stellen binnen de reeds afgesproken budgettaire kaders. Hierover worden aan het begin van een hervormingscyclus tussen Nederland en elk van de Caribische landen nadere afspraken gemaakt. Aldus vindt een wettelijke inkadering plaats van wat, zonder het bepaalde in artikel 22, primair is onderworpen aan het proces van besluitvorming in de Rijksministerraad. Voor deze wettelijke inkadering is gekozen ter bevordering van de rechtszekerheid, een beginsel dat in artikel 43 van het Statuut een speciale verankering kent en alle landen van het Koninkrijk een inspanningsverplichting oplegt.

In welke vorm de financiële middelen die Nederland ter beschikking stelt kunnen worden verstrekt, komt in meer detail aan de orde in paragraaf 3.4 van deze toelichting. Hier zij in algemene zin opgemerkt dat artikel 22 betrekking heeft op het geheel aan financiële middelen dat Nederland in het kader van deze rijkswet ofwel rechtstreeks aan de Caribische landen ofwel middels financiering van het COHO ter beschikking stelt. De terbeschikkingstelling geschiedt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de Rijksministerraad (artikel 22, eerste lid).

Als gezegd veronderstelt artikel 22 dat op een eerder moment in de hervormingscyclus overeenstemming is bereikt in welke vorm de financiële middelen worden verstrekt, als ook, voor zover mogelijk, wat de hoogte van deze steun is. Daartoe is in het derde lid van artikel 22 neergelegd dat over de aard en, voor zover mogelijk, de hoogte van de financiële middelen, bedoeld in het eerste lid van de bepaling, periodiek door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en elk der Ministers van Algemene Zaken van de Caribische landen een overeenkomst wordt gesloten, in overeenstemming met de Rijksministerraad. De betreffende overeenkomst wordt geflankeerd door verplichtingen die de Caribische landen zijn aangegaan krachtens de rijkswet. Onder verplichtingen worden in de eerste plaats de hervormingen verstaan die in de landspakketten zijn overeengekomen tussen Nederland en elk der Caribische landen en vervolgens in uitvoeringsagenda's nader worden uitgewerkt en van een concreet tijdspad voorzien. Met name de uitvoeringsagenda is in dit verband een cruciaal instrument. Evenals de overeenkomst, bedoeld in artikel 22, derde lid, worden de uitvoeringsagenda namelijk periodiek vastgesteld (artikel 6, eerste lid). Het is de bedoeling dat beide verbintenissen zoveel mogelijk gelijk oplopen. Verder kan worden gedacht aan het ten behoeve van de verwezenlijking van de uitvoeringsagenda verstrekken van gegevens en inlichtingen aan het COHO door overheidsorganen en overheidsbedrijven van de Caribische landen, opgenomen in artikel 24 van het voorstel, en meer in algemene zin aan het COHO medewerking te verlenen bij de uitoefening van zijn taken.

Of een Caribisch land zijn verplichtingen krachtens deze rijkswet nakomt, staat ter beoordeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zoals eerder reeds aangestipt,

geschiedt deze beoordeling volgens artikel 22, tweede lid, op basis van een daartoe door het COHO opgestelde uitvoeringsrapportage. De beoordelingsvrijheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is derhalve juridisch ingekaderd. Artikel 22, tweede lid, vormt daarmee een belangrijke component van de toezichthoudende taak die het COHO in artikel 4, eerste lid, onder b, van het voorstel wordt toebedeeld.

In het geval de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met inachtneming van de voorschriften in het tweede lid, oordeelt dat Aruba, Curaçao of Sint Maarten gedurende een bepaalde periode een of meer verplichtingen niet is nagekomen, kan hij besluiten de eerder overeengekomen financiële steun niet of slechts gedeeltelijk te verstrekken. Hiertoe legt hij een gemotiveerd advies voor aan de Rijksministerraad, die op grond van artikel 22, eerste lid, met het besluit dient in te stemmen. Behalve een motiveringsverplichting gelden ook andere beginselen van behoorlijk bestuur. Zo dient het betreffende besluit proportioneel te zijn en zorgvuldig te worden voorbereid, waarbij het belang van voortzetting van vitale processen wordt meegewogen. Mocht de Gevolmachtigde Minister van het land in kwestie zich tegen het besluit verzetten, dan staat de procedure van artikel 12 Statuut open.

§ 3.4 Financiële gevolgen

Dit voorstel heeft aanzienlijke financiële gevolgen voor zowel Nederland als de Caribische landen. Alle vier de landen gaan in het kader van dit voorstel langjarige financiële verplichtingen aan en zijn deze in aanloop naar de totstandkoming van het wetsvoorstel reeds aangegaan. Voor Nederland gaat het om de verstrekking van liquiditeitssteun en om de financiering van het COHO en specifieke maatregelen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Voor de Caribische landen gaat het om de eigen financiering van de met Nederland overeengekomen hervormingen en om de terugbetaling van de door Nederland verstrekte liquiditeitssteun. Hieronder zullen drie van de genoemde financiële stromen nader worden toegelicht:

- 1) financiële middelen die aan de landen door middel van geldleningen worden verstrekt ten behoeve van de lopende dienst (liquiditeitssteun);
- 2) financiering van het COHO;
- 3) al dan niet reeds bestaande financiële stromen vanuit Nederlandse departementale begrotingen.

Zoals in paragraaf 3.3.2 uiteen is gezet, vormen deze financiële stromen tevens het fundament waarop twee van de drie toezichtarrangementen zijn gebaseerd: de procedures neergelegd in artikel 22 en 27 van dit voorstel.

Ad 1 Liquiditeitssteun

De liquiditeitssteun wordt op grond van besluitvorming in de Rijksministerraad op basis van een daartoe strekkend advies van het C(A)ft aan de landen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegekend. De hoogte van de benodigde liquiditeitssteun bepaalt het C(A)ft voor het komende kwartaal op basis van benodigde noodzakelijke middelen om een sluitende begroting van de lopende dienst te realiseren. Hier is een relatie met de begrotingsnormen in de Rijkswet financieel toezicht voor Curaçao en Sint Maarten (Rft) en de Landsoverordening Arubaans financieel toezicht (LAft). In 2020 en 2021 zijn reeds substantiële bedragen aan begrotingssteun uitgeleend aan de landen. Zoals in paragraaf 1.2 toegelicht, heeft Nederland gedurende de totstandkoming van dit voorstel derhalve reeds een belangrijke prestatie geleverd in het kader van het principe van wederkerigheid, dat aan de basis van dit voorstel ligt.

De liquiditeitssteun heeft de vorm van een zachte lening en moet in principe na twee jaar worden terugbetaald. Hoe de hoogte van dit bedrag zich voor de komende jaren zal ontwikkelen is op dit moment moeilijk in te schatten en is sterk afhankelijk van verdere ontwikkelingen, waaronder het verloop van de coronacrisis en de mate waarin de economie zich herstelt. De verwachting is dat

aan deze vorm van financiële middelen vooral aan het begin van de looptijd van deze wet behoefte bestaan. Nadien kan de financiële prestatie die Nederland levert een meer bescheiden karakter krijgen. Deze prestatie zal dan nog primair bestaan uit financiering door Nederland van het COHO (artikel 22, eerste lid, onder b).

De verstrekking van financiële middelen in de vorm van leningen ter dekking van uitgaven op de gewone dienst, is alleen mogelijk als toepassing is gegeven aan artikel 25 R(a)ft. In normale omstandigheden staan de Rft en de Laft immers niet toe dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten geldleningen aantrekken ter dekking van de gewone dienst. De inkomsten en uitgaven op deze dienst dienen op grond van artikel 15 in de landsbegroting met elkaar in evenwicht te zijn.

Ad 2 Financiering COHO

Het COHO beschikt over een jaarlijks budget voor apparaat en programma, waarmee noodzakelijke hervormingen kunnen worden ondersteund. Ook deze middelen worden verstrekt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van besluitvorming in de Rijksministerraad. Meer specifiek ziet de financiering van het COHO onder andere op:

1. de benodigde eenmalige uitgaven ten behoeve van de opzet en inrichting van het COHO;
2. de kosten van de instandhouding van het COHO (personeel, huisvesting, ICT) en bezoldiging bestuur;
3. De inzet van ministeries die de landen ondersteunen bij de hervormingsmaatregelen.
4. De financiering van technische assistentie, zoals de inhuur van deskundigen of voor projectmanagement.
5. Andere kosten in het kader van de hervormingsmaatregelen. Te denken valt aan kosten voor het laten uitvoeren van onderzoek of voor de verlening van subsidies. Zie ook paragraaf 3.3.1 (ondersteuning hervormingen).

De invulling van de budgettaire ruimte in dit verband wordt beheerst door de in de Rijksministerraad gemaakte politieke afspraken rond de verstrekking van de 3e tranche liquiditeitssteun. Het kader is het financiële steunpakket dat toentertijd is afgesproken⁴ Alleen indien daar gedurende de looptijd van de rijkswet politiek ruimte voor ontstaat, kunnen de betreffende afspraken worden gewijzigd en uitgebreid. Dit vereist separate besluitvorming in de Rijksministerraad. Relevant voor de werkwijze en budgettering van het COHO zijn voorts nog de omvang en reikwijdte van de hervormingen in de landspakketten. Denkbaar is dat de focus van het COHO in de eerste periode voornamelijk gericht zal zijn op onderzoek om te komen tot de benodigde doorlichting van overheid en overheidsbedrijven en het opstellen van plannen van aanpak. In een latere periode ligt de focus veelal op ondersteuning bij de uitvoering daarvan.

De Algemene Rekenkamer is gemachtigd onderzoek te doen en controles te verrichten naar de besteding van de middelen door het COHO, omdat deze als bestuursorgaan onderdeel is van de Nederlandse Staat en onder de (stelsel)verantwoordelijkheid van de minister van BZK valt. Indien het COHO bijdragen aan andere Nederlandse ministeries geeft of ontvangt, dan worden specifieke afspraken gemaakt over de verantwoording van en controle op deze uitgaven. Deze bijdragen van of aan ministeries zal het COHO inzichtelijk maken in het eigen jaarverslag.

Ad 3 Departementale financieringsstroom

In deze situatie verloopt de financiële stroom niet via het COHO, maar gaat deze rechtstreeks van een Nederlandse departementale begroting naar de landen. Een voorbeeld zijn de vraagstukken die in de landspakketten zijn gelegen binnen het thema Versterking Rechtstaat (thema H). Voor dit thema zijn grote financiële investeringen voorzien, die niet via het COHO lopen.

⁴ Kamerstukken II, 2020-21, 35420 nr. 177, Kamerstukken II, 2020-21, 35420 nr. 186, Kamerstukken II, 2020-21, 35420 nr. 203.

§ 3.5 Effectiviteit

Zoals in paragraaf 1.2 uiteengezet, zijn er economische, financiële, sociale en institutionele hervormingen nodig in de landen om de economie en de samenleving weerbaar en veerkrachtig te maken. De noodzaak tot het doorvoeren van hervormingen in de landen is extra urgent en zichtbaar geworden door de Corona crisis. Tegelijkertijd zijn overheidshervormingen om een aantal redenen gecompliceerd. Het is moeilijk en uitdagend om hervormingen succesvol door te voeren. Zaken die een effectieve realisatie van hervormingen in de weg staan, zijn bijvoorbeeld een zwakke uitvoeringscapaciteit, weinig realistische plannen, gebrek aan middelen, beperkte deskundigheid, geen of onvoldoende gevoeld eigenaarschap en gevestigde belangen. Dit blijkt uit ervaringen met overheidshervormingen wereldwijd. Met dit wetsvoorstel wordt getracht te leren van deze ervaringen, waarbij het COHO nadrukkelijk als instrument wordt ingezet om de effectiviteit van de maatregelen binnen de landspakketten te vergroten.

Doel van de oprichting van het COHO is om Aruba, Curaçao en Sint Maarten te ondersteunen. Veel staten hebben moeite met het op eigen kracht doorvoeren van hervormingen, juist ook vanwege de hiervoor genoemde redenen. Dat is ook de reden waarom vaak wordt samengewerkt met internationale organisaties als de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de Europese Commissie. Voor de landen binnen het Koninkrijk is gekozen voor ondersteuning vanuit Nederland door oprichting van het COHO. De Nederlandse overheid werkt al op veel terreinen samen in het Caribisch gebied, met name met Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarmee beschikt de Nederlandse overheid over kennis en ervaring met zowel de lokale context in algemene zin als met de specifieke, inhoudelijke én veranderkundige, uitdagingen binnen de landen. Deze kennis en ervaring kunnen goed worden ingezet om de landen te ondersteunen bij de hervormingen. Denk bijvoorbeeld aan hulp bij belastinghervormingen, onderwijs of zorg. Het COHO kan de Nederlandse expertise goed samenbrengen en aanbieden aan de overheden in de landen.

Daarbij kan het COHO onder meer helpen bij het inhuren en financieren van (interne en externe) expertise om onderzoek te doen en bij het maken van uitvoerbare plannen. En het COHO helpt bij het concreet uitvoeren van de plannen, ook weer met inhoudelijke input, en door het inzetten en financieren van expertise/capaciteit. Met hulp van gerichte technische assistentie is de kans op het met succes doorvoeren van hervormingen een stuk groter.

Daarnaast houdt het COHO toezicht op de voortgang van de hervormingen. Ervaring leert dat ondersteuning van buitenaf helpt om hervormingen door te voeren, zeker als dat gecombineerd wordt met het geven van financiële steun en technische assistentie. Samenwerking in deze rijkswet zorgt ervoor dat hervormingen niet vrijblijvend zijn. Vanzelfsprekend staat of valt verandering met eigenaarschap en commitment bij de landen zelf. Daarbij zijn er als het ware 'change agents' nodig op sleutelposities binnen de overheid die zelf geïmmiteerd zijn om de veranderingen door te voeren. Deze 'change agents' zijn zeker aanwezig bij de overheden in de landen. Niet kan worden ontkend dat sommige hervormingen gevoelig liggen, omdat deze pijnlijke beslissingen vragen. In dat kader is het van groot belang om de hervormingen ook van buitenaf te stimuleren door druk te organiseren.

In voorliggend voorstel is de belangrijkste rol weggelegd voor de landen zelf. Zij zijn verantwoordelijk voor en eigenaar van de hervormingen. De overheden van de landen bepalen binnen de kaders en doel van het landspakket en de wet hoe zij vorm gaan geven aan de maatregelen. Dat betekent dat zij zelf de plannen van aanpak opstellen, vaststellen en uitvoeren. Het COHO kan hierbij ondersteunen en houdt toezicht, de landen hebben zelf de regie. Ook dit is cruciaal voor het welslagen van de hervormingen.

Oprichting en werkwijze COHO

Het COHO wordt een kleine, flexibele organisatie een hoofdvestiging in Den Haag en drie nevenvestigingen in de landen. Het aantal fte kan meebewegen met de behoefte aan expertise die benodigd is voor de projecten. De ambtelijke dienst staat straks onder leiding van een Algemeen Secretaris. De medewerkers worden geworven op basis van hun ervaring in of met de Caribische landen, expertise op de thema's en projectmanagement. Het geraamde budget van het COHO bedraagt EUR 14,7 miljoen in 2021 (opbouwfase) EUR 25,3 miljoen in 2022 en EUR 30,4 miljoen

per jaar in de periode 2023 tot en met 2027. Dit budget wordt ingezet voor financiering apparaat COHO, inzet fte van de ministeries voor de projecten en financiering van technische assistentie en andere kosten in het kader van de hervormingen in de drie landen.

Om direct invulling te kunnen geven aan de maatregelen in de landspakketten, is in aanloop naar de oprichting van het COHO in 2021 een tijdelijke werkorganisatie bij het ministerie van BZK opgezet (deels in Nederland, deels in de landen). De tijdelijke werkorganisatie helpt nu al de landen bij het vertalen van de afgesproken hervormingen in de landspakketten naar periodieke uitvoeringsagenda's en plannen van aanpak per maatregel. De tijdelijke werkorganisatie werkt hierin nauw samen met Nederlandse ministeries, om de benodigde expertise te leveren. Veel maatregelen zitten nog in de onderzoeksfase. De tijdelijke werkorganisatie en Nederlandse ministeries helpen daarin, bijvoorbeeld bij het formuleren en begeleiden van onderzoeksopdrachten en inhuur van onderzoeksbureaus. Ook helpt de tijdelijke werkorganisatie bij het uitvoeren van maatregelen, bijvoorbeeld door het organiseren van benodigde technische assistentie en projectmanagement.

4. Rechtsbescherming

Op grond van de onderhavige wet verkrijgt het COHO een aantal taken en bevoegdheden die rechtstreeks van invloed zijn of kunnen zijn in de landen op overheidsorganen, burgers en private ondernemingen, waarbij het mogelijk is dat er onderlinge geschillen ontstaan. Het ligt daarom in de rede hiervoor een vorm van rechtsbescherming in het leven te roepen. Deze rechtsbescherming is op twee plaatsen in het voorstel geregeld: in artikel 28 met betrekking tot besluitvorming van het COHO ten aanzien van overheidsorganen en overheidsbedrijven en in artikel 32 met betrekking tot besluitvorming van het COHO ten aanzien van burgers en private ondernemingen (subsidieverlening).

In artikel 28 wordt kroonberoep opengesteld tegen besluiten van het COHO op grond van artikel 26, derde lid, en artikel 27, eerste lid, van het voorstel. Dit betekent dat een overheidsorgaan of overheidsbedrijf kan opkomen tegen ofwel de onthouding van goedkeuring door het COHO aan een plan van aanpak ofwel de geheel of gedeeltelijke opschorting van steunverlening door het COHO. Er is gekozen voor de procedure van kroonberoep, omdat dit de gebruikelijke vorm van geschillenbeslechting is bij interbestuurlijke conflicten in het Koninkrijk. Artikel 28 sluit in dit verband aan bij de artikelen 27 en 27 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk de artikelen 24 en 25 van de Landsverordening Aruba financieel toezicht. De in deze regelingen opgenomen procedurele voorschriften worden dus ook gevolgd bij een rechtsgang tegen besluitvorming van het COHO op grond van bovengenoemde bepalingen. Dat wil zeggen dat de beslissing op het beroep wordt genomen door de regering van het Koninkrijk, naar aanleiding van een ontwerpbesluit voorbereid door de Raad van State van het Koninkrijk. Voor zover een ontwerpbesluit is gebaseerd op rechtmatigheidsgronden, kan de regering van het Koninkrijk hiervan niet afwijken. Afwijken is alleen mogelijk waar een ontwerpbesluit op doelmatigheidsgronden berust, en dan alleen indien zeer zwaarwegende, op het betreffende toezicht betrekking hebbende, gronden daartoe aanleiding geven.

Artikel 28 van het voorstel wijkt in drie opzichten van bovengenoemde voorschriften af. Allereerst wordt een kortere termijn aangehouden voor de instelling van beroep (veertien dagen). Verder wordt in het derde lid van artikel 28 een termijn gesteld voor besluitvorming door de regering van het Koninkrijk op een ontwerpbesluit van de Raad van State van het Koninkrijk. Deze besluitvorming dient binnen zes weken na ontvangst van het ontwerpbesluit te geschieden. Tot slot regelt het tweede lid van artikel 28 dat bij een besluit van de Koninkrijksregering dat strekt tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een COHO-besluit, het laatstgenoemde orgaan opnieuw in de zaak voorziet met inachtneming van het besluit van de Koninkrijksregering. Indien gewenst kan de Koninkrijksregering zelf in de zaak voorzien.

In artikel 32 van het voorstel is rechtsbescherming geregeld tegen subsidiebesluitvorming door het COHO. Er is voor gekozen om de mogelijkheid open te stellen om, tegen de beschikking tot subsidieverlening en een beschikking tot subsidievaststelling binnen zes weken na de dag waarop

de beschikking is gegeven, rechtstreeks beroep in te stellen bij het Gerecht in eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het Gerecht kan het beroep gegrond verklaren als het van oordeel is dat het besluit in strijd is met de wet dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen in redelijkheid niet gerechtvaardigd is. Tegen de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg staat vervolgens hoger beroep open bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hierbij is er voor gekozen om aansluiting te zoeken bij de verschillende landsverordeningen administratieve rechtspraak (artikel 32, vierde lid).

5. Gegevensbescherming

Op verschillende wijzen kan er sprake zijn van uitwisseling van gegevens tussen het COHO en (entiteiten in) de landen, zoals in het kader van de verplichting tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen van artikel 24 van dit voorstel van rijkswet en bij een subsidieaanvraag. Het is denkbaar dat bij het verstrekken van gegevens ook persoonsgegevens worden verstrekt. Als het COHO persoonsgegevens ontvangt, dan is de Algemene verordening gegevensbescherming op de verwerking van deze persoonsgegevens van toepassing, met als toezichthouder de Autoriteit Persoonsgegevens. Immers, het COHO is een Nederlands bestuursorgaan en de verwerkingsverantwoordelijke.

In de situatie dat het COHO persoonsgegevens zou doorgeven aan (organen van) de landen, dan is hoofdstuk V van de Algemene verordening gegevensbescherming – 'Doorgiften van persoonsgegevens aan derde landen of internationale organisaties' – van toepassing. De Europese Commissie heeft echter geen adequaatheidsbesluit (artikel 45 van de AVG) genomen ten aanzien van de Caribische landen van het Koninkrijk en, zoals benoemd in de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 maart 2020, kan niet zonder meer worden verondersteld dat een dergelijk voldoende beschermingsniveau in de landen geboden kan worden (Kamerstukken II 2019/20, 32761, 161). Indien de situatie zich voordoet dat het COHO persoonsgegevens doorgeeft aan de landen, dan moet aldus artikel 46 van de AVG in acht worden genomen. Dit zou kunnen plaatsvinden door middel van het opstellen van gedragscodes, het opnemen van standaard contractbepalingen of administratieve regelingen in de zin van artikel 46, tweede lid, onder e, van de AVG respectievelijk artikel 46, derde lid, onder a respectievelijk b, van de AVG. Een werkwijze die daarop ziet, zou kunnen worden geregeld in het bestuursreglement dan wel in de beleidsregels van het COHO (artikel 14 en 15 van dit voorstel van rijkswet). Doorgifte van persoonsgegevens aan de landen kan echter ook plaatsvinden als voldaan is aan een van de in artikel 49 van de AVG genoemde voorwaarden. De overheidsorganen van de landen dienen zich verder uiteraard aan hun eigen privacy-recht te houden. Ook gelden de beperkingen op de openbaarheid van gegevens op basis van de onderscheidenlijke wettelijke regelingen op de openbaarheid van overheidsinformatie.

II ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 (begripsbepalingen)

Artikel 1 bevat de definities van belangrijke begrippen die op meerdere plaatsen in de Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling worden gebruikt. Onderdeel I is in zijn formulering geënt op artikel 25g, eerste lid, van de Mededingingswet. Gelet hierop ligt het in de rede bij de interpretatie van de zinsnede 'in staat is het beleid te bepalen' zoveel mogelijk (en mutatis mutandis) aansluiting te zoeken bij het tweede lid van dat artikel.

HOOFDSTUK 2 HET CARIBISCH ORGAAN VOOR HERVORMING EN ONTWIKKELING

§ 2.1 Instelling en taken

Artikel 2 (Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling)

Dit artikel regelt de instelling van het COHO. Uit het artikel vloeit voort dat het COHO een bestuursorgaan is dat onderdeel is van de Nederlandse Staat. Het COHO komt geen eigen rechtspersoonlijkheid toe. Deelname aan het civielrechtelijke rechtsverkeer door het COHO geschiedt derhalve via volmacht hiertoe verleend door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als vertegenwoordiger van de Nederlandse staat, aan het COHO.

Tweede lid

In het tweede lid is bepaald dat het COHO gevestigd zal zijn in Den Haag. Naast deze hoofdvestiging zullen nevenvestigingen geopend zijn in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Derde lid

Tot slot is in het derde en laatste lid van dit artikel een groot aantal bepalingen uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing verklaard op het COHO. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bevat bepalingen over de vormgeving van, de informatievoorziening vanuit en de sturing en het toezicht op zelfstandige bestuursorganen zoals het COHO. Zie voor een nadere toelichting op de rol van de Kaderwet met betrekking tot het COHO paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting.

Artikel 3 (doel)

In dit artikel is omschreven welk doel het COHO nastreeft, namelijk om in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten ondersteuning te bieden bij het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie. Voor een nadere toelichting hierop zij verwezen naar hoofdstuk 1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 4 (taken)

Eerste lid

In het eerste lid van dit artikel zijn de taken omschreven waarmee het COHO is belast. Het ondersteunen van en het houden van toezicht is gericht op het bevorderen van het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie in de landen. Voor

een uitgebreide toelichting op deze taken zij verwezen naar paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting.

Tweede lid

Het tweede lid bevat de in het licht van de staatkundige autonomie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in zekere zin declaratoire bepaling dat het COHO bij de uitoefening van zijn taken, bedoeld in het eerste lid, geen bevoegdheden kan uitoefenen die op grond van het landsrecht van een land aan een overheidsorgaan van het land toekomen. Dit geldt dus voor alle taken die in artikel 4 zijn opgenomen. Het bepaalde in het tweede lid geldt niet voor bevoegdheden zoals bedoeld in deze wet.

Artikel 5 (landspakketten)

In artikel 4 wordt duidelijk dat bij de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a en b, een onmisbare rol is weggelegd voor het landspakket. In artikel 5 wordt uitgewerkt wat een landspakket behelst, wat de aard van het instrument is en hoe het COHO zich hiertoe verhoudt:

Eerste lid

Het eerste lid van artikel 5 bepaalt dat Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten de afspraken uitvoeren die zijn opgenomen in het landspakket dat elk van de landen met Nederland is overeengekomen. Dezelfde bepaling is min of meer woordelijk ook opgenomen in de – eerder tot stand gekomen – onderlinge regelingen die de landspakketten bevatten. De reden dat deze bepaling ook in het voorstel een plek krijgt, is om er geen misverstand over te laten bestaan dat de verplichting de afspraken in de landspakketten na te komen ook uit hoofde van de rijkswet bestaat.

Tweede lid

Het tweede lid van artikel 5 geeft een definitie van het instrument van het landspakket en somt (op een niet-limitatieve wijze) de onderwerpen op waarop een landspakket betrekking heeft. Kern van het landspakket is dat hierin op samenhangende wijze de hervormingen en investeringen op hoofdlijnen zichtbaar worden die Nederland en een land zijn overeengekomen. Met elk land is een apart landspakket afgesproken, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van dat land. De in het eerste lid opgenomen onderwerpen zijn gerelateerd aan het doel van het COHO, bedoeld in artikel 3 van het voorstel. Aldus wordt met het landspakket een balans gevonden tussen een aantal belangrijke staatsrechtelijke belangen die aan het voorstel ten grondslag liggen: legaliteit en democratie enerzijds en onafhankelijke deskundigheid anderzijds.

Derde lid

De landspakketten worden gesloten als onderlinge regeling. Zo zijn de huidige landspakketten tot stand gekomen. Het kan zijn dat nieuwe ontwikkelingen aanleiding geven tot wijziging van of aanvulling op de landspakketten. Dan dient ook de betreffende onderlinge regeling te worden gewijzigd. In dat geval krijgen de Staten veertien kalenderdagen de tijd om het landspakketten te bestuderen en hun wensen of opmerkingen kenbaar te maken aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk de minister van Algemene Zaken van het betreffende land.

Vierde lid

In het vierde lid van dit artikel is geregeld dat in een landspakket ook kan worden bepaald dat de ontwikkeling en uitvoering van bepaalde projecten, programma's en maatregelen geschiedt zonder de ondersteuning door het COHO. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als een ander orgaan van de overheid beter is uitgerust of reeds de juridische grondslag heeft om een project of programma te

ondersteunen en erop toe te zien. Hierbij valt te denken aan bestaande of nieuw op te zetten samenwerking op grond van justitiële consensusrijkswetgeving, onderlinge regelingen, protocollen en convenanten.

Meer concreet valt te wijzen op het Recherche Samenwerkingsteam (RST), een samenwerkingsverband tussen de vier landen binnen het Koninkrijk op basis van het Protocol inzake rechersamenwerking en de Rijkswet Politie, gericht op het bestrijden van zware, grensoverschrijdende criminaliteit. In het kader van de rechtsstaat, een van de onderwerpen in het landspakket, is het belangrijk dat het RST actief is in alle landen van het Koninkrijk, en over de noodzakelijke bevoegdheden kan beschikken. De uitvoering van de maatregelen ten aanzien van het RST wordt echter rechtstreeks vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gemonitord.

Op grond van het vierde lid kan alleen in een landspakket worden bepaald dat het COHO bij sommige projecten, programma's en maatregelen geen *ondersteuningstaak* uitoefent. Uit de opzet van dit voorstel, in het bijzonder artikel 22, vloeit wel voort dat het belangrijk is dat het COHO een rol speelt in het *toezicht* op de uitvoering van deze projecten, programma's en maatregelen. De uitvoeringsrapportages van het COHO, bedoeld in artikel 21, zijn immers maatgevend voor de beoordeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in het kader van artikel 22, tweede lid, of een Caribisch land zijn verplichtingen krachtens dit voorstel is nagekomen. In die uitvoeringsrapportages zal dus ook aandacht moeten worden besteed aan de voortgang ten aanzien van de projecten, programma's en maatregelen die binnen de reikwijdte van het vierde lid van artikel 5 vallen. Daarbij kan het COHO de praktijk voortzetten die in aanloop naar de totstandkoming van deze wet reeds is gevestigd in de samenwerking tussen de landen en het TWO.

Zie voor een nadere toelichting op het landspakket paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 6 (uitvoeringsagenda)

Een landspakket heeft nadere uitwerking. Dit geschiedt op twee niveaus. Ten eerste is er een uitvoeringsagenda, waarin de maatregelen uit het landspakket zijn geoperationaliseerd in concrete resultaten, inclusief prioritering. De uitvoeringsagenda wordt gezamenlijk opgesteld door het COHO en de ministers van AZ van het betrokken land en is op maat toegesneden, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het land. Zie de toelichting in paragraaf 3.1. Aan de hand van deze uitvoeringsagenda beoordeelt het COHO de voortgang van hervormingen. Zie de toelichting bij artikel 21. Ten tweede worden de landspakketten uitgewerkt in plannen van aanpak ter implementatie van concrete projecten, programma's en maatregelen. Zie de toelichting bij artikel 26. De minister van BZK kan een aanwijzing geven aan het COHO met betrekking tot de inbreng van het COHO in de vast te stellen uitvoeringsagenda. De minister van BZK gaat terughoudend om met deze aanwijzingsbevoegdheid. Een dergelijke aanwijzing kan, mits gemotiveerd, worden gegeven als er indicaties zijn dat met de uitvoeringsagenda buiten de grenzen van het landspakket worden getreden. Hier gaat de minister van BZK pas toe over na overleg met de minister van AZ van het betreffende land en na overleg met andere Nederlandse ministers die het aangaat.

Artikel 7

Het is belangrijk voor de democratische legitimiteit en controle, de checks and balances en het draagvlak voor het COHO in de landen, dat de volksvertegenwoordigingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten de mogelijkheid hebben om inlichtingen in te winnen over de uitvoering van deze rijkswet. Daarom is in artikel 7 bepaald dat eens per kwartaal, indien de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten de wens daartoe te kennen geven, door een of meer vertegenwoordigers van het COHO in een bijeenkomst inlichtingen worden verstrekt aan de Staten van een land.

De bijeenkomst heeft als doel de Staten te informeren over de ontwikkeling en uitvoering van de hervormingen die zijn afgesproken in het landspakket.

Het COHO staat niet in een politieke verantwoordingsrelatie tegenover de Staten. De inbreng van (de vertegenwoordiger van) het COHO in dit overleg heeft gelet daarop het karakter van een mondelinge technische briefing. Voor politiek georiënteerde vragen over de uitvoering en ontwikkeling van de hervormingen zullen de Staten zich moeten richten tot de politieke verantwoordelijke ministers voor een beleidsterrein in een land of, waar dit voorstel specifieke bevoegdheden toebedeelt, tot de minister van Algemene Zaken van het betreffende land.

Artikel 8 (samenwerking)

Eerste lid

In het eerste lid van dit artikel is geregeld dat het COHO in het kader van de uitoefening van de in artikel 4, eerste lid, opgenomen taken samenwerkingsverbanden kan aangaan met diverse instellingen en organen van instellingen die reeds belast zijn met een ontwikkelingstaak, financieringstaak, toezichtstaak of algemene bestuurstaak. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan instellingen en organen van instellingen afkomstig uit Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten maar ook aan instellingen en organen met instellingen van de Europese Unie, het Internationaal Monetair Fonds en andere volkenrechtelijke organisaties. Het Internationaal Monetair Fonds kan bijvoorbeeld bepaalde (macro-economische) studies verrichten of technische assistentie bieden op terreinen waarop deze expertise in huis heeft. Hoewel het COHO deze samenwerkingsverbanden aan kan gaan, raakt dit feitelijk de Landen. Het COHO zal dan ook, mede gelet op artikel 24 en 25 van het Statuut voor het Koninkrijk, niet dan na overeenstemming met de Landsregering van het betreffende land, dergelijk samenwerkingsverband aangaan. Temeer nu deze laatste in veel gevallen zelf al relaties met dergelijke organisaties onderhoudt. Het is belangrijk dat deze relaties niet op een onwenselijke manier doorkruist worden.

Wanneer het COHO een samenwerking aangaat met een instelling of een orgaan van een instelling kan desgewenst een samenwerkingsprotocol worden opgesteld. In een dergelijk protocol kan bijvoorbeeld worden uitgewerkt op welke fronten wordt samengewerkt, hoe de samenwerking en de informatie-uitwisseling wordt georganiseerd en op welke manier en met welke frequentie onderling overleg wordt gevoerd.

Tweede lid

Om te voorkomen dat het COHO en het College financieel toezicht dusdanig in elkaars vaarwater komen dat dit een effectieve en efficiënte taakuitoefening belemmert in plaats van versterkt is in het tweede lid van dit artikel bepaald dat het COHO en het college een samenwerkingsprotocol vaststellen. In dit samenwerkingsprotocol kunnen verschillende zaken aan de orde komen. Te denken valt onder meer aan de mogelijkheden tot onderlinge informatie-uitwisseling.

§ 2.2 Inrichting en samenstelling

Artikel 9 (samenstelling en benoeming) en artikel 10 (benoemingsadviescommissie)

Voor een toelichting op de samenstelling en benoeming van leden van het COHO zij verwezen naar paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 11 (ontslag)

In lijn met de benoemingsprocedure in artikel 9, beslist de Rijksministerraad eveneens op voordracht van de minister BZK over schorsing en ontslag van de bestuursleden van het COHO. Gronden voor schorsing en ontslag zijn ongeschiktheid voor de functie, andere zwaarwegende redenen die te maken hebben met de persoon, dan wel het aanvaarden van een andere functie,

die niet te verenigen is met de functie van bestuurslid COHO (zie artikel 13, eerste lid). Leden van het COHO kunnen daarnaast op eigen verzoek worden ontslagen (artikel 11, eerste lid). Een lid van het COHO wordt niet ontslagen dan na overleg met de ministers van Algemene Zaken van de landen (artikel 11, derde lid).

Artikel 12 (besluitvorming)

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat de leden van het bestuur van het COHO bij meerderheid van stemmen beslissen. Als de stemuitslag onbeslist is, geeft de stem van de voorzitter doorslag. Omdat het bestuur van het COHO bestaat uit een oneven aantal leden, kunnen de stemmen alleen staken als niet alle leden bij de stemming aanwezig zijn. Gelet op het belang van de aangelegenheden die aan de orde zijn, zal een dergelijke situatie zeer uitzonderlijk zijn.

Tweede lid

Het COHO beschikt over zelfstandige taken en bevoegdheden en is hiërarchisch niet ondergeschikt aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In verband hierbij is in het tweede lid bepaald dat de leden van het bestuur van het COHO hun functie uitoefenen zonder last of ruggespraak.

Artikel 13 (incompatibiliteiten)

Gelet op de taken van het COHO is het van groot belang dat de leden geen nevenfuncties of andere betrekkingen vervullen die hun onafhankelijkheid aantasten of in de weg staan van een goede vervulling van hun functie. In aanvulling op hetgeen in artikel 13 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is geregeld over het vervullen van nevenfuncties en het verbod van artikel 9 van die wet - dat eraan in de weg staat dat een aan de minister ondergeschikte ambtenaar lid is een van zelfstandig bestuursorgaan -, zijn in dit artikel een aantal functies opgesomd die in ieder geval niet gevuld mogen worden door de leden van het COHO. Daar bovenop geldt als extra regel dat men geen familie heeft (echtgenoot, bloed- of aanverwant in de tweede graad) die momenteel de functie vervult van minister, staatsecretaris en lid van de Staten-Generaal of van de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten is. Ook kan men niet worden benoemd tot lid van het COHO als iemand een van deze ambten zelf heeft bekleed in het recente verleden (vijf jaar na de beëindiging van zijn ambtsperiode).

Artikel 14 (bestuursreglement)

Eerste lid

In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat het COHO een bestuursreglement vaststelt. In het bestuursreglement kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van besluitvorming, de taakverdeling tussen de leden, enzovoort. Het door het COHO vastgestelde bestuursreglement moet op grond van artikel 11 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen worden goedgekeurd door de minister. De reden hiervoor is dat de minister de algemene verantwoordelijkheid draagt voor de taakuitoefening door het zelfstandige bestuursorgaan. Het bestuursreglement bevat regels over het dagelijks functioneren van het bestuursorgaan en kan daarmee dus de taakuitoefening beïnvloeden. Op grond van artikel 11, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zal de minister alleen goedkeuring onthouden als sprake is van strijd met het recht of als het bestuursreglement naar het oordeel van de minister een goede taakuitoefening door het COHO kan belemmeren.

Tweede lid

Het bestuursreglement wordt, zodra deze is goedgekeurd door de minister, bekendgemaakt in de publicatiebladen van de landen en Nederland. In Nederland betreft het de Staatscourant, in Aruba betreft het de Landscourant, in Curaçao betreft het de Landscourant en in Sint Maarten betreft het de Landscourant.

Artikel 15 (beleidsregels)

In artikel 21, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is aan de minister de bevoegdheid toegekend om beleidsregels vast te stellen over de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan. Als de minister gebruik maakt van de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen doet hij dit niet dan na voorafgaand overleg met de ministers van Algemene Zaken van de landen (eerste lid). Na vaststelling worden beleidsregels op grond van artikel 21, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bekendgemaakt in de Staatscourant. Omdat het COHO zal gaan opereren in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten is bredere bekendmaking noodzakelijk. In het tweede lid van dit artikel is de bredere bekendmaking van beleidsregels geregeld.

§ 2.3 Ambtelijke dienst

Artikel 16

Het COHO wordt ondersteund door een ambtelijke dienst, die onder leiding staat van een algemeen secretaris. Zij zijn geen lid van het COHO.

Artikel 17 (incompatibiliteiten)

Hoewel de secretaris en de medewerkers van de ambtelijke dienst op grond van het eerste lid van dit artikel geen lid mogen zijn van het COHO en de ambtelijke dienst formeel gezien geen onderdeel uitmaakt van het bestuursorgaan, dragen de inspanningen van de secretaris en de medewerkers van de ambtelijke dienst in niet onbetekenende mate bij aan het dagelijks functioneren van de hervormingsentiteit. Gelet hierop is het van belang dat ook de onafhankelijkheid van de secretaris en de medewerkers wordt geborgd. Vandaar dat in het tweede lid van dit artikel is geregeld dat de secretaris en de medewerkers van de ambtelijke dienst geen nevenfuncties mogen vervullen die ongewenst zijn met het oog op de goede vervulling van hun functies of de handhaving van hun onafhankelijkheid of het vertrouwen daarin. In het derde lid is bepaald dat de secretaris en de medewerkers het voornemen om een nevenfunctie te aanvaarden moeten melden aan het COHO. Ingevolge artikel 16 van de Kaderwet ZBO's, die van overeenkomstige toepassing is verklaard in artikel 2, legt het personeel enkel verantwoording af aan het COHO.

§ 2.4 Toelating

Artikel 18 (toelating)

Voor de vervulling van hun functies is het noodzakelijk dat de leden van het COHO en de algemeen secretaris en medewerkers van de ambtelijke dienst die het COHO ondersteunt vrijelijk toegang hebben tot het grondgebied van de landen en dat zij daar mogen werken. Deze regeling geldt ook voor eventuele echtgenoten, geregistreerde partners en minderjarige kinderen van de leden van het COHO, de algemeen secretaris van de ambtelijke dienst en de medewerkers van de ambtelijke dienst.

§ 2.5 Bekostiging COHO

Artikel 19 (bekostiging COHO)

In dit artikel is bepaald dat de bezoldiging van de leden van het COHO en de algemeen secretaris en medewerkers van de ambtelijke dienst ten laste komen van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast komen ook alle personele uitgaven en materiële uitgaven benodigd voor de instandhouding van het COHO ten laste van deze begroting. Dit artikel gaat dus speciaal over de bekostiging van het COHO zelf. In artikel 22 is de financiële steun aan de landen geregeld, onder meer door het verstrekken van liquiditeitssteun en indirect door financiering van werkzaamheden van het COHO. Zie paragraaf 3.4 (financiële gevolgen) voor een integrale toelichting.

§ 2.6 Jaarverslag COHO

Artikel 20 (jaarverslag)

Eerst lid

Op grond van artikel 18, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen – dat van overeenkomstige toepassing is verklaard in artikel 2, derde lid, van het voorstel – is het COHO verplicht om jaarlijks voor 15 maart een jaarverslag op te stellen. In een jaarverslag geeft het COHO een eigen weergave van de prestaties van het afgelopen jaar. Hieruit kan een beeld worden verkregen van het gevoerde beleid en de verrichte activiteiten. Hoewel het COHO een jaarverslag in beginsel naar eigen inzicht mag inrichten, kan deze bij het opstellen van het jaarverslag niet voorbijgaan aan artikel 19, derde lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Hierin is bepaald dat in een jaarverslag in ieder geval verslag wordt gedaan van de inspanningen die het COHO verricht heeft met het oog op de tijdige voorbereiding en uitvoering, de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures, de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met het bestuursorgaan in aanraking komen, de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen en het faciliteren van de mogelijkheid voor degenen die met het COHO in contact komen om voorstellen tot verbeteringen van de werkwijzen en procedures te doen.

Het COHO zal ten behoeve van de verantwoording van de eigen uitgevoerde activiteiten het jaarverslag toezenden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, beide Kamers der Staten-Generaal en aan de regeringen en Staten van de landen. De minister zal het verslag vervolgens delen met de overige Nederlandse ministers die het aangaat (derde lid). . Voor het tijdig verkrijgen van inzicht in de kosten zendt het COHO de minister voorts jaarlijks voor 1 maart een ontwerp-begroting en jaarlijks voor 1 mei de begroting voor het daaropvolgende jaar.

Tweede lid

Voordat het jaarverslag wordt verzonden, stelt het COHO de Ministers van Algemene Zaken van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in de gelegenheid een zienswijze naar voren te brengen. Het COHO geeft de bewindslieden hiervoor een redelijke termijn. Als geen zienswijze binnen deze redelijke termijn is ontvangen, kan het COHO het jaarverslag versturen naar de organen, bedoeld in het eerste lid. In het geval een zienswijze wordt uitgebracht, worden deze zienswijze en een reactie daarop van het COHO in een bijlage bij het jaarverslag meegezonden.

Artikel 21 (uitvoeringsrapportage)

In dit artikel is geregeld dat het COHO elk halfjaar of tussentijds, al dan niet op verzoek van Onze minister in een zogenoemde uitvoeringsrapportage verslag uitbrengt aan Onze minister over de voortgang van de uitvoering van de verplichtingen die bij of krachtens deze wet op de landen rusten. Het gaat hierbij in het bijzonder om de verplichtingen die voortvloeien uit de in het landspakket gemaakte afspraken en de nadere uitwerking daarvan in de uitvoeringsagenda in artikel 6 en plannen van aanpak als bedoeld in artikel 26 van deze wet. Evenals het geval is met betrekking tot een jaarverslag, worden de Ministers van Algemene Zaken van de landen in het kader van hoor en wederhoor in de gelegenheid gesteld om binnen een redelijke termijn een

zienswijze te geven op een uitvoeringsrapportage. Het COHO baseert de uitvoeringsrapportage op de periodieke rapportages die in het kader van de plannen van aanpak (artikel 26) zijn afgesproken met de verantwoordelijke overheidsorganisaties over de voortgang en resultaten van de projecten, programma's en maatregelen. Daarnaast zal het COHO zelf de voortgang van de hervormingen monitoren, bijvoorbeeld via beoordeling van tussenproducten, werkbezoeken, audits en onderzoeken. Tot slot kan in een uitvoeringsrapportage ook aan de orde komen hoe betrokken overheidsorganen en overheidsbedrijven meewerken met het COHO, wanneer laatstgenoemde bij de uitoefening van zijn taken hierom verzoekt. Hierbij houdt het COHO rekening met de uitvoeringscapaciteit van de overheidsorganen om te voorkomen dat deze worden overbelast met rapportageverplichtingen naast de uitvoering van de hervormingen. Ook wat het detailniveau betreft zal COHO de nodige terughoudendheid toepassen gelet op de uitvoeringscapaciteit en de eigen verantwoordelijkheid van de overheidsorganen.

HOOFDSTUK 3 MIDDELEN EN STEUN

Artikel 22 (financiële middelen)

Artikel 22 is een cruciale bepaling van dit voorstel. Het artikel is zowel een belangrijke bepaling in de sfeer van het toezicht op de uitvoering van hervorming door de landen als relevant omdat hierin de financiële middelen aan bod komen die in verschillende vormen kunnen worden verstrekt in het kader van de hervormingsafspraken. Voor een toelichting op dit artikel zij verwezen naar paragraaf 3.3.2 (toezicht) en 3.4 (financiële gevolgen) van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 23 (aanwijzing deskundigen)

Naast de financiële middelen die op grond van artikel 22 kunnen worden aangeboden en verstrekt, kan er ook ondersteuning worden geboden in de vorm van expertise. Waar mogelijk kan en zal het COHO deze andere vorm van ondersteuning zelf bieden, maar als er meer ondersteuning nodig is bijvoorbeeld bij het opstellen of herzien van wetgeving kan het COHO de ministers die het aangaat verzoeken om een of meer onder hen ressorterende deskundigen ter beschikking te stellen. Op grond van dit artikel moeten de ministers in overeenstemming met Onze Minister deze deskundigen aanwijzen. De aangewezen deskundigen komen, voor zover zij het COHO bijstaan bij het verrichten van haar taken, onder haar verantwoordelijkheid te vallen. Het is overigens ook denkbaar dat het COHO naast de steun vanuit de departementen externe expertise inhuurt. Gelet op de behoefte om een goede beleidsmatige invulling te geven aan de hervormingen, zal ook een deskundige die via het COHO ondersteuning biedt, nauw samenwerken met het desbetreffende overheidsorgaan. Zodoende wordt doelmatig gewerkt aan de vereiste beleidsontwikkeling en wordt ook kennisoverdracht geborgd in het kader van het versterken van de ambtelijke organisatie van de landen.

HOOFDSTUK 4 BEVOEGDHEDEN

§ 4.1 Algemeen

Artikel 24 (verstrekking van gegevens en inlichtingen en verlening van medewerking)

In dit artikel wordt aan overheidsorganen en overheidsbedrijven de plicht opgelegd om, wanneer het COHO redelijkerwijs daarom verzoekt, iedere vorm van medewerking te verlenen. Dit kan dus verder gaan dan het enkel verstrekken van gegevens en inlichtingen.

Medewerking, gegevens en inlichtingen worden door het COHO verlangd in het kader van de uitoefening van de taken genoemd in artikel 4, eerste lid, onder a en b. Gedacht kan worden aan gegevens en/of inlichtingen in het kader van een doorlichting of audit. De gegevens die het COHO

nodig heeft voor het nemen van een subsidiebeschikking worden conform de daarvoor bij ministeriële regeling vastgestelde regels, bij de aanvraag daarvan verstrekt. Het kan bij de verstrekking van gegevens en inlichtingen alleen gaan om gegevens en inlichtingen die het COHO redelijkerwijs nodig heeft bij het uitoefenen van zijn taken. Daar vloeit aldus een begrenzing uit voort. Verder gelden de volgende begrenzingen.

Voor de informatie-uitwisseling tussen het COHO en de landen geldt vertrouwelijkheid als uitgangspunt. Daarnaast kunnen in grondrechten, zoals beschermd in internationale mensenrechtenverdragen waaraan het Koninkrijk is gebonden, grenzen zijn gelegen aan de mogelijkheden van deze informatie-uitwisseling. Meer in procedurele zin liggen er voor het COHO bij zijn handelen in het kader van artikel 24 ook grenzen in de beginselen van behoorlijk bestuur. Het COHO is een bestuursorgaan en als zodanig gehouden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Ook neemt het COHO, zoals tot uitdrukking gebracht in het tweede lid van artikel 24 van dit voorstel van rijkswet, de met betrekking tot natuurlijke personen en rechtspersonen in de landen geldende geheimhoudingsbepalingen in acht. Daarnaast zijn het recht op privacy en de AVG in het bijzonder van belang in het licht van de informatie-uitwisseling. Daarop is ingegaan in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Tot slot is de plicht om mee te werken in die zin begrensd, dat van overheidsorganen en overheidsbedrijven van een land niet kan worden verlangd dat zij hervormingen doorvoeren of regelgevende bevoegdheden inzetten, wanneer het COHO zelf onbevoegd handelt. Dit is het geval indien een project, programma, maatregel of plan van aanpak niet in afdoende mate te herleiden is tot hetgeen het betrokken land op het niveau van het landspakket of een uitvoeringsagenda overeen is gekomen. Aangezien het toezicht op het COHO berust bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is het niet de bedoeling dat een overheidsorgaan van een land in een dergelijke situatie eenzijdig, zonder eerst in overleg te treden met het COHO en/of de minister, zijn medewerking weigert of opschort.

§ 4.2 Ondersteuning van projecten, programma's en maatregelen van overheidsorganen en overheidsbedrijven

Artikel 25 (ondersteuning)

Dit artikel bevat de bevoegdheden die het COHO kan inzetten ter ondersteuning van de ontwikkeling en de uitvoering van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven. Het gaat hierbij om het direct en indirect verstrekken van financiële middelen (onder a); om het ter beschikking stellen van deskundigheid en uitvoeringscapaciteit (onder b); om de bevoegdheid om overheidsorganen en overheidsbedrijven te kunnen doorlichten (onder c); en om het verlenen van subsidies aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen, met inbegrip van overheidsbedrijven (onder d). De genoemde ondersteuningshandelingen en -bevoegdheden kunnen uitsluitend worden verricht en uitgeoefend, als dit in een uitvoeringsagenda of plan van aanpak is bepaald. De instemming van de landen is dus een vereiste.

Voor een nadere toelichting zij verwezen naar paragraaf 3.3.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting. Wat betreft de bevoegdheid onder c, om overheidsorganen en overheidsbedrijven te kunnen doorlichten, zij hier alleen nog opgemerkt dat het is aangewezen dat een doorlichting geschiedt aan de hand van relevante internationaal aanvaarde normen en met inachtneming van de bescherming van vertrouwelijke gegevens.

Artikel 26 (plan van aanpak)

Ten behoeve van de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel kunnen overheidsorganen en overheidsbedrijven van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een plan van aanpak opstellen. Het opstellen van een plan van aanpak kan behulpzaam zijn omdat het zorgt voor transparantie, concretisering en structurering van het betreffende project, programma of de betreffende maatregel die is afgesproken in de uitvoeringsagenda. Zo kan in een plan van aanpak

bijvoorbeeld worden vastgesteld welke doelen de betrokken partijen pogen te bereiken met de uitvoering van het project, programma of de maatregel, eventueel welke alternatieven worden afgewogen, welke financiële en niet financiële middelen daarvoor nodig zijn en welk tijdspad de partijen voor ogen hebben. Deze maar ook andere onderdelen zijn opgesomd in het tweede lid van dit artikel als handvatten voor de inrichting van een plan van aanpak. Belangrijk is dat dit een niet limitatieve opsomming betreft. Het is dus denkbaar dat ook andere zaken worden geregeld in het plan van aanpak indien deze noodzakelijk zijn voor het welslagen van het project, het programma of de maatregel.

Plannen van aanpak behoeven, nadat zij zijn vastgesteld, de goedkeuring van het COHO. Voor een nadere toelichting op dit artikel zij verwezen naar paragraaf 3.1 en 3.3.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 27 (opschorting steunverlening)

Eerste lid

In dit artikel is aan het COHO de bevoegdheid toegekend om de eigen steunverlening aan een land geheel of gedeeltelijk op te schorten. Bij de inzet van deze bevoegdheid is een zekere terughoudendheid geboden. Vandaar dat het COHO enkel kan overgaan tot het geheel of gedeeltelijk opschorten van de steunverlening als het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf een project, programma of maatregel gelet op de afspraken uit de uitvoeringsagenda niet tijdig uitvoert, een project, programma of maatregel niet op de in het landspakket overeengekomen of in het plan van aanpak uitgewerkte wijze uitvoert of als geen gehoor wordt gegeven aan het verzoek om gegevens, inlichtingen of medewerking anderszins.

Tweede lid

Het COHO kan pas een besluit nemen tot opschorting van de steunverlening nadat het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Dit artikel schrijft niet voor hoe de zienswijze gegeven moet worden, dit kan dus zowel schriftelijk als mondeling zijn. De zienswijze moet door het COHO worden betrokken in de belangenafweging die voorafgaat aan het besluit over gehele of gedeeltelijke opschorting van de steunverlening.

Derde lid

In het besluit tot gehele of gedeeltelijke opschorting van de steunverlening neemt het COHO een termijn op waarbinnen het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf alsnog kan voldoen aan de verplichting die aanleiding heeft gegeven tot het nemen van het besluit. Kortom, het overheidsorgaan of overheidsbedrijf krijgt zoals gebruikelijk in het bestuursrecht een redelijke termijn om een gebrek in de uitvoering te herstellen en om een project, programma of maatregel uit te voeren op in het landspakket overeengekomen of in het plan van aanpak uitgewerkte wijze dan wel gehoor te geven aan het verzoek om gegevens, inlichtingen of medewerking anderszins. Het COHO zal bij het besluiten over de toepassing van bevoegdheden in dit kader uitgaan van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Als het overheidsorgaan of overheidsbedrijf in kwestie geen gebruik maakt van deze kans en de termijn is verstreken gaat het COHO daadwerkelijk over tot het geheel of gedeeltelijk opschorten van de steunverlening.

Vierde lid

In het vierde lid van dit artikel is bepaald dat het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf in kennis worden gesteld van het voornemen van het COHO tot het nemen van een besluit tot gehele of gedeeltelijke opschorting van de steunverlening. Hierbij wordt het overheidsorgaan of overheidsbedrijf ook ingelicht over de mogelijkheid tot het naar voren brengen van een zienswijze

hieromtrent. Verder wordt ook de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de hoogte gebracht van het feit dat het COHO overweegt om de steunverlening aan een overheidsorgaan of overheidsbedrijf uit de landen geheel of gedeeltelijk op te schorten.

Voor een verdere toelichting op dit artikel zij verwezen naar paragraaf 3.3.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Artikel 28 (rechtsbescherming)

Dit artikel regelt de mogelijkheid van Kroonberoep tegen een besluit met betrekking tot het onthouden van goedkeuring aan een plan van aanpak (artikel 26, derde lid) of het geheel of gedeeltelijk opschorten van steunverlening (artikel 27, eerste lid). In paragraaf 4 van de algemene toelichting wordt hier uitgebreid op ingegaan.

§ 4.4 Subsidies

Artikel 29 (subsidies)

De steun van het COHO in het kader van de landspakketten, hoeft niet alleen gericht te zijn op de overheid, het kan eventueel ook betrekking hebben op burgers, bedrijven en andere privaatrechtelijke rechtspersonen. Vandaar dat op grond van artikel 25, eerste lid, onder d, het COHO de mogelijkheid heeft op aanvraag subsidies te verstrekken aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen. In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat over de verstrekking van subsidies I bij regeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties regels kunnen worden gesteld. Daarin zal onder meer kunnen worden uitgewerkt voor welke activiteiten subsidies kunnen worden verleend, het bedrag of de wijze waarop het bedrag wordt bepaald waarvoor subsidies kunnen worden verleend en aan welke voorwaarden en verplichtingen moet worden voldaan, alsook de procedure die gevolgd dient te worden met betrekking tot het aanvragen van de betreffende subsidies.

De ministeriële regeling, bedoeld in het eerste lid, is een Nederlandse regeling. In artikel 29 is aan de totstandkoming hiervan echter de voorwaarde gesteld dat de regeling de instemming nodig heeft van de ministers van Algemene Zaken van de Caribische landen. Deze voorwaarde is in lijn met artikel 25 van het voorstel, waarin is neergelegd dat subsidieverstrekking door het COHO alleen kan plaatsvinden, indien dit ten aanzien van projecten, programma's en maatregelen in een plan van aanpak is bepaald.

Voor zover de ministeriële regeling ergens niet in voorziet, kan het COHO op grond van het tweede lid zelf beleidsregels stellen over de verstrekking van subsidies. Worden op een later moment alsnog bij ministeriële regeling hierover regels gesteld dan worden de beleidsregels hiermee in overeenstemming gebracht of geschrapt. Tevens bestaat de mogelijkheid om, in uitzonderlijke gevallen en los van een ministeriële regeling, gebruik te maken van een incidentele subsidieverlening op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Aangezien het COHO een Nederlands bestuursorgaan vormt, is op de verstrekking van subsidies titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Deze titel biedt een uniform bestuursrechtelijk kader voor de beoogde subsidieverstrekking, zodat duidelijkheid bestaat over de rechten en verplichtingen en over de procedurele aanpak. Een belangrijk aspect in de aanpak betreft het feit dat in deze titel wordt gesproken over twee soorten beschikkingen, namelijk de beschikking tot subsidieverlening en de beschikking tot subsidievaststelling. Reden voor dit onderscheid is dat er voor het verstrekken van een subsidie in de regel meerdere beschikkingen nodig zijn. Een beschikking tot subsidieverlening geeft een voorlopige financiële aanspraak op basis waarvan de te subsidiëren activiteit uitgevoerd kan worden en bij subsidievaststelling wordt die aanspraak bevestigd nadat is nagegaan of aan de voorwaarden voor subsidiëring is voldaan en

met vaststelling van het subsidiebedrag overeenkomstig de gemaakte subsidiabele kosten. De regels hieromtrent staan in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Omdat het COHO een bestuursorgaan is naar Nederlands recht, heeft de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid om onderzoek te doen bij het COHO. Zij is ook bevoegd om onderzoek te doen bij de ontvangers van subsidiegelden van het COHO. Zie hiervoor in het bijzonder artikelen 7.24, 7.25, 7.30 en 7.34 van de Comptabiliteitswet 2016. De Algemene Rekenkamer maakt daarbij zoveel mogelijk gebruik van door anderen verrichte controles en informatie die reeds aanwezig is bij de Nederlandse overheid (artikel 7.34 Comptabiliteitswet). Het ligt dus niet voor de hand dat de Algemene Rekenkamer zich in eerste instantie wendt tot de ontvangers van de subsidies. Als dat gebeurt, heeft dit tot doel om tot verificatie te komen van door het COHO en/of de Minister van BZK verstrekte informatie. Van gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, maakt de Algemene Rekenkamer geen melding in haar rapport. Zie artikel 7.30 lid 4 van de Comptabiliteitswet.

Artikel 30 (beslistermijn)

In dit artikel is bepaald dat het COHO binnen acht weken na ontvangst moet beslissen op een aanvraag van een beschikking tot subsidieverlening of subsidievaststelling. Wanneer het COHO niet in staat is om binnen de gestelde termijn een beslissing te nemen, dan deelt het COHO dit mee aan de aanvrager. Naast de mededeling dat niet binnen acht weken een beslissing kan worden genomen, noemt het COHO een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beslissing wel tegemoet kan worden gezien. Wanneer er helemaal geen beschikking wordt genomen binnen de in het eerste lid gestelde termijn of de termijn die op grond van het tweede lid door het COHO aan de aanvrager is medegedeeld dan moet dit worden beschouwd als een afwijzende beschikking.

Artikel 31 (termijnen in verband met zaterdag, zondag en feestdagen)

Onder deze wet geldt net als binnen het bestuursrecht van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten dat als een termijn eindigt op een zaterdag, zondag of een algemeen erkende feestdag deze wordt verlengd tot en met de eerstvolgende dag die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is. In het tweede lid is bepaald dat onder het begrip 'algemeen erkende feestdag' alle feestdagen vallen die genoemd zijn in de Algemene termijnenwet, de Algemene termijnenverordening van Aruba en de Algemene termijnenlandsverordeningen van Curaçao en Sint Maarten.

Artikel 32 (rechtsbescherming)

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat tegen een beschikking tot subsidieverlening, een beschikking tot subsidievaststelling en tegen de afwijzing daarvan door een belanghebbende beroep kan worden ingesteld. De belanghebbende moet zich als deze gebruik wil maken van dit beroepsrecht binnen zes weken na de dag waarop de beschikking is gegeven wenden tot het Gerecht in eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In het tweede lid is geregeld dat tegen de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg hoger beroep kan worden ingesteld bij hetzelfde Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het Gemeenschappelijk Hof zal hierbij afhankelijk van de voorliggende casus de regels hanteren die ter zake in de Landsverordeningen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn opgenomen.

HOOFDSTUK 5 SLOTBEPALINGEN

Artikel 33 (evaluatie)

Eerste lid

Binnen drie jaar na inwerkingtreding zendt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een evaluatie naar de volksvertegenwoordigingen van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. In deze evaluatie wordt verslag gedaan van de doeltreffendheid en de effecten van de rijkswet in de praktijk. Dit dient te geschieden vanuit een breed perspectief; zowel Nederland als Aruba, Curaçao en Sint Maarten moeten zich hierin kunnen herkennen.

Tweede lid

Aangezien dit wetsvoorstel uitgaat van consensus, is het ook belangrijk dit beginsel te laten terugkeren in de samenstelling van de commissie die de evaluatie uitvoert. Deze commissie wordt samengesteld uit vijf onafhankelijke leden die allen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemd worden. De benoeming van vier van de vijf leden, waaronder de voorzitter, geschiedt echter in overeenstemming met een of meerderede ministers van Algemene Zaken van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Voor de voorzitter is de instemming van elk van de Caribische ministers van Algemene Zaken vereist. Daarnaast wordt één lid benoemd in overeenstemming met de minister van Algemene Zaken van Aruba, enzovoort. Eén lid van de evaluatiecommissie wordt tot slot aangewezen door Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zonder vorm van betrokkenheid van de Caribische landen.

Vierde lid

Uiterlijk vier maanden nadat de evaluatiecommissie is ingesteld, brengt deze, door tussenkomst van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verslag uit aan de Rijksministerraad. Aldus wordt ook gewaarborgd dat het verslag terechtkomt bij de regeringen van de landen.

Artikel 34 (inwerkingtreding, verval en beëindiging)

De werkzaamheden van het COHO hebben een tijdelijk karakter. Met het oog hierop bevat het wetsvoorstel een horizonbepaling: deze consensusrijkswet vervalt zes jaar na inwerkingtreding ervan. Verlenging is mogelijk, zij het alleen in onderlinge overeenstemming tussen Nederland en het Caribische land dat het aangaat en telkens voor een periode van twee jaar. Gelet op de impact die dit voorstel heeft op de rechtsordes van de landen, is het belangrijk dat de keuze voor verlenging democratisch is geborgd. Daarom bepaalt het tweede lid dat verlenging in Aruba, Curaçao en Sint Maarten plaatsvindt bij landsverordening. Aldus is betrokkenheid van de Staten verzekerd. Van Nederlandse zijde wordt bij gewone Nederlandse wet ingestemd met verlenging. Ook de Tweede en Eerste Kamer zijn derhalve in het proces betrokken.

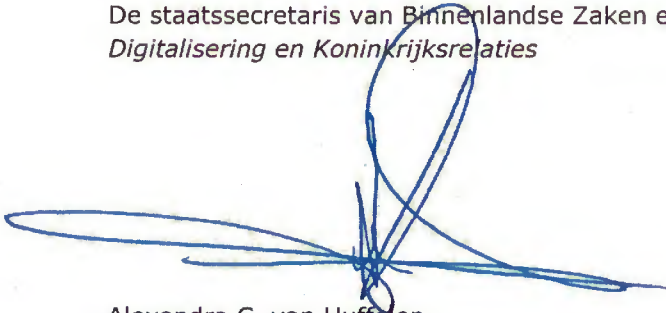
Voortijdige beëindiging van deze consensusrijkswet wordt mogelijk gemaakt door lid 3. De regeling hiervan is zodanig vormgegeven dat aan geen van de deelnemende landen een eenzijdig opzegrecht toekomt.

Het wordt wenselijk gevonden de politieke en bestuurlijke ruimte om te kiezen voor verlenging dan wel voortijdige beëindiging open te laten. Het voorstel schrijft daarom niet voor onder welke omstandigheden en op grond van welke feiten hiertoe kan worden overgegaan. In dit verband is nog relevant dat na drie jaar een evaluatie wordt uitgebracht over de doeltreffendheid en effecten van de wet. In een dergelijke evaluatie kunnen aanknopingspunten worden gevonden voor verlenging dan wel voortijdige beëindiging van de wet. Uitgangspunt blijft echter dat het de wet na zes jaar ophoudt te bestaan.

Artikel 35 (overgangsrecht)

Dit artikel bevat overgangsrecht. Het artikel regelt dat, indien het voorstel van rijkswet Aruba financieel toezicht tot wet wordt of is verheven, het begrip 'Landsverordening Aruba financieel toezicht' in artikel 1 en artikel 28 van het voorstel wordt vervangen door 'Rijkswet financieel toezicht'.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Digitalisering en Koninkrijksrelaties

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the bottom.

Alexandra C. van Huffelen

No.W04.20.0408/I/K

's-Gravenhage, 3 maart 2021

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

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

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

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

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

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

De Afdeling acht het niet raadzaam een gebrek aan implementatiekracht van de landen op te vangen door het COHO in vergaande mate verantwoordelijk te maken voor de

AAN DE KONING

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

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

1. Inhoud van het voorstel en leeswijzer

a. *Inhoud van het voorstel*

Aruba, Curaçao en Sint Maarten ontvangen sinds april 2020 liquiditeitssteun van Nederland om de gevolgen van de COVID-19 pandemie voor de bevolking, het bedrijfsleven en de werkgelegenheid in die landen te beperken. Aan die liquiditeitssteun, in de vorm van leningen aan de Caribische landen, worden sinds mei 2020 voorwaarden gekoppeld, die tot doel hebben de financieel-economische weerbaarheid van de landen te vergroten.¹

Voor de verstrekking van de derde en daarop volgende tranches liquiditeitssteun aan Aruba, Curaçao en Sint-Maarten is door de rijksministerraad onder meer als voorwaarde gesteld dat de landen instemmen met de Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet COHO), welk voorstel nu ter advisering voorligt.²

Het voorstel strekt tot de instelling van het COHO. Het COHO heeft tot doel om te bevorderen dat in Aruba, Curaçao en Sint Maarten hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding daarvan.³ De hervormingen om die doelen te bereiken worden neergelegd in zogenoemde landspakketten. Die landspakketten worden als onderlinge regelingen op basis van artikel 38, eerste lid, van het Statuut door Nederland en de drie Caribische landen afzonderlijk overeengekomen. In de landspakketten worden de onderwerpen, projecten, programma's en maatregelen uitgewerkt waarmee die doelen bereikt moeten worden op hoofdlijnen geformuleerd.⁴ De landspakketten worden door het COHO en de Ministers van Algemene Zaken van het betreffende land vervolgens uitgewerkt in een uitvoeringsagenda.⁵ Een en ander zal uiteindelijk veelal uitmonden in concrete plannen van aanpak, op te stellen door het COHO.⁶

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 12, nr. 18 en nr. 34.

² Kamerstukken II 2019/29, 35420, nr. 37.

³ Voorgesteld artikel 3.

⁴ Voorgesteld artikel 5.

⁵ Voorgesteld artikel 6.

⁶ Voorgesteld artikel 22

Aan het COHO worden in het voorstel vier taken toebedeeld.⁷ De eerste taak betreft de ondersteuning van en toezicht op de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven van de landen. De tweede taak van het COHO is het initiëren en bevorderen van projecten en programma's met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen. Ten derde verstrekt het COHO op aanvraag subsidies aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen, met inbegrip van overheidsbedrijven en kan het COHO zelf deelnemen in het aandelenkapitaal in privaatrechtelijke rechtspersonen, met inbegrip van overheidsbedrijven. Tot slot heeft het COHO tot taak om, indien aangewezen, verscherpt financieel toezicht in te stellen op een deel of alle uitgaven van het desbetreffende land.

Voor de uitvoering van deze taken worden in het voorstel aan het COHO verschillende bevoegdheden toegekend. Zo kan het COHO gegevens en inlichtingen van overheidsorganen en bedrijven vorderen.⁸ Het kan financiële middelen, deskundigheid en uitvoeringscapaciteit ter beschikking stellen en overheden en overheidsbedrijven doorlichten.⁹ Daarnaast kan het COHO projecten ontwikkelen en beheren en opdracht verlenen voor het leveren van goederen of diensten, alsook deelnemen in aandelenkapitaal.¹⁰

Indien het COHO van mening is dat onvoldoende medewerking wordt verleend aan de hervormingsmaatregelen kan het COHO steunverlening opschorten.¹¹ Ook kan het de raad van ministers van het Koninkrijk adviseren een – in het Statuut voorzien – toezichtsinstrument in te zetten indien maatregelen onvoldoende worden uitgevoerd.¹² Daarnaast krijgt het de bevoegdheid om in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk verscherpt financieel toezicht in te stellen, als een land zich onvoldoende inspant om verplichtingen uit de Rijkswet COHO, of de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten respectievelijk de Rijkswet Aruba financieel toezicht (R(A)ft) na te komen.¹³

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgt de bevoegdheid het COHO een aanwijzing te geven met betrekking tot een plan van aanpak voor de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel door overheidsorganen en met betrekking tot het initiëren, bevorderen en uitvoeren van projecten.¹⁴ Daarnaast kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op eigen initiatief verscherpt financieel toezicht instellen op een deel of alle uitgaven van een van de landen als een zwaarwegend belang dit vergt.¹⁵

b. *Leeswijzer*

⁷ Voorgesteld artikel 4.

⁸ Voorgesteld artikel 20.

⁹ Voorgesteld artikel 21.

¹⁰ Voorgesteld artikel 26.

¹¹ Voorgestelde artikelen 24 en 40.

¹² Voorgesteld artikel 25.

¹³ Dat verscherpte toezicht houdt in dat een deel of alle uitgaven van het land door het Cft goedgekeurd moet worden. Het Cft kan goedkeuring van een uitgave onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang: voorgesteld artikel 35, eerste lid, en 36.

¹⁴ Voorgestelde artikelen 23 en 28.

¹⁵ Voorgesteld artikel 35, tweede lid,

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

2. Effectiviteit

a. *Inleiding*

De Afdeling heeft waardering voor de met dit voorstel uitgesproken voornemens tot verlening van hulp en bijstand aan de Caribische landen. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 36 van het Statuut. De Afdeling onderschrijft de noodzaak van enerzijds het verlenen van steun aan de landen en anderzijds het in gang zetten van noodzakelijke hervormingen die moeten leiden tot verbetering van de overheidsfinanciën, de economische structuur, het onderwijs en het functioneren van het bestuur. Tevens waardeert de Afdeling het positief dat het voorstel niet alleen voorziet in het benoemen en voorschrijven van noodzakelijk geachte hervormingen, maar ook gericht is op het daadwerkelijk bieden van ondersteuning aan de landen bij de verwezenlijking daarvan. Voorts acht de Afdeling het op zichzelf passend dat het kader hiervoor wordt neergelegd in consensusrijkswetgeving op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat zowel Nederland als Aruba, Curaçao en Sint Maarten de wens en noodzaak om tot hervormingen te komen onderschrijven en daartoe samen te werken.

De Afdeling acht het vanzelfsprekend dat de liquiditeitssteun gekoppeld wordt aan een hervormingsprogramma. Financiële steun onder voorwaarden sluit aan bij de internationale praktijk van bijvoorbeeld het IMF en de Europese Unie,¹⁶ die ook wordt gekenmerkt door kredietverlening onder (streng) voorwaarden, waaronder de structural adjustment facilities gericht op structurele hervormingen. Overigens merkt de Afdeling daarbij wel op dat onduidelijk is welke geldstromen via het COHO zullen gaan lopen en welke rechtstreeks tussen Nederland en het betrokken land plaatsvinden. Ook is niet duidelijk in hoeverre sprake zal zijn van leningen dan wel van giften.

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

b. *Verhouding COHO - landsbestuur*

Het is gebruikelijk dat bij financiële ondersteuning van landen voorwaarden worden gesteld, niet alleen met het oog op een goede besteding van de daarmee gemoeide middelen, maar ook met het oog op het bereiken van bepaalde beleidsdoelen, zoals

¹⁶ Gewezen zij op het herstelinstrument (Next Generation EU), dat is opgenomen in het Eigen Middelen Besluit (zie Kamerstukken II 2020/21, 35711).

verbetering van de overheidsfinanciën en versterking van de economische structuur. Daarbij is meestal ook voorzien in vormen van monitoring. Wordt voldaan aan de vooraf afgesproken voorwaarden, dan verkrijgt het land de in het vooruitzicht gestelde financiële steun.

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

Bij het voorliggende voorstel is gekozen voor een andere aanpak. De basis voor de te treffen maatregelen wordt gevormd door de zogenoemde landspakketten.¹⁷ Die landspakketten zijn nog weinig concreet in de te bereiken doelen. De landspakketten worden door het COHO en de Ministers van Algemene Zaken van de landen vervolgens uitgewerkt in een uitvoeringsagenda.¹⁸ Een en ander zal uiteindelijk veelal uitmonden in concrete plannen van aanpak, op te stellen en in een aantal gevallen ook uit te voeren door het COHO.¹⁹

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

Dat risico wordt versterkt door de combinatie van taken die aan het COHO zijn toegekend.²⁰ De Afdeling stelt vast dat de taken van het COHO verder gaan dan de ondersteuning van en het toezicht op de uitvoering van de landspakketten door de landsbesturen. Tevens gaan de bevoegdheden van het COHO verder dan voor de uitvoering van die taken nodig is. Zo heeft het COHO de taak om met het landsbestuur een uitvoeringsagenda vast te stellen.²¹

Onduidelijk is vervolgens of het landsbestuur zelfstandig nog bevoegd is een dergelijke agenda vast te stellen. Daarenboven heeft het COHO tot taak om projecten en programma's te initiëren, te bevorderen en uit te voeren en kan het daarvoor plannen van aanpak opstellen. Voorts heeft het COHO de bevoegdheid om opdracht te verlenen voor het leveren van goederen of diensten en deelnemen in aandelenkapitaal, zonder dat het betrokken landsbestuur daar zeggenschap over heeft of over mogelijkheden beschikt om zulks tegen te houden.²² Dat geldt ook voor het verlenen

¹⁷ Artikel 5, eerste lid.

¹⁸ Voorgesteld artikel 6.

¹⁹ Voorgesteld artikel 22

²⁰ Zie punt 1 voor een overzicht van deze taken.

²¹ Artikel 6

²² Artikelen 4, eerste lid onder b, en 26

en verstrekken van subsidies aan burgers en deelnemingen in rechtspersonen, zelfs waar het overheidsbedrijven betreft.²³

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

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

Met die in het voorstel gekozen opzet is onvoldoende duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Zowel het COHO als het landsbestuur zijn immers verantwoordelijk en bevoegd. De Afdeling acht dit problematisch: COHO en landsbestuur kunnen elkaar aldus voor de voeten gaan lopen, maar ook kan een situatie ontstaan waarin COHO en landsbestuur naar elkaar gaan wijzen. Dit klemt temeer nu COHO en landsbestuur aan verschillende instanties verantwoording dienen af te leggen.²⁴ Bovendien kan een gevolg van deze opzet zijn dat het landsbestuur minder 'eigenaarschap' ervaart, zich minder verantwoordelijk zal voelen voor het doorvoeren van het landspakket en bij eventuele problemen zal (ver)wijzen naar het COHO. Die kans wordt nog eens vergroot nu de landen weinig invloed hebben op de samenstelling van het bestuur van het COHO.

Deze onduidelijkheden en risico's worden niet weggenomen door de bepaling dat het COHO bij de uitoefening van de taken geen bevoegdheden kan uitoefenen die op grond van het landsrecht van een land aan een overheidsorgaan toekomen.²⁵ De Afdeling begrijpt de bedoeling van dit voorschrift, maar merkt op, dat dit eerder de hiervoor gesignaleerde onduidelijkheid vergroot, dan dat deze wordt weggenomen. Immers, waar het gaat om bevoegdheden die betrekking hebben op het realiseren van bestuurlijke of economische hervormingen komen die zonder meer aan (organen van) het landbestuur toe.

Vanuit die optiek leidt artikel 4, tweede lid, ertoe dat aan het COHO geen bevoegdheden toekomen. Daarbij is het de vraag wanneer sprake is van bevoegdheden die aan een overheidsorgaan toekomen. Die onzekerheid is er zeker waar het bij de bevoegdheden van het COHO gaat om subsidies en deelnemingen.

²³ Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het oprichten basale voorzieningen als scholen, ziekenhuizen en dergelijke (publieke) voorzieningen.

²⁴ De Algemene Rekenkamer heeft er in dit verband op gewezen dat het voorstel ook onvoldoende duidelijk is over de herkomst van de middelen die aan het COHO ter beschikking worden gesteld en heeft aandacht gevraagd voor de vormgeving van verantwoording over en het toezicht op het beheer door het COHO van de middelen waar die vanuit de Nederlandse Rijksbegroting aan het COHO worden verstrekt. Brief Algemene Rekenkamer aan de staatssecretaris van BZK betreffende Rijkswet COHO; overleg op grond van artikel 7.40 Comptabiliteitswet 2016, 2 februari 2021.

²⁵ Artikel 4, tweede lid.

Een strenge uitleg van dit artikellid zou mee kunnen brengen dat verschillende bevoegdheden die het voorstel toebedeelt aan het COHO, door het COHO helemaal niet kunnen worden uitgeoefend. Een soepele uitleg zou al snel betekenen dat artikel 4, tweede lid, niet in de weg staat aan de uitoefening van de in het voorstel gegeven bevoegdheden, maar dat dit artikellid dan geen reële betekenis heeft.

c. *Verhouding tot R(A)ft*

Een van de taken die in het voorstel is toebedeeld aan het COHO is het, in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk, instellen van verscherpt financieel toezicht op een van de landen. Deze bevoegdheid van het COHO geldt niet alleen in het geval een land zich onvoldoende inspant om de verplichtingen die bij of krachtens de voorgestelde rijkswet aan het desbetreffende land zijn opgelegd na te komen maar ook als het land naar het oordeel van het COHO onvoldoende inspanningen levert om de verplichting bij of krachtens de R(A)ft na te komen.²⁶ Het verscherpte toezicht wordt uitgeoefend door het C(A)ft. Indien een zwaarwegend belang dit vergt kan de Minister van BZK, in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk en nadat het COHO en het College financieel toezicht zijn gehoord, bepalen dat verscherpt financieel toezicht wordt ingesteld, indien een zwaarwegend belang dit vergt.

In de R(A)ft is het financieel toezicht door de rijksministerraad op Aruba, Curaçao en Sint Maarten geregeld. In die rijkswetten zijn de verplichtingen voor de landen neergelegd. Voorts is daarin geregeld dat het C(A)ft toeziet op de naleving van verplichtingen die voortvloeien uit de R(A)ft met toepassing van de daartoe bij de R(A)ft gestelde regels.²⁷ Het C(A)ft heeft daarbij onder meer tot taak te beoordelen of een land zich voldoende inspant om de verplichtingen die bij of krachtens de R(A)ft zijn opgelegd nakomt. Dit roept de vraag op waarom het nodig is dat ook aan het COHO de bevoegdheid toekomt om te beoordelen of de landen voldoende inspanning leveren om hun verplichtingen bij of krachtens de R(A)ft na te komen. Het gevolg daarvan is immers dat twee instanties toezicht houden op het naleven van de normen in de R(A)ft, het COHO en het C(A)ft.

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

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

²⁶ Artikel 4, eerste lid, onder d, en 35.

²⁷ Artikel 4, eerste lid, van de Rft en artikel 2, eerste lid, van de RAft.

Verscherpt financieel toezicht leidt tot een goedkeuringsregime voor het geheel of een deel van de uitgaven die door een land worden gedaan.²⁸ Dat goedkeuringsregime hoeft volgens het voorstel niet beperkt te zijn tot uitgaven die worden gedaan in het kader van de uitvoering van de landspakketten, maar kan zich uitstrekken tot alle uitgaven van een land. Het goedkeuringsregime gaat bovendien veel verder dan het in de R(A)ft geregelde begrotingstoezicht en heeft betrekking op voorgenomen uitgaven. Het C(A)ft ziet op grond van de R(A)ft uitsluitend toe op het saldo van de overheidsfinanciën en laat dus de keuze ten aanzien van welke uitgaven of inkomsten maatregelen worden genomen aan de regeringen van de landen. In de toelichting wordt niet uiteengezet waarom die vorm van toezicht naast het bestaande toezicht op grond van de R(A)ft nodig is.

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

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

d. *Verhouding COHO – Minister van BZK en landsbestuur*

Het COHO lijkt volgens het voorstel zijn taken met een sterke mate van onafhankelijkheid uit te voeren. Grote delen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn van toepassing verklaard.²⁹ Dit neemt niet weg dat het voorstel op een aantal belangrijke punten de Minister van BZK de bevoegdheid geeft om aanwijzingen te geven of bevoegdheden van het COHO in te perken of in te vullen. Zo kan de Minister van BZK vaststellen waaraan financiële middelen die aan het COHO ter beschikking worden gesteld, door het COHO moeten worden besteed³⁰ en kan de terbeschikkingstelling van middelen ook worden stopgezet of opgeschort als – kort gezegd – de Minister van BZK van oordeel is dat het desbetreffende land te weinig voortgang boekt.³¹

Verder kan de Minister van BZK, binnen de in een landspakket omschreven hoofdlijnen, na overleg met de Ministers die het aangaat, het COHO een aanwijzing geven met betrekking tot een plan van aanpak voor de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel door overheidsorganen, alsook een aanwijzing geven met betrekking tot het initiëren, bevorderen en uitvoeren van projecten.³²

Uit het vorenstaande blijkt dat het COHO in belangrijke mate functioneert onder de regie van de Minister van BZK. Daarbij geldt een tweetal beperkingen: een overlegverplichting met de betrokken minister(s) van het desbetreffende land, en de eis

²⁸ Artikel 36.

²⁹ Artikel 2, vierde lid.

³⁰ Artikel 18, tweede lid.

³¹ Artikel 18, vierde en vijfde lid.

³² Artikelen 23 en 28.

dat de minister moet blijven binnen de in een landspakket omschreven hoofdlijnen. Daarover merkt de Afdeling het volgende op.

De Minister van BZK heeft weliswaar een overlegverplichting met de betrokken minister(s), maar hoeft daarbij niet tot overeenstemming te komen. Wat betreft de landspakketten, zij opgemerkt dat daarin nog weinig tot geen concrete maatregelen zijn opgenomen. Evenmin zijn concrete doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van overheidsfinanciën, opgenomen. Dit brengt mee dat van de voorwaarde dat de minister moet blijven binnen de in een landspakket omschreven hoofdlijnen ook weinig normerende werking uitgaat.

Het voorgaande brengt mee dat de bevoegdheden van de Minister van BZK nauwelijks zijn beperkt. Zij strekken zich uit over het gehele palet van het opstellen van de plannen van aanpak, het opstellen, initiëren en uitvoeren van de projecten, programma's en maatregelen, alsmede de financiering ervan. Daarmee wordt de Minister van BZK niet alleen boven het COHO geplaatst, maar ook boven het landsbestuur van het desbetreffende land.³³ De aan de minister toegekende bevoegdheden maken daarmee inbreuk op de verantwoordelijkheden en het probleem-eigenaarschap van de landen.

e. *Afbouw van de regeling*

De wet vervalt in beginsel na 6 jaar. Op verzoek van Nederland of één van de landen kan deze termijn telkens met 2 jaar worden verlengd.³⁴ Ook kunnen Nederland en de landen overeenkomen dat de wet eerder vervalt. Noch het wetsvoorstel, noch de toelichting gaan echter in op de vraag onder welke omstandigheden en op grond van welke feiten verlenging, dan wel vroegtijdige beëindiging aan de orde zouden kunnen zijn. Dit is relevant omdat bij de voorbereiding van dit voorstel van rijkswet de verhouding tussen Nederland en de andere landen niet altijd even goed was en er van beide kanten sprake lijkt van een wantrouwende opstelling. In een dergelijke situatie is des te meer van belang dat duidelijk is op welke gronden besloten gaat worden dat de doelstelling van het voorstel, te weten het doorvoeren van hervormingen, het realiseren van duurzame financiën en het versterken van de weerbaarheid van de economieën in de landen bereikt is.

Deze vraag rijst bij dit voorstel omdat het zich onderscheidt van eerdere samenwerkingsverbanden tussen de Caribische landen en Nederland.³⁵ In die gevallen bleven alle verantwoordelijkheden liggen bij het (lands)bestuur. In het voorstel wordt een aantal verantwoordelijkheden echter verlegd naar het COHO en moet daarom duidelijk zijn op welk moment deze weer overgaan naar het (lands)bestuur.³⁶ Voordat hiertoe overgegaan kan worden moeten voldoende concrete en tastbare resultaten zijn bereikt. Hierbij is het met name van belang dat het leefklimaat van de bevolking van de drie landen structureel verbeterd is. Verbetering van het leefklimaat van de bevolking in concrete zin is noodzakelijk om draagvlak voor de inzet van het COHO en daarmee het

³³ Zie mede hetgeen de Afdeling hiervoor onder a heeft opgemerkt.

³⁴ Voorgesteld artikel 45.

³⁵ Fondo Desarrollo Aruba, Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen en het Groeikakkoord met Curaçao.

³⁶ De Algemene Rekenkamer heeft er in dit verband op gewezen dat het voorstel ook duidelijk moet maken wat er met eventuele aandelen, resterende middelen en uitstaande leningen of voorschotten gebeurt na opheffing van het COHO.

ingrijpen vanuit Nederland te behouden en het vertrouwen van de bevolking in het bestuur te vergroten.

f. *Conclusie*

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

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

3. Verhouding met het Statuut

a. *Ter inleiding*

Het Statuut schrijft 'onderling overleg' voor als het gaat om een consensusrijkswet.³⁷ De Afdeling stelt vast dat dit overleg heeft plaatsgevonden en dat de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben ingestemd met het voorleggen van dit voorstel aan de Afdeling. De Afdeling beoordeelt het voorstel derhalve zoals het aan haar is aangeboden, namelijk als consensusrijkswet.

b. *Statutaire beginselen*

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

Bovengenoemde aspecten zijn ook vanuit het oogpunt van het Statuut relevant. Het feit dat in dit specifieke geval sprake is van een consensusrijkswet, en dus een politiek compromis, doet niet af aan de beginselen die aan de staatkundige structuur van het Koninkrijk ten grondslag liggen. Het uitgangspunt van autonomie van de landen en met name de terughoudendheid die de Koninkrijksregering, en Nederland als grootste land moet betrachten bij het beperken van de eigen verantwoordelijkheid van de landen is daarbij een belangrijke factor³⁸

³⁷ Artikel 38, tweede lid, van het Statuut.

³⁸ Zie o.a. artikel 41 van het Statuut. De terughoudendheid die het Koninkrijk moet betrachten kwam eerder aan de orde in het Besluit van 24 november 2020 op het beroep van de Raad van Ministers van Curaçao tegen het Besluit van 12 juli 2019, houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao tot aanpassing van de begroting 2019, rekening houdend met de in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten genoemde normen, punt 2.1 (Stb. 2020, 537) en

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

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

c. *Binding aan internationale economische en financiële overeenkomsten*

Zoals hierboven beschreven kan het COHO samenwerken met instellingen en organen van instellingen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties. Uit het voorstel blijkt niet dat hierover, voorafgaand aan het besluit om een dergelijke samenwerking aan te gaan, overleg plaatsvindt met het betrokken land. De Afdeling realiseert zich dat het formeel gezien het COHO, en niet het betrokken land is, dat deze afspraken maakt. Gezien de taken van het COHO ligt het echter voor de hand dat ook het betrokken land feitelijk aan deze afspraken is gebonden. Uit de toelichting blijkt niet hoe dit zich verhoudt tot het feit dat de Caribische landen kunnen verklaren dat zij zich niet aan een internationale economische en financiële overeenkomst wensen te binden.³⁹

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

d. *Bevoegdheden van de gouverneurs*

Op grond van het wetsvoorstel kan het COHO in bepaalde gevallen aan de Rijksministerraad adviseren om een voorziening te treffen uit kracht van het Statuut.⁴⁰ De toelichting stelt terecht dat dit voorstel de bevoegdheden van de gouverneur op dit punt niet doorkruist. Immers, de gouverneurs hebben zelfstandige bevoegdheden in het kader van hun taak toezicht te houden op onder andere de naleving van rijkswetten, waaronder een rijkswet als waartoe hier een voorstel wordt gedaan.⁴¹ Gezien het feit dat dus ook de Gouverneur toezicht zal moeten houden op de naleving van deze wet, kunnen de bevoegdheden van de Gouverneur en het COHO op dit punt echter wel overlappen.

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

in de Voorlichting van 17 september 2015 van de Afdeling over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, punt 1b (W04.15.0112/1/Vo).

³⁹ Artikel 25, eerste lid, van het Statuut. Uit artikel 24, eerste lid, blijkt dat het niet alleen gaat om overeenkomsten met andere mogendheden, maar ook om overeenkomsten met internationale organisaties.

⁴⁰ Hierbij kan met name gedacht worden aan bevoegdheden inzake indeplaatsstelling en vernietiging ingevolge de artikelen 50 en 51 van het Statuut.

⁴¹ Artikel 20 e.v. van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao, het Reglement voor de Gouverneur van Aruba en het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten.

landsregelgeving aanleiding ziet om een voorziening uit kracht van het Statuut te verzoeken.

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

4. Waar bestaat behoefte aan?

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

a. *Geloofwaardig, haalbaar en flexibel*

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

De Afdeling merkt in dit verband op dat het voorstel niet voorziet in aanpassing van de begrotingsnormen in de Rft.⁴² Dit roept de vraag op of in de wet voldoende flexibiliteit is ingebouwd om in de praktijk tot de benodigde maatvoering te komen. De Afdeling acht het wenselijk dat uit dit oogpunt wordt gekeken naar het geheel van maatregelen dat van toepassing zal zijn (in ieder geval de liquiditeitssteun, de R(A)ft en het voorliggende voorstel).

b. *Eigenaarschap*

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

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

⁴² Wat betreft de RAft verwijst de Afdeling naar het heden eveneens uitgebrachte advies bij het voorstel van Rijkswet dienaangaande (W04.20.0423/I/K).

de belangrijkste doelen van de te treffen maatregelen, die juist dreigt te worden gefnuikt door een te grote rol van het COHO.

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

Alleen als het COHO zijn belangrijke rol kan waarmaken en de Caribische landen die rol aanvaarden zal een vruchtbare samenwerking tussen het COHO en de landsbesturen mogelijk zijn. De koppeling van liquiditeitssteun en ondersteuning in tranches aan het halen van de te bereiken doelstellingen vormt een belangrijke stimulans om die doelen ook daadwerkelijk te halen. Als de uitvoering van projecten, programma's of maatregelen onvoldoende is kan het COHO de steunverlening opschorten.⁴³ Mocht dit onverhoopt niet tot de beoogde resultaten leiden en blijkt dat ondanks deze ondersteuning en gepaste inzet van de opschortingsbevoegdheid onvoldoende vorderingen worden gemaakt om de bestuurskracht te vergroten en de verantwoordelijkheden op termijn zelfstandig waar te maken, zullen uiteindelijk dwingender maatregelen, al dan niet geïnitieerd door het COHO, onontkoombaar zijn.⁴⁴

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

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

In dit verband verdient ook de samenstelling en benoeming van het bestuur van het COHO aandacht. Gelet op de rol van Nederland en de rol van het COHO is een zwaar Nederlands stempel op het COHO begrijpelijk. Draagvlak, ownership en commitment van de landen alsmede inzicht in de lokale situatie kunnen echter worden vergroot door een vertegenwoordiging in het bestuur van het COHO die draagvlak vindt bij de Caribische landen. Het belang van draagvlak bij de landen wordt groter naarmate de

⁴³ Artikel 24 van het voorstel.

⁴⁴ Dit is bijvoorbeeld het geval als de deugdelijkheid van het bestuur niet langer kan worden gewaarborgd, of als de hier voorliggende Rijkswet niet of niet voldoende wordt nageleefd. Het Statuut voorziet in dergelijke gevallen in verschillende instrumenten. Zie ook artikel 25 van het voorstel inzake de mogelijkheid die het COHO heeft om de RMR over het treffen van een voorziening uit kracht van het Statuut te adviseren.

taken van het COHO meer overlappen met taken die ook aan de landsbesturen toekomen. Volgens de voorgestelde regeling wordt van één van de leden van het COHO aantoonbare affiniteit met het Caribisch deel van het Koninkrijk vereist. Het is de vraag of daarmee het benodigde draagvlak bij de Caribische landen voldoende is verzekerd.

c. *Duidelijke kaders*

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

Maar dat vergt wél een duidelijke aanpak. De Afdeling wijst op de praktijk bij kredietprogramma's van het IMF, alsook in het kader van de Europese Unie,⁴⁵ waar extra financiële steun gekoppeld is aan van tevoren afgesproken performance indicatoren. Voorkomen moet worden dat de landen voor het verkrijgen van ondersteuning en financiële steun zich op bewegende doelen moeten richten. Dat risico is groot met de nu gevolgde aanpak, waarbij de maatregelen in de landspakketten zeer open zijn geformuleerd en het COHO veel ruimte heeft om een en ander nader in te vullen. Dit wordt nog versterkt door de interventiemogelijkheden van de Minister van BZK (al dan niet naar aanleiding van reacties van de Staten-Generaal). Het is daarom zaak de voorwaarden voor steunverlening duidelijk vast te leggen en niet mogelijk te maken dat het COHO of de Minister van BZK tussentijds eenzijdig de voorwaarden aanpast (behoudens in bijzondere, vooraf omschreven omstandigheden).

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

d. *Het belang van differentiatie*

Het voorstel ziet op alle drie de Caribische landen van het Koninkrijk. Ieder van deze landen heeft een eigen voorgeschiedenis en een eigen bestuurscultuur. Ook zijn er verschillen ten aanzien van, bijvoorbeeld, de uitvoeringscapaciteit en reeds doorgevoerde hervormingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van het Groeiakkoord (Curaçao), protocollen inzake financieel toezicht (Aruba), de liquiditeitssteun na orkaan Irma (Sint Maarten) en de ervaringen met de in samenwerking met de Wereldbank ingestelde faciliteit voor wederopbouw. De uitdagingen zijn deels dezelfde, maar het is van belang te onderkennen dat de hervormingsagenda voor ieder van de drie landen verschillend is. Het COHO zal dan ook in staat moeten worden gesteld om in de uitvoering van zijn taken te differentiëren. Dit vereist ook dat er binnen het bestuur van

⁴⁵ Gewezen zij op het herstelinstrument (Next Generation EU), dat is opgenomen in het Eigen Middelen Besluit (zie Kamerstukken II 2020/21, 35711).

het COHO voldoende kennis is om de situatie in ieder van de landen te kunnen beoordelen.

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

5. Gegevensbescherming

Op grond van het wetsvoorstel zijn alle overheidsorganen en overheidsbedrijven verplicht om op verzoek gegevens en inlichtingen te verstrekken die het COHO nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken.⁴⁶ Uit de toelichting wordt niet duidelijk of dit eveneens persoonsgegevens betreft. Indien dit het geval is, dan is op de verwerking van deze persoonsgegevens door het COHO de AVG van toepassing. Deze is immers in het Europese deel van Nederland gevestigd en heeft rechtspersoonlijkheid naar Nederlands recht.

In dat licht merkt de Afdeling op dat bepalingen inzake gegevensverwerking, waaronder het aanwijzen van een verwerkingsverantwoordelijke, in het voorstel ontbreken. Daarnaast wordt in de toelichting niet ingegaan op de mogelijke doorgifte van persoonsgegevens door het COHO aan de Caribische landen. Indien hiervan sprake is, dan is hierop het regime van de AVG inzake doorgifte aan derde landen van toepassing.⁴⁷

Aangezien de Europese Commissie geen adequaatheidsbesluit ten aanzien van de Caribische landen van het Koninkrijk heeft genomen, en de regering heeft aangegeven dat niet zonder meer verondersteld kan worden dat een dergelijk beschermingsniveau in de Caribische landen geboden kan worden, dient de verwerkingsverantwoordelijke passende waarborgen te bieden.⁴⁸ Hierbij moeten betrokkenen over afdwingbare rechten en doeltreffende middelen beschikken.

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

6. Conclusie

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

⁴⁶ Artikel 20 van het voorstel van Rijkswet.

⁴⁷ Hoofdstuk V AVG.

⁴⁸ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 32761, 161, blz. 2.

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

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

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

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

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

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

Bijlage I: vragen van Curaçao

De algemene vraag die in het adviesverzoek is opgenomen, is in de volgende specifieke vragen nader uitgewerkt:

1. Verhoudt artikel 2, vierde lid, gelezen in samenhang met de artikelen 22 en 23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, en het ontbreken van betrokkenheid van Curaçao bij die besluitvorming, zich met artikel 37 en artikel 38 van het Statuut?
2. Verhoudt de samenstelling en wijze van benoeming van de leden van het Orgaan als bedoeld in artikel 7, eerste lid, zich met de artikelen 37 en 38 van het Statuut?
3. Verhoudt artikel 6 van het voorstel zich met de artikelen 24 tot en met 28 van het Statuut voor het Koninkrijk?
4. Verhoudt artikel 17, tweede lid, zich met het budgetrecht van de Staten van Curaçao wat betreft de besteding van liquiditeitssteun, bedoeld in artikel 17, eerste lid, onderdeel b?
5. Verhoudt het ontbreken van betrokkenheid van Curaçao bij de besluitvorming, bedoeld in artikel 22 en artikel 27 zich met artikel 28 van de Staatsregeling van Curaçao en in het bijzonder het derde lid daarvan (ministeriële verantwoordelijkheid)?
6. Is het ontbreken van voorzieningen voor de onafhankelijke toetsing van de besluiten, bedoeld in artikel 17, vierde en vijfde lid, en artikel 23, in overeenstemming met de principes van deugdelijk bestuur als bedoeld in artikel 43 van het Statuut?
7. Verhouden artikel 4, eerste lid, onderdeel d, artikel 24 en artikel 33 van het voorstel zich met de rechtsorde voor het Koninkrijk voorzien in:
 - a. de artikelen 50 en 51 van het Statuut, in het bijzonder wat betreft de toekenning van de bevoegdheid aan het Orgaan in plaats van aan de koninkrijksregering om te besluiten over het inzetten van een instrument van hoger toezicht; en
 - b. de artikelen 15, eerste lid, 20 en 21 van het Reglement voor de Gouverneur.
8. Verhouden:
 - a. artikel 33, eerste lid, wat betreft de niet naleving van verplichtingen uit de Rijkswet financieel toezicht als grondslag voor het overwegen om verscherpt financieel toezicht te in stellen, en
 - b. het aanmerken van artikel 41, tweede lid, van het voorstel als *lex specialis* (zie memorie van toelichting) ten opzichte van de Rijkswet financieel toezicht, zich met het uitgangspunt van consensus over een onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38 van het Statuut dat ten grondslag ligt aan de totstandkoming van de Rijkswet financieel toezicht? Verdient het aanbeveling om in plaats van artikel 41 op te nemen in het voorstel van rijkswet, toepassing te geven aan artikel 4, tweede lid, van de Rijkswet financieel toezicht? Zodoende kan een bijzondere aanwijzing worden gegeven aan het College financieel toezicht om het Orgaan te horen bij de beoordeling van een aanvraag voor een geldlening als bedoeld in artikel 16 van de Rijkswet financieel toezicht.



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Justitie, Veiligheid en
Integratie
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief: 9 december 2020
Uw kenmerk: LV-20/0029
Datum: 3 maart 2021
Kenmerk: 166-20

Onderwerp: Voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het
Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch
orgaan voor hervorming en ontwikkeling)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden voorstel van
rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming
en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling), moge de
Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

**1. Aanleiding voor het opstellen van het voorstel van Rijkswet Caribisch orgaan
voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet COHO)**

1.1 In de Rijksministerraad van 13 november 2020 stemde de Arubaanse regering met
twee voorstellen van rijkswet in, te weten het onderhavige ontwerp en de Rijkswet
Aruba financieel toezicht (RAft). Directe aanleiding voor deze Rijkswetten was de
wereldwijde COVID-19 pandemie die op 13 maart 2020 op Aruba zijn intrede deed. Als
gevolg van de pandemie viel de belangrijkste - en op dit moment de facto- enige
inkomstenbron van Aruba grotendeels weg en ontstond een financiële en economische
crisis die Aruba niet zelfstandig het hoofd kon bieden. In april en mei 2020 werd door
Nederland met zogenaamde 'zachte' leningen (leningen tegen 0% rente en met een
looptijd van 2 jaar zonder aflossingen) tijdelijk uitkomst geboden. Met deze leningen
werd voorzien in de liquiditeitsbehoefte van de Arubaanse regering en werd de
noodzakelijke financiële steun aan het bedrijfsleven en huishoudens verleend. Aan de
verstrekking van verdere liquiditeitssteun werden echter voorwaarden verbonden,
gericht op structurele economische, financiële, sociale en institutionele hervormingen
met als doel de economie en de samenleving weerbaar en veerkrachtig te maken.¹ Voor
verdere financiële ondersteuning diende de Arubaanse regering in te stemmen met de
twee voornoemde voorstellen van rijkswetten. Deze hervormingen en concrete
maatregelen ter ondersteuning van die hervormingen zijn op hoofdlijnen uitgewerkt in

¹ MvT, p. 2.



een landspakket², dat is vastgelegd in een op basis van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk³ (hierna: Statuut) gesloten onderlinge regeling.

1.2 Zowel de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO), waartoe het onderhavige ontwerp strekt, als de instelling van financieel toezicht van Rijksweg op Aruba dienden hun weerslag te vinden in een rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut, een zogenaamde consensus rijkswet. In hoeverre er onder de gegeven omstandigheden, waarbij Aruba (en ook Curaçao en Sint Maarten) vrijwel volledig afhankelijk waren en zijn van de liquiditeitssteun, gesproken kon worden van een reële consensus was en is het onderwerp van vele discussies en heeft de relaties in het Koninkrijk danig onder spanning gezet. De Raad betreurt dit, nu met name in een tijd van een mondiale crisis van ongekende omvang waarvan de gevolgen nog nauwelijks te overzien zijn, de saamhorigheid en samenwerking in het Koninkrijk centraal dienen te staan.

1.3 Wil men van een reële consensus kunnen spreken dan is het van belang dat gedurende het gehele wetgevingstraject overeenstemming bestaat tussen de betrokken landen over het nut, de noodzaak en de inhoud van het voorstel. Het ontbreken of niet langer aanwezig zijn van de onderlinge overeenstemming ('consensus') betekent dat de procedure niet kan worden voortgezet en dat de rijkswet niet tot stand kan worden gebracht.⁴ De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland stelt dat de, door hemzelf als onorthodox bestempelde, aanpak, niet wil zeggen dat staatsrechtelijke grenzen overschreden worden. De staatssecretaris zet in zijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer uiteen dat in deze situatie de inzet in de ontwerpfasen niet is geweest om tot een gezamenlijk gedragen voorstel te komen, maar een juridische constructie op te tuigen, waarmee op doeltreffende en verantwoorde wijze de benodigde hervormingen gerealiseerd kunnen worden.⁵ Aan Aruba is gevraagd met dit voorstel in te stemmen. Echter, indien de Arubaanse regering zich niet kan vinden in het voorstel, zal Aruba niet in aanmerking komen voor een volgende tranche liquiditeitssteun. Hoewel dit formeel gezien binnen de staatsrechtelijke grenzen zal vallen, kan wel betwijfeld worden of deze aanpak, die tevens tot veel discussie en tijdverlies heeft geleid, in lijn is met de in het Statuut

² MvT, p. 7.

³ Staatsblad 503, Pb nr. 121.

⁴ Zie onder meer A. Van Rijn (2019), *Handboek Caribisch Staatsrecht*, p. 192, C. Borman (2012), *Het Statuut voor het Koninkrijk*, p. 186 en Commissie Democratisch Deficit (2009), *Kiezen voor het Koninkrijk*, p. 38.

⁵ Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 8 september 2020, kenmerk 2020-0000531652.



neergelegde basisbeginselen⁶ en of in een dergelijke situatie wel sprake kan zijn van reële consensus.

1.4 Nu de rechtsbasis van het aan de Raad aangeboden wetsvoorstel gelegen is in artikel 38, tweede lid, van het Statuut en er aldus sprake is van een zogenaamde consensus rijkswet, is de Raad bij zijn advisering van het gegeven uitgegaan dat deze consensus daadwerkelijk is bereikt. Wel moet worden vastgesteld dat het feitelijk een afgedwongen consensus is. Dit vindt zijn weerslag in de aard en structuur van het onderhavig ontwerp dat gekenmerkt wordt door een opeenstapeling van toezichtsbevoegdheden met geringe mogelijkheden voor input en sturing door het lokale bestuur. Deze aanpak bergt verschillende risicofactoren in zich die in het navolgende zullen worden benoemd. In dat kader worden enige aanbevelingen gedaan waarmee het ontwerp meer in lijn kan worden gebracht met de aard en geest van het Statuut dat uitgaat van de gelijkwaardigheid van de landen die elkaar hulp en bijstand verlenen. Een samenwerkingsvorm middels een gemeenschappelijk orgaan zoals beoogd in artikel 37, eerste lid, van het Statuut was hier naar de mening van de Raad meer mee in overeenstemming geweest.

1.5 Geconstateerd wordt dat in het voorstel geen concrete criteria opgenomen zijn ten aanzien van de te behalen doelen. Ook bevat de toelichting geen prognose van de te verwachten c.q. beoogde economische ontwikkelingen. Alhoewel de Raad erkent dat dergelijke economische ontwikkelingen moeilijk exact te voorspellen zijn, acht hij het toch noodzakelijk om een prognose voor de looptijd van het COHO op te nemen. Geadviseerd wordt om het Centraal Plan Bureau van Nederland samen met de lokale Arubaanse counterpart(s) een prognose te laten opstellen en deze op te nemen in de toelichting.

1.6 De Raad is in het onderhavig advies bewust afgeweken van de standaardindeling die hij bij zijn advisering hanteert en heeft gekozen voor een opzet waarbij een aantal vraagstukken bezien worden vanuit het Arubaanse perspectief. De meerwaarde van een dergelijke toetsingswijze, naast het advies van de Raad van State van het Koninkrijk, is met name hierin gelegen. De Raad betreurt het dat aan dit perspectief geen aandacht is besteed in de memorie van toelichting. Het betreft een voorstel van rijkswet waarvan de memorie van toelichting is toegesneden op Curaçao en Aruba, via een bijlage wordt ingevoegd. Niet alleen wetstechnisch is dit een tekortkoming in het wetsvoorstel, maar het geeft bovendien geen blijk van voldoende inzicht in het verschil in problematiek, ontwikkeling en oplossingsrichting tussen de landen. Indien en voor zover er verschillen tussen de landen bestaan, dienen die tot uitdrukking te worden gebracht in de toelichting.

⁶ Zie de Preambule van het Statuut, waarin staat dat de Landen op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen.



1.7 Het voorgaande laat overigens onverlet dat de Raad het in zijn algemeenheid een positieve ontwikkeling vindt dat de vier landen thans - meer dan dit in het verleden het geval is geweest - hebben besloten om op de voet en in de geest van artikel 37 van het Statuut, de beleidsaangelegenheden waarop duurzame samenwerking mogelijk en gewenst is, te verkennen en uit te breiden.

1.8 Op verzoek van de regering bracht de Raad op 24 oktober 2020 reeds advies uit over een ambtelijke concept-Rijkswet, houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en herstel in Aruba (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en herstel).⁷ De Raad maakte in dit advies onder meer opmerkingen over de noodzaak tot het bereiken en behouden van consensus, niet alleen met betrekking tot hetgeen in het voorstel van rijkswet is bepaald, maar ook met betrekking tot het landspakket, de rol van de Staten van Aruba (hierna: de Staten), de verhouding tussen het destijds beoogde zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), toentertijd genaamd Caribische Hervormingsentiteit (CHE), en het College Aruba financieel toezicht (CAft) en de haalbaarheid van de doelstellingen van het voorstel van rijkswet. Deze opmerkingen blijven ook in dit advies van kracht en zullen waar nodig herhaald en nader uitgewerkt worden. Achtereenvolgens zal ingegaan worden op

- het juridisch raamwerk;
- de rol van de Staten;
- de instelling en taken van het COHO;
- de middelen en bevoegdheden van het COHO;
- de lokale betrokkenheid, draagvlak en uitvoerbaarheid;
- het verscherpt financieel toezicht (relatie COHO en RAFT).

Afgesloten wordt met enige conclusies en aanbevelingen. De specifieke vragen die door de regering zijn gesteld (bijlage 4 van het voorstel) zullen bij de bespreking van de hogergenoemde onderdelen worden meegenomen.

1.9 Op het moment van schrijven bevindt Aruba zich in een transitiefase waarin voor veel actoren en stakeholders, zowel binnen de publieke sector als in de private sector, onduidelijkheid bestaat over de inhoud van de gemaakte afspraken alsook onzekerheid over de vervolgstappen. Hoewel onduidelijkheid en onzekerheid tot op zekere hoogte te verwachten zijn in een transitiefase, is het onwenselijk dat deze situatie te lang voortduurt. Teneinde de (beperkt) beschikbare capaciteit en middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te kunnen zetten, is het van belang dat inhoud en reikwijdte van de afspraken voor alle betrokkenen duidelijk zijn en dat een reëel perspectief wordt geboden op de aanpak van de gevolgen van de crisis. De navolgende opmerkingen van de Raad dienen mede in die context te worden gezien.

⁷ Zie advies van de Raad d.d. 24 oktober 2020, kenmerk 108-20.



2. Juridisch raamwerk

2.1 De vraag die in dit onderdeel centraal staat is of de doelstelling en taakuitoefening van het COHO in een staatsrechtelijk aanvaardbare verhouding staan tot de staatkundige positie van Aruba (en diens landsorganen) binnen het Koninkrijk zoals gesteld wordt in de toelichting.⁸ Het COHO is gegrond op artikel 38, tweede lid, van het Statuut en zal tijdelijk bevoegdheden toebedeeld krijgen, die zich uitstrekken over een groot aantal terreinen, die behoren tot de eigen aangelegenheden van Aruba. Vooropgesteld zij dat artikel 38 van het Statuut in het leven is geroepen om in het kader van vrijwillige samenwerking tussen de landen onderlinge regelingen te treffen op gebieden die tot de autonomie van de landen behoren. Het 'uit handen geven' van bevoegdheden, of zo men wil het 'uitbesteden' van bepaalde werkzaamheden, op deze terreinen houdt een - door het Statuut vrijwillig bedoelde - beperking van de autonomie in. Een zodanige vrijwillige overdracht van autonome bevoegdheden komt in de verhouding tussen staten/landen wel vaker voor en hoeft niet bezwaarlijk te zijn; zo hebben bijvoorbeeld de lidstaten van de Europese Unie (EU) autonome bevoegdheden geheel of ten dele aan de EU overgedragen. Als in dit geval op basis van een onderlinge regeling wordt overeengekomen een bestuursorgaan met zelfstandige taken op te richten en daar bepaalde bevoegdheden aan toe te kennen, hoeft, ook gezien het feit dat het een tijdelijke regeling betreft, geen sprake te zijn van een onrechtmatige beperking van de autonomie. Wel dient dan daadwerkelijk sprake te zijn van consensus tussen Aruba en Nederland over het nut, de noodzaak en de inhoud van de onderlinge regeling. Aan het vrijwillige karakter van de regeling kan niet worden getornd.

2.2 In het landspakket staan enerzijds structurele hervormingen centraal en zijn anderzijds concrete maatregelen opgenomen die de benodigde hervormingen ondersteunen.⁹ Dit landspakket is gegoten in de vorm van een onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut. Naast het feit dat er consensus dient te bestaan over het voorliggende voorstel en de contouren van het landspakket, is ook blijvende overeenstemming over de concrete invulling van het landspakket noodzakelijk om verwezenlijking van de doelstellingen van het voorstel mogelijk te maken. Het ontbreken, dan wel niet langer aanwezig zijn, van consensus bij de invulling en uitvoering van het landspakket zou het realiseren van de in het voorstel gestelde doelen frustreren.

⁸ De volgende punten hebben mede betrekking op onderdelen van de eerste vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

⁹ MvT, p. 7.



3. De rol van de Staten

3.1 Ten aanzien van de rol van de Staten in de procedure voor de totstandkoming van een consensus-rijkswet wordt het volgende opgemerkt.¹⁰

Ten eerste is voor de Staten een adviserende rol weggelegd.¹¹ Krachtens artikel 15 van het Statuut krijgen de Staten het ontwerp van rijkswet toegezonden waarna zij op basis van artikel 16 van het Statuut bevoegd zijn het ontwerp vóór de openbare behandeling van het ontwerp in de Tweede Kamer der Staten-Generaal (van Nederland) te onderzoeken en zo nodig daaromtrent schriftelijk verslag uit te brengen. Mocht het verslag van de Staten aanleiding zijn tot nadere beantwoording door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: MinBZK), dan gebeurt dit samen met de beantwoording van het verslag van de Tweede Kamer. Indien de Staten invloed wensen uit te oefenen op het besluitvormingsproces dan is het zaak dat zij tijdig een verslag uitbrengen. Teneinde de punten uit het onderhavige advies hierbij te kunnen betrekken, wordt geadviseerd dit advies zo spoedig mogelijk met de Staten te delen.

De Staten kunnen daarnaast voor de behandeling van een bepaald onderwerp in de Staten-Generaal één of meer bijzondere gedelegeerden afvaardigen, die de mondelinge behandeling kunnen bijwonen en daarbij voorlichting kunnen geven.¹² Een negatief oordeel van de Staten betekent echter niet automatisch dat consensus is komen te vervallen. Daarvan is wel sprake als de regering het standpunt van de Staten overneemt.¹³

3.2 Verder kunnen de bijzondere gedelegeerden zich vóór de eindstemming over een voorstel van rijkswet in de Staten-Generaal tegen het voorstel verklaren en verzoeken de stemming tot de volgende vergadering aan te houden.¹⁴ Het schorsen van de behandeling geeft de Staten dan nog de mogelijkheid de regering met behulp van alle

¹⁰ De volgende punten hebben mede betrekking op enkele onderdelen van de eerste vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

¹¹ S. Hillebrink (2016), *De vormvrije onderlinge regeling - een alternatief voor rijksregelgeving?* Paper voor de Staatsrechtconferentie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen op 18 december 2015. Een bewerkte versie van dit paper is gepubliceerd in P.P.T. Bovend'Eert, T.E.J.H. van Gennip, S.P. Poppelaars en J.J.J. Sillen (red.), *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden: een perspectief op de toekomst (Staatsrechtconferentie 2015)* en N. Quabbane (2010) *Over de totstandkoming van consensusrijkswetten; overeenstemming tussen wie en waarover?* in het Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, vol 1, iss. 2, 2010, pagina 146-164.

¹² Zie artikel 17, tweede lid, Statuut.

¹³ C. Borman (2012), *Het Statuut voor het Koninkrijk*, p. 188.

¹⁴ Zie artikel 18 van het Statuut.



aan de Staten ter beschikking staande instrumenten ertoe te bewegen de consensus te doorbreken.¹⁵

3.3 Gesteld wordt dat voor een consensus rijkswet gekozen is (in plaats van een vormvrije onderlinge regeling of een algemene maatregel van rijksbestuur) gezien de aard van de taken en bevoegdheden van het COHO. Het openbaar gezag waarmee het COHO is bekleed strekt zich niet alleen uit tot de overheid van Aruba, maar kan ook worden aangewend om de rechtspositie van burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen vast te stellen, bijvoorbeeld via subsidieverlening, aldus de toelichting.¹⁶ Juist om die reden is het naar de mening van de Raad nodig om de volksvertegenwoordiging van Aruba bij het besluitvormingsproces te betrekken. Echter, de invloed van de Staten in het proces om te komen tot een consensus rijkswet is beperkt en indirect.

3.4 Daarnaast wordt in de toelichting op het ontwerp niet duidelijk welke rol de Staten hebben gespeeld bij de invulling van het landspakket. De inhoud van het landspakket is nader uitgewerkt in een onderlinge regeling, op basis van artikel 38, eerste lid, van het Statuut. Bij het tot stand komen van een dergelijke vormvrije regeling lijken de Staten geen directe rol te hebben hetgeen een risicofactor kan vormen voor de uitvoering van het landspakket (zie ook paragraaf 7.4). Of in het kader van democratische legitimatie op andere wijze een rol voor de Staten is weggelegd, is niet duidelijk.

3.5 Wel zullen de Staten (uiteraard) hun rol blijven vervullen bij het tot stand brengen van nationale wetgeving, die noodzakelijk zal zijn ter uitvoering van het landspakket. In dit kader wil de Raad voor een eerste maal wijzen op het belang van draagvlak. Voorkomen dient te worden dat de regering en de Staten lijnrecht tegenover elkaar komen te staan, waardoor het tot stand brengen van (nadere noodzakelijke) wet- en regelgeving wordt vertraagd, dan wel geheel niet mogelijk blijkt.¹⁷

3.6. Daarnaast hebben de in het voorstel opgenomen bepalingen mogelijk consequenties voor het budgetrecht van de Staten.¹⁸ Het COHO kan namens Nederland liquiditeitssteun verstrekken ter dekking van de in de landsbegroting opgenomen noodzakelijke uitgaven op de gewone dienst.¹⁹ Uit het ontwerp blijkt echter niet wat de

¹⁵ Commissie Democratisch Deficit (2009), *Kiezen voor het Koninkrijk*, p. 36.

¹⁶ MvT, p.6.

¹⁷ Een dergelijke situatie deed zich in 2019 voor bij de wijziging van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (AB 2015, no. 39) (LATft).

¹⁸ Dit punt heeft betrekking op de vijfde vraag (bijlage 4 van het voorstel) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

¹⁹ MvT p. 31.



aard van de liquiditeitssteun is. Enerzijds staat in de toelichting dat het leningen zullen betreffen en anderzijds dat er periodiek overeenkomsten gesloten zullen worden over de hoogte en de aard van de financiële middelen, waarbij onder meer kan worden afgesproken of bepaalde financiële middelen worden verstrekt in de vorm van een lening dan wel in de vorm van een gift.²⁰

Aan de liquiditeitssteun worden voorwaarden gesteld, die op hoofdlijnen zijn uitgewerkt in het landspakket. Het COHO zal op de uitvoering en ontwikkeling hiervan toezien en ondersteuning bieden. Maar het COHO krijgt ook de mogelijkheid om zelfstandig (nieuwe) economische projecten te initiëren, te bevorderen en uit te voeren en kan op aanvraag subsidies verstrekken aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen.²¹ Het is niet duidelijk wat de aard is van deze overig aan te wenden middelen, en of deze opgenomen dienen te worden in de Landsbegroting, waaraan dan door de Staten goedkeuring wordt verleend, of dat daartoe andere fondsen aangewend zullen worden, die niet via de Landsbegroting lopen. Het ligt evenwel voor de hand dat het COHO de Staten in een zuiver private verhouding (COHO/burger/rechtspersoon) niet kunnen binden.

3.7 Het COHO kan verder ook verscherpt financieel toezicht op alle uitgaven van Aruba instellen.²² Dit kan ertoe leiden dat uitgaven slechts gedaan kunnen worden indien door het CAft goedkeuring is verleend. Het zou dan tevens in de Landsbegroting opgenomen uitgaven kunnen betreffen, die niet gefinancierd worden met de door Nederland verstrekte liquiditeitssteun. De Raad acht het noodzakelijk dat deze gevolgen en de gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid nader toegelicht worden.

4. Instelling en taken van het COHO

4.1 Het doel dat met de instelling van het COHO wordt nagestreefd, namelijk het bieden van ondersteuning bij het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie (artikel 3) worden in principe door de Raad onderschreven. De Raad heeft echter bedenkingen over (1) het ontbreken van duidelijk hanteerbare termen en criteria ten aanzien van de te behalen doelen en (2) de realiseerbaarheid van de hervormingen binnen een tijdsbestek van zes jaar. Het eerste is met name van belang om de voortgang in het hervormingsproces te kunnen meten. Zo dient duidelijk vastgesteld te worden wat onder 'duurzame en houdbare overheidsfinanciën' moet worden verstaan, hoe dit gemeten zal worden en welke

²⁰ MvT p. 32.

²¹ MvT, p. 3.

²² Zie artikel 33 van het voorstel tot rijkswet.

criteria hierbij gehanteerd zullen worden. Hetzelfde geldt voor het begrip 'weerbaarheid van de economie'; hoe relatief dit begrip is heeft de COVID-19 crisis aangetoond.

4.2 Voorts ontbreekt naar de mening van de Raad een duidelijk integraal kader waarin verbanden worden gelegd tussen de hogergenoemde doelstelling(en) en de onderwerpen die in het eerste lid van artikel 5 (landspakket) worden opgesomd. Waarom voor deze specifieke thema's gekozen is en hoe zij structureel bijdragen aan de globale doelstelling(en) wordt onvoldoende onderbouwd in de toelichting. De toelichting is (vooralsnog) niet toegesneden op de Arubaanse situatie en geeft onvoldoende informatie over hoe de bestaande crisis concreet binnen een tijdsbestek van zes jaar wordt bestreden. Daarnaast heeft het voorstel verstrekkende gevolgen voor de beleidsvrijheid van het landsbestuur, mede gezien het feit dat de toelichting stelt dat de landspakketten en uitvoeringsagenda ook voor de opvolgende regeringen leidend dienen te zijn voor het algehele overheidsbeleid.²³ De verhouding tussen de doelstelling(en) van het voorstel en het landspakket met uitvoeringsagenda's verdient dan ook verduidelijking.

4.3 Bij de voorgestelde structuur en de taken van het COHO plaatst de Raad de volgende kanttekeningen. Deels betreft dit punten die de Raad reeds in zijn eerdere advies²⁴ naar voren bracht.²⁵

4.4 In artikel 2 wordt het COHO ingesteld als een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden en met rechtspersoonlijkheid naar Nederlands recht. En hoewel het COHO geen zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Nederlandse Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen²⁶ (Kaderwet ZBO's) vormt, worden wel in artikel 2, vierde lid van het voorstel verschillende artikelen uit deze wet van overeenkomstige toepassing verklaard op het COHO.²⁷ Het van overeenkomstige toepassing verklaren van (artikelen uit) lagere wetgeving is in strijd met de Aanwijzingen voor de regelgeving.²⁸ Het zou

²³ MvT, p. 8.

²⁴ Zie advies van de Raad d.d. 26 augustus 2020, kenmerk RvA 108-20.

²⁵ De volgende punten hebben mede betrekking op de tweede en derde vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

²⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2020-01-01>.

²⁷ MvT, p.4.

²⁸ Zie Aanwijzingen voor de regelgeving 3.27, onderdeel 3, waarin staat dat in een regeling niet wordt verwezen naar een met name genoemde lagere regelgeving, vindplaats <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01>. In het ontwerp wordt overigens op meerdere plaatsen deze Aanwijzing niet in acht genomen. Zo wordt onder meer in artikel 29, derde lid, titel 4.2 van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard, in artikel 32 artikel 3 van de Nederlandse Algemene termijnenwet en artikel 3 van de Curaçaose Landsverordening termijnenverordening en in artikel 33 de hoofdstukken III, IV en V van de Curaçaose Landsverordening administratieve rechtspraak. Ook wordt in artikel 1 bij de omschrijving van een overheidsbedrijf verwezen naar artikel 25g, tweede lid, van de Nederlandse Mededingingswet.



ertoe kunnen leiden dat door het wijzigen van die lagere regelgeving tevens de hogere regelgeving gewijzigd wordt, hetgeen juridisch onjuist is. De Raad adviseert derhalve alle bepalingen met betrekking tot de instelling en inrichting van het COHO in het onderliggende voorstel te regelen.

De keuze voor een zelfstandig optredend bestuursorgaan dat tegelijkertijd in formele zin niet kan worden beschouwd als een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet ZBO's, wordt in de toelichting aan de hand van een aantal argumenten onderbouwd.²⁹ De Raad acht deze onderbouwing niet overtuigend. Gesteld wordt dat het zelfstandige karakter van de taken en bevoegdheden die het voorstel aan het COHO toebedeelt allereerst kan worden verklaard door de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. De Raad deelt deze redenering niet. Het COHO krijgt taken toebedeeld op een groot aantal specifieke terreinen, waardoor de taakstelling dermate divers is, dat geen sprake meer kan zijn van een specifieke deskundigheid.

4.5 Voorts wordt gesteld dat de zelfstandigheid van zijn taken en bevoegdheden met zich meebrengt dat het COHO in hiërarchisch opzicht niet ondergeschikt is aan de voor het stelsel van de wet verantwoordelijke bewindspersoon, de MinBZK of de Nederlandse regering.³⁰ Het wordt wenselijk geacht om 'in institutionele zin afstand in te bouwen tussen het Nederlandse bestuur en het COHO' terwijl het tegelijkertijd niet wenselijk is dat het COHO in volledige onafhankelijkheid van het Nederlandse bestuur kan opereren. In het voorstel zijn echter verschillende sturingsmogelijkheden voor de MinBZK opgenomen (artikel 18, tweede en vijfde lid) en is bovendien de bevoegdheid voor de MinBZK gecreëerd om in bijzondere gevallen aanwijzingen te geven aan het COHO (artikel 23 en artikel 28) of om bij ministeriële regeling regels te stellen (artikel 29). Ook deze motivering voor de vormgeving van het COHO als zelfstandige entiteit overtuigt niet.

4.6 Met betrekking tot het hierboven gestelde merkt de Raad verder nog op dat de bevoegdheid van de MinBZK om het COHO een aanwijzing te geven met betrekking tot een plan van aanpak voor de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel door overheidsorganen (artikel 23) niet in overeenstemming is met het zelfstandige karakter van het COHO. In de Nederlandse Aanwijzingen voor de regelgeving is daartoe expliciet opgenomen, dat aan een minister geen bevoegdheid wordt toegekend bijzondere aanwijzingen te geven.³¹ De toelichting op deze aanwijzing geeft aan dat indien de minister bevoegd is bijzondere aanwijzingen ofwel aanwijzingen voor een concreet geval te geven niet meer van 'zelfstandigheid' kan worden gesproken

²⁹ MvT, p.4.

³⁰ MvT, p.4.

³¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01#Hoofdstuk5>.



en dat er in dat geval materieel niets anders resteert dan een aan de minister ondergeschikt orgaan met een bij de wet geattribueerde bevoegdheid.

4.7 Daarnaast vraagt de Raad zich - mede met het oog op de tweede volzin van artikel 37 lid 1 van het Statuut - af waarom uitsluitend de MinBZK (en de Nederlandse ministers die het aangaat) over de aansturingsmogelijkheden van de artikelen 23 en 28 zou dienen te beschikken en waarom deze bevoegdheid niet door de landen (eventueel gezamenlijk) en/of door de Rijksministerraad zou kunnen worden uitgeoefend.³² Het gaat hier immers om een orgaan met een breed takenpakket en vergaande bevoegdheden dat zich op terreinen begeeft waar de landen autonoom zijn. In dit verband wordt tevens gewezen op de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Algemene Zaken van Aruba in deze. Indien het creëren van het benodigde draagvlak onder zowel de bevolking als het landsbestuur erg belangrijk is, zoals de toelichting stelt³³ dan zou men mogen verwachten dat de MinBZK tenminste de instemming van de landen en desnoods van de Rijksministerraad behoeft in het kader van de aansturingsbevoegdheid.

Erkend wordt dat het COHO gaat opereren in een bijzondere en politiek gevoelige context en dat het terecht komt op terreinen waar tussen Nederlandse departementen en de overheid van Aruba al tal van samenwerkingsrelaties en trajecten zijn gestart. Enige vorm van sturing, coördinatie en zeggenschap is dus essentieel, aldus de toelichting.³⁴ De Raad is van mening dat deze praktische verbinding niet alleen met het Nederlandse bestuur dient te bestaan maar ook met het Arubaanse bestuur en dat het ontwerp op dit punt aangepast zou dienen te worden.

4.8 Met betrekking tot de democratische controle wordt gesteld dat er behoefte is aan democratische controle door de Staten-Generaal op het gevoerde bestuur en dat deze mogelijkheid tot controle des te meer belangrijk is nu niet alleen de organisatie van het COHO volledig wordt bekostigd met Nederlands belastinggeld, maar ook financiële en andere middelen die het COHO bij de uitoefening van zijn taken zal betrekken, in ieder geval in eerste instantie geheel zullen worden opgebracht door de Nederlandse burger. Het Nederlandse parlement moet daarom het bij het stelsel van de rijkswet betrokken bewindspersonen ter verantwoording kunnen roepen.³⁵ Ten aanzien van de stelling dat alles door de Nederlandse belastingbetaler betaald zou worden (en dat daarom alleen aan het Nederlandse bestuur en parlement verantwoording afgelegd zou dienen te worden) maakt de Raad de volgende opmerkingen.

³² Dit onderdeel heeft mede betrekking op de zesde vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde in verband met dit voorstel.

³³ MvT, p. 5.

³⁴ MvT, p. 4.

³⁵ MvT, p. 4.



Ten eerste zou het blijken het ontwerp de bedoeling zijn dat de liquiditeitssteun via de Landsbegroting loopt. Hierin zijn ook middelen opgenomen die door de Arubaanse belastingbetaler worden bekostigd en waarover de regering verantwoording dient af te leggen aan het Arubaanse parlement. Daarnaast kan het niet zo zijn dat dit argument het enige argument voor de voorgestelde invloed, sturing en verantwoording vormt. In artikel 4 in samenhang gelezen met artikel 5 van het ontwerp worden aan het COHO (bestuurs)taken opgedragen op deelgebieden waar de landen autonoom zijn. Artikel 4, eerste lid, onderdeel b, geeft een opsomming van bestuurstaken die in de praktijk vergaande implicaties kunnen hebben voor overheidsorganen en overheidsbedrijven. Enige inspraak van de landen en verantwoording aan de landen lijkt dan ook op zijn plaats. Des te meer daar het tweede lid van artikel 4 bepaalt dat het COHO bij de uitoefening van haar taken geen bevoegdheden kan uitoefenen die op grond van het landsrecht van de Caribische landen aan een overheidsorgaan toekomen. In dit verband wordt ook verwezen naar artikel 6 dat een samenspraak tussen het COHO en de Minister van Algemene Zaken van Aruba veronderstelt.

4.9 In het verlengde hiervan vraagt de Raad zich ten aanzien van het tweede lid van artikel 4, af hoe in de uitvoeringspraktijk gewaarborgd wordt dat het bestuur en het ambtelijk apparaat voldoende kennis en inzicht hebben van de Arubaanse rechtsorde waarin men zal gaan opereren.

4.10 Voorts vraagt de Raad zich ten aanzien van de voorgestelde democratische controle op het functioneren van het COHO af hoe effectief deze controle in de praktijk zal zijn. Er is weliswaar een ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties jegens het Nederlandse parlement, maar betwijfeld kan worden dat bij het Nederlands parlement voldoende zicht op of inzicht in de Arubaanse problematiek en bestuurlijke realiteit aanwezig is.

4.11 Op de taak omschreven in artikel 4, eerste lid, onderdeel d, (verscherpt toezicht) zal nader ingegaan worden in paragraaf 7 die de relatie tussen het COHO en de RAft bespreekt.

4.12 Ten aanzien van het eerste lid van artikel 7 dat het COHO de bevoegdheid geeft samenwerkingsverbanden aan te gaan met diverse instellingen en organen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties,³⁶ stelt de toelichting dat het aanbeveling verdient dat het COHO vooraf overleg voert met de regering van het betrokken land.³⁷ Bezien in het licht van artikel 26 van het Statuut, acht de Raad het voorafgaand overleg met de regering van het land een *conditio sine qua non* en dient dit als zodanig ook zijn weerslag te vinden in het ontwerp en de toelichting.

³⁶ Dit punt heeft betrekking op de vierde vraag (bijlage 4) die regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

³⁷ MvT, p.27.



4.13 Tenslotte merkt de Raad ten aanzien van de omvang, samenstelling en wijze van benoeming van het bestuur van het COHO zoals voorgesteld in artikel 8, het volgende op. Hoewel dit geenszins duidelijk uit het ontwerp of de toelichting blijkt, wordt aangenomen dat het de bedoeling is dat er één orgaan voor de drie landen gezamenlijk in het leven geroepen wordt. Indien dit inderdaad het geval is, rijst de vraag of, gezien de omvang en complexiteit van de taken en de diversiteit van de deelgebieden waarop het COHO werkzaam zal zijn, volstaan kan worden met drie leden. De Raad adviseert de omvang en samenstelling van het bestuur meer in overeenstemming te brengen met de bestuurlijke complexiteit waarin het COHO zich zal bewegen en het, naar analogie van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (CFT) en het College Aruba financieel toezicht (CAft) uit te breiden met één of meer leden die aangewezen worden door de regeringen van de Caribische landen.³⁸ Naar de mening van de Raad kan niet volstaan worden met de bepaling dat ten minste een van de drie leden aantoonbare affiniteit heeft met het Caribisch gebied. Een uitbreiding met deskundige leden, die aangewezen worden door de regeringen van de betrokken landen, heeft niet alleen als toegevoegde waarde een uitbreiding van de deskundigheid en een betere waarborging van de affiniteit met het Caribisch gebied, maar voorziet de te nemen stappen ook van een steviger draagvlak. Hetzelfde geldt voor de ambtelijke dienst.

5. De bevoegdheden van het COHO

5.1 Het voorstel bevat een zestal artikelen waarin procedures en mechanismen zijn neergelegd met behulp waarvan het COHO toezicht kan uitoefenen op de naleving van de verplichtingen die aan Aruba en zijn organen zijn opgelegd, alsook de consequenties die verbonden kunnen worden bij het in gebreke blijven hiervan. Drie van deze bevoegdheden zullen in het hiernavolgende nader besproken worden (artikel 18, vierde en vijfde lid, artikel 24, eerste lid en artikel 25). Op de andere drie bevoegdheden (artikel 35, eerste en tweede lid, artikel 40, eerste lid en artikel 43, eerste en tweede lid), zal nader ingegaan worden in paragraaf 6 dat het verscherpt financieel toezicht en de relatie met het RAft bespreekt.³⁹

5.2 Alvorens tot de bespreking van de genoemde artikelen over te gaan, merkt de Raad op dat hij (ernstige) bedenkingen heeft over de noodzaak van de voorgestelde opeenstapeling van bevoegdheden en of bepaalde toezichtsbevoegdheden wel nodig zijn. Nalatigheid aan de zijde van een overheidsorgaan of overheidsbedrijf kan, mits dat

³⁸ Zie in dit verband artikel 2, derde lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Stb 2010, 334) en artikel 3, tweede lid van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (AB 2015, no. 39).

³⁹ De volgende punten hebben mede betrekking op zesde vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.



proportioneel is, voor het COHO reeds aanleiding zijn om de gehele steunverlening aan een land op te schorten (artikel 24), hetgeen al een zeer verstrekkende consequentie is. Waarom daarenboven ook verscherpt financieel toezicht (artikel 35) noodzakelijk wordt geacht, is voor de Raad niet duidelijk. In dit verband wordt verwezen naar de opmerking in paragraaf 1.4 over het in lijn brengen van het ontwerp met de aard en geest van het Statuut dat van gelijkwaardigheid en samenwerking uitgaat. Een van de fundamentele uitgangspunten van het onderhavige voorstel is dat Nederland Aruba financieel bijstaat in ruil voor de toezegging dat een reeks van hervormingen en maatregelen zullen worden doorgevoerd om de samenleving en economie sterker te maken. De bevoegdheden die aan het COHO worden toebedeeld dienen hierop toegespitst te zijn, het financiële toezicht vanuit het Koninkrijk dient naar de mening van de Raad geconcentreerd te blijven bij het CAft. Zie verder in dit verband ook paragraaf 6.7 van het onderhavige advies.

5.3 Ten aanzien van de bevoegdheid van de MinBZK om in overeenstemming met de ministerraad van Nederland het ter beschikking stellen van financiële middelen aan het COHO met betrekking tot een van de Caribische landen geheel of gedeeltelijk op te schorten of stop te zetten zoals neergelegd in artikel 18 vierde en vijfde lid, verwijst de Raad ten eerste naar hetgeen in paragraaf 4.6 is opgemerkt ten aanzien van de zelfstandigheid van het COHO. Wederom rijst de vraag hoe dergelijke bepalingen zich verhouden met die zelfstandigheid.

5.4 Ten tweede rijst de vraag waarom alleen overleg gevoerd zou moeten worden met de Nederlandse bewindspersonen. De toelichting stelt dat het voor de hand ligt dat, vooral voor wat betreft de liquiditeitssteun, het een en ander geschiedt in samenspraak met of althans op basis van de input en behoeftes van de Minister van Algemene Zaken van Aruba.⁴⁰ De Raad is van mening dat niet volstaan kan worden met deze opmerking in de toelichting en adviseert in de wetstekst expliciet deze samenspraak op te nemen. Tevens wordt in het verlengde hiervan geadviseerd om in het derde lid van artikel 18, dat bepaalt dat de MinBZK periodiek met de Minister van Algemene Zaken van Aruba een overeenkomst sluit over de hoogte en de aard van de financiële middelen, na 'de hoogte en aard' de woorden 'de bestemming' toe te voegen. In dit verband wordt gewezen op de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Algemene Zaken van Aruba die over deze beslissingen verantwoording dient af te leggen aan de Arubaanse Staten.

5.5 Met betrekking tot het vijfde lid van artikel 18, dat bepaalt dat de MinBZK in overeenstemming met de ministerraad van Nederland, zonder een daartoe strekkend advies van het COHO kan beslissen om het ter beschikking stellen van financiële middelen aan het COHO geheel of gedeeltelijk op te schorten of stop te zetten, indien

⁴⁰ MvT, p. 32.



een zwaarwegend belang dit vergt, stelt de toelichting ten aanzien van het zwaarwegend belang dat dit niet alleen gevormd kan worden door een puur Nederlands belang maar tevens ingegeven zal moeten zijn door de omstandigheden binnen Aruba of binnen het Koninkrijk in bredere zin.⁴¹ Gelet op het voorgaande komt het de Raad voor dat deze beslissing niet door de Nederlandse ministerraad genomen zou dienen te worden, maar door de Rijksministerraad. Geadviseerd wordt het voorstel op dit punt aan te passen.

5.6 Ten aanzien van de bevoegdheid van het COHO om de steunverlening, verleend in het kader van artikel 21 van het voorstel, geheel of gedeeltelijk op te schorten als een overheidsorgaan in gebreke blijft met betrekking tot de verplichtingen die op het land rusten in het kader van artikel 4, eerste lid onder a, zoals neergelegd in artikel 24, eerste lid van het voorstel, merkt de Raad het volgende op. De toelichting stelt dat het COHO enkel de steun mag opschorten die bedoeld is voor de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen van overheidsorganen en overheidsbedrijven bedoeld in artikel 4, eerste lid onder a, en dat het dus geen investeringen kan betreffen die gedaan zijn op grond van artikel 4, eerste lid onder b, of subsidies die verleend zijn op grond van artikel 4, eerste lid onder c.⁴² Met het oog op de inzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van het voorstel en ter voorkoming van interpretatiekwesties, wordt geadviseerd de wetstekst zodanig aan te passen dat deze beperking expliciet wordt opgenomen.

5.7 Voorts wordt ten aanzien van het vierde lid van artikel 24 (alsook het derde lid van artikel 22), gezien de coördinerende en sturende rol van de Minister van Algemene Zaken van Aruba, alsook de ministeriële verantwoordelijkheid jegens de Staten, geadviseerd deze minister expliciet te noemen.

5.8 De Raad constateert dat het niet duidelijk is welke mogelijkheden er zijn om in verweer te komen tegen een beslissing van het COHO tot het geheel of gedeeltelijk opschorten van steunverlening. Enige vorm van geschilbeslechting, met uitzondering van het verscherpt toezicht (art. 35 van het wetsvoorstel), ontbreekt in deze alsook ten aanzien van de overige toezichtbevoegdheden die in het wetsvoorstel zijn neergelegd.⁴³ In dit verband wordt verwezen naar paragraaf 7.9.

5.9 Ten aanzien van de bevoegdheid van het COHO om de Rijksministerraad te adviseren een voorziening te treffen uit kracht van het Statuut indien het besluit tot geheel of gedeeltelijk opschorten van steunverlening niet tot het gewenste resultaat

⁴¹ MvT, p. 21.

⁴² MvT, p. 34.

⁴³ Dit punt heeft mede betrekking op de zevende vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

heeft geleid, zoals neergelegd in artikel 25 van het voorstel, merkt de Raad het volgende op.⁴⁴ In de toelichting wordt in dit verband verwezen naar de artikelen 50 (vernietigingsbevoegdheid) en 51 (taakverwaarlozingsprocedure) van het Statuut. Ook wordt gedacht aan de aanwijzingsbevoegdheid van de regering van het Koninkrijk in artikel 15 van het Reglement van de Gouverneur. Gesteld wordt dat het de voorkeur geniet dat de motivering voor toepassing van een van deze instrumenten in verband wordt gebracht met artikel 43 van het Statuut maar dat dit niet noodzakelijk zou zijn, aangezien de betreffende instrumenten een ruimere strekking hebben dan alleen artikel 43 van het Statuut en ook inzetbaar zijn bij schending van een rijkswet.⁴⁵ De Raad kan zich niet vinden in deze redenering en is van mening dat deze instrumenten wel degelijk bedoeld zijn in het kader van de waarborgfunctie van het Koninkrijk zoals neergelegd in artikel 43, tweede lid van het Statuut. Met voorgesteld artikel 25 worden de betreffende voorzieningen van het Statuut voor een ander doel aangewend dan waarvoor zij zijn bedoeld. Het inzetten van een dergelijke bevoegdheid wanneer zich een omstandigheid voordoet zoals omschreven in artikel 24, eerste lid, is bovendien niet proportioneel, zeker daar reeds een geheel of gedeeltelijk opschorting van of stopzetting van de steunverlening heeft plaatsgevonden. In de omstandigheid dat toch besloten zou worden tot de inzet van deze bevoegdheid is het naar de mening van de Raad wel degelijk noodzakelijk dat gemotiveerd wordt hoe dit verband houdt met artikel 43, tweede lid, van Statuut.

5.10 Tenslotte is niet duidelijk hoe artikel 25 zich verhoudt met de artikelen 20 en 21 van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba. Zo is onduidelijk wat de meerwaarde van het COHO in dit verband zou zijn. De Raad stelt echter op voorhand vast dat deze overlap in bevoegdheden tot spanningen tussen de twee organen zou kunnen leiden en zou kunnen resulteren in een niet eenduidig signaal richting de regering van Aruba met betrekking tot het treffen van een voorziening uit kracht van het Statuut. Deugdelijke afstemming tussen de Rijksministerraad en de Gouverneur van Aruba in deze acht de Raad van belang. Tevens is hij van mening dat deze problematiek in de toelichting dient te worden geadresseerd.

6. Verscherpt financieel toezicht en de verhouding met het voorstel van rijkswet houdende regels voor het financieel toezicht op Aruba (Rijkswet Aruba financieel toezicht)

6.1 In artikel 4, eerste lid, onderdeel d, is bepaald dat een van de taken van het COHO het instellen van verscherpt toezicht omvat. Indien het COHO van oordeel is, dat Aruba zich onvoldoende inspant om de verplichtingen na te komen die bij of krachtens deze wet, dan wel de Rijkswet Aruba financieel toezicht, op Aruba rusten, kan het

⁴⁴ De volgende punten hebben mede betrekking op de achtste vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

⁴⁵ MvT. P. 35.



COHO, in overeenstemming met de Rijksministerraad en het CAft gehoord, verscherpt financieel toezicht instellen op een deel of alle uitgaven van Aruba (zie artikel 35, eerste lid, van het voorstel tot rijkswet). Dit verscherpte financiële toezicht wordt uitgeoefend door het CAft, dat eveneens belast zal worden met de uitvoering van het in de RAft geregelde financieel toezicht.

6.2 Het verscherpt financieel toezicht heeft tot gevolg dat een uitgave slechts kan worden gedaan als het CAft van oordeel is dat deze niet in strijd is met het recht of met het algemene financiële belang. Als Aruba dan toch een financiële uitgave doet voordat deze door het CAft is goedgekeurd, kan het COHO de steun, verleend in het kader van de in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, genoemde taak van het COHO⁴⁶, geheel of gedeeltelijk opschorten. De Raad is echter van mening dat deze bevoegdheid om verscherpt financieel toezicht in te stellen op gespannen voet staat met de doelstelling van dit voorstel. Volgens de considerans wordt namelijk beoogd in samenwerking met en met ondersteuning van het COHO, hervormingen van bestuurlijke aard door te voeren, duurzame en houdbare overheidsfinanciën te realiseren en de weerbaarheid van de economie te versterken.

Het toezicht op de met het oog op die doelstelling uit te voeren projecten, programma's en maatregelen, en daaraan gekoppeld een bevoegdheid financiering van die projecten en programma's geheel of gedeeltelijk op te schorten, ligt in het verlengde van die (financiële) ondersteuning, maar een toezichthoudende bevoegdheid die niet enkel ziet op het deel van de uitgaven, die in dat kader gedaan worden, maar op *alle* uitgaven van Aruba, schiet de doelstelling van het COHO voorbij.

6.3 In de Rijkswet COHO wordt daarnaast geregeld dat, het COHO ook verscherpt toezicht kan instellen, indien niet voldaan wordt aan de op Aruba rustende verplichtingen op grond van de RAft. Het financieel toezicht op grond van de RAft is eveneens opgedragen aan het CAft, een daartoe ingesteld college, dat bestaat uit personen die beschikken over de daarvoor benodigde kennis en kunde, en dat ervaring heeft met het uitoefenen van financieel toezicht. Het is de Raad derhalve onduidelijk waarom ook het COHO belast zou moeten worden met het toezicht op de nakoming van de verplichtingen die bij of krachtens de RAft op Aruba rusten.

6.4 Verder is in de RAft reeds de mogelijkheid opgenomen te bepalen dat geen financiële verplichtingen mogen worden aangegaan voordat het CAft daarmee heeft ingestemd (artikel 21 RAft) en heeft het COHO reeds op basis van artikel 24 de bevoegdheid haar steunverlening geheel of gedeeltelijk op te schorten. De in dit artikel

⁴⁶ Deze taak behelst de ondersteuning van en het toezicht op de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven van Aruba met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen.



opgenomen opschortingsbevoegdheid kan uitgeoefend worden zonder dat eerst verscherpt financieel toezicht wordt ingesteld.

6.5 Ten slotte staat op grond van de RAft Kroonberoep open tegen ieder, naar aanleiding van een advies van het CAft, genomen besluit van de Rijksministerraad tot het geven van een aanwijzing. In dit voorstel is alleen een mogelijkheid voor Kroonberoep opgenomen tegen het besluit tot het *instellen* van verscherpt toezicht. Tegen bijvoorbeeld een besluit van het COHO om de steunverlening geheel of gedeeltelijk op te schorten op grond van artikel 24 van het wetsvoorstel staat geen Kroonberoep noch enig ander redres open.⁴⁷

6.6 Op grond van artikel 43 van het voorstel heeft het COHO de bevoegdheid om het aantrekken van geldleningen te blokkeren, als dit naar het oordeel van COHO niet past binnen het bepaalde in deze wet en bij of krachtens het landspakket. Ten aanzien van deze bevoegdheid merkt de Raad op, dat op grond van de RAft het CAft tevens beoordeelt of het geldleningbeleid en -beheer voldoet aan bepaalde in de RAft vastgelegde normen. In artikel 16 van de RAft zijn bepalingen met betrekking tot de wijze van het aantrekken van geldleningen opgenomen en is bepaald wanneer een geldlening via de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat kan worden aangetrokken.⁴⁸ In het voorstel is bepaald dat de in dit kader door het CAft uitgebrachte adviezen terstond aan het COHO worden gezonden. Het niet opvolgen van deze door het CAft gegeven adviezen kan enerzijds leiden tot een aanwijzing van de Rijksministerraad, waartegen Kroonberoep open staat, en anderzijds tot een besluit van het COHO om het aantrekken van geldleningen te blokkeren. Tegen een dergelijk besluit van het COHO staat evenmin Kroonberoep open.

6.7 Op grond van het bovenstaande is de Raad van mening, dat de in artikel 24 aan het COHO toegekende bevoegdheid tot het geheel of gedeeltelijk opschorten van de steun, die wordt verleend met het oog op de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven van Aruba met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen, voldoende effectief moet worden geacht om ervoor te zorgen dat Aruba de in dit voorstel en de op grond daarvan gemaakte afspraken nakomt. De Raad acht het doelmatiger en mede uit wetssystematisch oogpunt zuiverder dat de taken met betrekking tot het financieel toezicht volledig binnen de RAft worden vormgegeven en uitgevoerd na besluitvorming in de Rijksministerraad. Het COHO kan zich dan volledig richten op haar hervormingstaak als adviseur en als projectorganisatie om de hervormingen ook daadwerkelijk te faciliteren. De Raad adviseert daarom de bepalingen met betrekking

⁴⁷ Dit punt heeft mede betrekking op de zevende vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.

⁴⁸ Zie artikel 16 en MvT RAft, p. 28.



tot het verscherpte financiële toezicht en het aantrekken van geldleningen uit het voorstel te schrappen en de regeling van het financiële toezicht vanuit het Koninkrijk en de daarbij behorende rechtsbeschermingsmogelijkheden te beperken tot de RAft en de uitvoering daarvan in handen te laten van het CAft.

7. Lokale betrokkenheid, draagvlak en uitvoerbaarheid

7.1 De rol van de regering en de Staten bij de totstandkoming van het onderhavige ontwerp zijn bij de aanvang van dit advies reeds besproken. In het hiernavolgende zullen met name de lokale betrokkenheid, het draagvlak en de uitvoerbaarheid van het voorstel in breder perspectief gezien worden. Hierbij zal speciale aandacht geschonken worden aan de artikelen 5 (het landspakket) en 6 (de uitvoeringsagenda).

7.2 Lokale betrokkenheid en inspraak en het investeren in het creëren en onderhouden van draagvlak (bij zoveel mogelijk stakeholders) zijn voorwaarden die niet alleen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn maar ook met de uitvoerbaarheid van het ontwerp. Thans is niet geheel duidelijk hoe groot de reële betrokkenheid en inspraak van de regering en de Staten is bij de nadere invulling en uitvoering van het landspakket en de specifieke programma's en projecten die ter uitvoering hiervan zijn neergelegd in de uitvoeringsagenda. Naast het feit dat ten aanzien van het landspakket niet wordt aangegeven in hoeverre tussen beide landen overeenstemming bestaat over de uitvoering ervan, wordt evenmin duidelijk of (1) er binnen Aruba maatschappelijk draagvlak bestaat voor de projecten, programma's en maatregelen en of (2) de doelstellingen en oplossingsrichtingen voor hervorming en herstel van de regering van Aruba zoals neergelegd in het masterplan 'Reposicionando e Rumbo di Nos Pais (Repositioning Our Sails)⁴⁹ eveneens hierin opgenomen (zullen) worden.

7.3 De Raad benadrukt in deze dat (a) het in het kader van een succesvolle implementatie van het landspakket en uitvoering van het onderhavige voorstel, van belang is dat er lokaal draagvlak bestaat en dat (b) reeds veel onderzoek is gedaan door lokale stakeholders en entiteiten naar de onderliggende problematiek hetgeen geleid heeft tot verschillende aanbevelingen. Het is mede daarom van belang dat ook deze inventarisatie en de daarbij behorende suggesties c.q. oplossingsrichtingen worden meegenomen bij het uitwerken van de uitvoeringsagenda en dat de desbetreffende

⁴⁹ Ten einde zo snel mogelijk de economische bedrijvigheid op gang te brengen en daarmee de sociaalmaatschappelijke schade te beperken, stelde de regering bij ministeriële beschikking van de Minister van Algemene Zaken, Integriteit, Overheidszorg, Innovatie en Energie van 28 april 2020 (kenmerk: MAZ-262/20) de Herstel en Innovatiecommissie in die onder meer belast werd met het doen van aanbevelingen voor een nationaal economisch herstel en innovatie plan voor Aruba. In een participatief proces met meer dan 500 deelnemers waaronder 125 professionals vanuit een breed maatschappelijk spectrum, werd dit masterplan tot stand gebracht en op 16 november 2020 gepubliceerd: <http://www.repositioningoursails.com/>.



entiteiten en stakeholders (zoveel mogelijk) worden betrokken bij de uitvoering daarvan. Dit is van belang voor het creëren van draagvlak en voor de onderlinge coördinatie van beleidsplannen.

7.4 Voorts wijst de Raad in dit verband wederom op de rol van de Staten als medewetgever bij het tot stand brengen van wetgeving die noodzakelijk is ter uitvoering van het landspakket (zie ook paragraaf 3.4). De medewerking van de Staten vormt een belangrijke risicofactor bij de uitvoerbaarheid van het landspakket. Geadviseerd wordt een vast periodiek overleg met de Staten over de uitvoering van het landspakket in te stellen waar ook een vertegenwoordiger van het COHO aan deelneemt. Gestreefd moet worden door openheid en transparantie, de inspraak, betrokkenheid en medewerking van de Staten zoveel mogelijk te waarborgen.

7.5 Ter uitvoering van het landspakket wordt door BZK en de betrokken Nederlandse departementen samen met Aruba een integrale uitvoeringsagenda opgezet die onder de regie van het COHO en de departementen in uitvoering wordt genomen. Deze uitvoeringsagenda zal richtinggevend zijn voor de te maken resultaatafspraken bij volgende tranches liquiditeitssteun.⁵⁰ Het is niet duidelijk hoeveel reële input Arubaanse departementen in dit proces hebben. Nu de uitvoering met name daar zal liggen is dit een essentiële voorwaarde om de uitvoerbaarheid van de plannen te verzekeren.

7.6 In het verlengde van het voorgaande vraagt de Raad zich af hoe gewaarborgd wordt dat het ambtelijk apparaat dat het COHO-bestuur ondersteunt voldoende affiniteit heeft met het Caribisch gebied en kennis heeft van de staatsrechtelijke structuur en de rechtsorde waarbinnen men zal werken. In de praktijk zullen juist de medewerkers van dat apparaat zich dienen te verstaan met de lokale ambtenaren en deskundigen.

7.7 De Raad acht het zeer waarschijnlijk dat in de uitvoeringspraktijk onduidelijkheden zullen opduiken. Uit het wetsvoorstel is namelijk moeilijk op te maken voor welke uitvoeringsacties de landsorganen en overheidsbedrijven verzocht dan wel gehouden kunnen worden hun bevoegdheden in te zetten. Zo bepaalt artikel 20 dat ieder overheidsorgaan en overheidsbedrijf op verzoek van het COHO de gegevens en inlichtingen die het COHO nodig heeft voor de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a, b en d verstrekt en iedere medewerking verleent waar het COHO redelijkerwijs in verband hiermee verzoekt. Voor lokale bestuurders, ambtenaren en medewerkers van overheidsbedrijven dient voldoende duidelijkheid gecreëerd te worden over welke informatie zij en aan wie dienen te overleggen. Tevens dient zo duidelijk mogelijk te worden aangegeven waartoe overheidsentiteiten zijn gehouden bij het daadwerkelijk uitvoeren van hun bevoegdheden. Daarbij dient eventuele strijd met verplichtingen en eisen die voortvloeien uit de landswetgeving te worden betrokken.

⁵⁰ Landspakket Aruba, p.1.



Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het “opdringen” van een plan van aanpak door het COHO aan een overheids-N.V. voor de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel ex artikel 22 eerste lid, van het ontwerp. Zodanig handelen kan onder omstandigheden op gespannen voet staan met de wet, de statuten en de governance van de betrokken overheids-N.V. Immers de organen van een overheids-N.V. (en andere rechtspersonen) kennen eigen bevoegdheden en de bij de wet en statuten getrokken grenzen aan deze bevoegdheden mogen niet worden overschreden. Zo zal het bestuur van een overheids-N.V. zijn besturende taak autonoom moeten kunnen vervullen hetgeen vereist dat de overige organen van de N.V., waaronder de algemene vergadering van aandeelhouders (in casu Aruba) de bestuurs-autonomie moet respecteren.⁵¹ De toelichting zou over deze verhoudingen en de wenselijkheid van de eventuele beperking van de bevoegdheden van bepaalde organen meer inzicht dienen te geven ter vermindering van uitvoeringsproblemen. Een belangrijk onderwerp bij het doorlichten van de overheids-N.V.’s zal zijn de mate waarin doelmatig wordt gewerkt hetgeen tot uitdrukking komt in enerzijds prijsstelling en anderzijds de mate van subsidiering. In dat kader heeft Aruba al de nodige instrumenten om informatie te ontvangen c.q. heeft deze al beschikbaar middels de Prijzenverordening en subsidieregelingen. Daarbij komt nog de reeds door de Staten aangenomen, maar nog niet in werking getreden, Mededingingsverordening. De in het kader van de Mededingingsverordening in het leven te roepen Autoriteit heeft de nodige bevoegdheden om relevante informatie op te vragen. Het lijkt raadzaam voor het COHO om daarbij aan te sluiten c.q. gezamenlijk op te trekken.

7.8 De Raad vraagt zich af of is nagedacht over alternatieve oplossingen waarbij directe Arubaanse betrokkenheid c.q. participatie - qua aansturing van, input leveren voor en uitvoering geven aan de beoogde hervormingen en het herstel - is gewaarborgd. Uit de voorgestelde COHO-structuur wordt thans niet duidelijk in hoeverre de lokale professionals en bestuurders een (directe) rol krijgen binnen het COHO. Naast het feit dat met directe lokale betrokkenheid (a) draagvlak wordt gecreëerd, (b) expertise verder wordt opgebouwd en (c) een bepaalde mate van duurzaamheid van de hervormingen wordt gewaarborgd, zal er ook sprake zijn van meer kennis van en inzicht in de lokale context. Dit laatste is van essentieel belang voor het aanpakken van de sociaaleconomische problematiek en het succesvol hervormen van Aruba voor de lange termijn (nadat de rijkswet COHO is uitgewerkt).

⁵¹ Zie het standaardarrest HR 21 januari 1955, NJ 1959, 43 (Forumbank). Voorts wordt verwezen naar HR 9 juli 2010, NJ 2010/544, ECLI:NL:HR:2010:BM0976 (ASM Internationaal), waaruit blijkt dat het feit dat het bestuur verantwoording dient af te leggen aan de aandeelhouder(s) terzake van het gevoerde beleid niet betekent dat, behoudens wettelijke en statutaire bepalingen, het bestuur verplicht is de aandeelhouder(s) in haar besluitvorming te betrekken ten aanzien van bevoegdheden die toekomen aan het bestuur.



In het verlengde hiervan wordt in overweging gegeven een lokale entiteit aan te wijzen, die de uitvoering van het landspakket zal coördineren in samenwerking met het COHO. Vanuit een doelgerichte benadering zou dit orgaan belast kunnen worden met het opstellen en uitvoeren van de meerjarige strategisch hervormingsplannen voor Aruba. De toegevoegde waarde van een dergelijk orgaan is gelegen in het feit dat het de lokale context en uitvoeringsproblemen kent, dat hiermee lokale expertise en capaciteit wordt opgebouwd en dat de continuïteit van een lange termijn planmatige aanpak voor het sociaaleconomische beleid van Aruba wordt gewaarborgd.

7.9 Waar mogelijk moet voorkomen worden dat de uitvoering van projecten en programma's vertraagd wordt en dat meningsverschillen escaleren tot aan het niveau van de Rijksministerraad. Een dergelijke escalatie is niet bevorderlijk voor het creëren van een sfeer van samenwerking en goodwill over en weer en draagt niet bij aan een effectieve en efficiënte uitvoering van de afspraken.

In dit kader zij erop gewezen dat de voorgestelde regeling van het kroonberoep slechts gerelateerd is aan het besluit tot de instelling van verscherpt financieel toezicht (art 42, eerste lid van het wetsvoorstel). De Raad voorziet echter dat er juist geschillen kunnen rijzen in de implementatie- en uitvoeringsfase. Op deze fase is in eerste instantie een ander toezichtregeling van toepassing (zie de artikelen 23 en 24 van het wetsvoorstel).

Bovengenoemde artikelen dienen naar de mening van de Raad een ultimum remedium te zijn. Derhalve wordt geadviseerd om een instantie en/of procedure in het leven te roepen die tussen partijen kan bemiddelen indien zich verschillen van inzicht voordoen over de interpretatie en uitvoering van hetgeen in het landspakket en de uitvoeringsagenda's is afgesproken. Een dergelijke instantie zou vlot moeten faciliteren bij het zoeken naar een voor alle partijen aanvaardbaar compromis.

7.10 Mocht het desondanks niet mogelijk zijn om tot een voor alle partijen aanvaardbare oplossing te komen en wordt een besluit genomen als bedoeld in artikel 18, vierde en vijfde lid, 24 of 43, dan dient een voorziening getroffen te worden voor onafhankelijke toetsing van deze beslissing. In het voorstel ontbreekt een dergelijke voorziening. Het is noodzakelijk dat het voorstel hier alsnog in voorziet.⁵²

⁵² Dit punt heeft mede betrekking op de zevende vraag (bijlage 4) die de regering de Raad stelde met betrekking tot het voorstel.



Conclusies en eindadvies

8.1 Hoewel de Raad het doel dat met de instelling van het COHO wordt nagestreefd onderschrijft, heeft hij (ernstige) bedenkingen ten aanzien van de manier waarop het wetsvoorstel hier vorm aan geeft. Deze bedenkingen zijn in grote lijnen te herleiden tot drie principiële bezwaren nl. (1) het ontbreken van concrete criteria ten aanzien van de te behalen doelen; (2) de geringe mogelijkheden voor input en sturing door het lokale bestuur en (3) het ontbreken van redres bij een aantal beslissingen die zwaarwegende consequenties voor het land kunnen hebben.

8.2 Ten eerste acht de Raad het een tekortkoming in het ontwerp dat het geen concrete criteria bevat ten aanzien van de te behalen doelen en dat een analyse van de te verwachten c.q. beoogde economische ontwikkelingen die daarvoor de basis zouden moeten vormen, ontbreekt. Hoewel erkend wordt dat dergelijke economische ontwikkelingen moeilijk exact te voorspellen zijn, acht de Raad het toch noodzakelijk om een prognose voor de looptijd van het COHO op te nemen. Geadviseerd wordt om het Centraal Plan Bureau van Nederland samen met de lokale Arubaanse counterpart(s) een prognose te laten opstellen en deze op te nemen in de toelichting.

8.3 Ten tweede hebben de bezwaren van de Raad te maken met de geringe mogelijkheden voor input en sturing door het lokale bestuur en de opeenstapeling van toezichtsbevoegdheden, hetgeen naar de mening van de Raad niet alleen getuigt van weinig vertrouwen in het proces en de verschillende actoren daarin, maar ook risicofactoren in zich draagt. In het voorgaande zijn deze risicofactoren benoemd en zijn op een aantal punten aanbevelingen gedaan waarmee het ontwerp meer in lijn kan worden gebracht met de aard en geest van het Statuut. Het betreft:

- Het aanpassen van het voorstel op een zodanige wijze dat meer inspraak en sturing van het lokale bestuur gewaarborgd wordt en een breder draagvlak voor de uitvoering van het landspakket gecreëerd wordt (zie onder meer de paragrafen 4.7, 4.8, 4.12, 4.13);
- Het beperken van de bevoegdheden van het COHO tot die bevoegdheden die direct betrekking hebben op de doelstelling van het ontwerp en het financiële toezicht vanuit het Koninkrijk exclusief te regelen in de RAft en geconcentreerd te houden bij het CAft (zie ondermeer paragraaf 6.7). Een van de fundamentele uitgangspunten van het onderhavige voorstel is dat Nederland Aruba financieel bijstaat in ruil voor de toezegging dat een reeks van hervormingen en maatregelen zullen worden doorgevoerd om de samenleving en economie sterker te maken. De bevoegdheden die aan het COHO worden toebedeeld, zouden hiertoe beperkt kunnen blijven.



- Het in het leven roepen van organen ter bevordering van de samenwerking en waarborging van de continuïteit (zie paragraaf 7.8) en ter bemiddeling en/of beslechting van geschillen (zie ondermeer de paragrafen 5.8, 6.7 en 7.9).

8.4 Tenslotte acht de Raad het van belang dat in het voorstel alsnog een voorziening wordt getroffen voor een onafhankelijke toetsing van beslissingen als bedoeld in artikel 18, vierde en vijfde lid, artikel 24 en artikel 43 (zie de paragrafen 6.5, 6.6 en 7.10).

De Raad adviseert dit advies, eventueel voorzien van een reactie daarop van regeringswege, bekend te stellen aan de Rijksministerraad, de Nederlandse staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en de Staten zodat in het vervolg van het wetgevingsproces (in de fase van de opstelling van het Nader Rapport n.a.v. het advies over het wetsvoorstel van de Raad van State van het Koninkrijk en de opstelling van het verslag door de Staten) met zijn opmerkingen rekening kan worden gehouden.

De Secretaris,

mr. A. Braamskamp

De Voorzitter,

mr. F.M. d.l.S. Goedgedrag

Aan Hare Excellentie
de Gouverneur van Curaçao
Fort Amsterdam 1
Curaçao

RvA no. RA/51-20-RW

Onderwerp: Voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling) (zaaknummer 2020/042057)

Advies: Met verwijzing naar uw spoedadviesverzoek d.d. 18 november 2020 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 18 december 2020, bericht de Raad u als volgt.

I. Voortraject: het voorstel van rijkswet Caribische hervormingsentiteit in Aruba, Curaçao en Sint Maarten

1. Inleiding

De Raad heeft op 19 november 2020 een adviesverzoek ontvangen betreffende een voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling). Aan dat voorstel is vooraf gegaan een voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van de Caribische hervormingsentiteit in Aruba, Curaçao en Sint Maarten waarover de Raad op 31 juli 2020 advies (hierna: advies van 31 juli 2020) heeft uitgebracht.¹ Het voorstel van rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling moet beschouwd worden als een aanpassing van het eerder genoemde voorstel van rijkswet, nadat Curaçao en Nederland in augustus 2020 voor het eerst overleg hebben gevoerd dat gericht was op het bereiken van overeenstemming over het thans voorliggende voorstel van rijkswet. Het (aangepaste) voorstel van rijkswet houdt verband met het beroep van Curaçao op (financiële en personele) bijstand van Nederland op grond van artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) en moet in het licht worden gezien van de grote impact van de COVID-19 pandemie op Curaçao.

¹ Advies van de Raad met kenmerk RvA no. RA/24-20-RW.

2. Het advies van de Raad over de Caribische hervormingsentiteit

Het voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van de Caribische hervormingsentiteit in Aruba, Curaçao en Sint Maarten moest zijn grondslag vinden in artikel 38, tweede lid, van het Statuut. Een rijkswet die zijn grondslag vindt in artikel 38, tweede lid, van het Statuut is een consensusrijkswet. In het advies van 31 juli 2020 heeft de Raad zowel de procedure van totstandkoming van een consensusrijkswet (de voorwaarden voor consensus) alsook de inhoudelijke aspecten van dat eerdere voorstel van rijkswet getoetst. Ook de precaire financiële en sociaaleconomische situatie van het Land – het één en ander versterkt door de gevolgen van de COVID-19 pandemie - en de constatering dat voorgenomen structurele hervormingen door opeenvolgende regeringen nog niet (voldoende) zijn doorgevoerd, zijn in dat advies meermalen aan de orde gekomen.

In het advies van 31 juli 2020 heeft de Raad enerzijds geconcludeerd dat de procedure om te komen tot consensus niet juist doorlopen was en anderzijds dat het toen voorliggende concept van een voorstel van rijkswet – ingeval van integrale implementatie – ingrijpende staatsrechtelijke gevolgen zou hebben voor Curaçao. De Raad heeft in dat advies immers gesteld dat bepaalde autonome bevoegdheden van het Land en grondbeginselen van de democratische rechtsstaat door het bepaalde in dat voorstel van rijkswet deels aan Curaçao onttrokken of aangetast zouden worden. Op zich hoefde dat echter uit juridisch oogpunt gezien geen breekpunt te zijn. Immers, kunnen – gezien de strekking van artikel 38, tweede lid, van het Statuut - in een rijkswet waaraan consensus van partijen ten grondslag ligt, autonome bevoegdheden en grondbeginselen van de democratische rechtsstaat – ook die welke in de Staatsregeling gestalte krijgen – beperkt of aangetast worden. Ook daar heeft de Raad in zijn advies bij stilgestaan.

Gezien echter het belang van de autonome bevoegdheden en grondbeginselen van de democratische rechtsstaat die in dat voorstel van rijkswet aan de orde waren, heeft de Raad de regering op 31 juli 2020 geadviseerd om alleen dan tot consensus over de inhoud van dat voorstel van rijkswet te komen indien ten minste met de in dat advies van de Raad genoemde aandachtspunten rekening is gehouden, althans om voldoende waarborgen daarin op te nemen om de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat van Curaçao veilig te stellen.

De Raad heeft de regering bij die gelegenheid tevens geadviseerd bij het onderhandelen over de inhoud om te komen tot consensus over een eventuele rijkswet, er wel rekening mee te houden dat zij garanties moet kunnen bieden aan Nederland dat hetgeen overeengekomen wordt, ook daadwerkelijk wordt nagekomen, omdat het nu meer dan ooit van eminent belang is dat zonder enig uitstel structurele hervormingen worden doorgevoerd en positieve resultaten worden geboekt. In dat verband heeft de Raad de regering voorts geadviseerd om bij een eventuele overweging om niet in te stemmen met het voorstel van rijkswet, zoals het toen voorlag, in ieder geval in de afweging te betrekken in hoeverre Curaçao onder de huidige precaire financiële en sociaaleconomische situatie in staat is om op eigen kracht overeenkomstig artikel 43, eerste lid, van het Statuut zorg te dragen voor de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.

II. Het vervolgtraject: het voorstel van rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling

1. Achtergrond

Nederland heeft de door Curaçao verzochte liquiditeitssteun tot nu toe in tranches verleend en aan voorwaarden gekoppeld. Het voldoen aan de gestelde voorwaarden voor de tweede tranche liquiditeitssteun en het instemmen met het voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (hierna: het voorstel van rijkswet) met daaraan gekoppeld het landspakket bedoeld in artikel 5 van het voorstel van rijkswet, maken deel uit van het Nederlandse voorwaardenpakket voor verstrekking van de

derde tranche liquiditeitssteun aan Curaçao. Het voldoen aan deze voorwaarden (zoals opgenomen in het voorstel van rijkswet en het landspakket) is tevens voorwaardelijk voor het in aanmerking komen voor verdere liquiditeitssteun (vierde tranche en verder) en financiële investeringen en garanties.

2. De grondslag van het voorliggend voorstel van rijkswet en van het landspakket

Volgens de considerans vindt ook dit (aangepaste) voorstel van rijkswet zijn grondslag in artikel 38, tweede lid, van het Statuut. Het daaraan gekoppelde landspakket is een onderlinge regeling in de zin van artikel 38, eerste lid, van het Statuut en is op 2 november 2020 vastgesteld in een overeenkomst tussen de regering van Curaçao en de regering van Nederland. Deze overeenkomst kan, nadat partijen daarmee hebben ingestemd, schriftelijk worden gewijzigd en aangevuld. Zie punt 4 van bedoelde overeenkomst d.d. 2 november 2020 gevoegd bij het adviesverzoek (hierna: de overeenkomst).

III. Artikel 38 van het Statuut

1. Onderlinge regelingen en het bereiken van consensus

De landen van het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Koninkrijk) kunnen onderlinge regelingen treffen over alle onderwerpen die tot hun eigen aangelegenheden behoren (artikel 38, eerste lid, van het Statuut). In onderling overleg kan worden bepaald dat een dergelijke regeling en de wijziging daarvan bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur wordt vastgesteld (artikel 38, tweede lid, van het Statuut). Daarbij dient steeds – zowel in het geval van toepassing van het eerste lid als van het tweede lid van artikel 38 van het Statuut - sprake te zijn van overeenstemming, nadat daartoe overleg is geweest over de inhoud en - voor wat betreft het tweede lid van artikel 38 van het Statuut - de vorm waarin de onderlinge regeling gestalte krijgt. De Raad leidt in dit geval uit de bij het dossier gevoegde stukken en verklaringen daaromtrent van de minister-president van Curaçao tijdens verschillende persconferenties af dat Curaçao en Nederland over het voorliggende voorstel van rijkswet overleg gevoerd hebben gericht op het bereiken van consensus. Wel leidt de Raad uit bij het dossier gevoegde stukken af dat dat overleg kennelijk binnen de kaders diende plaats te vinden die de wezenlijke elementen niet aantasten van het voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van de Caribische hervormingsentiteit in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De Raad concludeert op basis hiervan dat de onderhandelingsruimte voor Curaçao tijdens deze overleg- en onderhandelingsrondes niet onbeperkt was.

Toch hebben partijen elkaar kunnen vinden en in elk geval over het landspakket, dat met het voorstel van rijkswet samenhangt, overeenstemming bereikt.

Wat het voorliggend voorstel van rijkswet zelf betreft, heeft de regering van Curaçao ermee ingestemd dat dit aan de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: Raad van State) ter advisering wordt voorgelegd. Het voorstel van rijkswet is daarmee in de formele wetgevingsprocedure gebracht. De Raad begrijpt hieruit dat partijen over de essentie van dat voorstel overeenstemming bereikt hebben,² zij het dat de regering van Curaçao uitsluitel over een aantal aspecten wenselijk acht en met dat doel een aantal vragen aan de Raad van State heeft laten voorleggen. Deze vragen houden met name verband met aspecten die de Raad van Advies al in zijn advies van 31 juli 2020 aan de orde heeft gebracht.

De regering heeft inmiddels ook de Staten kunnen inlichten over het voorliggende voorstel van rijkswet en het daarbij behorende landspakket en het gevoelen van de Staten ter zake kunnen

² Zie ook pagina 3, tweede tekstblok, eerste volzin, van de brief van 6 oktober 2020 (zaaknummer 2020/035899) van de minister-president gericht aan de voorzitter van de Staten: “Met het oog op het welzijn van de bevolking van Curaçao meent de regering dan ook, dat tot een gebalanceerd resultaat is gekomen om een samenwerking met Nederland aan te gaan”.

inwinnen. De Staten hebben de regering bij motie van 9 oktober 2020 “de noodzakelijke steun in de rug” verleend om de onderhandelingen op ambtelijk niveau af te ronden opdat op politiek niveau ingestemd kan worden met de inhoud van het landspakket en het voorliggende voorstel van rijkswet.

De Raad concludeert dat, in deze fase van de procedure voor totstandbrenging van de onderhavige rijkswet, de juiste weg is bewandeld om te komen tot een op consensus gebaseerde rijkswet. In elk geval blijkt uit de bij het dossier gevoegde stukken, het aangepaste voorstel van rijkswet maar ook uit de manier waarop de bij het voorstel van rijkswet behorende memorie van toelichting (hierna: de memorie van toelichting) nu is geredigeerd, dat Curaçao enige vorm van inspraak heeft gehad bij de voorbereiding van het voorliggende voorstel van rijkswet. Het is niet uitgesloten dat in het voorstel van rijkswet niet aan alle wensen van Curaçao tegemoet is gekomen. Mocht dit het geval zijn, is dit inherent aan het proces van onderhandelen en dus niet onbegrijpelijk.

2. Voortijdige beëindiging van een consensusregeling

a. De mogelijkheid van voortijdige beëindiging in artikel 45 van het voorstel van rijkswet

Artikel 45, tweede lid, van het voorstel van rijkswet bepaalt dat deze rijkswet zes jaar na het tijdstip van inwerkingtreding vervalt, tenzij deze door partijen na wederzijdse overeenstemming verlengd wordt.

Het derde lid van genoemd artikel bepaalt dat deze rijkswet voortijdig kan worden beëindigd. Daarbij is wel onderlinge overeenstemming tussen Curaçao en Nederland vereist.

Deze artikelonderdelen komen geheel overeen met het bepaalde in artikel 44 van het voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van de Caribische hervormingsentiteit in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, de voorloper van het onderhavige voorstel van rijkswet.

b. Het tussentijds wegvallen van consensus

In het advies van 31 juli 2020³ heeft de Raad opgemerkt dat rijkswetten die krachtens artikel 38, tweede lid, van het Statuut worden vastgesteld, voor hun totstandkoming maar ook voor hun verdere bestaan afhankelijk zijn van voortdurende consensus. In principe zou voortijdige beëindiging van een consensusrijkswet wanneer ter zake geen consensus meer is, dus op elk moment mogelijk moeten zijn. De Raad heeft in genoemd advies echter opgemerkt van oordeel te zijn dat de aard en de inhoud van de voorgenomen hervormingen en de daaraan gekoppelde investeringen in dit geval met zich meebrengen dat partijen voor een lange tijd verplicht aan elkaar gebonden zijn. Dat belet overigens niet dat de mogelijkheid tot beëindiging van een consensusrijkswet zodanig ingericht kan worden dat de partij die niet meer gebonden wenst te blijven, onder bepaalde voorwaarden toch uit die gebondenheid kan treden, zonder dat de andere partij met zijn uittreden ernstig benadeeld wordt.

In dit verband is ook de evaluatiebepaling, opgenomen in artikel 44 van het voorstel van rijkswet, van belang. Op grond van die bepaling zal een onafhankelijke evaluatiecommissie verslag uitbrengen en aanbevelingen doen betreffende de doeltreffendheid en de effecten van de Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling in de praktijk. Over de noodzaak om evaluatiemomenten en meetbare resultaten in het voorstel van rijkswet af te spreken heeft de Raad op pagina 11 van het advies van 31 juli 2020 geadviseerd. Immers, de Raad heeft in dat advies gesteld ervan uit te gaan dat het einddoel van het voorstel van rijkswet op een procesmatige wijze gerealiseerd zal worden en dat tijdens dat proces bijsturing noodzakelijk zal zijn. Daarvoor is nodig dat ijkpunten c.q. criteria van tevoren zijn vastgesteld.

³ Zie het advies van de Raad van 31 juli 2020, 4^e Voortijdige beëindiging van een consensusregeling” op pagina’s 6 en 7.

IV. Aandachtspunten bij het komen tot consensus over het voorstel van rijkswet

1. Inleiding

In het advies van 31 juli 2020 heeft de Raad de regering ook geadviseerd bijzondere aandacht te besteden aan een aantal aspecten dat van belang is bij het maken van afspraken met Nederland over de in het voorstel van rijkswet geregelde onderwerpen (al dan niet in de vorm van een consensusrijkswet). Naast het aspect van de voortijdige beëindiging van de samenwerking en de evaluatie van die samenwerking (zie hiervoor onder “2. Voortijdige beëindiging van een consensusregeling”) ging het in dat advies ook over de gelijkwaardigheid van de landen in het Koninkrijk en de medezeggenschap van Curaçao in en over de Caribische hervormingsentiteit (hierna: Caribische hervormingsentiteit) (lees nu: Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (hierna: COHO)), de noodzaak van het voorstel van rijkswet en de bevoegdheden van de Caribische hervormingsentiteit (in dit geval: van het COHO). Of en in welke mate naar het oordeel van de Raad met die aspecten in het voorliggende voorstel van rijkswet rekening gehouden is, volgt hierna.

2. Gelijkwaardigheid en medezeggenschap

Een van de uitgangspunten van het Statuut is de gelijkwaardigheid van de landen binnen het Koninkrijk. In het licht daarvan heeft de Raad in het advies van 31 juli 2020 geopperd dat niet alleen Nederland, maar ook Curaçao bij het voorstel van rijkswet, zeggenschap moet hebben in en over de Caribische hervormingsentiteit.

De leden van de Caribische hervormingsentiteit zouden benoemd worden door de Nederlandse Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: Minister BZK). Dat is ook voor de leden van het COHO het geval (artikel 8, vijfde lid, van het voorstel van rijkswet). Echter, anders dan bij de Caribische hervormingsentiteit zal ten minste één lid van het COHO aantoonbare affiniteit moeten hebben met het Caribische deel van het Koninkrijk (artikel 8, vierde lid, van het voorstel van rijkswet). Daarnaast zal met de Minister van Algemene Zaken van Curaçao overleg gevoerd worden over de invulling van de benoemingscriteria voor de leden van het COHO. Op die manier zal volgens de memorie van toelichting (pagina 28, vierde tekstblok) worden gewaarborgd dat de profielschets voor een vacature bij het COHO zoveel mogelijk aansluit bij wat nodig is voor het succesvol functioneren van het COHO in Curaçao.

In de memorie van toelichting wordt voorts gesteld dat van de Minister BZK verwacht wordt dat deze de Minister van Algemene Zaken van Curaçao raadpleegt over een voorgenomen benoeming, met het oog op het creëren van draagvlak hiervoor (pagina’s 6, vierde tekstblok en 28, vierde tekstblok). Bovendien wordt in artikel 8, zevende lid, van het voorstel van rijkswet uitdrukkelijk bepaald dat de leden van het bestuur van het COHO hun functie zonder last of ruggespraak uitoefenen. Dit houdt in dat zij hun functie in onafhankelijkheid van de regeringen van Curaçao en van Nederland behoren uit te oefenen.

Met betrekking tot het bedoelde overleg met en de raadpleging van de Minister van Algemene Zaken van Curaçao over de invulling van de gestelde benoemingscriteria wordt niet als voorwaarde gesteld dat deze tot een compromis moeten leiden tussen de verantwoordelijke Nederlandse en de Curaçaose ministers. Wel gaat de Raad uit het oogpunt van gelijkwaardige partners - en gezien de wens om het COHO succesvol te laten functioneren en om draagvlak te hebben voor een voorgenomen benoeming - ervan uit dat het standpunt van de Minister van Algemene Zaken van Curaçao daadwerkelijk meegenomen wordt in de besluitvorming.

3. Doel en noodzaak van het voorstel van rijkswet

Het voorstel van rijkswet beoogt volgens de considerans een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden (het COHO) in te stellen dat ondersteuning zal bieden bij het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare

overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie in Curaçao. Het COHO en de Minister van Algemene Zaken van Curaçao werken het landspakket nader uit in een uitvoeringsagenda. In de uitvoeringsagenda zijn projecten, programma's en maatregelen vervat die vereist zijn voor het bereiken van strategische beleidsdoelen. Ook de prioritering, prestatie-indicatoren, kritische succesfactoren en financieringsmethodiek dienen in de uitvoeringsagenda tot uitdrukking te komen (artikel 6 van het voorstel van rijkswet). Anders dan uit het oorspronkelijke voorstel van rijkswet kon worden afgeleid, leidt de Raad daaruit af dat de wijze en het tempo waarop aan de beoogde hervormingen gestalte zal worden gegeven, door het COHO en de regering van Curaçao samen bepaald zullen worden. Dit houdt in dat de regering van Curaçao en het COHO het eerst eens dienen te zijn over projecten en dergelijke die tot de beoogde hervormingen moeten leiden en de snelheid waarmee ze doorgevoerd moeten worden. *Uit de bij het dossier gevoegde stukken blijkt niet dat de regering op voorhand bezwaar heeft tegen het instellen van een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden. Indien dat wel het geval mocht zijn, zal de regering moeten kunnen aantonen dat Curaçao de beoogde hervormingen ook zonder een dergelijk orgaan kan bewerkstelligen en dat Curaçao daarbij ook zeker kan stellen dat de door Nederland beschikbaar gestelde financiële middelen - die enerzijds in de vorm van een lening, anderzijds in de vorm van investeringen en subsidies ter beschikking gesteld worden - zullen resulteren in het daadwerkelijk investeren, saneren en reorganiseren op verschillende beleidsterreinen.*

De Raad meent dat het in dat geval op de weg van de regering van Curaçao ligt om aan te tonen dat het instellen van het hiervoor bedoelde orgaan, althans van de gekozen structuur, niet proportioneel is met het doel dat gediend moet worden. Daarbij is het van belang dat de regering aangeeft welke garanties zij kan geven dat hetgeen overeengekomen zal worden, ook daadwerkelijk gedurende de looptijd van die overeenkomst c.q. onderlinge regeling zal worden nagekomen, zonder de thans in het voorstel van rijkswet geïncorporeerde garanties voor Nederland.

4. Bevoegdheden van het COHO

a. Inleiding

Artikel 4, tweede lid, van het voorstel van rijkswet bepaalt uitdrukkelijk dat het COHO geen bevoegdheden zal uitoefenen die aan een overheidsorgaan toekomen. De regering en de Staten van Curaçao kunnen hun bevoegdheden evenwel slechts uitoefenen met inachtneming van de in de Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling gemaakte afspraken. Vanuit dat opzicht bezien zullen bevoegdheden van de regering en van de Staten strikt genomen ook in dit gewijzigde voorstel van rijkswet, ingeperkt worden. Bij het inperken van die bevoegdheden c.q. de manoeuvreerruimte bij de uitoefening van die bevoegdheden is steeds van belang een afweging te maken tussen aan de ene kant hetgeen wordt ingeperkt en de mate waarin dat gebeurt (het verlies) en aan de andere kant datgene dat daartegenover staat (de winst). Belangrijk aspect hierbij is ook of de regering en de Staten aan bedoelde inperking zelf hebben meegewerkt (inspraak). In hoeverre het aangepaste voorstel van rijkswet desondanks voldoende waarborgen biedt om de bevoegdheden van de regering en de Staten van Curaçao ook onder die omstandigheden veilig te stellen, volgt hierna.

b. Het budgetrecht van de Staten

1°. Algemeen

Met het goedkeuren van een landsverordening tot vaststelling van de begroting van Curaçao voor een bepaald dienstjaar, wordt de regering door de Staten gemachtigd om de daarin begrote uitgaven te verrichten. Door de begrote uitgaven goed te keuren, keuren de Staten als het ware ook het daaraan gekoppelde voorgenomen beleid van de regering goed. Het moeten functioneren binnen de kaders van de Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling zwakt uiteraard direct of indirect de autorisatie-, sturings- en beleidsfunctie van een

begroting als een afgeleide van het budgetrecht van de Staten af. Belangrijk is dat bedoelde afzwakking zoveel mogelijk gemitigeerd wordt.

2°. Voldoende waarborgen?

- De uitwerking van het landspakket, samenspraak bij liquiditeitssteun en periodieke overeenkomsten

- Landspakket

Met het oog op de uitvoering van het landspakket kan de Minister BZK bepalen waaraan de financiële middelen die aan het COHO verstrekt zullen worden, besteed moeten worden (artikel 18, tweede lid, van het voorstel van rijkswet). In dat artikellid wordt expliciet een koppeling gemaakt met het landspakket. De projecten, programma's en maatregelen die vereist zijn voor het bereiken van strategische beleidsdoelen, genoemd in het landspakket, maar ook het tempo (prioritering) waarbinnen de in het landspakket opgenomen projecten moeten worden uitgevoerd en de financieringsmethodiek, worden door het COHO en de Minister van Algemene Zaken van Curaçao samen uitgewerkt in een uitvoeringsagenda (artikel 6 van het voorstel van rijkswet). De Raad gaat er daarom van uit dat het beleid van de regering van Curaçao, welke door de Staten, met de daaraan verbonden uitgaven, geaccordeerd zullen worden, zijn weerslag vindt in het landspakket en de uitvoeringsagenda die daarmee verband houdt.

In het voorstel van rijkswet wordt aldus - in tegenstelling tot het oorspronkelijke voorstel van rijkswet - uitdrukkelijk de medezeggenschap en daarmee ook de medeverantwoordelijkheid van Curaçao geregeld wat de uitvoering van het landspakket betreft.

- Liquiditeitssteun

Op pagina 32, eerste tekstblok, van de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de liquiditeitssteun gesteld dat een en ander in samenspraak met althans op basis van input en behoeftes van de Minister van Algemene Zaken van Curaçao zal plaatsvinden. Deze liquiditeitssteun dient ter dekking van de noodzakelijke uitgaven op de gewone dienst van de begroting van het land Curaçao (artikel 18, eerste lid, onderdeel b, van het voorstel van rijkswet) en zal in de vorm van een lening verstrekt worden.

- Financiële middelen

Over de hoogte en de aard van de financiële middelen sluit de Minister BZK overeenkomstig het derde lid van genoemd artikel periodiek een overeenkomst met de Minister van Algemene Zaken van Curaçao. Dit laatste heeft zowel betrekking op de financiële middelen die aan het COHO ter beschikking gesteld zullen worden ten behoeve van de uitoefening van zijn taken die gerelateerd zijn aan het landspakket, het verstrekken van subsidies en zijn deelname in aandelenkapitaal in privaatrechtelijke rechtspersonen, als op de liquiditeitssteun die het COHO aan Curaçao kan verstrekken.

Het ligt naar het oordeel van de Raad in de rede dat de Minister van Algemene Zaken van Curaçao het gevoel van de Staten inwint voordat met het COHO-afspraken gemaakt worden over de uitvoeringsagenda bedoeld in artikel 6 van het voorstel van rijkswet respectievelijk overeenkomsten met de Minister BZK als bedoeld in artikel 18 van het voorstel van rijkswet gesloten worden. Daarmee kan de inperking die mogelijk gemaakt wordt op bovenbedoelde autorisatie-, sturings- en beleidsfunctie van de begroting naar het oordeel van de Raad worden gemitigeerd.

- Projecten en programma's die het COHO initieert en de betrokkenheid van Curaçao

De hiervoor aangehaalde betrokkenheid van Curaçao bij het uitwerken van de uitvoeringsagenda van het landspakket lijkt het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van het voorstel van rijkswet enigszins te kunnen nuanceren. Immers, de regering van Curaçao

zou in principe niet verrast moeten kunnen worden door projecten en programma's die door het COHO zelf geïnitieerd, bevorderd en uitgevoerd worden, in elk geval niet die welke een publiek karakter hebben. Overigens heeft artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van het voorstel volgens de memorie van toelichting (pagina 13, laatste tekstblok) veeleer betrekking op projecten en programma's met een privaat karakter en niet in eerste instantie op die welke overheid gerelateerd zijn.

- *Verscherpt financieel toezicht: Minister van Algemene Zaken van Curaçao kan zienswijze geven*

De Raad constateert dat in het voorliggende voorstel van rijkswet de mogelijkheid om verscherpt financieel toezicht in te stellen op een deel of op alle uitgaven van Curaçao, ook die welke geen verband houden met het landspakket, ongewijzigd gebleven is ten opzichte van het eerdere voorstel van rijkswet. Wel zal de Minister van Algemene Zaken van Curaçao in tegenstelling tot het eerdere voorstel, in de gelegenheid worden gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen voordat het verscherpt financieel toezicht wordt ingesteld (artikel 35, derde lid, van het voorstel van rijkswet). De Raad veronderstelt dat daarmee – indien de Minister van Algemene Zaken het standpunt van Curaçao deugdelijk onderbouwd naar voren brengt - de rechtvaardiging van een in te stellen verscherpt financieel toezicht beter getoetst kan worden.

Kortom: de regering en de Staten van Curaçao moeten manoeuvreren binnen de kaders van het bepaalde in dit voorstel van rijkswet, althans hun prioriteiten daarmee in overeenstemming weten te brengen. De constatering dat de Staten geen absolute zeggenschap meer zullen hebben over de allocatie van door Nederland ter beschikking gestelde financiële middelen, inclusief de liquiditeitssteun die in de vorm van een lening verstrekt zal worden, is daarom zeker niet onjuist. Echter, door de Staten bijtijds te informeren en hun gevoelens steeds wanneer dit nodig is in te winnen, kan de Minister van Algemene Zaken van Curaçao bij het mede uitwerken van de uitvoeringsagenda en het sluiten van overeenkomsten als bedoeld in artikel 18 van het voorstel van rijkswet rekening houden met het gevoelens van de Staten.

Daarmee kan zoveel mogelijk voorkomen worden dat de Staten achteraf geconfronteerd worden met onderhandelingsresultaten of beslissingen, die onderdeel zijn geworden van een compromis dat mogelijk onder druk van de omstandigheden aanvaard wordt. Of dit voldoende zal zijn om de positie van de Staten te waarborgen, zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van de wisselwerking tussen de regering en de Staten en de mate van inspraak die Curaçao werkelijk zal hebben bij het uitwerken van de uitvoeringsagenda. Dit impliceert naar het oordeel van de Raad dat documenten waaruit relevante informatie voor de Staten kan blijken, niet te lang vanwege het eventuele vertrouwelijk karakter ervan, voor de Staten achtergehouden moeten worden.

c. De medewetgevende rol van de Staten

1°. Waarborging van de zeggenschap van de Staten

Hervormingen die op grond van het landspakket doorgevoerd moeten worden, houden op een groot aantal punten mede in dat daarvoor de wetgeving ter zake moet worden aangepast of dat nieuwe wetgeving moet worden ingevoerd. Betreft deze wetgeving een regeling op het niveau van een landsverordening, dan is daarvoor de medewerking van de Staten nodig.

Het is onwenselijk dat de Staten als medewetgever pas aan het einde van de ambtelijke voorbereiding van aan het landspakket gerelateerde onderwerpen, geconfronteerd worden met ontwerpen van landsverordeningen waarin deze onderwerpen uitgewerkt en geformaliseerd moeten worden. Ook in dit verband is het daarom van belang dat de Staten in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken worden en dat de regering het gevoelens van de Staten inwint voordat concrete afspraken gemaakt worden die achteraf zullen blijken niet op de steun van een meerderheid in de Staten te kunnen rekenen, althans waarover de Staten feitelijk geen ruimte meer hebben om van het voorgestelde in het ontwerp af te wijken.

2°. Voorhangprocedure

In onderdeel V. 5. “b. Het budgetrecht van de Staten” op pagina 13 van het advies van 31 juli 2020 heeft de Raad aandacht gevraagd om de nodige waarborgen te scheppen om te voorkomen dat de democratische controle door de Staten aan waarde inboet. Door de algemene formulering van het landspakket Curaçao (slechts in hoofdlijnen) en de mogelijkheid om het landspakket Curaçao naderhand te wijzigen of aan te vullen kan deze democratische controle onopgemerkt worden uitgehold, omdat de Staten daar formeel buiten staan. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen is in het advies van 31 juli 2020 voorgesteld om in het voorstel van rijkswet een zogenoemde voorhangprocedure op te nemen. Deze voorhangprocedure zou vooraf moeten gaan aan het vaststellen van het Landspakket Curaçao of een wijziging of aanvulling daarvan. Daarmee wordt ook zoveel mogelijk voorkomen dat de Staten achteraf geconfronteerd worden met onderhandelingsresultaten of beslissingen, die onderdeel zijn geworden van een compromis dat mogelijkterwijs onder druk van de omstandigheden aanvaard wordt.

De Raad adviseert de regering ook ten aanzien van het onderhavige voorstel van rijkswet de afweging te maken of een dergelijke voorhangprocedure moet worden opgenomen.

d. Democratische controle en ministeriële verantwoordelijkheid

1°. De zelfstandigheid van het COHO

Uit het voorstel van rijkswet blijkt dat het COHO feitelijk in volledige onafhankelijkheid van het Curaçaose bestuur kan opereren en dat de Staten van Curaçao geen rechtstreekse democratische controle op de taakvervulling door het COHO kunnen uitoefenen. Dit volgt onder andere uit het gegeven dat het COHO met betrekking tot de in het landspakket bepaalde onderwerpen zelf kan bepalen of en wanneer deze geïnitieerd, bevorderd of uitgevoerd moeten worden (artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van het voorstel van rijkswet). Bij wijze van voorbeeld wordt in de memorie van toelichting (pagina 4, derde tekstblok) aangegeven dat het COHO zelf kan besluiten om een bepaald economisch project op te starten of om een als voorwaarde overeengekomen hervorming op een bepaalde wijze vorm te geven.

2°. De zelfstandigheid van het COHO ingekaderd in samenhang met ministeriële verantwoordelijkheid

In de memorie van toelichting wordt op pagina's 15, laatste tekstblok en 16, eerste tekstblok, benadrukt dat de beoordelingsruimte van het COHO om projecten en maatregelen in gang te zetten in principiële zin begrensd is door het doel van zijn instelling (artikel 3) en door de afspraken tussen Nederland en Curaçao in het landspakket (artikel 5, eerste lid). Daarmee moet volgens de memorie van toelichting gewaarborgd zijn dat het COHO zich niet begeeft op autonome beleidsterreinen, wanneer een dergelijk optreden niet voorafgaand daaraan democratisch is gesanctioneerd. Uitgangspunt van het stelsel dat met het voorliggend voorstel van rijkswet en het landspakket in het leven wordt geroepen, is volgens de memorie van toelichting voorts dat op een fundamenteel niveau voorspelbaar moet zijn waartoe de landsorganen en overheidsbedrijven van Curaçao verzocht kunnen worden hun bevoegdheden in te zetten. Bovendien geldt volgens de memorie van toelichting (pagina 16, tweede tekstblok) dat van een landsorgaan dat door een bevoegdheidsovertreding van het COHO getroffen wordt, niet verwacht kan worden dat hij in een dergelijke situatie aan een project of maatregel meewerkt.

Ten aanzien van projecten als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van het voorstel van rijkswet geldt dat het COHO in beginsel niet zal starten met of anderszins zal deelnemen in een project op deze grondslag, zonder eerst overleg te hebben gevoerd met de minister van Curaçao op wiens beleidsterrein dat project ligt (artikel 26 en de memorie van toelichting pagina 16, derde tekstblok). Deze minister dient op hoofdlijnen reeds te hebben ingestemd met zo'n project, maar zal volgens de memorie van toelichting, indien een project aan publieke belangen raakt, ook over de uitvoering hiervan willen meepraten.

Het COHO kan beleidskeuzes maken die op het beleids- en werkterrein van een minister van Curaçao liggen. Echter, Curaçao en Nederland hebben reeds overeenstemming bereikt over de inhoud van het landspakket. Het lijkt daarom voor de hand te liggen dat in het landspakket in algemene zin reeds met het regeringsbeleid rekening gehouden is.⁴ Bovendien wordt de beoordelingsruimte van het COHO door dat landspakket begrensd en krijgt de Minister van Algemene Zaken van Curaçao in dit aangepaste voorstel van rijkswet inspraak bij het nader uitwerken van het landspakket (artikel 6 van het voorstel van rijkswet).

Zoals aangegeven in het advies van 31 juli 2020 wordt algemeen aangenomen dat een minister alleen verantwoordelijk kan worden gehouden als hij ook de bevoegdheden heeft om die verantwoordelijkheid waar te maken: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid.⁵ Het uitgangspunt blijft om deze reden dat een minister van Curaçao alleen verantwoordelijk kan worden gehouden als hij ook de bevoegdheden heeft om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Hoe minder bevoegdheden en zeggenschap de minister overhoudt nadat aan de artikelen 4, eerste lid en 22, eerste lid, van het voorstel van rijkswet uitvoering is gegeven, hoe minder het voor de hand ligt dat de minister zich voor de Staten kan verantwoorden voor zaken die weliswaar binnen zijn ministerie uitgevoerd worden, maar die buiten hem om en zonder enige aansturing of mogelijkheid van beïnvloeding van zijn kant plaatsvinden. Bij de nadere uitwerking van het landspakket zal door Curaçao daarom getracht moeten worden het betrokken regeringsbeleid nader te concretiseren en dit zoveel mogelijk in de uitvoeringsagenda (artikel 6 van het voorstel van rijkswet) en in het plan van aanpak waarover met Curaçao overleg zal worden gevoerd (artikel 22 van het voorstel van rijkswet) tot uitdrukking te doen komen. De regering van Curaçao zal daarbij uiteraard actief moeten participeren aan overlegsessies en haar standpunten goed onderbouwd kracht moeten bijzetten zodat die het COHO, respectievelijk Nederland kunnen overtuigen. Voor een optimale participatie aan bedoelde overlegtrajecten is van belang dat de regering gedegen ondersteuning krijgt van de betrokken beleidsministeries.

V. Inhoudelijke opmerkingen

1. Het voorstel van rijkswet

a. Het COHO als projectuitvoerder versus het COHO als toezichthouder (artikel 4)

Het COHO kan op grond van onderdeel b van het eerste lid van artikel 4 van het voorstel van rijkswet zelf (nieuwe) projecten initiëren, bevorderen en uitvoeren. Volgens onderdeel a van het eerste lid van hetzelfde artikel heeft het COHO tevens tot taak het houden van toezicht op de ontwikkeling en uitvoering van projecten. Het COHO kan met andere woorden zowel projectuitvoerder als toezichthouder op dezelfde projecten zijn.⁶ De Raad is van oordeel dat hiermee geen rekening is gehouden in het voorstel van rijkswet en acht dit niet gewenst.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 4 van het voorstel van rijkswet aan te laten passen.

b. Belangenverstrengeling en onpartijdigheid (artikel 7)

In het tweede lid van artikel 7 van het voorstel van rijkswet wordt geregeld dat het COHO en het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna: Cft) een samenwerkingsprotocol vaststellen. Volgens de toelichting op dit artikel is dit om te voorkomen dat deze twee organisaties in elkaars vaarwater komen waardoor een effectieve en efficiënte taakuitoefening door beiden wordt belemmerd. Het Cft heeft immers op grond van het eerste en tweede lid van

⁴ In de brief d.d. 3 november 2020 (zaaknummer 2020/039435) van de Minister-President aan de Staten (pagina 2, vierde tekstblok) wordt aangegeven dat de inhoudelijke elementen van het Groeiakkoord die zien op de benodigde structurele hervormingen meegenomen zijn in (de uitwerking van) het Landenpakket Curaçao.

⁵ Pagina 15, onderdeel "V.5.1°". De ministeriële verantwoordelijkheid".

⁶ Ook in het advies van 31 juli 2020 heeft de Raad geadviseerd om de taken van de Caribische hervormingsentiteit als projectuitvoerder en tegelijkertijd als toezichthouder te verduidelijken (zie onderdeel V.5. c. "De entiteit als projectuitvoerder versus de entiteit als toezichthouder (artikel 4)" op pagina 17).

artikel 35 van het voorstel van rijkswet een adviseringsrol in het proces tot het instellen van verscherpt financieel toezicht en, indien ingesteld, bij de uitvoering daarvan. Uit het voorstel van rijkswet en de memorie van toelichting volgt niet op welke wijze de onpartijdigheid van het Cft gewaarborgd zal worden en (de schijn)belangenverstremgeling voorkomen zal worden.⁷

De Raad vraagt aandacht voor het bovenstaande.

c. Benoembaarheid van leden (artikel 8)

Artikel 8 van het voorstel van rijkswet gaat over de samenstelling van het COHO, de benoembaarheid van de leden en de besluitvorming. De Raad mist in dit voorstel van rijkswet regels over een drietal onderwerpen met betrekking tot de benoembaarheid van de leden van het COHO dat niet in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen voorkomt maar dat naar zijn oordeel regeling behoeft en niet overgelaten kan worden aan het in artikel 10 van het voorstel van rijkswet genoemde bestuursreglement:⁸

- regels met betrekking tot de benoemingsvereisten voor de leden. Hierbij gaat het om onder meer de nationaliteit, leeftijd, woonplaats en een profielschets.
- regels over de bloed- en aanverwantschap, huwelijkse status of de status van (geregistreerd) partnerschap tussen leden onderling. Hierbij gaat het om de graad van bloed- of aanverwantschap en het verbod op het bestaan van een huwelijk of partnerschap tussen leden.
- de vervanging van de voorzitter bij belet of ontstentenis.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het voorstel van rijkswet aan te laten vullen.

d. Incompatibiliteiten (artikel 9)

In artikel 9 van het voorstel van rijkswet worden de incompatibiliteiten van de leden van het COHO geregeld. De Raad is van oordeel dat in onderdeel i van dit artikel ook de kinderombudsman opgenomen moet worden.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande onderdeel i van artikel 9 van het voorstel van rijkswet te laten aanpassen.

e. Het jaarverslag en de uitvoeringsrapportage (artikelen 16 en 17)

1°. *De term “het bestuur”*

Het jaarverslag van het COHO dient volgens het eerste lid van artikel 16 van het voorstel van rijkswet aan het bestuur en aan de Staten van Curaçao te worden gezonden. Door in dit artikellid “het bestuur” te schrijven wordt de indruk gewekt dat het jaarverslag van het COHO naar het bestuur van het COHO zelf gestuurd moet worden, aangezien in artikel 1 van het voorstel van rijkswet de term “bestuur” wordt gedefinieerd als “het bestuur van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling, bedoeld in artikel 8”. Volgens de Raad dient deze discrepantie in het eerste lid van artikel 16 opgeheven te worden.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 16 van het voorstel van rijkswet aan te laten passen.

2°. *Termijn*

Volgens het tweede lid van artikel 16 van het voorstel van rijkswet wordt de Minister van Algemene Zaken van Curaçao in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen. De Raad mist in het voorstel van rijkswet een termijn waarbinnen de Minister van

⁷ Zie het advies van de Raad van 31 juli 2020, onderdeel VI.1e. “Belangenverstremgeling en (on)partijdigheid (artikelen 6 en 33) op pagina’s 17 en 18.

⁸ Zie het advies van de Raad van 31 juli 2020, subparagraaf 2°. “Benoembaarheid” van § f. “De samenstelling van de entiteit (artikel 7)” op pagina 18. Ten aanzien van deze drie onderwerpen kan als voorbeeld de artikelen 4, 9 en 14 van de Landsverordening Raad van Advies worden gebruikt.

Algemene Zaken van Curaçao moet reageren. Aangezien in de toelichting op dit artikel wordt aangegeven dat de inhoud van een jaarverslag normaal gesproken de grondslag vormt voor de toepassing van de bevoegdheid van de Nederlandse ministerraad op grond van artikel 18 om de ter beschikkingstelling van financiële middelen geheel of gedeeltelijk op te schorten of stop te zetten, is het van belang dat de desbetreffende minister voldoende tijd krijgt om te reageren. Ook ten aanzien van het geven van gelegenheid aan de Minister van Algemene Zaken van Curaçao om op grond van het tweede lid van artikel 17 van het voorstel van rijkswet zijn zienswijze te geven over de uitvoeringsrapportage ontbreekt een (redelijke) termijn. *De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de artikelen 16, tweede lid en 17, tweede lid, van het voorstel van rijkswet aan te laten passen.*

3°. *Het verzenden van het jaarverslag*

Voorts wordt in de toelichting op artikel 16 van het voorstel van rijkswet aangegeven dat het jaarverslag naar de Staten-Generaal en de ministerraad van Curaçao zal worden toegestuurd. De Raad ziet dit echter niet terug in artikel 16 van het voorstel van rijkswet. *De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 16 van het voorstel van rijkswet aan te laten passen.*

f. Middelen ter beschikking van het COHO (artikel 18)

1°. *De gevolgen van het gestelde in het jaarverslag of de uitvoeringsrapportage*

Volgens het vierde lid van artikel 18 van het voorstel van rijkswet kan de Minister BZK in overeenstemming met de ministerraad van Nederland beslissen om het ter beschikking stellen van financiële middelen aan het COHO met betrekking tot Curaçao geheel of gedeeltelijk op te schorten of stop te zetten. Dit kan volgens het artikellid gebeuren indien het COHO in het jaarverslag (artikel 16) of in een uitvoeringsrapportage (artikel 17) constateert dat Curaçao zich onvoldoende inspant om de verplichtingen na te komen die bij of krachtens de onderhavige rijkswet op Curaçao rusten. De Raad mist in de memorie van toelichting een uiteenzetting op welke wijze omgegaan zal worden met de gevolgen van het opschorten of stopzetten van de financiële steun met betrekking tot Curaçao.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de memorie van toelichting aan te laten passen.

2°. *Zwaarwegend belang*

In het vijfde lid van artikel 18 van het voorstel van rijkswet wordt kortgezegd bepaald dat de ministerraad van Nederland door tussenkomst van de Minister BZK financiële middelen geheel of gedeeltelijk kan opschorten of stopzetten indien een zwaarwegend belang dit vergt. In de toelichting op dit artikellid wordt slechts aangegeven dat dit zwaarwegend belang niet alleen door een puur Nederlands belang kan worden gevormd maar dat het tevens ingegeven moet zijn door de omstandigheden binnen Curaçao of binnen het Koninkrijk in bredere zin. De Raad is van oordeel dat met betrekking tot dit zwaarwegend belang een uitgebreidere toelichting gewenst is in de memorie van toelichting, waarin bijvoorbeeld ingegaan wordt op de soorten gevallen of gronden die een zwaarwegend belang als bedoeld in artikel 18, vijfde lid, zouden kunnen opleveren.⁹

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de memorie van toelichting aan te laten passen.

⁹ In subparagraaf 4°. “Zwaarwegend belang” van § i. “De financiële middelen (artikel 17)” op pagina 20 van het advies van de Raad van 31 juli 2020 heeft de Raad verzocht om een uitgebreidere toelichting van het zwaarwegend belang.

3°. Termijn

Volgens het zesde lid van artikel 18 van het voorstel van rijkswet wordt de Minister van Algemene Zaken van Curaçao in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen voordat besloten wordt om de financiële middelen aan het COHO ten aanzien van Curaçao op te schorten of stop te zetten. De Raad mist in het voorstel van rijkswet een termijn waarbinnen de Minister van Algemene Zaken van Curaçao moet reageren.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 18, zesde lid, van het voorstel van rijkswet aan te laten passen.

g. Weigeringsgronden ten aanzien informatie-uitwisseling (artikel 20)

Artikel 20 van het voorstel van rijkswet regelt onder meer de informatie-uitwisseling tussen het COHO en de overheidsorganen en overheidsbedrijven van Curaçao. Volgens de toelichting op dit artikel zijn er grenzen aan deze informatie-uitwisseling die gelegen zijn in de grondrechten, zoals beschermd in internationale mensenrechtenverdragen waaraan het Koninkrijk is gebonden. De Raad is van oordeel dat de weigeringsgronden die een begrenzing leggen aan de informatie-uitwisseling in de tekst van het voorstel van rijkswet opgenomen moeten worden.¹⁰

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 20 van het voorstel van rijkswet te laten aanpassen.

h. Het geven van een aanwijzing ten aanzien van programma's (artikelen 26 en 28)

Volgens onderdeel a van artikel 26 van het voorstel van rijkswet kan het COHO-projecten en programma's ontwikkelen en beheren. In artikel 28 van dit voorstel van rijkswet wordt bepaald dat de Minister BZK een aanwijzing aan het COHO kan geven met betrekking tot het initiëren, bevorderen en uitvoeren van projecten. Het is niet duidelijk of de Minister BZK ook de bevoegdheid zou moeten hebben om het COHO aanwijzingen te geven met betrekking tot het initiëren, bevorderen en uitvoeren van programma's.

De Raad vraagt aandacht voor het bovenstaande.

i. Bezwaar en beroep (artikelen 29 en 33)¹¹

1°. Bestuurlijke heroverweging

Artikel 29 van het voorstel van rijkswet gaat over onder meer het verstrekken van subsidies door het COHO aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen met inbegrip van overheidsbedrijven. Volgens het derde lid van dat artikel is titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing op de verstrekking van bedoelde subsidies. In het vierde lid van artikel 33 van het voorstel van rijkswet is het volgens de Raad de bedoeling geweest dat de hoofdstukken 2, 3, 5 en 6 van de Landsverordening administratieve rechtspraak van Curaçao van overeenkomstige toepassing worden verklaard op deze subsidie-beschikkingen.¹² Vanwege het feit echter dat hoofdstuk 4 van deze landsverordening en de hoofdstukken 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing worden verklaard op subsidie-beschikkingen, komt de Raad tot de conclusie dat bestuurlijke heroverweging niet mogelijk is. De Raad is van oordeel dat in het kader van de rechtsbescherming het mogelijk gemaakt moet worden dat de aanvrager van een subsidie een bezwaarschrift mag indienen bij het COHO dan wel dat beroep op een administratieve rechter open moet staan. Indien dit niet gewenst is, dan moet uit de memorie van toelichting blijken om welke reden bestuurlijke

¹⁰ In subparagraaf 1°. "Weigeringsgrond" van § j. "Informatieverstrekking (artikel 19)" op pagina 20 van het advies van 31 juli 2020 heeft de Raad verzocht om de bedoelde weigeringsgronden in de tekst van het voorstel van rijkswet op te nemen.

¹¹ Zie het advies van de Raad van 31 juli 2020, subparagraaf 2°. "Bestuurlijke heroverweging" van § m. "Subsidies (artikelen 28 en 32)" en § n. "Bezwaar en beroep (artikel 32)" op pagina 22.

¹² De Landsverordening administratieve rechtspraak kent geen hoofdstukken III, IV en V. Vergelijk artikel 32, vierde lid, van het voorstel van rijkswet Caribische hervormingsentiteit Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

heroverweging ten aanzien van de subsidie-beschikkingen in het voorstel van rijkswet niet mogelijk is.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het voorstel van rijkswet en, indien daartoe aanleiding bestaat, de memorie van toelichting te laten aanpassen.

2°. Het uitblijven van een beschikking

In artikel 33 van het voorstel van rijkswet wordt de rechtsbescherming ten aanzien van de subsidie geregeld. Uit de eerste volzin van de toelichting op dit artikel volgt dat ook tegen de afwijzing van een beschikking beroep openstaat bij het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao. De Raad is van oordeel dat de mogelijkheid om beroep tegen een afwijzende beschikking aan te tekenen niet in de memorie van toelichting maar in het voorstel van rijkswet opgenomen moet worden.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 33 van het voorstel van rijkswet te laten aanpassen.

3°. De term “administratief beroep”

Uit de laatste volzin van de toelichting op artikel 33 van het voorstel van rijkswet volgt dat het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba regels zal hanteren die in de Landsverordeningen van Curaçao zijn opgenomen over “het administratief beroep”. Administratief beroep is beroep op een hoger bestuursorgaan na bezwaar bij hetzelfde bestuursorgaan. Administratief beroep is op grond van de Landsverordening administratieve rechtspraak van Curaçao niet meer mogelijk.¹³ Beroep instellen geschiedt bij de bestuursrechter en daarop is wel hoger beroep mogelijk.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de toelichting op artikel 33 van het voorstel van rijkswet aan te laten passen.

j. Verscherpt financieel toezicht (artikelen 35, 36 en 41)

1°. Samenvatting van bevoegdheden

In de artikelen 35 tot en met 42 van het voorstel van rijkswet wordt het instellen van verscherpt financieel toezicht geregeld.¹⁴ Het verscherpt financieel toezicht zal volgens het eerste lid van artikel 35 van het voorstel van rijkswet uitgeoefend worden door het Cft. Het Cft treedt op grond van de artikelen 13 en 20 van de Rft ook als adviseur op ten aanzien van het voornemen tot het geven van een aanwijzing door de RMR. In de praktijk kan aldus volgens de Raad een samenvatting van bevoegdheden voorkomen. Duidelijk dient te worden gemaakt op welke wijze hiermee omgegaan zal worden en welke bevoegdheid in een dergelijk geval voorrang heeft.

De Raad vraagt aandacht hiervoor.

2°. Andere juridische grenzen

In de toelichting op artikel 36 van het voorstel van rijkswet wordt aangegeven dat er naast mogelijke strijdigheid met de Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling, de Rft of de eigen begroting, ook andere juridische grenzen kunnen zijn waaraan het Cft kan toetsen. Het is niet duidelijk welke andere juridische grenzen hiermee bedoeld worden.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de toelichting op artikel 36 van het voorstel van rijkswet aan te laten passen.

¹³ Zie M.E.B. Haseth, L.J.J. Rogier en J. Sybesma, Landsverordening administratieve rechtspraak Curaçao, Boom Juridisch, Den Haag 2016, tweede druk, p. 208.

¹⁴ De Raad heeft in onderdeel VI.1.o. “De Rft versus de Rijkswet Caribische hervormingsentiteit (artikelen 33 en 34)” op pagina’s 23 en 24 van zijn advies van 31 juli 2020 opmerkingen gemaakt ten aanzien van het instellen van verscherpt financieel toezicht.

3°. *Beëindiging*

Uit het eerste lid van artikel 41 van het voorstel van rijkswet volgt dat het verscherpte financieel toezicht op advies van het Cft door het COHO onderscheidenlijk door de Minister BZK kan worden beëindigd. De Raad is van oordeel dat het COHO niet bevoegd zou moeten zijn om een door de Minister BZK, op grond van het tweede lid van artikel 35 van het voorstel van rijkswet, ingestelde verscherpte financieel toezicht te beëindigen.¹⁵

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 41 van het voorstel van rijkswet aan te laten passen.

k. Kroonberoep (artikel 42)

1°. *Geen beroep maar bezwaar*

In artikel 42 van het voorstel van rijkswet wordt het kroonberoep geregeld tegen het besluit om verscherpt financieel toezicht in te stellen. Volgens de Raad is dit kroonberoep, alsmede het kroonberoep geregeld in artikel 26 van de Rft, geen beroepsprocedure. Het is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht van Nederland een bezwaarprocedure aangezien hetzelfde orgaan dat aanvankelijk een oordeel heeft gegeven, te weten de Koning in zijn hoedanigheid van hoofd van het Koninkrijk, ook een eindoordeel zal geven over het bezwaar van de regering van een land. De Koning zal met andere woorden in zijn Koninklijk besluit op het beroep van een Landsregering een oordeel moeten uitspreken over zijn eigen eerdere Koninklijk besluit waarin verscherpt financieel toezicht is ingesteld. Aangezien de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk de facto niet in een gelijke of gelijkwaardige verhouding tot de RMR staan, is de aanwezigheid van een rechterlijke beoordeling bij conflicten tussen deze landen en de Koninkrijksregering van cruciaal belang. Juist vanwege de samenvaal van Nederlandse en Koninkrijksinstellingen is volgens de Raad de ideale situatie dat conflictbeslechting ver wordt gezet van de betrokken regeringen, waaronder de Koninkrijksregering, en in handen wordt gelegd van een onafhankelijke rechterlijke instantie ter waarborging van de nodige (schijn van) (on)partijdigheid. De Raad is, zoals reeds in zijn voorgaande adviezen is aangegeven¹⁶, van oordeel dat al het nodige gedaan moet worden voor het instellen van een onafhankelijke instantie ter beslechting van geschillen tussen de landen van het Koninkrijk.

De Raad adviseert de regering artikel 40 van het voorstel van rijkswet met inachtneming van het bovenstaande te laten wijzigen.

2°. *Termijnen*

Volgens het eerste lid van artikel 42 van het voorstel van rijkswet staat tegen het besluit tot het opleggen van verscherpt financieel toezicht binnen veertien dagen beroep open bij de RMR. Op grond van het eerste lid van artikel 26 van de Rft staat beroep open gedurende dertig dagen. Het is niet duidelijk om welke reden er een verschil bestaat in de termijnen voor het aantekenen van bedoelde beroepen in de Rft en het voorstel van rijkswet.

De Raad vraagt aandacht hiervoor.

l. Evaluatie (artikel 44)

In artikel 44 van het voorstel van rijkswet wordt de evaluatie van de rijkswet geregeld. Een evaluatiecommissie zal op grond van het vierde lid een verslag uitbrengen aan de RMR. Dit verslag zal op grond van het eerste lid aan de vertegenwoordigende lichamen van Nederland en

¹⁵ Zie het advies van de Raad van 31 juli 2020, onderdeel p. "Beëindiging van het verscherpte financiële toezicht (artikel 39)" op pagina 24.

¹⁶ Zie het advies van 31 juli 2020 met kenmerk RvA no. RA/24-20-RW, § q. "Kroonberoep (artikel 40)" op pagina 25, het advies d.d. 22 maart 2017, met kenmerk RvA no RA/02-17-RW, over het voorstel van een rijkswet tot invoering van een geschillenregeling in het Koninkrijk (Rijkswet Koninkrijksgeschillen), met zaaknummer 2017/1315 en het advies d.d. 10 december 2018, met kenmerk RvA no. RA/38-18-RW, over een voorstel van een rijkswet houdende voorzieningen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen (Rijkswet Koninkrijksgeschillen), met zaaknummer 2018/050699.

Curaçao worden gestuurd. De Raad is van oordeel dat dit verslag ook aan de regering van Curaçao als belanghebbende gezonden zou moeten worden.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 44 van het voorstel van rijkswet te laten aanpassen.

2. De memorie van toelichting

Het aantal landspakketten

Het is de Raad opgevallen dat in het voorstel van rijkswet en de memorie van toelichting op meerdere plekken gesproken wordt van “landspakketten”. Als voorbeeld wordt met name verwezen naar § 3. “Werkwijze” op pagina’s 8 en 9 van de memorie van toelichting. Het is niet duidelijk of het de bedoeling is om slechts één landspakket te hebben of dat het tegelijkertijd overeenkomen van meerdere landspakketten mogelijk is.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het voorstel van rijkswet en de memorie van toelichting aan te laten passen.

3. Het Landspakket

a. Financiële gevolgen voor de overheid

Vanwege de hedendaagse sociaal-maatschappelijke en financieel-economische situatie in Curaçao zijn hervormingen dringend nodig. Volgens de Raad wordt terecht in de memorie van toelichting vermeld dat de economie en de overheidsfinanciën sinds het bestaan van het land Curaçao per 10 oktober 2010, fragiel zijn. Met het uitbreken van de COVID-19 pandemie, waarvan de gevolgen op Curaçao sinds maart 2020 in extreme mate voelbaar zijn, is de algehele situatie op Curaçao dermate verslechterd dat zonder liquiditeitssteun van Nederland – die sinds april 2020 beschikbaar is gekomen – , Curaçao op korte termijn niet in staat zou zijn de overheidstaken naar behoren uit te voeren. Volgens de Raad is Curaçao om tal van redenen niet in staat (geweest) om op eigen kracht de noodzakelijke hervormingen door te voeren teneinde de economie op orde te krijgen.

Thans worden hervormingen voorbereid die onder auspiciën van het COHO zullen worden uitgevoerd. Ten aanzien van de bekostiging van de hervormingen wordt in het landspakket vermeld (pagina 4 – tweede alinea) dat de dekking voor hervormingen en investeringen in principe op de eigen begroting van Curaçao gevonden dient te worden.

In een andere passage, namelijk in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting (pagina’s 6 en 7) wordt aangegeven dat het COHO de komende zes jaar over de nodige financiële middelen moet kunnen beschikken, onder andere gezien het feit dat Curaçao bij de ontwikkeling en uitvoering van de hervormingsprogramma’s naar verwachting geconfronteerd wordt met een gebrek aan middelen (financieel en materieel), capaciteit en voldoende (gekwificeerd) personeel. Volgens de Raad sluit het geconstateerde met betrekking tot de middelen goed aan bij de Curaçaose realiteit, dit gegeven het feit dat de laatste jaren op advies van het Cft, omwille van steeds terugvallende overheidsinkomsten, reeds flink is bezuinigd op de overheidsbegroting die structureel tekorten heeft vertoond.

Gezien het feit dat de regering zich gecommitteerd heeft aan het uitvoeren van de hervormingen is volgens de Raad door de overheid - ondanks de precaire stand van de overheidsfinanciën - de bereidheid uitgesproken voor het naar vermogen dragen van c.q. delen in de aan de hervormingen verbonden kosten. De kwantificering van de aan Curaçao toe te rekenen kosten zal pas gestalte krijgen nadat de hervormingen gedegen geconcretiseerd zijn en een verdeling van de verwachte kosten overeengekomen is tussen het COHO en Curaçao.

Hoe hoog deze kosten zullen zijn en hoe de spreiding hiervan over de verschillende jaren in de periode 2021-2027 zal plaatsvinden, kan volgens de Raad derhalve in deze fase nog niet in kaart worden gebracht.

Evident is volgens de Raad dat - gegeven de huidige stand van de overheidsfinanciën - het een grote uitdaging wordt als omvangrijke kosten binnen de begroting zullen moeten worden

opgevangen. *Gelet op de verantwoordelijkheid van de regering en het momentum dat thans bestaat als resultante van de tot nu toe geleverde inspanningen door beide partijen (Curaçao en Nederland) wordt de regering geadviseerd alvast te anticiperen op aan te wijzen dekking in de aan de Staten aangeboden ontwerpbegroting voor het dienstjaar 2021. In ieder geval geeft de Raad de regering in overweging zich optimaal in te zetten opdat het vertrouwen in de overheid blijft behouden en door het COHO de bereidheid wordt getoond de tekortschietende middelen aan te vullen opdat de hervormingen conform planning met goed gevolg kunnen worden afgerond.*¹⁷

b. Succes-indicatoren

Volgens artikel 3 van het voorstel van rijkswet heeft het COHO ten behoeve van het welzijn van de bevolking van Curaçao tot doel om te bevorderen dat hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding die daarvoor nodig is.

Zoals de doelen in het landspakket thans zijn geformuleerd, rijst volgens de Raad¹⁸ de vraag hoe bij een evaluatie gemeten zal worden of de vooraf vastgestelde doelen in voldoende mate gerealiseerd zijn. In dit verband is het volgens de Raad relevant vooraf een nulmeting te doen en normen vast te stellen opdat bij evaluaties in de toekomst handvatten bestaan voor de meting van de mate waarin doelen zijn gerealiseerd. Derhalve is het volgens de Raad zaak om de doelen die worden nagestreefd met het instellen van de entiteit – zoals duurzaam houdbare overheidsfinanciën, het versterken van de weerbaarheid van de economie, enz. en de invloed van deze doelen op het welzijn van de bevolking - zoveel als mogelijk te koppelen aan normen en deze normen zo concreet mogelijk langs het SMART-principe te formuleren.

De Raad vraagt de aandacht van de regering hiervoor.

c. Opschorting steunverlening

Het COHO kan de in artikel 21 van het voorstel van rijkswet bedoelde steunverlening geheel of gedeeltelijk opschorten onder de in artikel 24, eerste lid, en artikel 40, eerste lid, genoemde gevallen. De Raad wenst erop te wijzen dat indien het COHO over moet gaan tot gehele of gedeeltelijke opschorting van de steunverlening dit gepaard kan gaan met (aanzienlijke) verspilling van schaarse middelen en het tot dan opgebouwde momentum teniet zal doen, waarmee vooral schade zal worden berokkend aan de zijde van Curaçao. *Om deze zeer ongewenste situatie te vermijden wordt de regering geadviseerd – desnoods middels een intern bewustwordingstraject – bij de overheidsdiensten en overheidsbedrijven van Curaçao, het belang van een optimale samenwerking met het COHO te benadrukken opdat hiermee de kans op succes bij het behalen van de beoogde doelen kan worden vergroot.*

d. Kosten en effectiviteit publieke sector

In het landspakket wordt in onderdeel “B. Kosten en effectiviteit publieke sector” (pagina 5) – vermeld dat de maatregelen gericht op verlaging van salarissen en versoering van arbeidsvoorwaarden in de publieke sector tot doel hebben de public wage bill (loonkosten) in lijn te brengen met het Caribisch gemiddelde van 10 procent van het Bruto Binnenlands Product (hierna: BBP), rekening houdend met landspecifieke factoren.

Ten aanzien van dit doel kan worden vermeld dat uit het voorstel van rijkswet niet op te maken is welke loonkosten de public wage bill allemaal omvat. Indien de public wage bill alleen de

¹⁷ Zie ook het advies van de Raad inzake de ontwerpbegroting voor het dienstjaar 2021 van Curaçao d.d. 2 september 2020, onderdeel “1.2. Het inhoudelijke beeld van de ontwerpbegroting 2021” - pagina 3, waar de regering gevraagd wordt voor presentatie en uitwerking van de noodzakelijke hervormingen in de nota van wijziging op de ontwerpbegroting voor het dienstjaar 2021.

¹⁸ Zie het advies van de Raad van 31 juli 2020, onderdeel VI. 2. “1°. Succes-indicatoren”, pagina’s 27 en 28.

loonkosten betreft van de ambtenaren en niet van de gehele collectieve sector dan geldt volgens de Raad dat de public wage bill in Curaçao in de recente jaren circa 2 procentpunt dan wel circa 20% lager heeft gelegen ten opzichte van hetgeen middels dit voorstel van rijkswet wordt beoogd. Voor een overzicht van de loonkosten van (enkel) de ambtenaren wordt naar onderstaande tabel verwezen die gebaseerd is op cijfers uit de derde kwartaalrapportage 2020, uitgegeven door het Ministerie van Financiën.

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BBP (x 1 Naf miljoen)	5.624	5.589	5.579	5.599	5.552	-
Beloning van personeel (x Naf 1 miljoen)	431,5	441,1	445,2	442,9	445,1	480,4
Beloning van personeel in % BBP	7,7	7,9	8	7,9	8	-

De regering wordt geadviseerd bij de uitwerking van het onderdeel “Kosten en effectiviteit publieke sector” in het landspakket rekening te houden met de bovenstaande constatering.

VI. Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

VII. Conclusie

Vergeleken met het voorstel van Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van de Caribische hervormingsentiteit in Aruba, Curaçao en Sint Maarten is het voorliggende voorstel van rijkswet op een aantal punten aangepast. Bij een aantal van die punten is evident rekening gehouden met de noodzaak om zoveel mogelijk betrokkenheid te hebben van Curaçao bij het proces van besluitvorming door het COHO en door de Minister BZK. Met name de betrokkenheid van Curaçao bij het uitwerken van het landspakket in een uitvoeringsagenda (artikel 6) springt daarbij in het oog. Bovendien worden de bedoelingen van Curaçao en Nederland en de kaders waarbinnen het COHO functioneert in de memorie van toelichting duidelijker dan in de vorige versie uiteengezet. Het COHO kan alleen hervormingen, projecten, programma's en maatregelen entameren, waarmee Curaçao op hoofdlijnen vooraf zelf eerst heeft ingestemd. Daarnaast is ten aanzien van de samenstelling van het COHO een rol weggelegd voor Curaçao. In de uitvoering verwacht de Raad dat partijen (Curaçao en Nederland) de Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling conform die bedoeling en binnen bedoelde kaders zullen blijven uitleggen en uitvoeren.

Uit de voorgaande onderdelen van dit advies blijkt ook dat het voorliggende voorstel van rijkswet niet op alle onderdelen die de Raad in zijn advies van 31 juli 2020 heeft aangehaald, is aangepast. Voor een voorstel van rijkswet waarvan de inhoud afhankelijk is van het resultaat van onderhandelingen tussen partijen, is dit niet onbegrijpelijk.

De Raad heeft in zijn advies van 31 juli 2020 ernstige bedenkingen geuit betreffende het voorstel van Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van de Caribische hervormingsentiteit in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. In het advies van 31 juli 2020 heeft de Raad argumenten aangereikt die de regering in de onderhandelingen ter zake met Nederland kon gebruiken. De Raad gaat ervan uit dat in het onderhandelingsproces dat in de afgelopen periode heeft plaatsgevonden, (politieke) afwegingen gemaakt zijn waarbij met de verschillende belangen die in het geding zijn, rekening is gehouden. Het resultaat van die onderhandelingen komt tot uitdrukking in het voorliggende voorstel van rijkswet. Gezien de precaire financiële en sociaal-economische omstandigheden van het Land en de mogelijkheid dat voor nog verdergaande maatregelen gekozen zal moeten worden om de gezondheidszorg en het leven van inwoners van Curaçao zeker te kunnen stellen, meent de Raad dat het primair op de weg

van de regering van Curaçao ligt om zelf een (politieke) afweging te maken tussen de verschillende belangen die in het geding zijn. De Raad wijst er volledigheidshalve wederom op dat artikel 38, tweede lid, van het Statuut juridische grondslag biedt om in een rijkswet waaraan consensus van partijen ten grondslag ligt, ook autonome bevoegdheden en grondbeginselen van de democratische rechtsstaat, zelfs die welke in de Staatsregeling gestalte krijgen, te beperken c.q. aan te tasten.

Bij een eventuele overweging van het land Curaçao om al dan niet in te stemmen met het voorliggend voorstel van rijkswet wordt wederom geadviseerd om in ieder geval in de afweging te betrekken in hoeverre Curaçao onder de huidige precaire financiële en sociaal-economische situatie in staat is om op eigen kracht overeenkomstig artikel 43, eerste lid, van het Statuut zorg te dragen voor de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. Voor een uitgebreide uiteenzetting van de stappen die aan het toepassen van artikel 43, tweede lid, van het Statuut vooraf moeten gaan, verwijst de Raad naar onderdeel “VIII. De waarborgtaak van het Koninkrijk” van zijn in dit advies meermalen aangehaalde advies van 31 juli 2020.

Willemstad, 21 december 2020

de Ondervoorzitter,

de Secretaris,

mevr. mr. L. M. Dindial

mevr. mr. C. M. Raphaëla

Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/51-20-RW

Zowel het voorstel van rijkswet als de memorie van toelichting heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

1. Het ontwerp

a. Algemeen

Voorgesteld wordt om telkens in de tekst van het voorstel van rijkswet waar “College financieel toezicht” voorkomt, dit in overeenstemming te laten brengen met de definitie in artikel 1 door deze te laten vervangen door “College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten”.

Verder wordt voorgesteld om telkens in de tekst van het voorstel van rijkswet waar “Gerecht van eerste aanleg” voorkomt dit te vervangen door “Gerecht in eerste aanleg”.

b. Artikel 5

Voorgesteld wordt om in het tweede lid “de onderwerpen” te laten vervangen door “De onderwerpen”.

c. Artikel 21

Voorgesteld wordt om in onderdeel c het woord “overheden” te laten vervangen door “overheid”.

d. Artikel 22

Voorgesteld wordt om aan het einde van de zin in onderdeel f van het eerste lid een puntkomma op te laten nemen.

e. Artikel 35

Voorgesteld wordt om in het eerste lid “dit” te laten vervangen door “het”.

f. Artikel 38

Voorgesteld wordt om in het eerste lid de zinsnede “een land” te laten vervangen door “Curaçao”.

g. Artikel 40

Voorgesteld wordt om in het tweede lid “deze” te laten vervangen door “het”.

2. De memorie van toelichting

a. Pagina 6

Voorgesteld wordt om in de derde volzin van het tweede tekstblok “volksvertegenwoordigingen” te laten vervangen door “volksvertegenwoordiging”.

b. Pagina 8

Voorgesteld wordt om:

- in de vijfde volzin van het eerste tekstblok “aansluiten” te laten vervangen door “aansluiting”;
- in de zesde volzin van het eerste tekstblok “liggen” te laten vervangen door “ligt”;
- in de achtste volzin van het laatste tekstblok “aangeven” te laten vervangen door “aangegeven”.

c. Pagina 11

Voorgesteld wordt in de tweede volzin van het derde tekstblok “bestendingen” te laten vervangen door “bestedingen”.

d. Pagina 14

Voorgesteld wordt om:

- in de derde volzin van het eerste tekstblok de tweede “kan” te laten schrappen;
- in de derde volzin van het tweede tekstblok “Evenals bij taak” te laten vervangen door “Evenals bij de taak”.

e. Pagina 15

Voorgesteld wordt om in de zesde volzin van het tweede tekstblok “verlenen” te laten vervangen door “verleend”.

f. Pagina 18

Voorgesteld wordt om in de tweede volzin van het vierde tekstblok de zinsnede “van verplichtingen Curaçao en zijn organen” te laten vervangen door “van verplichtingen voor Curaçao en zijn organen”.

g. Pagina 24

Voorgesteld wordt om:

- in het eerste tekstblok telkens “Gerecht van eerste aanleg” te laten vervangen door “Gerecht in eerste aanleg”;
- in de laatste volzin van het eerste tekstblok de zinsnede “bij de verschillende Curaçaose landsverordeningen administratieve rechtspraak” te laten vervangen door “bij de Landsverordening administratieve rechtspraak”.

h. Pagina 25, toelichting op artikel 2

Voorgesteld wordt om in de eerste volzin van het laatste tekstblok het woord “overeenkomstige” vóór “toepassing” op te nemen.

i. Pagina 29, toelichting op artikel 9

Voorgesteld wordt om in de laatste volzin de zinsnede “door een de leden” te vervangen door “door de leden”.

j. Pagina 31, toelichting op artikel 17

Voorgesteld wordt om in de eerste volzin “op de landen” te laten vervangen door “op Curaçao”.

k. Pagina 32, toelichting op artikel 18, zesde lid

Voorgesteld wordt om in de laatste volzin het woord “ministerraad” te laten schrappen.

l. Pagina 35, toelichting op artikel 25

Voorgesteld wordt om in de laatste volzin van het tweede tekstblok “het land in kwestie” te laten vervangen door “Curaçao”.

m. Pagina 37, toelichting op artikel 32

Voorgesteld wordt om in de laatste volzin “worden” te laten schrappen.

n. Pagina 37, toelichting op artikel 33

Voorgesteld wordt om in de laatste volzin “de Landsverordeningen van Curaçao” te laten vervangen door “de Landsverordening administratieve rechtspraak”.



Council of Advice
Raad van Advies

Strengthening Our Democracy

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Sint Maarten
Drs. E.B. Holiday
Falcon Drive # 3
Harbour View
Sint Maarten

RvA no. SM/01-21-RW

Onderwerp: Ontwerp van Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling) (uw volgnummer: LV-21/0003).

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 27 januari 2021 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en de behandeling en vaststelling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 16 maart 2021, bericht de Raad u als volgt.

De ontwerp-Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling) strekt volgens de considerans ertoe een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden in te stellen op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Dit orgaan zal ondersteuning bieden bij het tijdelijk beschikbaar stellen van liquiditeitssteun door Nederland aan Sint Maarten in verband met het opvangen van de economische krimp als gevolg van de COVID-19 crisis. Tevens zal het orgaan met het oog op het welzijn van de bevolking van Sint Maarten ondersteuning bieden aan de samenwerking tussen de regeringen van Nederland en Sint Maarten bij het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie van Sint Maarten.

Bestudering van het onderhavige ontwerp en de bijbehorende memorie van toelichting geeft de Raad aanleiding tot het maken van de navolgende opmerkingen. Het Ontwerp zoals aan de Raad voorgelegd is niet aangepast nadat ook met Aruba en Sint Maarten politieke overeenstemming bereikt was over het Ontwerp. Bij de advisering op dit Ontwerp is de Raad ervan uitgegaan dat waar Curaçao wordt genoemd, dit in de uiteindelijke versie aangevuld zal zijn met Aruba en Sint Maarten.

RvA no. SM/01-21-RW

1

3



I. Algemeen

1. Inleiding

Aan de Raad van Advies is op 6 juli 2020 een voorontwerp Consensusrijkswet Caribische Hervormingsentiteit Aruba, Curaçao en Sint Maarten aangeboden. De Raad heeft op 9 juli en 29 juli 2020 over dit voorontwerp advies uitgebracht.¹

In die adviezen heeft de Raad gesteld dat er geen staatsrechtelijke beperkingen gelden voor Sint Maarten om zich onder de huidige omstandigheden te verbinden aan hulpverlening onder voorwaarden.² Door onderlinge hulp te aanvaarden, heeft Sint Maarten gebruik gemaakt van zijn autonomie.³ Het stellen van voorwaarden en verlangen van zekerheden in een rijkswet is in dat verband niet verboden in het licht van de plicht om elkaar hulp en bijstand te verlenen.⁴

Met betrekking tot het proces voor de totstandkoming van een consensusrijkswet heeft de Raad voorts gewezen op het belang van het treden in onderling overleg om daadwerkelijk en op zorgvuldige wijze tot een consensus te komen, zoals artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) dat voorschrijft.

In voornoemde adviezen werd geconcludeerd dat deze uitgangspunten mogelijk vanwege krappe beslistermijnen in onvoldoende mate in acht zijn genomen. In dit advies gaat de Raad ervan uit dat gelet op het feit dat Nederland en Sint Maarten langer de tijd hebben gehad om met elkaar in onderling overleg te treden en gegeven het feit dat de regering het onderhavige ontwerp ter advisering aan de Raad voorlegt, er met betrekking tot het aangepaste voorstel van Consensusrijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling nu wel is voldaan aan voornoemde uitgangspunten.

Dit kan verder worden afgeleid uit het feit dat Sint Maarten op politiek niveau formeel heeft ingestemd met het oprichten van een Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (hierna: COHO).⁵ In het kader van dit advies wordt deze instemming gelijkgesteld aan het bereiken van een formele consensus.⁶

2. Aanhoudende knelpunten

Het toekennen van vergaande bevoegdheden aan een Nederlands bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden en de mogelijkheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK)

¹ RvA no. SM/04-20-LV en RvA no. SM/04-20-DIV I.

² RvA no. SM/04-20-LV, paragraaf 3.2.

³ RvA no. SM/04-20-LV, paragraaf 3.3.

⁴ RvA no. SM/04-20-LV, paragraaf 3.7.

⁵ Vergadering van de Staten van Sint Maarten, d.d. 14 december 2020.

⁶ Zie de memorie van toelichting, pagina 5, tweede paragraaf.



tot ingrijpen via de COHO, blijft evenwel schuren met de autonomie van Sint Maarten zolang niet vooraf concreet gemaakt is op welke gebieden dat orgaan precies de autonomie beperkt en die beperking niet door regering en wetgever van Sint Maarten is aanvaard in het licht van de invulling van het Landspakket.

In hoofdstuk II van dit advies zal de Raad bondig ingaan op de inhoudelijke aspecten van het voorstel die nadere aandacht vergen ter verdere bevordering van het draagvlak vanuit het perspectief van de staatkundige autonomie van Sint Maarten.

Tot besluit van deze paragraaf wijst de Raad op het feit dat indien de onderhavige consensusrijkswet om welke reden dan ook niet tot stand komt, het scenario waarin Nederland op grond van de artikelen 43, 50 en 51 Statuut direct ingrijpt in het bestuur van Sint Maarten reëler wordt. Sint Maarten dreigt zonder hulp immers niet meer te kunnen garanderen dat de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur gewaarborgd zullen blijven. De Raad meent dan ook dat het Sint Maarten er alles aan gelegen zou moeten zijn om binnen de thans voorliggende structuur tot een werkbare constructie te komen.

3. Belang van het Landspakket Sint Maarten

Het Landspakket Sint Maarten is het resultaat van een samenwerkingsregeling als bedoeld in artikel 38, eerste lid, Statuut.⁷ In de mogelijkheid tot het opnemen van de onderwerpen van het Landspakket in een rijkswet voorziet artikel 38, tweede lid, Statuut.

De rechtsvraag die in dit verband rijst, is of toepassing van artikel 38, tweede lid, Statuut, waarbij het resultaat van onderling overleg in een rijkswet wordt vastgelegd, gerechtvaardigd is. De Raad heeft deze vraag in zijn vorige advies bevestigend beantwoord.⁸ Het middel van een rijkswet, met de daaraan gekoppelde sterkere binding, in plaats van een 'gewone' samenwerkingsregeling is niet disproportioneel en daarmee ook niet in strijd met het autonomieprincipe, onverlet de potentiële beperkingen van die autonomie.

Het belang van de rol van Sint Maarten bij het invulling geven aan het op grond van artikel 38, eerste lid, Statuut vast te stellen Landspakket in de vorm van een onderlinge regeling kan naar de Raad meent in dat kader evenwel niet genoeg benadrukt worden. Dit is namelijk waar de eigen politiek-maatschappelijke agenda van het Sint Maartense bestuur gestalte kan krijgen, en waar richting kan worden gegeven aan een groot deel van de door het COHO te ondersteunen en monitoren projecten.

In de memorie van toelichting wordt terecht gesteld dat de noodzaak voor veel van de benodigde hervormingen helder is, maar dat daarbij nog aanvullende

⁷ Zie artikel 5 van het ontwerp.

⁸ RvA SM/04-20-LV, paragraaf 3.7 alinea 4.



verkenning dan wel uitwerking nodig zijn om de problematiek, oplossingsrichtingen, samenhang en gewenste aanpak goed scherp te krijgen.⁹ De Raad adviseert dan ook om in de 'verkenningfase' vooruitlopend op de instelling van het COHO, in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en andere relevante departementen, de nodige inspanningen te plegen en middelen te investeren om zodoende van meet af aan zo veel mogelijk invloed te hebben op het Landspakket en de uitvoeringsagenda. In de memorie van toelichting zou aan het belang daarvan, ook in verband met het realiseren van voldoende draagvlak binnen de samenleving van Sint Maarten, mogelijk meer aandacht mogen worden besteed.

II. Inhoudelijk

1. Taken en bevoegdheden van het COHO (artikel 4)

a. *Risico op bevoegdheidsgeschillen*

In de taakuitoefening door het COHO, bijvoorbeeld op grond van artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a en d kan het staatkundig schuren. Het COHO houdt toezicht op de uitvoering van de projecten waarin het Landspakket voorziet en kan, als het dat nodig vindt, verscherpt financieel toezicht instellen. Hoewel de bevoegdheden van het COHO worden beperkt in het tweede lid van artikel 4, is naar de Raad meent de memorie van toelichting op dit punt niet voldoende duidelijk waar gesteld wordt: "Het bepaalde in het tweede lid geldt niet voor bevoegdheden zoals bedoeld in deze wet". De inherente tegenstrijdigheid scheidt verwarring. Om toekomstige bevoegdheidsgeschillen tussen het COHO en enig overheidsorgaan van het Land te voorkomen, acht de Raad het wenselijk dat daarover nadere toelichting wordt verschaft, niet alleen waar het om de toezichthoudende taak gaat, maar met name waar het over de initiërende taak gaat. Daarbij moet duidelijk worden hoe zal worden gehandeld in het geval dat de landsoverheid andere accenten wil leggen dan de COHO en die accenten liggen op terreinen waarvoor overheidsorganen bevoegd zijn.

b. *Artikel 4, eerste lid, onderdeel b en c*

De reikwijdte van de taken en bevoegdheden van het COHO strekt verder dan wat strikt noodzakelijk is om te voorzien in de binnen de kaders van het Landspakket van Sint Maarten afgesproken hervormingsinitiatieven. Dit geldt bijvoorbeeld met betrekking tot de bevoegdheid om deel te nemen in het aandelenkapitaal in privaatrechtelijke rechtspersonen waaronder overheidsbedrijven en ook in de bevoegdheid om eigenstandig, weliswaar met in acht neming van de in het Landspakket omschreven onderwerpen, projecten en programma's te initiëren, bevorderen en uit te voeren.

De Raad geeft hiertoe in overweging om de reikwijdte van de taken en bevoegdheden van het COHO volledig parallel te laten lopen aan de in het Landspakket Sint Maarten overeengekomen hervormingen en investeringen.

⁹ Memorie van toelichting, p. 8.



Daarmee komt het Landspakket Sint Maarten, en niet de discretionaire ruimte van het COHO, in de door te voeren hervormingen en investeringen volledig centraal te staan.¹⁰ Concreet dient in dat geval artikel 4, eerste lid, onderdeel b en onderdeel c, tweede taak, te worden geschrapt. Bijkomend voordeel daarvan is dat het COHO niet langer toezicht hoeft te houden op de eigen projecten en dat de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van BZK in de zin van artikel 28 van het ontwerp, welke gelet op de zelfstandige status van het COHO als een te vergaande bevoegdheid wordt beschouwd, wordt geneutraliseerd. Ook blijft de regering van Sint Maarten dan primair verantwoordelijk voor de te maken beleidskeuzes voor Sint Maarten. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

De Raad geeft verder in overweging om in het ontwerp een voorhangprocedure op te nemen ten aanzien van de vaststelling of wijziging van het Landspakket van Sint Maarten. Zo behouden de Staten de democratische controle op het te voeren beleid door de regering in samenwerking met het COHO. Ook de rol van de Staten als medewetgever blijft op deze wijze beter behouden.

c. *Artikel 4, eerste lid, onderdeel d*

Het voorgestelde regime van verscherpt financieel toezicht voegt gelet op de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna: Rft) en de rol van het College financieel toezicht (hierna: Cft) en de Rijksministerraad een extra dimensie van complexiteit toe die afbreuk doet aan de efficiency en effectiviteit van het financieel toezicht waar Sint Maarten aan onderworpen is. Bovendien tornt dit aan de in de Rft geregelde onafhankelijke positie van het Cft. Ook leidt het tot onduidelijkheid en vragen over het risico op verschillen van inzicht, belangenverstrengeling en (on)partijdigheid tussen de verschillende toezichthoudende actoren. Niet voldoende zeker is dat de voorgestelde oplossing om samenwerkingsprotocollen te sluiten hiervoor een adequate oplossing zal bieden. Voorgesteld wordt om het regime van verscherpt financieel toezicht te herzien dan wel te schrappen. Waar nodig kan de Rft worden aangescherpt. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

2. Internationale samenwerking (artikel 7)

De bevoegdheid van het COHO om internationale samenwerkingrelaties aan te gaan, welke Sint Maarten zullen raken, druist in tegen de artikelen 24 tot en met 29 van het Statuut. Voor Sint Maarten moet in deze gevallen een grotere rol zijn weggelegd. Daartoe kan worden bepaald dat niet tot een dergelijke samenwerking wordt overgegaan dan nadat met Sint Maarten over die samenwerking overeenstemming is bereikt. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

¹⁰ Het COHO kan zijn bevoegdheden volgens de memorie van toelichting eigenstandig uitoefenen. Daarbij beschikt het over discretionaire ruimte. In dit verband is eerder gewezen op het risico dat onder andere het budgetrecht van de Staten van Sint Maarten hierdoor wordt uitgehold. Ook de bevoegdheid tot goedkeuring van het beleid van de regering door de Staten wordt aangetast. In dat verband is de Raad van mening dat naast de Staten-Generaal ook de Staten van Sint Maarten in staat moeten worden gesteld om democratische controle uit te oefenen op het COHO.



3. Medezeggenschap en differentiatie tussen de Caribische Landen (o.a. artikel 8).

De consensusrijkswet vormt een deel van het kader waarbinnen afspraken gemaakt worden over autonome landsaangelegenheden van Sint Maarten. De mate waarin aan Sint Maarten op punten een medebeslissingsbevoegdheid toekomt, acht de Raad nog altijd onvoldoende toereikend.

Een van de aspecten die in het onderhavige ontwerp naar de Raad meent onvoldoende duidelijk is uitgewerkt, heeft betrekking op de samenstelling en de benoeming van het bestuur van het COHO.¹¹ Het COHO wordt naast Sint Maarten ook voor de landen Aruba en Curaçao in het leven geroepen. Het ontwerp regelt dat overleg zal worden gevoerd met de respectievelijke Ministers van Algemene Zaken van de drie Caribische Landen over de invulling van de benoemingscriteria van de bestuursleden van het COHO.

Gesteld wordt dat omdat het driekoppige bestuur van het COHO nauw zal moeten samenwerken met het lokale bestuur op de Eilanden, elke benoeming op draagvlak moet kunnen rekenen. In dat verband is het criterium dat ten minste een van de leden over aantoonbare affiniteit met het Caribisch deel van het Koninkrijk moet beschikken als zodanig niet Landspecifiek. Met andere woorden: op voorhand is bijvoorbeeld niet te zeggen dat affiniteit met een van de Landen een kandidaat automatisch kwalificeert voor de overige Landen. De Raad is van mening dat het uitgangspunt onvoldoende rekening houdt met de verschillen tussen de Caribische Landen onderling. Dit is in ieder geval zeker gegeven de in 2010 voltooide staatkundige wijzigingen die immers deels ingegeven waren door die verschillen tussen de Landen Curaçao en Sint Maarten, waar Aruba uitdrukkelijk niet of in geringe mate bij betrokken is geweest.

Verder is in bredere zin niet duidelijk doch wel aannemelijk dat binnen de organisatie van het COHO, mogelijk naar het voorbeeld van het Cft, afzonderlijke 'landenclusters' worden ingericht.

Tenzij het voornemen is om drie afzonderlijke organen in het leven te roepen dan wel om per Caribisch Land binnen een enkel orgaan een afzonderlijk bestuur te benoemen, rechtvaardigt dit onderdeel naar de Raad meent een verdere uitleg in de memorie van toelichting.

Verder wordt in overweging gegeven om de samenstelling van het bestuur van het COHO meer te modelleren naar de samenstelling van het bestuur van het Cft met een totaal van vijf leden.¹² Elk Land is dan vertegenwoordigd in het bestuur van het COHO, en wordt op die manier verder beantwoord aan het gebrek aan differentiatie in de huidige opzet. Als Nederland, als grootste land binnen het samenwerkingsverband bang is om binnen het bestuur overstemd te worden zou een bepaalde, met voldoende waarborgen omkleedde, veto-procedure in het leven kunnen worden geroepen.

¹¹ Artikel 8 van het ontwerp.

¹² Artikel 2, derde lid, Rijkswet financieel toezicht.



Een en ander geldt verder ook met betrekking tot de procedure voor de benoeming van de evaluatiecommissie in de zin van artikel 44 van het ontwerp. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

4. Middelen ter beschikking van het COHO (artikel 18)

Ook met betrekking tot artikel 18 heeft de Raad enige staatkundige bedenkingen. De aan de COHO ter beschikking staande middelen zijn geen schenkingen van Nederland aan Sint Maarten maar leningen. De omstandigheid dat daarvoor geen rente wordt betaald doet er niet aan af dat die leningen in beginsel zullen moeten worden terugbetaald. Artikel 18, tweede lid, verleent aan de Nederlandse Minister een instructiebevoegdheid aan het COHO omtrent de besteding. Dat komt erop neer dat een Nederlandse minister beslist over een deel van de begroting van Sint Maarten. Die bevoegdheid acht de Raad te ruim.

Ook spoort die bevoegdheid niet met de gedachte dat het COHO een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden is. De Raad meent dat die bevoegdheid moet komen te vervallen, of nader moet worden geclausuleerd, bijvoorbeeld aan een objectief criterium op grond waarvan de Minister tot de conclusie kan komen dat niet aan de uitvoering van het Landspakket wordt voldaan en niet voldoende aannemelijk is dat daaraan zonder aanwijzing wel zal worden voldaan. Het zou volgens de Raad daarbij passend zijn om ook hier het criterium van 'zwaarwegend belang' uit het vijfde lid op te nemen.

5. Overleg versus overeenstemming (bijvoorbeeld artikel 22, eerste lid)

In artikel 22, eerste lid, van het ontwerp wordt een recht van inspraak geregeld voor de overheidsorganen of overheidsbedrijven die door een op te stellen plan van aanpak voor de uitvoering van een onderdeel uit het Landspakket zullen worden geraakt. De Raad adviseert om de uitdrukking "na overleg" te vervangen door 'in overeenstemming met'. Zo wordt de betrokkenheid van lokale actoren in de uitvoering van en draagvlak voor het Landspakket verder bevorderd. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

6. Aanwijzingsbevoegdheid (artikel 23 en 28)

Artikel 23 verleent aan de Nederlandse Minister vergaande bevoegdheden. Die bevoegdheden zijn kennelijk niet gegeven in het belang van de verzekering van de terugbetaling van de lening(en)¹³ maar zijn ingegeven door het verlangen het bestuur van het Land op de in het Landspakket aangegeven gebieden via een directe instructie aan het COHO te verbeteren. Dat gaat de Raad erg ver. De memorie van toelichting is in de artikelsgewijze toelichting niet erg uitgebreid terwijl paragraaf 3.5 waarnaar verwezen wordt dit punt ook niet erg uitgebreid behandelt.

¹³ RvA SM/04-20-LV, paragraaf 3.7 alinea 3.



Gelijk geldt voor artikel 28 dat het er opnieuw op neerkomt dat de Nederlandse Minister bepaalt wat er met door Sint Maarten van Nederland geleend geld gebeurt.

Wetstechnische en redactionele opmerkingen

In de bijlage zijn de opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard vermeld. Deze opmerkingen worden geacht integraal deel uit te maken van het onderhavige advies.

Conclusie

Concluderend geeft de Raad de regering in overweging niet in te stemmen met het onderhavige voorstel van rijkswet zoals het thans inhoudelijk luidt en zich sterk te maken voor wijzigingen van de rijkswet die tegemoetkomen aan de bezwaren zoals genoemd.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Raad van 16 maart 2021.

De Secretaris

De plaatsvervangend Vice-voorzitter


Dhr. mr. A.G. Baly


Mevr. P.M. Philips





BIJLAGE bij het advies d.d. 16 maart 2021, RvA no. SM/01-21-RW

Opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard

Het ontwerp bevat een aantal redactionele en wetstechnische onvolkomenheden. De Raad geeft de volgende niet-limitatieve voorbeelden.

Het ontwerp

- a. Artikel 1: voorgesteld wordt om elk onderdeel aan te geven met de letters *a*, *b*, *c* enzovoort.
- b. Artikel 5, eerste lid, onderdeel b: voorgesteld wordt om een puntkomma (;) toe te voegen aan het einde van het onderdeel.
- c. Artikel 22, tweede lid, onderdeel f: voorgesteld wordt om een puntkomma (;) toe te voegen aan het einde van het onderdeel.
- d. Artikel 35, tweede lid: voorgesteld wordt om na het woord "uitgaven" het woord 'van' in te voegen.
- e. Artikel 38, eerste lid: voorgesteld wordt om de woorden "een land" te vervangen door 'Sint Maarten'.

Memorie van toelichting

- a. In algemene zin geldt dat het aan de Raad voorgelegde ontwerp zich toespitst op Curaçao en dat waar relevant in de toelichting aanpassingen nodig zijn om de situatie op Sint Maarten te reflecteren, bijvoorbeeld in het kader van de prognoses over de verwachte economische krimp. Hetzelfde geldt voor alle verwijzingen naar Curaçaose regelgeving.
- b. Pagina 3: in de negende regel van boven ontbreekt een punt (.) na het woord "verbeterd" en voor de nieuwe zin die aanvangt met het woord "Zoals".
- c. § 3.3.1, onder B, eerste tekstblok: in de zesde regel dient ".." te worden vervangen door '.' en wordt voorgesteld om het woord "is" te verplaatsen naar de positie tussen de woorden "dienstverlening" en "vaak".
- d. Pagina 15, tweede tekstblok, voorlaatste regel: voorgesteld wordt om het woord "verlenen" te vervangen door "verleend".
- e. § 3.6, eerste tekstblok, vierde regel: voorgesteld wordt om het woord "en" te vervangen door het woord 'een'. Voort wordt voorgesteld om in de opsomming onder "c" in de laatste regel het woord "en" na het woord "begrotingen" te verwijderen.
- f. § 3.7, tweede tekstblok, vijfde regel: voorgesteld wordt om na het woord "verplichtingen" het woord 'van' in te voegen.
- g. In het artikelsgewijs commentaar op artikel 5, tweede lid, bevindt zich in de tweede regel een incomplete verwijzing naar wat vermoedelijk artikel 3 moet zijn.
- h. In het artikelsgewijs commentaar op artikel 17, voorlaatste regel, wordt voorgesteld om het woord "stellen" te vervangen door het woord 'gesteld'.



- i. In het artikelsgewijs commentaar op artikel 32, vierde regel, wordt voorgesteld om het woord "worden" te verwijderen.

PERSOONLIJK
Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 2 februari 2021
betreft Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling; overleg op grond van artikel 7.40 Comptabiliteitswet 2016

Geachte heer Knops,

In uw brief van 13 november 2020, met kenmerk 2020-0000654564, verzoekt u om overleg op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 over het voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling.

Zoals u in uw brief aangeeft is het ongebruikelijk om het overleg met de Algemene Rekenkamer te voeren nadat een wetsvoorstel reeds voor advies is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. De volgorde behoort omgekeerd te zijn: eerst de Algemene Rekenkamer, dan de Raad van State, zodat de Raad van State de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer kan betrekken bij zijn advies. U geeft echter aan dat u gezien de complexe en onvoorspelbare dynamiek van de onderhandelingen met de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten geen andere keuze zag. U voegt hieraan toe dat de precaire financiële en economische situatie in deze landen het noodzakelijk maakt om zo snel mogelijk tot een akkoord te komen en het wetgevingsproces formeel te starten.

Wij geven u in deze brief graag een aantal aandachtspunten mee, ondanks de ongebruikelijke gang van zaken. Dit doen wij in de veronderstelling dat er in een volgende fase van dit proces nog voldoende ruimte is om de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer te adresseren, zoals u in uw brief heeft verzekerd.

Over het betreffende wetsvoorstel is op ambtelijk niveau reeds op constructieve wijze overleg gevoerd met medewerkers van uw ministerie.

uw kenmerk
ons kenmerk 21000767 R
bijlage(n) 1

Het door ons ontvangen wetsvoorstel heeft alleen betrekking op het land Curaçao. Inmiddels is duidelijk dat ook met Aruba en Sint Maarten een akkoord is bereikt. In het ambtelijk overleg is meegedeeld dat het wetsvoorstel nog zal worden aangepast en dat Aruba en Sint Maarten hierin worden toegevoegd. Waar we in deze brief spreken over 'Curaçao' kan in dat geval ook gelezen worden 'Aruba, Curaçao en Sint Maarten'.

Het voorstel van rijkswet regelt de instelling, structuur, inrichting, taken en bevoegdheden van het 'Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling' (hierna: het COHO). Het doel hierbij is om Curaçao ondersteuning te bieden bij het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie.

Aandachtspunten

Wij hebben ons bij de beoordeling van het voorstel gefocust op de vraag of wordt voorzien in een passend controle- en verantwoordingsarrangement ten aanzien van het COHO zelf en de publieke middelen vanuit de Nederlandse Rijksbegroting die via het COHO hun weg zullen vinden naar private partijen in Curaçao.¹ Vanuit deze invalshoek zien we een aantal aandachtspunten die we hieronder uiteenzetten. Onze aandachtspunten hebben we geclusterd in de onderwerpen:

- Relatie minister(s) – COHO: bekostiging, verantwoording en toezicht;
- Implicaties voor de Rijksfinanciën bij beëindiging van het COHO;
- Interne governance COHO;
- Taak en bevoegdheden van de (Nederlandse) Algemene Rekenkamer.

Relatie minister(s) - COHO: bekostiging, verantwoording en toezicht

Het wetsvoorstel beschrijft als een van de taken van het COHO om ondersteuning te bieden bij en toezicht te houden op de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven van Curaçao. Hierbij gaat het om projecten die zijn afgesproken in het landspakket. Daarnaast behoort het tot de taken van het COHO om op aanvraag subsidies te verstrekken aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen op Curaçao, met inbegrip van overheidsbedrijven.

In het wetsvoorstel is geregeld dat de apparaatskosten van het COHO ten laste komen van de begroting van de minister van BZK. Uit het voorstel wordt echter niet duidelijk waar de programmamiddelen van het COHO (bijvoorbeeld voor het ondersteunen van hervormingsprojecten en het verstrekken van subsidies) vandaan komen. Uit het ambtelijk overleg is naar voren gekomen dat hiervoor mogelijk middelen beschikbaar komen vanuit de begrotingen van de Nederlandse vakdepartementen, maar dit lezen wij in het wetsvoorstel of de memorie van toelichting niet terug. Evenmin wordt uit de stukken duidelijk in hoeverre het COHO over aanvullende middelen zal kunnen beschikken.

Het komt ons voor dat het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de activiteiten van het COHO volledig worden bekostigd vanuit de Nederlandse rijksbegroting. Het voorstel lijkt evenwel niet uit te sluiten dat het COHO straks ook zelf leningen aangaat, of bijdragen ontvangt van bijvoorbeeld het land Curaçao.

Hiermee samenhangend vragen wij ook aandacht voor de vormgeving van de verantwoording over en het toezicht op het beheer door het COHO van de middelen die vanuit de Nederlandse Rijksbegroting aan het COHO worden verstrekt. Het COHO wordt een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden. Volgens de memorie van toelichting is het COHO geen zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zbo's. In het wetsvoorstel worden wel de Kaderwet-bepalingen over verantwoording en toezicht bij publiekrechtelijke bestuursorganen van overeenkomstige toepassing verklaard, en worden aanvullende bevoegdheden ten aanzien van het COHO toegekend aan de minister van BZK. Indien het COHO ook middelen ontvangt uit andere departementale begrotingen, is het echter belangrijk dat ook de vakministers hun verantwoordelijkheid adequaat kunnen invullen, zowel voor de rechtmatige besteding van de middelen op hun begroting als voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun beleid. Verder is van belang dat de verhouding tussen de ministers onderling helder is.

Een tweede aandachtspunt in dit verband is de beschikbaarheid van informatie over de recht- en doelmatige besteding van subsidies en leningen die het COHO kan verstrekken aan private partijen op Curaçao. Voor de Nederlandse situatie is in de Comptabiliteitswet 2016 geregeld dat een minister, ten behoeve van diens toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden, alle benodigde informatie verkrijgt of ter plaatse kan onderzoeken. Aangezien de Comptabiliteitswet 2016 geen extraterritoriale werking heeft, zal in dit geval een voorziening moeten worden getroffen; bijvoorbeeld door in de wet en/of in de beschikkingen bepalingen over de informatievoorziening en bevoegdheden op grond van toezicht op te nemen. Ook de betrouwbaarheid van de informatie moet worden gewaarborgd, bijvoorbeeld met een accountantsverklaring. Aanvullend kan ook de instelling van een Audit Committee worden overwogen.

Aanbeveling

We bevelen u aan in het wetsvoorstel duidelijk aan te geven op welke wijze en uit welke begroting(en) de verschillende taken van het COHO worden bekostigd, en te zorgen voor een verantwoordings- en toezichtarrangement dat aansluit bij de verantwoordelijkheden van de betreffende ministers.

Ook moet duidelijk zijn of het COHO, naast bijdragen uit de Nederlandse rijksbegroting, aanvullende middelen kan aantrekken of ontvangen. In dat geval zal ook het beheer van deze middelen aandacht moeten krijgen bij de vormgeving van verantwoording en toezicht.

Implicaties voor de rijksfinanciën bij beëindiging COHO

Het is de bedoeling dat het COHO een tijdelijke instelling is. De rijkswet – en daarmee het COHO – komt in principe na zes jaar te vervallen. Het ligt daarom voor de hand dat het wetsvoorstel, of in elk geval de memorie van toelichting, nu al aandacht besteedt aan wat er met eventuele aandelen, resterende middelen, en uitstaande leningen of voorschotten gebeurt na opheffing van het COHO. In het voorstel is hiermee een start gemaakt door een artikel op te nemen over de overdracht van deelnemingen in aandelenkapitaal (artikel 34). Daarin staat beschreven dat een deelneming van het COHO niet eerder aan een derde wordt overgedragen dan nadat Curaçao in de gelegenheid is gesteld de deelneming over te nemen.

Verder staat er in de memorie van toelichting ‘dat deelnemingen na opheffing van het COHO in beginsel onder de betreffende departementen zullen vallen’. Ons wordt echter niet duidelijk op grond waarvan de deelnemingen na opheffing van het COHO overgaan naar de Staat der Nederlanden en wat precies bedoeld wordt met ‘onder de departementen vallen’.

Op de overige impact op de rijksfinanciën bij opheffing van het COHO gaat het voorstel geheel niet in. Wat gebeurt er bijvoorbeeld met mogelijke schulden?

Aanbeveling

Gegeven het beoogde tijdelijke karakter van het COHO vinden we het van belang dat het voorstel vooraf duidelijk maakt hoe bij opheffing zal worden omgegaan met resterende middelen en eventuele schulden van het COHO en de overdracht van deelnemingen. Dit lijkt ons ook voor het parlement belangrijk om als medewetgever een afgewogen keuze over de instelling van het COHO te kunnen maken.

Interne governance COHO

Het COHO wordt een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden. Het is van belang dat er binnen de organisatie van het COHO checks & balances zijn die bevorderen dat het publieke geld recht- en doelmatig wordt beheerd en de publieke taak goed wordt uitgevoerd. Hierboven noemden we al de optie om een Audit Committee in te stellen.

Zoals eerder in deze brief al aangestipt, gaat het COHO diverse taken uitvoeren. Enerzijds gaat de organisatie ondersteuning bieden bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen m.b.t. het landspakket door overheidsorganen en overheidsbedrijven van Curaçao. Ook behoort het tot de taken van het COHO om projecten en programma's met betrekking tot het landspakket te initiëren, bevorderen en uit te voeren.

Anderzijds moet het COHO ook toezicht houden op de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen.

Om de onafhankelijke oordeelsvorming in het toezicht te waarborgen, is het belangrijk dat de toezichttaken van het COHO organisatorisch of functioneel gescheiden worden van de uitvoerende taken. Nauwe betrokkenheid bij (de ontwikkeling van) concrete projecten of programma's kan een objectieve beoordeling van de voortgang en uitvoering in de weg zitten.

Aanbeveling

We bevelen u aan erop toe te zien dat er binnen het COHO checks & balances zijn die bevorderen dat het publieke geld recht- en doelmatig wordt beheerd en de publieke taak goed wordt uitgevoerd. Te denken valt aan de instelling van een Audit Committee en aan maatregelen om uitvoerende en toezichthoudende taken van elkaar te scheiden.

Taak en bevoegdheden (Nederlandse) Algemene Rekenkamer

Het COHO moet worden aangemerkt als rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) in de zin van de Comptabiliteitswet 2016. De organisatie wordt vormgegeven als publiekrechtelijke rechtspersoon naar Nederlands recht, oefent bij wet geregelde taken uit en wordt daartoe bekostigd uit bij wet ingestelde heffingen (Nederlands begrotingsgeld). Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer, op grond van artikel 7.24 onder b en artikel 7.34 van de Comptabiliteitswet 2016, een onderzoekstaak en –bevoegdheid heeft bij het COHO. Om misverstanden hierover te voorkomen, verzoeken wij u dit in de memorie van toelichting expliciet te vermelden.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het COHO zijn taken voornamelijk in Curaçao zal uitvoeren. In de memorie van toelichting zou ook aandacht moeten worden besteed aan de onderzoeksbevoegdheid van de Nederlandse Algemene Rekenkamer bij een eventuele nevenvestiging van het COHO op Curaçao. Het feit dat de Comptabiliteitswet 2016 geen extraterritoriale werking heeft, behoort niet in de weg te staan bij onze controlemogelijkheden – ten behoeve van de democratische controle door het Nederlandse parlement – ten aanzien van het middelenbeheer en de wettelijke taakuitvoering door het COHO.

Wij vragen in dit verband ook aandacht voor de mogelijkheid tot controle op de subsidies die het COHO kan verstrekken aan private partijen op Curaçao. De (Nederlandse) Algemene Rekenkamer moet over toereikende informatie beschikken om te kunnen vaststellen of de Nederlandse publieke middelen recht- en doelmatig zijn besteed. Primair is het belangrijk dat de informatievoorziening van subsidieontvangers aan het COHO adequaat wordt geregeld. Als de Algemene Rekenkamer onderzoek gaat doen naar het subsidiebeheer door COHO, zullen we zo veel mogelijk gebruik maken van informatie die daar reeds

aanwezig is. Mocht de situatie zich voordoen dat naar ons oordeel de bij het COHO aanwezige informatie onvoldoende basis biedt voor onze oordeelsvorming, dan zal het COHO ervoor moeten zorgen dat aanvullende informatie wordt verkregen van de eindontvangers. In een voorkomend geval moet de Algemene Rekenkamer, ter verificatie van de informatie, ook bij de subsidieontvangers zelf ter plaatse onderzoek kunnen doen. Omdat de Comptabiliteitswet 2016 geen extraterritoriale werking heeft, is de Algemene Rekenkamer daartoe zonder nadere regeling echter niet bevoegd.

Aanbeveling

We verzoeken u om in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel te vermelden dat het COHO een rwt is in de zin van de Comptabiliteitswet 2016 en dat de (Nederlandse) Algemene Rekenkamer haar bevoegdheid tot onderzoek ter plaatse bij het COHO ook kan uitoefenen bij een eventuele nevenvestiging in Curaçao.

Daarnaast verzoeken we u om, analoog aan de regeling in de Comptabiliteitswet 2016 ten aanzien van subsidieontvangers in Nederland, in het wetsvoorstel een bevoegdheid op te nemen voor de Algemene Rekenkamer om onderzoek ter plaatse te verrichten bij private partijen in de landen die van het COHO een subsidie ontvangen ten laste van de Nederlandse rijksbegroting.

Afronding

Wij zullen een afschrift van deze brief toezenden aan de Raad van State, omdat het wetsvoorstel reeds voor advies aan hen is voorgelegd. Ook zal een afschrift van deze brief door ons verstuurd worden aan de minister van BZK. Wij verzoeken u een afschrift van deze brief te voegen bij het wetsvoorstel zoals dat naar de Staten-Generaal wordt verzonden.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris

1. De wijze waarop het wetsvoorstel invulling geeft aan de (financiële) relatie tussen de Nederlandse overheid /het COHO enerzijds en het land Curaçao anderzijds, valt buiten de scope van deze brief. Aangezien dit raakt aan de staatkundige autonomie van Curaçao binnen het Koninkrijk en de constitutionele positie van de Staten en de regering, ligt een beoordeling hiervan meer op de weg van de Raad van State van het Koninkrijk.



Aan de Koning

www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk
2021-0000646133

Uw kenmerk

Datum **7 FEB 2022**
Betreft Nader rapport inzake een nota van wijziging bij de Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet COHO)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 september 2021, nr. 2020002307, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake de bovenvermelde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 september 2021, nr. W04.21.0282/I/K, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij de nota van wijziging en adviseert daarmee rekening te houden voordat dit bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten wordt overgelegd.

1. *Inleiding*

a. *Nota van wijziging*

De nota van wijziging regelt dat het C(A)ft van elk land beoordeelt of de begroting van enig jaar een verantwoorde budgettaire vertaling bevat van de afgesproken activiteiten in het kader van de voor dat jaar vast te stellen uitvoeringsagenda's en geen onderdelen bevat die in strijd zijn met de doelstellingen van het landspakket.

Tevens regelt de nota van wijziging dat het C(A)ft van elk land beoordeelt of de in een begroting opgenomen geldleningen voor de kapitaaldienst afdoende zijn om de uit te voeren projecten, programma's en maatregelen in het kader van de uitvoeringsagenda's te kunnen financieren en deze aanwending niet in strijd is met de doelstellingen van het landspakket.

Volgens de toelichting wordt hiermee een grondslag gecreëerd voor een verruiming van het begrotingstoezicht door het C(A)ft. Hiermee wordt beoogd te waarborgen dat de begrotingen van de Caribische landen een adequate budgettaire verwerking bevatten van de gevolgen van de uitvoering van de landspakketten. Daarmee moet het daadwerkelijk inzetten van middelen voor dat doel worden verzekerd, zodat de beoogde resultaten en hervormingen worden gerealiseerd. Een tweede reden voor het verruimen van het begrotingstoezicht door het C(A)ft is het realiseren van een heldere en werkbare afbakening tussen

de bevoegdheden van het C(A)ft (toezicht op de begroting, niet op de inhoud van de hervormingen) en het COHO (toezicht op de hervormingen, niet op de vertaling ervan in de begroting).

Volgens de toelichting is ervoor gekozen het verruimde begrotingstoezicht in de Rijkswet COHO op te nemen omdat het specifiek betrekking heeft op de budgettaire vertaling van de afgesproken hervormingen en maatregelen op grond van de Rijkswet COHO en omdat daarmee gemarkeerd wordt dat dit verruimde toezicht net als de Rijkswet COHO tijdelijk van aard is.

b. Verhouding Rijkswet financieel toezicht en Rijkswet COHO
In de Rft en LAft is het toezicht op de overheidsfinanciën van de landen geregeld. Het C(A)ft houdt in dat verband toezicht op de naleving van de begrotingsnormen, zoals die in de Rft en LAft zijn neergelegd, toetst of is voldaan aan de voorwaarden voor het aangaan van leningen, rapporteert aan en adviseert de landen en houdt toezicht op het financiële beheer. Daartoe beoordeelt het C(A)ft onder andere de ontwerpbegrotingen en voornemens tot het aangaan van geldleningen. Indien het C(A)ft van oordeel is dat – kort gezegd – de normen van de Rft en LAft worden overschreden, informeert het Cft de Rijksministerraad hierover, die vervolgens kan besluiten ter zake een aanwijzing te geven aan het desbetreffende land. Tegen het besluit van de Rijksministerraad staat vervolgens kroonberoep open.

Het toezicht in het kader van de Rft en LAft is gericht op de overheidsfinanciën van de landen. De verschillende beleidsvoornemens van de landen vinden hun weerslag in de begrotingen, waarop het C(A)ft toezicht houdt. Het toezicht richt zich niet op die beleidsvoornemens als zodanig (dat is aan de landen zelf) maar slechts op de weerslag daarvan op de overheidsfinanciën als geheel.

In de Rijkswet COHO gaat het, zoals blijkt uit de considerans, om het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie in deze landen. Het COHO, dat voor dit doel wordt ingesteld, heeft als taak het ondersteunen van de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen, en het houden van toezicht op de voortgang daarvan. Het beschikt daarvoor over verschillende bevoegdheden. Waar het gaat om de toezichtstaak kan het goedkeuring aan plannen van aanpak onthouden en steunverlening opschorten. Tegen deze beslissingen van het COHO staat kroonberoep open.

In zekere zin is er sprake van complementariteit tussen de Rft en LAft en de Rijkswet COHO, en tussen het C(A)ft en het COHO. Het COHO houdt toezicht op de hervormingsmaatregelen, niet op de begroting als geheel, het C(A)ft houdt geen toezicht op de afzonderlijke hervormingsmaatregelen, maar wel op de vraag of het geheel, met inbegrip van de hervormingsmaatregelen, blijft binnen de geldende normen voor de overheidsfinanciën in de Rft en LAft.

Tegen de achtergrond van het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Begrotingstoezicht

Zoals hiervoor kort geschetst heeft het C(A)ft onder andere als taak het houden van begrotingstoezicht. Daartoe beoordeelt het C(A)ft de ontwerpbegrotingen van de landen. Activiteiten die plaatsvinden in het kader van de Rijkswet COHO dienen hun weerslag te vinden in de ontwerpbegrotingen van de landen. De Rft en LAft voorzien in de instrumenten om te bewerkstelligen dat het C(A)ft in het kader van het begrotingstoezicht in staat is om te beoordelen of activiteiten die in het kader van de Rijkswet COHO in gang worden gezet, gezien in samenhang met hetgeen overigens zijn weerslag vindt in de ontwerpbegrotingen, per saldo passen binnen de door de Rft en de LAft gestelde grenzen. Daarbij beoordeelt het C(A)ft ook of in de begroting de noodzakelijke voorzieningen zijn opgenomen ten behoeve van de uitvoering van in het kader van de Rijkswet COHO overeengekomen activiteiten. Een nadere regeling is uit dat oogpunt gezien ook niet nodig.

Voorts merkt de Afdeling in dit verband op dat er in de Rft en de LAft uitdrukkelijk voor is gekozen dat het C(A)ft uitsluitend beoordeelt op begrotingstechnische aspecten en zich niet begeeft in een beleidsmatige beoordeling van de begroting. De invoering van een beoordeling van afzonderlijke activiteiten past daar niet bij.

Hetzelfde kan worden opgemerkt ten aanzien van leningen. De Rft en de LAft bevatten reeds een beoordelingskader voor het aangaan van leningen door de landen. Het C(A)ft beoordeelt in dat verband of met de leningen wordt voldaan aan de begrotingseisen en de eisen inzake financieel beheer van de Rft en de LAft. Deze regels zijn ook van toepassing op leningen die worden aangegaan in het kader van de Rijkswet COHO.

De Afdeling concludeert dat, indien en voor zover met de voorliggende nota van wijziging wordt beoogd om het C(A)ft in staat te stellen het begrotingstoezicht op grond van de Rft en LAft uit te oefenen ten aanzien van de activiteiten in het kader van de Rijkswet COHO, dergelijke voorzieningen niet nodig zijn. Beleidsmatige beoordeling van een begroting acht de Afdeling in het kader van het begrotingstoezicht niet passend: het begrotingstoezicht is, zoals hiervoor reeds geschetst, gericht op de effecten van maatregelen op de begroting als geheel in het licht van de daarvoor in de Rft en LAft neergelegde begrotingsnormen, en niet op de desbetreffende maatregelen zelf.

De Afdeling adviseert de nota van wijziging met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

Naar het oordeel van de Afdeling is het niet nodig om in de Rijkswet COHO een grondslag te creëren teneinde het C(A)ft in staat te stellen om te beoordelen of de begrotingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een adequate budgettaire verwerking bevatten van de gevolgen van de uitvoering van de landspakketten. Volgens de Afdeling voorzien de Rft en de LAft in voldoende instrumenten om deze beoordeling reeds te kunnen verrichten. De regeringen van de vier landen zijn overeengekomen deze opmerking over te nemen en de nota van wijziging op dit punt aan te passen. Dit heeft geresulteerd in een wijziging van artikel 33, eerste lid (oud). De zinsnede 'een verantwoorde budgettaire vertaling bevat van

de afgesproken activiteiten in het kader van de voor dat jaar vast te stellen uitvoeringsagenda's' is hierin komen te vervallen. Dit is, wanneer de zienswijze van de Afdeling wordt gevolgd, immers een overbodige bevoegdheidstoedeling.

Wel is besloten om vast te houden aan de twee bepalingen in de nota van wijziging die garanderen dat het C(A)ft zijn reeds bestaande beoordelingsbevoegdheid op een doeltreffende wijze kan uitvoeren. De eerste van deze twee bepalingen, onderdeel B, is grotendeels gehandhaafd. Wel heeft een precisering plaatsgevonden van het moment waarop het COHO plannen van aanpak ter informatie aan het C(A)ft toestuurt. Omwille van een heldere afbakening van de respectievelijke rollen van beide organen, is ervoor gekozen deze verzending na goedkeuring van een plan van aanpak te situeren. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de overweging van de Afdeling dat er in de Rft en de LAft uitdrukkelijk voor is gekozen dat het C(A)ft uitsluitend beoordeelt op begrotingstechnische aspecten en zich niet begeeft in een beleidsmatige beoordeling van de begroting. Zie in deze ook de Tijdelijke werkorganisatie (TWO) in haar uitvoeringstoets bij de nota van wijziging. Zoals het TWO terecht stelt, is het wel zaak dat deze nadere afbakening van taken en bevoegdheden op haar beurt weer geen institutionele wrijving teweegbrengt. Het is daarom belangrijk dat het COHO en het C(A)ft in hun samenwerkingsprotocol goede afspraken maken over de uitwerking van artikel 26.

De tweede bepaling waaraan wordt vastgehouden was eerst neergelegd in de tweede volzin van artikel 33, eerste lid (oud) en heeft nu een onderkomen gekregen in een afzonderlijk artikel (artikel 33 (nieuw)). De eerste volzin van dit nieuwe artikel luidt nu: 'Aan de begroting van elk land wordt een bijgewerkt meerjarig overzicht toegevoegd van de baten en lasten verbonden aan de uitvoering van een uitvoeringsagenda of goedgekeurde plannen van aanpak, opgesplitst naar de thema's in het landspakket.' Deze formulering wijkt in zoverre af van de formulering in de oorspronkelijke nota van wijziging, dat niet langer wordt verwezen naar 'baten en lasten in het kader van deze wet' maar naar 'baten en lasten verbonden aan de uitvoering van een uitvoeringsagenda of goedgekeurde plannen van aanpak' gedurende een bepaald begrotingsjaar. Door deze aanpassing wordt de verplichting om een overzicht toe te voegen beter uitvoerbaar. Pas wanneer hervormingen door de landen zijn geconcretiseerd in een uitvoeringsagenda of goedgekeurde plannen van aanpak, is namelijk duidelijk welke baten en lasten hieraan zijn verbonden. In de tweede volzin van artikel 33 is een bepaling toegevoegd op grond waarvan de Minister van Financiën van elk land, ten behoeve van de precieze inrichting van het meerjarig overzicht, in overleg treedt met het C(A)ft.

Het bovenstaande betekent dat het C(A)ft in de gelegenheid wordt gesteld om afzonderlijke activiteiten (de uitvoering van een uitvoeringsagenda of goedgekeurde plannen van aanpak, opgesplitst naar de thema's in het landspakket) budgettair te beoordelen. Volgens de Afdeling is deze beoordeling moeilijk te verenigen met het uitgangspunt in Rft en L(A)ft dat het C(A)ft zich niet begeeft in een beleidsmatige beoordeling van de begroting. De regeringen van de vier landen zijn gedurende de onderhandelingen echter tot het volgende uitgangspunt gekomen. Zolang het slechts gaat om een controle of sprake is van

een verantwoorde budgettaire verwerking, kan niet worden gesproken van een beleidsmatige beoordeling. Artikel 17 Rft en artikel 16 R(A)ft voorzien reeds in een bevoegdheid om voorzieningen ter uitvoering van beleidsvoornemens dan wel activiteiten individueel te bezien.

In de oorspronkelijke versie van de nota van wijziging was in een aparte bepaling geregeld (artikel 34 (oud)) dat het C(A)ft kon toetsen of in een landsbegroting opgenomen voorgenomen geldleningen afdoende waren voor financiering van de uitvoeringsagenda's. Ook van deze bepaling zegt de Afdeling dat zij overbodig is, omdat de Rft en de LAft reeds een toereikend beoordelingskader bevatten. De regeringen nemen deze opmerking over en hebben de betreffende bepaling geschrapt.

3. *Toetsing aan het landspakket*

Een tweede taak die in de nota van wijziging aan het C(A)ft wordt toebedeeld is het beoordelen of in de begroting elementen zijn opgenomen die het landspakket doorkruisen. Ook voor in de begroting opgenomen leningen toetst het C(A)ft of die wat hun aanwending betreft niet in strijd zijn met het landspakket.

a. Afbakening COHO en C(A)ft

De Afdeling merkt op dat het hier niet gaat om het hiervóór besproken reguliere begrotingstechnische toezicht maar om toetsing van de begroting aan (de doelstellingen van) het landspakket. Beoordeeld wordt of de in de begroting opgenomen elementen de uitvoering van het landspakket daadwerkelijk ondersteunen en die uitvoering niet tegenwerken. Daarmee wordt inhoudelijk getoetst of de in de begroting opgenomen elementen geschikt zijn voor de uitvoering van de landspakketten.

Dit betreft een beleidsmatige toets, die erop gericht is dat geschikte maatregelen voor de uitvoering van de landspakketten worden getroffen. Het heeft, over de band van de begroting, betrekking op het houden van toezicht op de voortgang van projecten, programma's en maatregelen met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen. Die taak is in de Rijkswet COHO evenwel aan het COHO toebedeeld. Een zelfstandige taak voor het C(A)ft, waarin de nota van wijziging voorziet, past hier niet bij. Een dergelijke taak leidt tot onduidelijkheid over de afbakening en tot overlap van verantwoordelijkheden tussen COHO en C(A)ft. De Afdeling wijst daarbij op het volgende.

Het COHO verstrekt in het kader van zijn toezichtstaak ieder halfjaar een uitvoeringsrapportage over de uitvoering van de verplichtingen die bij of krachtens de Rijkswet COHO op de landen rusten, aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Minister van BZK) en aan de Minister van Algemene Zaken van elk land.

Als een land zijn verplichtingen nakomt stelt de Minister van BZK periodiek financiële middelen ter beschikking. Die middelen kunnen worden verstrekt in de vorm van liquiditeitssteun ter dekking van in de begroting van een land

opgenomen noodzakelijke uitgaven op de gewone dienst (een lening) en financiering van de werkzaamheden van het COHO.

Het COHO kan steunverlening voor de ontwikkeling en uitvoering van de projecten, programma's of maatregelen, geheel of gedeeltelijk opschorten als het betrokken overheidsorgaan projecten, programma's of maatregelen niet tijdig uitvoert, niet op de overeengekomen wijze uitvoert of nalaat gegevens te verstrekken die het COHO nodig heeft voor de uitoefening van haar taken. Tegen een dergelijk besluit van het COHO staat voor de landen kroonberoep open. Met deze procedure berust de besluitvorming over het toekennen van middelen in verband met het al dan niet nakomen van de landspakketten bij het COHO en staat tegen die beslissingen rechtstreeks beroep open bij de Kroon. Die procedure is eenvoudig, helder en in tijd beperkt.

Volgens de voorgestelde regeling in de nota van wijziging adviseert het C(A)ft ingeval het tot de conclusie komt dat met de voorgestelde begroting de afspraken in het landspakket niet worden nagekomen de Rijksministerraad. De Rijksministerraad kan vervolgens op grond van artikel 13 van de Rft of artikel 12 van de LAft besluiten tot het geven van een aanwijzing, waarna kroonberoep openstaat.

Het gevolg is derhalve dat de in de nota van wijziging voorgestelde beoordeling van de begroting en geldleningen door het C(A)ft in het geval van het niet nakomen van de in het landspakket opgenomen afspraken, kan leiden tot het naast elkaar bestaan van twee verschillende besluitvormingstrajecten en daarbij behorende verschillende rechtsbeschermingstrajecten. De Afdeling acht dit onwenselijk.

Zij adviseert de nota van wijziging met inachtneming van het vorenstaande aan te passen.

b. Rijksministerraad

De Afdeling wijst er voorts op dat met de gekozen opzet aan de Rijksministerraad de bevoegdheid wordt toegekend om, over de band van de begroting, aan de landen aanwijzingen te geven die zich de facto uitstrekken over het gehele palet van plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen. De aanwijzing kan er immers toe strekken dat ten behoeve van uitvoering van door de Rijksministerraad genoemde plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen, middelen in de begroting moeten worden opgenomen. De keuze om plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen op te stellen en uit te voeren ligt daarmee de facto niet meer bij de landen. De aldus toegekende bevoegdheden maken daarmee inbreuk op de verantwoordelijkheden en het probleem-eigenaarschap van de landen en de bevoegdheden van het COHO.

De Afdeling adviseert de nota van wijziging op dit punt aan te passen.

De oorspronkelijke versie van de nota van wijziging deelde in artikel 33, eerste lid, aan het C(A)ft niet alleen de bevoegdheid toe om de verantwoorde budgettaire verwerking van afgesproken activiteiten in het kader van de

landspakketten te beoordelen, maar ook de bevoegdheid om te beoordelen of de begrotingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten de doelstellingen van de landspakketten niet doorkruisen. De Afdeling laat zich in haar advies kritisch uit over deze bevoegdheid. Volgens de Afdeling is deze bevoegdheid gericht op een beleidsmatige toets, die in de Rijkswet COHO is toegekend aan het COHO. Een zelfstandige taak voor het C(A)ft zou hierbij niet passen, ook al omdat een en ander leidt tot het naast elkaar bestaan van twee verschillende besluitvormingstrajecten en daarbij behorende rechtsbeschermingstrajecten. Verder wijst de Afdeling erop dat de Rijksministerraad met de voorgestelde regeling de mogelijkheid krijgt, via de aanwijzingsbevoegdheid uit de Rft en LAft, zich uit te spreken over het gehele scala aan plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen. Dat zou haaks staan op het eerder, in haar advies over het COHO-voorstel, benadrukte beginsel van probleem-eigenaarschap van de landen en overigens ook van het COHO.

Laat ik vooropstellen dat de regeringen van de vier landen de strekking van bovenstaande opmerkingen goed kunnen begrijpen. Er is echter tot een andere taxatie wat betreft de aard van deze bevoegdheid gekomen. Deze is niet gericht op een beleidsmatige toetsing door het C(A)ft, maar beoogt te verzekeren dat de begroting van een land geen onderdelen bevat die de uitvoering van afspraken in het landspakket of de verwezenlijking van de daarmee verwachte resultaten, zoals geconcretiseerd in een uitvoeringsagenda of een goedgekeurd plan van aanpak, kennelijk belemmeren. Het doel van de bevoegdheid is aldus om de consistentie van de begroting te beoordelen, en niet de wenselijkheid van individuele beleidsvoornemens, zoals uiteengezet en afgebakend in de toelichting op de nota van wijziging. Om het C(A)ft niet in een situatie terecht te brengen waarin deze wenselijkheid feitelijk toch ter beoordeling voorligt, hebben de regeringen er wel voor gekozen om de betreffende bevoegdheid anders te formuleren en scherper af te bakenen dan in de oorspronkelijke nota van wijziging het geval was. Op grond van artikel 34, eerste lid, van de aangepaste versie van deze nota toetst het C(A)ft allereerst of er sprake is van een kennelijke, evidente belemmering. Bij gereede twijfel over een mogelijke belemmering zal het C(A)ft dit niet kunnen aannemen. Op deze manier kan worden voorkomen dat het C(A)ft voor de opgave wordt geplaatst zich in beleidsmatige termen uit te laten over aspecten van de begroting. In de tweede plaats toetst het C(A)ft elementen van een begroting niet langer aan 'doelstellingen van het landspakket' maar aan 'de uitvoering van afspraken in het landspakket of de verwezenlijking van de daarmee verwachte resultaten, zoals geconcretiseerd in een uitvoeringsagenda of een goedgekeurd plan van aanpak'. Het C(A)ft krijgt in de aangepaste nota van wijziging derhalve een toetsingskader aangereikt, dat beter begrensd is en als zodanig duidelijker houvast biedt.

De nota van wijziging is voorts zo aangepast dat aan de zorg van de Afdeling over parallelle besluitvormingstrajecten en rechtsbeschermingstrajecten tegemoet wordt gekomen. In de onderhavige nota is de belemmeringstoets niet langer ingebed in het procedurele kader van Rft en LAft, maar in het toezichtskader dat in het voorstel voor de Rijkswet COHO is neergelegd. Meer concreet regelt artikel 34 van de nota van wijziging thans in het derde lid dat een bevinding door het C(A)ft van kennelijke belemmering terecht komt in een uitvoeringsrapportage van

het COHO. Deze uitvoeringsrapportage van het COHO staat, op haar beurt, aan de basis van de beslissing van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om uit hoofde van artikel 22, eerste lid, van de Rijkswet COHO in overeenstemming met de Rijksministerraad financiële middelen ter beschikking te stellen aan een Land. Met deze aanpassing wordt het door de Afdeling gesignaleerde risico vermeden dat het niet nakomen van een hervormingsafspraken kan leiden tot verschillende procedures, althans waar dit niet nakomen uit een belemmering als bedoeld in artikel 34, eerste lid, bestaat. Een aparte besluitvormingsprocedure en een apart rechtsbeschermingstraject is nog steeds wel voorzien, waar het gaat om de vraag of afspraken die volgen uit de landspakketten op een verantwoorde wijze budgettair zijn verwerkt. Die beoordeling is, conform het advies van de Afdeling, nog steeds wel ingebed in het procedurele kader van de Rft en de LAft. Hier zal uit de aard der zaak echter geen interferentie optreden met de verrichtingen van het COHO in het kader van artikel 21 en 27 van het voorstel van rijkswet COHO.

Resteert nog de zorg van de Afdeling dat de Rijksministerraad het probleem-eigenaarschap van de landen en van het COHO met diens handelen doorkruist. De aangepaste nota van wijziging komt in zoverre aan deze zorg tegemoet, dat de bevinding door het C(A)ft van belemmering, zoals hierboven beschreven, landt in een uitvoeringsrapportage van het COHO. Op grond van artikel 34, derde lid, van de aangepaste nota van wijziging voorziet het COHO een dergelijke bevinding van een eigen zienswijze. Daarnaast wordt het COHO ook in een eerder stadium reeds door het C(A)ft bij de beoordeling betrokken (artikel 34, tweede lid). Dit laatste geldt ook voor de Caribische Landen, die via hun Ministers van Algemene Zaken een zienswijze ter zake kunnen geven. Die zienswijze, alsmede een reactie daarop van het betreffende college, moeten bovendien worden opgenomen in de bevinding (artikel 34, derde lid). Verder moet het betreffende college een afschrift van de bevinding aan de Minister van Algemene Zaken van het betrokken land sturen (artikel 34, vierde lid). Alles bij elkaar is het punt van probleem-eigenaarschap daarom nu volgens de regeringen op een adequate wijze geborgd. Blijft alleen nog overeind staan dat de Rijksministerraad, ook met de nieuwgekozen inbedding in artikel 22 van de Rijkswet COHO, nog een oordeel mag vellen over de vraag hoe onderdelen van een landsbegroting zich verhouden tot de verplichtingen uit kracht van het landspakket. Deze beoordelingsbevoegdheid is echter dusdanig procedureel ingekleed, dat volgens de regeringen van een onaanvaardbare beperking van het beginsel van probleem-eigenaarschap geen sprake is.

4. *Tot slot*

De Afdeling wijst tot slot nog op een tweetal vraagstukken.

a. Afstemming

Hiervoor is al uiteengezet dat de activiteiten van het C(A)ft en het COHO in wezen complementair zijn aan elkaar: Het C(A)ft richt zich op de weerslag van alle activiteiten op de begrotingen, terwijl het COHO zich richt op de afzonderlijke activiteiten zelf. Het is belangrijk dat C(A)ft en COHO oog hebben voor elkaars

verantwoordelijkheden en daarmee bij de uitvoering van hun activiteiten rekening houden. Zij kunnen elkaar immers versterken, maar ook verzwakken.

Bij de uitleg en toepassing van de wetten is afstemming nodig om conflicterende uitleg van normen uit de Rijkswet COHO en de Rft en LAft te voorkomen. Ook moet worden voorkomen dat conflicten ontstaan indien bij de uitvoering van activiteiten in een te laat stadium blijkt dat per saldo de begrotingsnormen van de Rft of de LAft zullen worden overschreden.

Dat vereist in de eerste plaats dat duidelijkheid bestaat over de plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen die worden ontwikkeld in het kader van de rijkswet COHO. Daarbij moet ook duidelijk zijn hoe ze worden gefinancierd. Dat betekent dat onder meer inzicht moet bestaan in de door de minister van BZK in de vorm van liquiditeitssteun te verstrekken middelen, alsmede de door het COHO ter beschikking te stellen middelen. Alleen dan kan in kaart worden gebracht wat de impact ervan op de begrotingen van de landen is en welke maatregelen eventueel moeten worden getroffen om te bewerkstelligen dat de begrotingsnormen van de Rft en de LAft zullen worden gerespecteerd.

In de tweede plaats is een goede onderlinge informatievoorziening, afstemming en coördinatie tussen het COHO en het C(A)ft noodzakelijk. In de Rijkswet COHO is bepaald dat het COHO en het C(A)ft in het belang van een efficiënt en effectief uitoefenen van hun taken een samenwerkingsprotocol opstellen. In de toelichting staat in dit verband dat dit dient om te voorkomen dat COHO en C(A)ft dusdanig in elkaars vaarwater komen dat dit een effectieve en efficiënte taakuitoefening belemmert in plaats van versterkt.

In het licht van deze samenwerking kan het volgens de Afdeling behulpzaam zijn dat het C(A)ft, zoals ook nu al te doen gebruikelijk is bij beleidsvoornemens van de landen, in een vroeg stadium beziet welke gevolgen de door het COHO met de landen ontwikkelde voornemens hebben voor de begrotingen, en in voorkomend geval aangeeft wat nodig is om eventuele strijdigheid met die normen te voorkomen. Voor een dergelijke werkwijze is een samenwerkingsprotocol gewenst.

b. Inhoudelijke beoordeling financiële houdbaarheid voornemens
Daarnaast begrijpt de Afdeling dat bij het ontwikkelen van activiteiten in het kader van de Rijkswet COHO behoefte bestaat aan inhoudelijke expertise om te kunnen beoordelen of beleidsvoornemens financieel voldoende zijn onderbouwd en haalbaar zijn. Indien de benodigde kennis daartoe bij het COHO of de landen in onvoldoende mate aanwezig zou zijn, kan het in de rede liggen daarvoor een externe partij aan te zoeken. Zo worden in Nederland bij voornemens voor projecten vaak maatschappelijke kosten-baten analyses verricht door het Centraal Planbureau. Aldus kan de kwaliteit van voorgenomen plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen worden verbeterd.

De Afdeling merkt op dat in de Rijkswet COHO ook hiervoor reeds een voorziening is getroffen. Het COHO kan de samenwerking zoeken met internationale organisaties en met andere instellingen binnen het Koninkrijk. Desgewenst

kunnen daartoe samenwerkingsprotocollen worden opgesteld. Een nadere wettelijke voorziening is hiervoor niet nodig.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op voorgaande punten in te gaan.

Tot slot wijst de Afdeling in haar advies op het belang van afstemming tussen het C(A)ft en het COHO en, meer in het algemeen, op het belang van samenwerking met instanties en organisaties die kunnen helpen de ontwikkeling van activiteiten in het kader van de Rijkswet COHO te bevorderen. De regeringen van de landen delen dit inzicht met de Afdeling. Om die reden voorziet artikel 8, tweede lid, van de Rijkswet COHO in een verplichting om een samenwerkingsprotocol tussen het COHO en het C(A)ft tot stand te brengen en creëert het eerste lid van deze bepaling de mogelijkheid om de samenwerking met internationale en nationale organisaties te zoeken.

Wat het samenwerkingsprotocol tussen het COHO en het C(A)ft betreft, wensen de regeringen nog het volgende op te merken. In het voorstel van rijkswet, zoals aangepast naar aanleiding van het advies van de Afdeling en de Caribische Raden van Advies, is meer nadruk komen liggen op het eigenaarschap van de landen. Deze beweging heeft een weerslag op het bovengenoemde protocol. De hierin met het oog op efficiency en effectiviteit uitgewerkte taken van het COHO en het C(A)ft zijn als gevolg hiervan nauwer verstrengeld met taken van de landen dan in het oorspronkelijke voorstel van rijkswet. Dit inzicht heeft geresulteerd in een aanpassing van artikel 8, tweede lid. Aanvankelijk was voorzien om het protocol uit te breiden naar de Ministers van Algemene Zaken van de landen. Na consultatie van het TWO en het C(A)ft is hier echter van afgezien. In plaats daarvan wordt aan artikel 8, tweede lid, nu de voorwaarde toegevoegd dat het COHO en het C(A)ft met de Ministers van Algemene Zaken van de landen over het samenwerkingsprotocol overleggen, alvorens dit tot stand kan komen of kan worden gewijzigd. Aldus kan worden geborgd dat het COHO en het C(A)ft bij alle procesmatige afspraken die zij in het protocol maken oog hebben voor de posities en processen van de landen en deze posities en processen in het protocol ook voldoende adresseren. Het is belangrijk dat de zienswijzen van de landen die in het overleg over het protocol naar voren worden gebracht, in voldoende mate terugkomen in de vastgestelde versie van dit protocol. Verder is het goed om erbij stil te staan dat in artikel 33 van de nota van wijziging is opgenomen dat de Minister van Financiën van elk land met het C(A)ft in overleg treedt over de inrichting van een bijgewerkt meerjarig overzicht dat de landen aan hun begrotingen toevoegen. Deze specifieke materie wordt dus elders geadresseerd dan in het samenwerkingsprotocol.

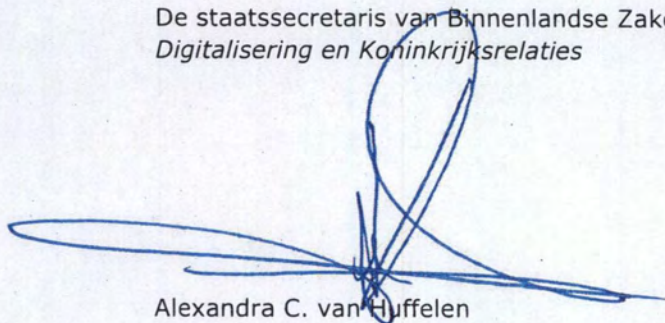
Wat de aanbeveling van de Afdeling betreft om de voor ontwikkeling van activiteit in het kader van de Rijkswet COHO benodigde kennis bij externe partijen te zoeken, zij nog gewezen op de uitvoeringstoets door het C(A)ft. In deze toets sluit het C(A)ft zich aan bij de aanbeveling van de Afdeling en adviseert het nadrukkelijk van de mogelijkheid gegeven in artikel 8, eerste lid, gebruik te maken. De regeringen van de vier landen spreken, naar aanleiding van deze adviezen, de wens uit dat het COHO samen met elk land goed zal onderzoeken of er geschikte partijen zijn, zoals het IMF, waarmee voor elk land de

Kenmerk
2021-0000646133

verwezenlijking van het doel, geformuleerd in artikel 3 van het voorstel van
rijkswet, dichterbij kan worden gebracht.

Ik verzoek U in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging
en gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten
van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Digitalisering en Koninkrijksrelaties



Alexandra C. van Huffelen

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

NOTA VAN WIJZIGING

Het voorstel van rijkswet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8, tweede lid, wordt na 'College Aruba financieel toezicht' ingevoegd ', na overleg met de Ministers van Algemene Zaken van de landen,'.

B

Aan artikel 26 wordt een zesde lid toegevoegd, luidende:

6. Het COHO stuurt de goedgekeurde plannen van aanpak, bedoeld in het derde lid, ter informatie naar het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht.

C

Onder vernummering van de artikelen 33 tot en met 36 tot 35 tot en met 38, wordt na artikel 32 een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 4.4 Begrotingstoezicht College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en College Aruba financieel toezicht

Artikel 33 (toevoeging meerjarig overzicht)

Aan de begroting van elk land wordt een bijgewerkt meerjarig overzicht toegevoegd van de baten en lasten verbonden aan de uitvoering van een uitvoeringsagenda of goedgekeurde plannen van aanpak, opgesplitst naar de thema's in het landspakket. Onze Minister van Financiën van elk land overlegt met het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht over de inrichting van dit overzicht.

Artikel 34 (aanvullende beoordeling begroting)

1. Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht beoordeelt van elk land of een ontwerpbegroting, een ontwerp tot wijziging van een begroting, een vastgestelde begroting of een vastgestelde wijziging van een begroting van enig jaar onderdelen bevatten die de uitvoering van afspraken in het landspakket of de verwezenlijking van de daarmee verwachte resultaten, zoals geconcretiseerd in een uitvoeringsagenda of een goedgekeurd plan van aanpak, kennelijk belemmeren.
2. Ten behoeve van de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, overlegt het betreffende college met het COHO. Onze Minister van Algemene Zaken van elk land wordt in de gelegenheid gesteld een zienswijze geven ten behoeve van de in het eerste lid bedoelde beoordeling.
3. Als het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht oordeelt dat er sprake is van een belemmering als bedoeld in het eerste lid, stuurt het deze bevinding zo spoedig mogelijk schriftelijk en gemotiveerd aan het COHO. De zienswijze, bedoeld in het tweede lid, en een reactie daarop van het betreffende college worden opgenomen in de bevinding. Het COHO neemt de bevinding, voorzien van een eigen zienswijze, op in de uitvoeringsrapportage, bedoeld in artikel 21, eerste lid.
4. Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht stuurt gelijk met de bevinding, bedoeld in het derde lid, een afschrift hiervan aan de Minister van Algemene Zaken van het betrokken land.

D

Aan artikel 35 wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

C

In artikel 33 wordt 'de artikelen 8, 10 tot en met 12, 24 en 25 van de Landsverordening Aruba financieel toezicht' vervangen door 'de artikelen 8, 11 tot en met 13, 26 en 27 van de Rijkswet Aruba financieel toezicht'.

Toelichting

1. Inleiding: doel en achtergrond

Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland zijn met elkaar overeengekomen om, in plaats van het in het oorspronkelijke voorstel opgenomen verscherpt financieel toezicht, te faciliteren dat de budgettaire vertaling van de tenuitvoerlegging van de afspraken in het kader van de landspakketten kan worden beoordeeld door het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht (CAft). De colleges zullen hierbij geen oordeel geven over de beleidsmatige wenselijkheid van de overeengekomen hervormingen. De uitwerking van de afspraken neergelegd in landspakket, uitvoeringsagenda's en plannen van aanpak geschiedt immers door de landen in samenwerking met het COHO, uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van elk land voor het te voeren beleid.

In dit kader brengt deze nota van wijziging enkele aanpassingen aan in het voorstel van rijkswet. In de eerste plaats worden twee bepalingen toegevoegd (artikel 26, zesde lid, resp. artikel 33) die het eenvoudiger maken voor het C(A)ft om te beoordelen, in het kader van diens reguliere begrotingstoezicht, of de (ontwerp)begrotingen van de landen een verantwoorde budgettaire vertaling bevatten van de activiteiten in het kader van de landspakketten, uitvoeringsagenda's en plannen van aanpak. In de tweede plaats wordt in deze nota van wijziging een tijdelijke, aanvullende taak aan het C(A)ft opgedragen (artikel 34); namelijk, het beoordelen of de (ontwerp)begrotingen van de landen onderdelen bevatten die, geheel of gedeeltelijk, de uitvoering van afspraken in een landspakket en de verwezenlijking van in verband daarmee te bereiken resultaten, zoals geconcretiseerd in een uitvoeringsagenda of een plan van aanpak, kennelijk belemmeren.

2. Budgettaire verwerking landspakket

Indien de landen ter uitvoering van het landspakket, zoals uitgewerkt in de uitvoeringsagenda's en de plannen van aanpak, uitgaven moeten doen, zullen die uitgaven moeten worden opgenomen in de begroting. De besturen en de ministers van de landen kunnen immers uitsluitend financiële verplichtingen aangaan voor zover deze zijn opgenomen in een begroting. Ook indien de uitvoering van het landspakket leidt tot inkomsten, zullen die verwachte inkomsten in de begroting moeten worden opgenomen. Voorgenomen geldleningen ten laste van een land ter uitvoering van het landspakket worden eveneens in de begroting opgenomen. De activiteiten die plaatsvinden in het kader van dit voorstel van rijkswet vinden hun weerslag in de ontwerpbegrotingen van de landen. Bij het ontwikkelen van deze activiteiten worden de landen ondersteund door het COHO.

In de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) en de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) is het toezicht op de overheidsfinanciën van de landen geregeld. Het C(A)ft houdt in dat verband toezicht op de naleving van de begrotingsnormen, zoals die in de Rft en LAft zijn neergelegd, toetst of is voldaan aan de voorwaarden voor het aangaan van leningen, rapporteert aan en adviseert de landen en houdt toezicht op het financiële beheer. Daartoe beoordeelt het C(A)ft onder andere de ontwerpbegrotingen en voornemens tot het aangaan van geldleningen. Op basis van de Rft en de LAft is het begrotingstoezicht, waaronder een toetsing van voorgenomen geldleningen, door het C(A)ft op activiteiten in het kader van dit voorstel van rijkswet aldus reeds mogelijk.

Ter facilitering van de beoordeling door het C(A)ft, is in deze nota van wijziging de verplichting opgenomen dat de landen aan de begroting een bijgewerkt meerjarig overzicht toevoegen van de ramingen van de baten en lasten verbonden aan de uitvoering van het landspakket, opgesplitst naar de thema's en maatregelen. In de raming wordt onderscheid gemaakt tussen de baten en lasten van een uitvoeringsagenda of goedgekeurde plannen van aanpak en globale inschattingen voor de maatregelen waarvoor nog geen plannen van aanpak zijn opgesteld. De te financieren activiteiten zullen in de opeenvolgende begrotingen worden verwerkt, naarmate deze worden geconcretiseerd.

Over de inrichting van het meerjarig overzicht voert de Minister van Financiën van elk land overleg met het C(A)ft. Het overzicht heeft immers als doel het C(A)ft te vergemakkelijken diens reguliere begrotingstoets uit te voeren. Het C(A)ft ziet er bovendien op grond van artikel 15, tweede lid, onder b, Rft respectievelijk artikel 14, derde lid, onder b, LAft op toe dat de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven toereikend toegelicht. Deze bepalingen kunnen zo worden opgevat, dat ook de naleving van de verplichting om een meerjarenoverzicht aan de begroting toe te voegen hieronder valt. Het verdient aanbeveling dat tijdens het overleg over de inrichting van het meerjarig toezicht in ieder geval wordt gesproken over de mate van detail van de raming en over de mogelijkheid van het opstellen van een format voor dit overzicht, dat in alle drie de landen kan worden gehanteerd.

Om een goede budgettaire beoordeling door het C(A)ft te faciliteren, wordt verder aan artikel 26 van het voorstel een lid toegevoegd, dat het COHO ertoe verplicht de colleges de goedgekeurde plannen van aanpak voor de hervormingsmaatregelen ter informatie te sturen. Dit laat onverlet dat een plan van aanpak bij de begroting wordt gevoegd in het kader van de informatievoorziening aan de Staten. Door een plan van aanpak na de goedkeuring naar het C(A)ft te sturen, wordt aan deze colleges informatie verschaft ter ondersteuning van de toetsing of de activiteiten in het kader van deze rijkswet op een verantwoorde wijze zijn vertaald in de begroting. Een plan van aanpak bevat immers een begroting en een voorstel tot dekking van de beoogde financiële middelen. Deze elementen zullen, herleidbaar naar de goedgekeurde plannen van aanpak, worden verwerkt in de begroting, zo nodig geactualiseerd.

3. Aanvullende toetsing C(A)ft op belemmering

Aanvullend op het hierboven beschreven reeds bestaande toezicht, creëert deze nota van wijziging in artikel 34 de bevoegdheid dat de colleges kunnen toetsen of in de begroting elementen zijn opgenomen die de uitvoering van de afspraken neergelegd in het landspakket of de verwezenlijking van in verband daarmee verwachte resultaten, zoals geconcretiseerd in goedgekeurde plannen van aanpak en een uitvoeringsagenda, kennelijk belemmeren. Het creëren van deze bevoegdheid wordt wenselijk geacht om tijds risico's voor het behalen van de doelen in het landspakket te kunnen onderkennen en ondervangen. Het is immers niet wenselijk dat de effecten van hervormingen, volgend uit het landspakket, ongedaan kunnen worden gemaakt door beleidsvoornemens die losstaan van de afspraken in het landspakket. Op grond van artikel 34 beoordelen de colleges daarom bijvoorbeeld of in de begroting extra (kapitaal)uitgaven worden gedaan voor maatregelen die zich niet verhouden tot de afspraken in het landspakket of dat er juist minder wordt uitgegeven op begrotingsonderdelen, terwijl het landspakket de afspraak bevat dat erop wordt geïntensiveerd. Op deze manier ondersteunen de colleges het streven van de vier landen van het Koninkrijk naar het realiseren van de strategische doelen zoals neergelegd in de onderscheiden landspakketten.

Artikel 34, eerste lid, vereist dat een belemmering 'kennelijk' van aard is. Hiermee wordt bedoeld dat er sprake dient te zijn van een evidente belemmering. Bij gerede twijfel over een mogelijke belemmering zal het C(A)ft dit niet kunnen aannemen. Op deze manier kan worden voorkomen dat het C(A)ft voor de opgave wordt geplaatst zich in beleidsmatige termen uit te laten over aspecten van de begroting.

Het C(A)ft toetst op kennelijke belemmering van de uitvoering van afspraken in het landspakket en van de verwezenlijking van in verband daarmee verwachte resultaten. Het is wezenlijk de

betreffende toets niet te beperken tot de uitvoering van afspraken, omdat deze uitvoering als zodanig niet hoeft te worden belemmerd bij beleidsvoornemens die daartegen ingaan. Cruciaal voor de toepassing van dit artikel is uiteindelijk vooral of de resultaten die met de afspraken worden beoogd door zulke andere beleidsvoornemens evident in het gedrag komen. Artikel 34, eerste lid, spreekt in meervoud over 'afspraken' respectievelijk 'resultaten'. In een voorkomend geval is echter ook denkbaar dat het C(A)ft de belemmering van een enkele afspraak of een enkel resultaat constateert, vooropgesteld uiteraard dat de belemmering in kwestie kennelijk van aard is. In alle gevallen is van belang dat de begroting van een land dusdanig compleet is, dat het C(A)ft op adequate wijze kan beoordelen of sprake is van belemmering. Het C(A)ft zal daarbij ook kunnen teruggrijpen naar de plannen van aanpak die door het COHO zijn goedgekeurd.

De procedure horend bij artikel 34, eerste lid, is als volgt. Ingevolge het tweede lid van artikel 34 zal het C(A)ft in het kader van de beoordeling of er sprake is van een kennelijke belemmering, overleggen met het COHO. Aldus worden opvattingen van het COHO over deze kwestie meegenomen in de beoordeling door het C(A)ft. Cruciaal is dat de landen in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze te geven alvorens het C(A)ft de beoordeling verricht. Komt het C(A)ft vervolgens tot het oordeel dat er sprake is van een kennelijke belemmering, dan wordt deze bevinding aan het COHO toegezonden (artikel 34, derde lid). Dit wordt hieronder nader toegelicht.

4. Procedurele gevolgen belemmering

Artikel 34, derde lid, komt slechts in beeld indien het C(A)ft tot het oordeel is gekomen dat er sprake is van strijdigheid zoals bedoeld in artikel 34, eerste lid. Deze bepaling houdt in dat het C(A)ft zijn bevinding, op dat moment, zo spoedig mogelijk schriftelijk en gemotiveerd aan het COHO zal doen toekomen. Een afschrift van de bevinding gaat gelijktijdig naar de Minister van Algemene Zaken van het betrokken land (artikel 34, vierde lid). In de bevinding zelf wordt de zienswijze van de Minister van Algemene Zaken opgenomen, alsmede een reactie van het C(A)ft op deze zienswijze (artikel 34, derde lid). Indien de bevinding van het C(A)ft afwijkt van de zienswijze, dan moet deze afwijking dus zorgvuldig worden gemotiveerd. De verplichting om de zienswijze op te nemen in de bevinding, zorgt ervoor dat het COHO deze als geheel ontvangt en dat de zienswijze als onderdeel van de bevinding in de uitvoeringsrapportage terechtkomt. Het COHO voorziet de bevinding van het C(A)ft, na ontvangst hiervan, van een eigen zienswijze. Deze zienswijze zal betrekking hebben op de vraag of het C(A)ft, bij de verrichting van zijn belemmeringstoets, is uitgegaan van een correcte uitleg van de afspraken in het landspakket en uitwerkingen van deze afspraken in uitvoeringsagenda en plan van aanpak. De beoordeling of een ander onderdeel van de begroting deze afspraken kennelijk belemmert, is aan het C(A)ft.

De bevinding van het C(A)ft, alsook de eigen zienswijze, wordt door het COHO vervolgens opgenomen in een uitvoeringsrapportage als bedoeld in artikel 21, eerste lid, van deze wet. Hiermee vindt de belemmeringstoets van artikel 34 aansluiting bij de pilaar van bestuurlijk toezicht door het COHO, die in algemene zin is neergelegd in artikel 4, eerste lid, onderdeel b van het voorstel. De uitvoeringsrapportage vormt de basis voor de beoordeling van Onze Minister om al dan niet over te gaan tot het verstrekken van financiële middelen, ex artikel 22 van deze wet. Mocht een land dan ook onderdelen in de begroting opnemen die een kennelijke belemmering opleveren als bedoeld in artikel 34, eerste lid, dan kan dit zijn weerslag vinden in de verstrekking van financiële middelen.

De taakverdeling tussen het COHO en de colleges die besloten ligt in artikel 34, derde lid en overigens ook in het tweede lid, behoeft nadere procedurele uitwerking. Een geschikte plaats voor deze uitwerking is het samenwerkingsprotocol dat op grond van artikel 8, tweede lid, tot stand dient te worden gebracht. Denk hierbij onder meer aan de precieze wijze waarop informatie-uitwisseling tussen de betreffende instanties plaatsvindt en de termijnen die daarbij worden gehanteerd. Het is belangrijk dat in dit samenwerkingsprotocol gedegen rekening wordt gehouden met de taken en bevoegdheden van de landen krachtens de onderscheiden staatsregelingen en in het kader van de Rijkswet COHO. Aan artikel 8, tweede lid, is daarom de verplichting toegevoegd om met de Ministers van Algemene Zaken van de landen te overleggen, alvorens het protocol tot stand komt.

5. Toepassing Reglement Gouverneur en Statuut


Indien een onderdeel van een begroting zou neerkomen op een flagrante schending van een verplichting op grond van de rijkswet COHO, is het in een uiterst geval ook denkbaar dat de toepassing van de daartoe geëigende bepalingen van het Reglement voor de Gouverneur en het Statuut wordt overwogen. Een dergelijke situatie wordt afgewogen binnen de geldende kaders voor het toepassen van die instrumenten.

6. Consultatie TWO en C(A)ft

De aanpassingen die zijn neergelegd in deze nota van wijziging hebben gevolgen voor de werkwijze en taakuitoefening van het C(A)ft en het COHO. Gelet hierop is aan het C(A)ft en de voorloper van het COHO, de Tijdelijke werkorganisatie (TWO), gevraagd om een uitvoeringstoets te verrichten. Deze uitvoeringstoetsen worden met de nota van wijziging en het bijbehorende voorstel van rijkswet meegezonden naar de Tweede Kamer en de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Waar mogelijk is met de adviezen van beide instanties rekening gehouden in de onderhavige nota. Op sommige onderdelen zijn de aanbevelingen echter niet overgenomen. Dit geldt met name voor het advies van het C(A)ft om ten aanzien van de naleving van artikel 34 aan te sluiten bij het reguliere adviestraject van de begroting in de Rft en de LAft. De regeringen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland hechten eraan te benadrukken dat de gekozen procedurele route in artikel 34, tweede tot en met vierde lid, geen afbreuk doet aan de onafhankelijke positie van het C(A)ft als toezichthouder in het kader van de Rft en de LAft. Weliswaar richt het C(A)ft zich met een bevinding als bedoeld in het derde lid van artikel 34 tot het COHO, deze laatste toetst, zoals hierboven reeds naar voren kwam, vervolgens niet of het C(A)ft terecht tot het oordeel is gekomen dat een onderdeel van de begroting een kennelijke belemmering vormt van de uitvoering van afspraken in het landspakket en van de verwezenlijking van in verband daarmee verwachte resultaten. Het COHO zet in een zienswijze enkel uiteen of het C(A)ft bij deze bevinding is uitgegaan van een correcte uitleg van de genoemde afspraken en resultaten. Deze zienswijze kan door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Rijksministerraad worden betrokken bij hun beoordeling, ingevolge artikel 22, eerste en tweede lid, of een land zijn verplichtingen krachtens de rijkswet nakomt.

Een ander punt uit de uitvoeringstoets van het C(A)ft dat op deze plek nog bespreking verdient, betreft de vraag of het begrotingstoezicht dat door deze colleges wordt verricht een beleidsmatige component heeft. Vooropgesteld zij dat een budgettaire beoordeling niet in een vacuüm wordt verricht. Terecht stelt het C(A)ft dan ook in zijn uitvoeringstoets dat een beoordeling van de budgettaire effecten van beleidsvoornemens tot zijn takenpakket hoort. Dat is echter niet hetgeen de regeringen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland hebben willen uitsluiten of miskennen met de overweging, in de eerste paragraaf van deze toelichting, dat de colleges geen oordeel geven over de beleidsmatige wenselijkheid van de overeengekomen hervormingen. Een beoordeling van de budgettaire effecten van beleid is niet hetzelfde als een beoordeling of beleid ook inhoudelijk wenselijk of geschikt is. Tot deze laatste beoordeling, die uiteindelijk principieel is voorbehouden aan de politieke instituties van de landen, is het C(A)ft op grond van de Rft en de L(A)ft niet bevoegd. Het COHO is in de Rijkswet COHO wel bevoegd gemaakt om de landen gedurende een periode van zes jaar te ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van hervormingen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Digitalisering en Koninkrijksrelaties



Alexandra C. van Huffelen

No.W04.21.0282/I/K

's-Gravenhage, 22 september 2021

Bij Kabinetsmissive van 13 september 2021, no.2020002307, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij de Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling).

De nota van wijziging wijzigt het voorstel van Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet COHO).¹ Deze strekt ertoe dat het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, onderscheidenlijk het College Aruba financieel toezicht (hierna gezamenlijk: C(A)ft) van elk land beoordeelt of de begroting van enig jaar een verantwoorde budgettaire vertaling bevat van de afgesproken activiteiten in het kader van de voor dat jaar vast te stellen uitvoeringsagenda's. Voorts beoordeelt het C(A)ft of de begroting geen onderdelen bevat die in strijd zijn met de doelstellingen van het landspakket en of de in een begroting opgenomen geldleningen afdoende zijn om de uit te voeren projecten programma's en maatregelen in het kader van de uitvoeringsagenda's te kunnen financieren en deze aanwending niet in strijd is met de doelstellingen van het landspakket.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst op de taakverdeling tussen het COHO en het C(A)ft ingevolge de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft), de Landsverordening Aruba financieel toezicht en twee protocollen (hierna gezamenlijk: LAft)² en de Rijkswet COHO. Zij maakt enkele opmerkingen over de opzet van de nota van wijziging in het licht van deze taakverdeling. In dit verband wijst zij er in het bijzonder op dat de voorgestelde rol van de Rijksministerraad inbreuk maakt op de toedeling van verantwoordelijkheden aan en het probleem-eigenaarschap van de landen.

Voorts wijst zij op het belang van afstemming tussen het C(A)ft en het COHO. Zo kan het behulpzaam zijn dat het C(A)ft in een vroeg stadium beziet wat de gevolgen van door het COHO met de landen ontwikkelde voornemens zijn op de begrotingen. In het door COHO en C(A)ft vast te stellen samenwerkingsprotocol kan aan die afstemming vorm en inhoud worden gegeven.

¹ Zie de Geannoteerde besluitenlijst Rijksministerraad 3 september 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2021/09/03/geannoteerde-besluitenlijst-rijksministerraad-3-september-2021>.

² Landsverordening van 31 augustus 2015 houdende tijdelijke regels met betrekking tot het onafhankelijke *toezicht* bij de totstandkoming en uitvoering van de begrotingen van het Land en daarmee samenhangende aangelegenheden, Afspraken tussen de regeringen van *Aruba* en Nederland over de openbare financiën van *Aruba*, 2 mei 2015 (hierna: Protocol 2015), www.cft.cw/wetgeving/aruba en Protocol *Aruba* Nederland 2019-2021, 22 november 2018, Inkadering van het pad richting solide transparante en houdbare overheidsfinanciën van *Aruba* (hierna: Protocol 2019 2021), www.cft.cw/wetgeving/aruba.

In verband met deze opmerkingen adviseert de Afdeling de nota van wijziging aan te passen.

1. Inleiding

a. *Nota van wijziging*

De nota van wijziging regelt dat het C(A)ft van elk land beoordeelt of de begroting van enig jaar een verantwoorde budgettaire vertaling bevat van de afgesproken activiteiten in het kader van de voor dat jaar vast te stellen uitvoeringsagenda's en geen onderdelen bevat die in strijd zijn met de doelstellingen van het landspakket.³

Tevens regelt de nota van wijziging dat het C(A)ft van elk land beoordeelt of de in een begroting opgenomen geldleningen voor de kapitaaldienst afdoende zijn om de uit te voeren projecten, programma's en maatregelen in het kader van de uitvoeringsagenda's te kunnen financieren en deze aanwending niet in strijd is met de doelstellingen van het landspakket.⁴

Volgens de toelichting wordt hiermee een grondslag gecreëerd voor een verruiming van het begrotingstoezicht door het C(A)ft. Hiermee wordt beoogd te waarborgen dat de begrotingen van de Caribische landen een adequate budgettaire verwerking bevatten van de gevolgen van de uitvoering van de landspakketten. Daarmee moet het daadwerkelijk inzetten van middelen voor dat doel worden verzekerd, zodat de beoogde resultaten en hervormingen worden gerealiseerd. Een tweede reden voor het verruimen van het begrotingstoezicht door het C(A)ft is het realiseren van een heldere en werkbare afbakening tussen de bevoegdheden van het C(A)ft (toezicht op de begroting, niet op de inhoud van de hervormingen) en het COHO (toezicht op de hervormingen, niet op de vertaling ervan in de begroting).

Volgens de toelichting is ervoor gekozen het verruimde begrotingstoezicht in de Rijkswet COHO op te nemen omdat het specifiek betrekking heeft op de budgettaire vertaling van de afgesproken hervormingen en maatregelen op grond van de Rijkswet COHO en omdat daarmee gemarkeerd wordt dat dit verruimde toezicht net als de Rijkswet COHO tijdelijk van aard is.⁵

b. *Verhouding Rijkswet financieel toezicht en Rijkswet COHO*

In de Rft en LAft is het toezicht op de overheidsfinanciën van de landen geregeld. Het C(A)ft houdt in dat verband toezicht op de naleving van de begrotingsnormen, zoals die in de Rft en LAft zijn neergelegd, toetst of is voldaan aan de voorwaarden voor het aangaan van leningen, rapporteert aan en adviseert

³ Onderdeel B, voorgesteld artikel 33 van de Rijkswet COHO

⁴ Onderdeel B, voorgesteld artikel 34 van de Rijkswet COHO

⁵ Toelichting, paragraaf 2.

de landen en houdt toezicht op het financiële beheer.⁶ Daartoe beoordeelt het C(A)ft onder andere de ontwerpbegrotingen en voornemens tot het aangaan van geldleningen. Indien het C(A)ft van oordeel is dat – kort gezegd - de normen van de Rft en LAft worden overschreden, informeert het Cft de Rijksministerraad hierover, die vervolgens kan besluiten ter zake een aanwijzing te geven aan het desbetreffende land.⁷ Tegen het besluit van de Rijksministerraad staat vervolgens kroonberoep open.

Het toezicht in het kader van de Rft en LAft is gericht op de overheidsfinanciën van de landen. De verschillende beleidsvoornemens van de landen vinden hun weerslag in de begrotingen, waarop het C(A)ft toezicht houdt.⁸ Het toezicht richt zich niet op die beleidsvoornemens als zodanig (dat is aan de landen zelf) maar slechts op de weerslag daarvan op de overheidsfinanciën als geheel.

In de Rijkswet COHO gaat het, zoals blijkt uit de considerans, om het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie in deze landen. Het COHO, dat voor dit doel wordt ingesteld, heeft als taak het ondersteunen van de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen, en het houden van toezicht op de voortgang daarvan.⁹ Het beschikt daarvoor over verschillende bevoegdheden. Waar het gaat om de toezichtstaak kan het goedkeuring aan plannen van aanpak onthouden en steunverlening opschorten. Tegen deze beslissingen van het COHO staat kroonberoep open.

In zekere zin is er sprake van complementariteit tussen de Rft en LAft en de Rijkswet COHO, en tussen het C(A)ft en het COHO. Het COHO houdt toezicht op de hervormingsmaatregelen, niet op de begroting als geheel, het C(A)ft houdt geen toezicht op de afzonderlijke hervormingsmaatregelen, maar wel op de vraag of het geheel, met inbegrip van de hervormingsmaatregelen, blijft binnen de geldende normen voor de overheidsfinanciën in de Rft en LAft.

Tegen de achtergrond van het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Begrotingstoezicht

Zoals hiervoor kort geschetst heeft het C(A)ft onder andere als taak het houden van begrotingstoezicht. Daartoe beoordeelt het C(A)ft de ontwerpbegrotingen van de landen. Activiteiten die plaatsvinden in het kader van de Rijkswet COHO dienen hun weerslag te vinden in de ontwerpbegrotingen van de landen. De Rft en LAft voorzien in de instrumenten om te bewerkstelligen dat het C(A)ft in het

⁶ Artikel 4 van de Rft en artikel 2 van de LAft.

⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 12 en artikel 13 (begrotingen) en artikel 16, elfde tot en met dertiende lid (leningen).

⁸ Artikel 17 van de Rft en artikel 16 van de LAft

⁹ Artikel 4 van de Rijkswet Coho.

kader van het begrotingstoezicht in staat is om te beoordelen of activiteiten die in het kader van de Rijkswet COHO in gang worden gezet, gezien in samenhang met hetgeen overigens zijn weerslag vindt in de ontwerpbegrotingen, per saldo passen binnen de door de Rft en de LAft gestelde grenzen. Daarbij beoordeelt het C(A)ft ook of in de begroting de noodzakelijke voorzieningen zijn opgenomen ten behoeve van de uitvoering van in het kader van de Rijkswet COHO overeengekomen activiteiten. Een nadere regeling is uit dat oogpunt gezien ook niet nodig.

Voorts merkt de Afdeling in dit verband op dat er in de Rft en de LAft uitdrukkelijk voor is gekozen dat het C(A)ft uitsluitend beoordeelt op begrotingstechnische aspecten en zich niet begeeft in een beleidsmatige beoordeling van de begroting.¹⁰ De invoering van een beoordeling van afzonderlijke activiteiten past daar niet bij.

Hetzelfde kan worden opgemerkt ten aanzien van leningen. De Rft en de LAft bevatten reeds een beoordelingskader voor het aangaan van leningen door de landen. Het C(A)ft beoordeelt in dat verband of met de leningen wordt voldaan aan de begrotingseisen en de eisen inzake financieel beheer van de Rft en de LAft. Deze regels zijn ook van toepassing op leningen die worden aangegaan in het kader van de Rijkswet COHO.

De Afdeling concludeert dat, indien en voor zover met de voorliggende nota van wijziging wordt beoogd om het C(A)ft in staat te stellen het begrotingstoezicht op grond van de Rft en LAft uit te oefenen ten aanzien van de activiteiten in het kader van de Rijkswet COHO, dergelijke voorzieningen niet nodig zijn. Beleidsmatige beoordeling van een begroting acht de Afdeling in het kader van het begrotingstoezicht niet passend: het begrotingstoezicht is, zoals hiervoor reeds geschetst, gericht op de effecten van maatregelen op de begroting als geheel in het licht van de daarvoor in de Rft en LAft neergelegde begrotingsnormen, en niet op de desbetreffende maatregelen zelf.¹¹

De Afdeling adviseert de nota van wijziging met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

3. Toetsing aan het landspakket

¹⁰ Kamerstukken II 2008/09, 32026 (R 1888), nr. 3, blz. 3; Zie ook de uitspraak van de voorzieningeninstantie van de Raad van State van het Koninkrijk op een verzoek van de raad van ministers van Curaçao tot het treffen van een voorlopige voorziening krachtens artikel 27 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, hangende het beroep dat de raad van ministers heeft ingesteld tegen het Koninklijk Besluit van 13 juli 2012, Stb. 338, houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao (W04.12.0337/I/K), punt 2.2.1, Stb 2012, 535.

¹¹ Kamerstukken II 2008/09, 32026 (R 1888), nr. 3, blz. 3; Zie ook W04.12.0337/I/K, punt 2.2.1, Stb 2012, 535.

Een tweede taak die in de nota van wijziging aan het C(A)ft wordt toebedeeld is het beoordelen of in de begroting elementen zijn opgenomen die het landspakket doorkruisen. Ook voor in de begroting opgenomen leningen toetst het C(A)ft of die wat hun aanwending betreft niet in strijd zijn met het landspakket.

a. *Afbakening COHO en C(A)ft*

De Afdeling merkt op dat het hier niet gaat om het hiervóór besproken reguliere begrotingstechnische toezicht maar om toetsing van de begroting aan (de doelstellingen van) het landspakket. Beoordeeld wordt of de in de begroting opgenomen elementen de uitvoering van het landspakket daadwerkelijk ondersteunen en die uitvoering niet tegenwerken. Daarmee wordt inhoudelijk getoetst of de in de begroting opgenomen elementen geschikt zijn voor de uitvoering van de landspakketten.

Dit betreft een beleidsmatige toets, die erop gericht is dat geschikte maatregelen voor de uitvoering van de landspakketten worden getroffen. Het heeft, over de band van de begroting, betrekking op het houden van toezicht op de voortgang van projecten, programma's en maatregelen met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen. Die taak is in de Rijkswet COHO evenwel aan het COHO toebedeeld.¹² Een zelfstandige taak voor het C(A)ft, waarin de nota van wijziging voorziet, past hier niet bij. Een dergelijke taak leidt tot onduidelijkheid over de afbakening en tot overlap van verantwoordelijkheden tussen COHO en C(A)ft. De Afdeling wijst daarbij op het volgende.

Het COHO verstrekt in het kader van zijn toezichtstaak ieder halfjaar een uitvoeringsrapportage over de uitvoering van de verplichtingen die bij of krachtens de Rijkswet COHO op de landen rusten, aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Minister van BZK) en aan de Minister van Algemene Zaken van elk land.¹³

Als een land zijn verplichtingen nakomt stelt de Minister van BZK periodiek financiële middelen ter beschikking. Die middelen kunnen worden verstrekt in de vorm van liquiditeitssteun ter dekking van in de begroting van een land opgenomen noodzakelijke uitgaven op de gewone dienst (een lening) en financiering van de werkzaamheden van het COHO.¹⁴

Het COHO kan steunverlening voor de ontwikkeling en uitvoering van de projecten, programma's of maatregelen, geheel of gedeeltelijk opschorten als het betrokken overheidsorgaan projecten, programma's of maatregelen niet tijdig uitvoert, niet op de overeengekomen wijze uitvoert of nalaat gegevens te verstrekken die het COHO nodig heeft voor de uitoefening van haar taken.¹⁵ Tegen een dergelijk besluit van het COHO staat voor de landen kroonberoep

¹² Artikel 4, eerste lid, onder b, van de Rijkswet COHO.

¹³ Artikel 21, eerste lid, van de Rijkswet COHO.

¹⁴ Artikel 22, eerste lid, van de Rijkswet COHO.

¹⁵ Artikel 27, eerste lid, van de Rijkswet COHO.

open.¹⁶ Met deze procedure berust de besluitvorming over het toekennen van middelen in verband met het al dan niet nakomen van de landspakketten bij het COHO en staat tegen die beslissingen rechtstreeks beroep open bij de Kroon. Die procedure is eenvoudig, helder en in tijd beperkt.

Volgens de voorgestelde regeling in de nota van wijziging adviseert het C(A)ft in geval het tot de conclusie komt dat met de voorgestelde begroting de afspraken in het landspakket niet worden nagekomen de Rijksministerraad. De Rijksministerraad kan vervolgens op grond van artikel 13 van de Rft of artikel 12 van de LAft besluiten tot het geven van een aanwijzing, waarna kroonberoep openstaat.

Het gevolg is derhalve dat de in de nota van wijziging voorgestelde beoordeling van de begroting en geldleningen door het C(A)ft in het geval van het niet nakomen van de in het landspakket opgenomen afspraken, kan leiden tot het naast elkaar bestaan van twee verschillende besluitvormingstrajecten en daarbij behorende verschillende rechtsbeschermingstrajecten. De Afdeling acht dit onwenselijk.

Zij adviseert de nota van wijziging met inachtneming van het vorenstaande aan te passen.

b. *Rijksministerraad*

De Afdeling wijst er voorts op dat met de gekozen opzet aan de Rijksministerraad de bevoegdheid wordt toegekend om, over de band van de begroting, aan de landen aanwijzingen te geven die zich de facto uitstrekken over het gehele palet van plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen. De aanwijzing kan er immers toe strekken dat ten behoeve van uitvoering van door de Rijksministerraad genoemde plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen, middelen in de begroting moeten worden opgenomen. De keuze om plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen op te stellen en uit te voeren ligt daarmee de facto niet meer bij de landen. De aldus toegekende bevoegdheden maken daarmee inbreuk op de verantwoordelijkheden en het probleem-eigenaarschap van de landen en de bevoegdheden van het COHO.¹⁷

De Afdeling adviseert de nota van wijziging op dit punt aan te passen.

4. Tot slot

De Afdeling wijst tot slot nog op een tweetal vraagstukken.

¹⁶ Artikel 28 van de Rijkswet COHO.

¹⁷ De Afdeling herinnert in dit verband aan de opmerking in haar advies van 3 maart 2021 betreffende het voorstel van Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling, punt 2.d (W04.20.0408/I; gepubliceerd op de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

a. *Afstemming*

Hiervoor is al uiteengezet dat de activiteiten van het C(A)ft en het COHO in wezen complementair zijn aan elkaar: Het C(A)ft richt zich op de weerslag van alle activiteiten op de begrotingen, terwijl het COHO zich richt op de afzonderlijke activiteiten zelf. Het is belangrijk dat C(A)ft en COHO oog hebben voor elkaars verantwoordelijkheden en daarmee bij de uitvoering van hun activiteiten rekening houden. Zij kunnen elkaar immers versterken, maar ook verzwakken.

Bij de uitleg en toepassing van de wetten is afstemming nodig om conflicterende uitleg van normen uit de Rijkswet COHO en de Rft en LAft te voorkomen. Ook moet worden voorkomen dat conflicten ontstaan indien bij de uitvoering van activiteiten in een te laat stadium blijkt dat per saldo de begrotingsnormen van de Rft of de LAft zullen worden overschreden.

Dat vereist in de eerste plaats dat duidelijkheid bestaat over de plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen die worden ontwikkeld in het kader van de rijkswet COHO. Daarbij moet ook duidelijk zijn hoe ze worden gefinancierd. Dat betekent dat onder meer inzicht moet bestaan in de door de minister van BZK in de vorm van liquiditeitssteun te verstrekken middelen, alsmede de door het COHO ter beschikking te stellen middelen.¹⁸ Alleen dan kan in kaart worden gebracht wat de impact ervan op de begrotingen van de landen is en welke maatregelen eventueel moeten worden getroffen om te bewerkstelligen dat de begrotingsnormen van de Rft en de LAft zullen worden gerespecteerd.

In de tweede plaats is een goede onderlinge informatievoorziening, afstemming en coördinatie tussen het COHO en het C(A)ft noodzakelijk. In de Rijkswet COHO is bepaald dat het COHO en het C(A)ft in het belang van een efficiënt en effectief uitoefenen van hun taken een samenwerkingsprotocol opstellen.¹⁹ In de toelichting staat in dit verband dat dit dient om te voorkomen dat COHO en C(A)ft dusdanig in elkaars vaarwater komen dat dit een effectieve en efficiënte taakuitoefening belemmert in plaats van versterkt.²⁰

In het licht van deze samenwerking kan het volgens de Afdeling behulpzaam zijn dat het C(A)ft, zoals ook nu al te doen gebruikelijk is bij beleidsvoornemens van de landen, in een vroeg stadium beziet welke gevolgen de door het COHO met de landen ontwikkelde voornemens hebben voor de begrotingen, en in voorkomend geval aangeeft wat nodig is om eventuele strijdigheid met die normen te voorkomen. Voor een dergelijke werkwijze is een samenwerkingsprotocol gewenst.

b. *Inhoudelijke beoordeling financiële houdbaarheid voornemens*

¹⁸ Artikel 22, eerste lid, onder a, en artikel 25, gelezen in verbinding met artikel 22, eerste lid, onder b, van de Rijkswet COHO.

¹⁹ Artikel 8, tweede lid, van de Rijkswet COHO.

²⁰ Memorie van toelichting, onderdeel II artikelsgewijs, artikel 8.

Daarnaast begrijpt de Afdeling dat bij het ontwikkelen van activiteiten in het kader van de Rijkswet COHO behoefte bestaat aan inhoudelijke expertise om te kunnen beoordelen of beleidsvoornemens financieel voldoende zijn onderbouwd en haalbaar zijn. Indien de benodigde kennis daartoe bij het COHO of de landen in onvoldoende mate aanwezig zou zijn, kan het in de rede liggen daarvoor een externe partij aan te zoeken. Zo worden in Nederland bij voornemens voor projecten vaak maatschappelijke kosten-baten analyses verricht door het Centraal Planbureau. Aldus kan de kwaliteit van voorgenomen plannen van aanpak, projecten en programma's en maatregelen worden verbeterd.

De Afdeling merkt op dat in de Rijkswet COHO ook hiervoor reeds een voorziening is getroffen.²¹ Het COHO kan de samenwerking zoeken met internationale organisaties en met andere instellingen binnen het Koninkrijk. Desgewenst kunnen daartoe samenwerkingsprotocollen worden opgesteld. Een nadere wettelijke voorziening is hiervoor niet nodig.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op voorgaande punten in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij de nota van wijziging en adviseert daarmee rekening te houden voordat dit bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten wordt overgelegd.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

²¹ Artikel 8, eerste lid, van de Rijkswet COHO.



DGKR / Landen

T.a.v.: drs. S.J.P.L de Reuver

**DGKR / Tijdelijke
werkorganisatie**

Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Contactpersoon

Judith Jeurissen

Datum

19 november 2021

Kenmerk

notitie

Uitvoeringstoets NvW Rijkswet COHO

Afschrift aan

In uw mail van 9 november jl. heeft u het College (Aruba) financieel toezicht (C(A)ft) en de Tijdelijke werkorganisatie (TWO) gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren over de aangepaste nota van wijziging bij de Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling, naar aanleiding van het advies van de Raad van State hierover.

Hieronder treft u de bevindingen van de TWO aan.

Art.8, tweede lid (Samenwerkingsprotocol)

De TWO onderschrijft het belang van een samenwerkingsprotocol tussen COHO en C(A)ft, vanwege de benodigde onderlinge informatievoorziening, afstemming en coördinatie. De Raad van State adviseert eveneens om dit te doen. U heeft ons gevraagd te reflecteren op de vraag of en, zo ja, hoe de landen bij dit protocol betrokken moeten zijn.

De TWO is van mening dat het zou moeten gaan om een samenwerkingsprotocol dat wordt vastgesteld tussen COHO en C(A)ft, na overleg met de landen.

Het beoogde samenwerkingsprotocol ziet op de uitoefening van bevoegdheden van het C(A)ft en het COHO. De landen hebben weliswaar een belang, maar zijn niet een partij. Daarnaast, de geadresseerde van die uitoefening is veelal het land. Het lijkt derhalve niet voor de hand liggend dat zij mee bepalen hoe bepaalde bevoegdheden ingekaderd moeten worden.

Met dit standpunt wordt aangesloten bij het advies van de Raad van State. De Raad van State geeft in zijn advies aan dat het "in het licht van deze samenwerking (..) behulpzaam (kan) zijn dat het C(A)ft, zoals ook nu al te doen gebruikelijk is bij beleidsvoornemens van de landen, in een vroeg stadium beziet welke gevolgen de door het COHO met de landen ontwikkelde voornemens hebben voor de begroting, en in voorkomend geval aangeeft wat nodig is om eventuele strijdigheid met die normen te voorkomen". De Raad van State sluit bij het punt over de informatievoorziening tussen de landen en het C(A)ft aan bij wat "nu al te doen gebruikelijk is". Dat zou betekenen dat dit deel van het vraagstuk niet meer separaat in een samenwerkingsprotocol geregeld hoeft te worden.

Wel lijkt voor de hand te liggen om voorafgaand aan het opstellen van het protocol de landen te horen en hun visie te laten geven, zodat eventuele zorgpunten vanuit de landen een plek kunnen krijgen in het samenwerkingsprotocol.

Datum
19 november 2021
Kenmerk

Art. 26, zesde lid (COHO stuurt goedgekeurde plannen van aanpak naar CFT)

De TWO onderstreept het belang van dit artikel en acht dit zondermeer uitvoerbaar.

Helder moet daarbij zijn dat het C(A)ft deze plannen van aanpak alleen gebruikt in het licht van de artikelen 33 en 34 van de Rijkswet COHO en geen beleidsmatige beoordeling over deze plannen van aanpak uitspreekt. De Raad van State merkt in zijn advies in dit kader op "(...) dat er in de Rft en de LAft uitdrukkelijk voor is gekozen dat het C(A)ft uitsluitend beoordeelt op begrotingstechnische aspecten en zich niet begeeft in een beleidsmatige beoordeling van de begroting. De invoering van een beoordeling van afzonderlijke activiteiten past daar niet bij".

Een kanttekening is daarbij op zijn plaats. De Rft, art. 19 kent aan het C(A)ft wel een beleidsmatige bevoegdheid toe ten aanzien van implementatieplannen verbetering financieel beheer (dat ook onderdeel uitmaakt van het Landspakket). Ook in art. 19 van de LAft is opgenomen dat het C(A)ft aanbevelingen kan doen ten aanzien van het financieel beheer. Om te voorkomen dat COHO en C(A)ft in elkaars vaarwater komen is het wenselijk dat in het samenwerkingsprotocol tussen COHO en C(A)ft nadere afspraken hierover worden gemaakt.

Art. 33 (toevoeging meerjarig overzicht)

De TWO is van mening dat dit artikel voorziet in een duidelijke behoefte aan inzicht in de verwerking van de met de uitvoering van het landspakket samenhangende baten en lasten in de begroting. Wel achten wij de formulering van het artikel te beperkt.

Het artikel spreekt over baten en lasten verbonden aan de uitvoering van "(...) een uitvoeringsagenda of goedgekeurde plannen van aanpak". Het woord 'of' lijkt hier een keuze te suggereren. Dat is niet correct, het gaat in ieder geval over beiden. De opstelsom van plannen van aanpak is niet noodzakelijkerwijs hetzelfde als de uitvoeringsagenda. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat in een uitvoeringsagenda een taakstelling wordt opgenomen, waar geen plan van aanpak aan ten grondslag ligt. Onder de baten en lasten dienen daarnaast ook de algemene coördinatiekosten te worden verstaan die het land moet maken in het kader van het landspakket. Deze zijn niet specifiek toe te wijzen aan een uitvoeringsagenda of plannen van aanpak.

Wat van belang is is dat alle verwachte baten en lasten voortkomend uit de uitvoering van het landspakket inzichtelijk worden gemaakt in dit meerjarig overzicht, voor zover deze de instemming hebben van het COHO, ook als deze nog niet vastliggen in een uitvoeringsagenda of reeds goedgekeurde plannen van aanpak. We willen immers weten of alle gemaakte afspraken tussen Land en COHO juist en volledig vertaald zijn naar de begroting, maar ook of beoogde plannen van aanpak een realistische dekking in de begroting hebben, alvorens ze worden vastgesteld.

Dit vereist dat, in aanvulling op het bepaalde in artikel 26, in het samenwerkingsprotocol tussen COHO en C(A)ft afspraken worden gemaakt over afstemming over de op handen zijnde maatregelen met een majeur financieel

beslag en de verwerking daarvan in de begroting. Het C(A)ft toetst de begroting, maar het COHO moet de beleidsmatige afweging maken of verwerking in de begroting terecht is, ook als hiervoor nog geen definitieve plannen van aanpak zijn vastgesteld. Het is immers niet wenselijk dat landen in het kader van het landspakket posten in de begroting verwerken waarmee het COHO niet zou kunnen instemmen. Belangrijk in deze is wel dat het overleg tussen COHO en C(A)ft zich moet beperken tot majeure zaken, het is niet wenselijk dat het C(A)ft bij alle planvorming een derde gesprekspartner gaat worden.

Datum
19 november 2021
Kenmerk

De gearceerde tekst in de toelichting van de nota van wijziging, onder paragraaf 2, stelt dat "toegelicht wordt welke maatregelen met de middelen worden genomen en wat de beoogde resultaten van de inzet van de maatregelen zijn". De vraag is welk detailniveau we hier moeten nastreven. Het kan niet de bedoeling zijn dat de landen alle afspraken op detailniveau moeten toelichten. Het gaat soms om hele lage bedragen. De TWO ziet hier twee oplossingsrichtingen:

- aansluiting zoeken met het aggregatieniveau van maatregelen uit het landspakket, maar niet het lagere aggregatieniveau van submaatregelen, zoals we dat kennen in de uitvoeringsagenda's, en/of
- een ondergrens aangeven van het bedrag waarover separate toelichting wordt vereist.

In het verlengde hiervan: het toelichten van wat de "beoogde resultaten" zijn is ongelukkig geformuleerd. Het C(A)ft dient, zoals hierboven reeds gesteld, geen beleidsmatige beoordeling van afzonderlijke maatregelen en de beoogde resultaten te geven. Het C(A)ft dient louter te toetsen of alle verwachte baten en lasten voortkomend uit de uitvoering van het landspakket juist en volledig in de begroting zijn neergedaald. Een toelichting is uiteraard vereist in die gevallen dat posten worden opgenomen waaraan nog geen goed goedgekeurde plannen van aanpak of afspraken uit de uitvoeringsagenda ten grondslag liggen. Voor het overige kan o.i. worden volstaan met een verwijzing naar de financiële paragrafen uit de vastgestelde plannen van aanpak, dan wel naar de in de uitvoeringsagenda gemaakte afspraken.

Art. 34 (aanvullende beoordeling begroting)

Dit artikel voorziet in een duidelijke behoefte vanuit de TWO en doet goed recht aan de afzonderlijke rollen en verantwoordelijkheden van het COHO en het C(A)ft.

Het derde lid van dit artikel stelt dat de bevindingen voorkomend uit het artikel uiteindelijk worden opgenomen in de uitvoeringsrapportage, bedoeld in art. 21, eerste lid van de Rijkswet COHO. De TWO kan de voorgestelde aansluiting bij art. 21 volgen, maar ziet in de uitwerking een aantal knelpunten.

Op dit moment worden de uitvoeringsrapportage en de advisering van het C(A)ft over de begroting van de landen tegelijkertijd aan de RMR aangeboden. De uitvoeringsrapportage wordt echter enige weken voorafgaand aan de RMR al voor zienswijze aan de landen voorgelegd en is dan in principe dus al afgerond. Kunnen de bevindingen, zoals bedoeld in artikel 34, niet meer meelopen in de uitvoeringsrapportage van dat kwartaal (en straks wellicht half jaar), dan zijn we automatisch een kwartaal (of halfjaar) verder voordat behandeling in de RMR kan plaatsvinden.

Een oplossing voor dit dilemma kan worden gevonden in de bepaling uit art. 21 dat een uitvoeringsrapportage "zo nodig ook tussentijds" uitgebracht kan worden. Echter twee bepalingen in art. 21 knellen daarbij:

- De bepaling dat een uitvoeringsrapportage “in ieder geval een beoordeling van de uitvoering van de uitvoeringsagenda” bevat. Het opstellen van een volledige uitvoeringsrapportage zou in dit kader niet doelmatig zijn.
- De bepaling dat een uitvoeringsrapportage voor zienswijze aan een land moet worden voorgelegd. Dit is evenmin doelmatig, omdat de vormgeving van art. 34 al voorziet in een zienswijze van het land.

Datum
19 november 2021

Kenmerk

De TWO stelt voor om in de toelichting van de nota van wijziging op te nemen dat de hoofdregel uit artikel 21, dat een uitvoeringsrapportage in ieder geval een beoordeling van de uitvoeringsagenda opneemt, niet geldt ten aanzien van de uitvoeringsrapportage opgemaakt aan de hand van een mogelijke belemmering ex artikel 34. En dat daarmee ook de hoofdregel van het (opnieuw) voorleggen voor zienswijze vervalt.

Toelichting, paragraaf 2

In de tekst wordt een aantal keren gesproken over “plannen van aanpak” en “businesscases”. Dit is verwarrend. De TWO zou willen adviseren de term “business case” in dit kader te vermijden. Een businesscase kan (en zal in veel gevallen) ten grondslag liggen aan een plan van aanpak, maar heeft op zichzelf geen formele rol in de Rijkswet COHO. De Rijkswet COHO bepaalt dat plannen van aanpak goedkeuring van het COHO behoeven, maar spreekt niet over businesscases.



College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten
College Aruba financieel toezicht

Aan
De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Adres kantoor Curaçao
De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao
Telefoon (+5999)4619081

Adres kantoor Sint Maarten
Frontstreet 26
Convent Building
Philipsburg, Sint Maarten
Telefoon (+1721) 5430331

Datum
23 november 2021
Ons kenmerk
Cft 202100142
Pagina
1/5

Uw kenmerk

Bijlage

-

Adres kantoor Aruba
L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba
Telefoon (+297) 5832800
E-mail info@cft.cw
Internet www.cft.cw

Onderwerp
Uitvoeringstoets nota van wijziging rijkswet COHO

Geachte heer Knops,

Op 12 november jl. verzocht uw directeur-generaal Koninkrijksrelaties (DGKR) het College (Aruba) financieel toezicht (C(A)ft) een uitvoeringstoets te doen op de aangepaste nota van wijziging (NvW) bij het voorstel van de rijkswet Caribisch orgaan voor de hervorming en ontwikkeling (rijkswet COHO).¹ Hierbij ontvangt u deze.

Aangepaste nota van wijziging

De landen zijn overeengekomen om, in plaats van het in het oorspronkelijke ontwerp van de rijkswet COHO opgenomen verscherpt financieel toezicht, te faciliteren dat de budgettaire vertaling van de afspraken in het kader van de Landspakketten kan worden beoordeeld door het C(A)ft. Daartoe worden met de NvW de onderstaande bepalingen aangepast of toegevoegd aan de rijkswet COHO.

Aanpassing artikel 8 rijkswet COHO

Artikel 8 van de rijkswet COHO ziet op een op te stellen samenwerkingsprotocol tussen het COHO en het C(A)ft. Er worden in de NvW drie opties gegeven. Optie één bepaalt dat het COHO, het C(A)ft en de minister van Algemene Zaken van ieder land, in het belang van het efficiënt en effectief uitoefenen van hun taken, een samenwerkingsprotocol vaststellen. Optie twee en drie zijn 'lichtere' varianten waar bij optie twee de betrokkenheid van de minister van Algemene Zaken beperkt wordt tot overleg, en bij optie drie de mogelijkheid van het opstellen van een samenwerkingsprotocol in het geheel optioneel wordt gehouden.

¹ BZK, 2021-0000598338, Verzoek om uitvoeringstoets op de aangepaste nota van wijziging bij het voorstel van rijkswet COHO, d.d. 12 november 2021.

Reactie C(A)ft

Reeds in de huidige samenwerking met de tijdelijke werkorganisatie (het COHO i.o.) ervaart het C(A)ft verschillende uitdagingen. Zo ontvangt het C(A)ft relevante informatie (zoals de plannen van aanpak) niet of te laat. Het C(A)ft acht het, in lijn met het advies van de Raad van State op dit punt, voor het behalen van de doelen van de Landspakketten cruciaal dat de samenwerking tussen het COHO (i.o.) en het C(A)ft verbetert en zich verder ontwikkelt. De uitgangspunten hiervoor moeten worden beschreven in een samenwerkingsprotocol. Het protocol moet erop gericht zijn de samenwerking vanuit de onderscheiden en onafhankelijke rollen van het COHO en het C(A)ft op goede wijze te regelen. Vanuit dit uitgangspunt bezien is betrokkenheid van de ministers van Algemene Zaken van de landen zeker van belang, maar niet in die mate dat zij partij zouden moeten zijn bij het protocol zelf. Het C(A)ft heeft daarom de voorkeur voor optie twee. Overigens ontgaat het C(A)ft hierbij het nut van het opstellen van drie samenwerkingsprotocollen (een per land). De samenwerking tussen het COHO en het C(A)ft is naar oordeel van het C(A)ft nadrukkelijk niet land-specifiek.

Artikel 26 (plannen van aanpak)

In deze bepaling wordt een lid toegevoegd waarin wordt bepaald dat het COHO de goedgekeurde plannen van aanpak ter informatie naar het C(A)ft stuurt.

Reactie C(A)ft

Het C(A)ft kan deze toevoeging onderschrijven, maar stelt voor de bepaling in die zin aan te passen dat conceptplannen van aanpak met het C(A)ft worden gedeeld. De plannen van aanpak moeten op grond van artikel 26 van de rijkswet COHO een financiële paragraaf bevatten waarin de budgettaire effecten van de plannen op de begrotingen van de landen worden beschreven. Daarmee raken de plannen direct de taken en de verantwoordelijkheden van het C(A)ft. Alle betrokken partijen zijn gebaat bij een juiste, volledige en tijdige vertaling van de plannen van aanpak in de begroting. Het C(A)ft kan en wil graag bijdragen aan een juiste vertaling van de budgettaire effecten van de landspakketten in de begroting. Het zou een gemiste kans zijn het C(A)ft niet voordat de plannen zijn goedgekeurd tussen de landen en het COHO daarbij te betrekken.

Artikel 33 (toevoeging meerjarig overzicht)

In de rijkswet COHO zal de volgende bepaling worden opgenomen: "Aan de begroting van elk land wordt een bijgewerkt meerjarig overzicht toegevoegd van de baten en lasten verbonden aan de uitvoering van een uitvoeringsagenda of goedgekeurde plannen van aanpak, opgesplitst naar de thema's in het landspakket. De artikelen 8, 11 tot en met 14, 18, 26 en 27 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk de artikelen 8, 10 tot en met 13, 17, 24 en 25 van de Landsverordening Aruba financieel toezicht zijn van overeenkomstige toepassing."

Reactie C(A)ft

In artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht (Rft) en artikel 14 van de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) staat dat in de begroting en de meerjarige begroting alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten moeten zijn opgenomen en dat deze toereikend moeten zijn toegelicht. In het verlengde van deze normen zal met artikel 33 van de rijkswet COHO gaan gelden dat de landen een meerjarenoverzicht moeten opnemen van de baten en lasten verbonden aan de hervormingen. Het C(A)ft is van oordeel dat artikel 33 een nuttige toevoeging aan de rijkswet COHO is. Met betrekking tot het bepaalde in de memorie van toelichting bij deze bepaling merkt het C(A)ft het volgende op:

- Onder de inleiding 'doel en achtergrond' staat: "De colleges zullen hierbij geen oordeel geven over de beleidsmatige wenselijkheid van de overeengekomen hervormingen." Het C(A)ft kan niet instemmen met deze formulering. Immers, het C(A)ft houdt toezicht op de begrotingen van de landen en begrotingen worden in hoge mate beïnvloed door, dan wel vormen een financiële vertaling van het gevoerde beleid. Als het C(A)ft van oordeel is dat bepaalde beleidsvoornemens of het ontbreken daarvan, in het licht van de begroting en het bereiken van duurzaam houdbare overheidsfinanciën, een ongewenst budgettair effect hebben, dient het hierover op grond van de Rft en de LAft adviseren. Het C(A)ft adviseert de memorie van toelichting bij de rijkswet COHO op dit punt aan te passen.
- De memorie van toelichting geeft aan dat de meerjarenoverzichten geen statische documenten zijn, maar moeten worden aangepast naarmate de hervormingen vorderen. Het C(A)ft wijst hierbij op de autorisatiefunctie van de begroting. Als de meerjarenoverzichten wijzigen, zullen ook de begrotingen moeten worden aangepast voordat tot het aangaan van verplichtingen, benodigd voor de uitvoering van de onderliggende plannen van aanpak, kan worden overgegaan. Zonder begroting geen uitvoering.
- De Raad van State wijst in zijn advies op de in de rijkswet COHO opgenomen mogelijkheid om een externe partij te betrekken bij de beoordeling van de vraag of beleidsvoornemens voldoende zijn onderbouwd en haalbaar zijn, zoals het Centraal Planbureau. Het C(A)ft ziet toegevoegde waarde van de inzet van dergelijke expertise en adviseert nadrukkelijk van deze mogelijkheid gebruik te maken.

In artikel 33 van de rijkswet COHO wordt een aantal bepalingen uit de Rft en de LAft van overeenkomstige toepassing verklaard. Het C(A)ft vraagt zich af of dit van toegevoegde waarde is. Immers, de landen zijn op basis van de Rft en de LAft, en straks ook op basis van de rijkswet COHO, gehouden om de uitwerking van de Landspakketten te verwerken in de begroting. Deze begrotingen zijn integraal onderworpen aan het financieel toezicht zoals neergelegd in de Rft en de LAft. Daarmee is de toepasselijkheid van genoemde bepalingen volgens het C(A)ft al een gegeven.

Artikel 34 (aanvullende beoordeling begroting)

Met artikel 34 wordt een aanvullende toets voor het C(A)ft opgenomen, de zogenoemde belemmeringstoets. Het C(A)ft krijgt met deze bepaling de bevoegdheid "om te toetsen of in de begroting elementen zijn opgenomen die de uitvoering van de afspraken neergelegd in het Landspakket of de verwezenlijking van in verband daarmee verwachte resultaten, zoals geconcretiseerd in de goedgekeurde plannen van aanpak en een uitvoeringsagenda, kennelijk belemmeren." Dit houdt bijvoorbeeld in dat het C(A)ft nagaat of er in de begroting extra uitgaven worden opgenomen voor maatregelen die in strijd zijn met de afspraken in het Landspakket of dat er juist minder wordt uitgegeven op begrotingsonderdelen, terwijl het Landspakket de afspraak bevat dat moet worden geïntensiveerd. 'Kennelijk' betekent in dit verband evident. Cruciaal is of de resultaten die met de afspraken uit het Landspakket worden beoogd door zulke beleidsvoornemens evident in het gedrang komen. Als het C(A)ft tot dit oordeel komt, dan dient het C(A)ft op basis van het nu voorliggende voorstel een zienswijze te vragen aan de minister van Algemene Zaken en in overleg te treden met het COHO. Als het C(A)ft oordeelt dat er inderdaad sprake is van een kennelijke belemmering dan wordt deze bevinding aan het COHO toegezonden, die de bevinding dan opneemt in zijn uitvoeringsrapportage. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat het COHO besluit dat niet wordt overgegaan tot de verstrekking van financiële middelen.

Reactie C(A)ft

Dus, als het C(A)ft tijdens zijn reguliere begrotingstoets constateert dat de begroting elementen bevat die de afspraken van het Landspakket kennelijk belemmeren, treedt voor deze constatering de procedure zoals neergelegd in artikel 34 in werking. Het C(A)ft treedt dan in overleg met het COHO en vraagt een zienswijze aan de minister van Algemene Zaken van betreffende land. Met artikel 34 wordt zo, naast het in de Rft en de LAft opgenomen adviestraject van artikel 12 en 13, respectievelijk 11 en 12, een separaat adviestraject ingericht voor die delen van de begroting die over de Landspakketten gaan. Het C(A)ft ziet geen enkele toegevoegde waarde van een dergelijke separate procedure en voorziet daarnaast de kans op mogelijke misverstanden en miscommunicatie. De reguliere adviestrajecten op basis van de Rft en de LAft voorzien immers in een precies omschreven hoor en wederhoortraject waarin het land zijn zienswijze kan geven. Daarbij zal het in de praktijk niet altijd helder zijn welke elementen van de begroting over de Landspakketten gaan en welke niet. Dit maakt het lastig te bepalen welk deel van het advies bij de begroting of uitvoeringsrapportage te abstraheren naar de procedure van de rijkswet COHO. Daarbij is het naar het oordeel van het C(A)ft strijdig met de Rft en de LAft om niet de begroting als geheel (dus inclusief de uitwerking van de hervormingen) te onderwerpen aan het toezicht. Met de Rft en de LAft is immers bepaald dat het C(A)ft als onafhankelijk toezichthouder de 'besturen van de landen' adviseert gedurende het gehele begrotingsproces.

Hierbij past niet dat het C(A)ft een deel van zijn advies richt aan een orgaan als het COHO. In het nieuw toe te voegen artikel 33 van de rijkswet COHO wordt juist bepaald dat de reguliere adviestrajecten van toepassing zijn op de meerjarige overzichten van de baten en lasten in het kader van de hervormingen. Hieruit volgt dat de beoordeling van de vertaling van de Landspakketten naar de begroting meeloopt in de reguliere adviestrajecten van het C(A)ft. Dit betekent dat als het C(A)ft van oordeel is dat de begroting een onderdeel bevat dat de uitvoering van het Landspakket belemmert, het betreffende bestuur wordt aanbevolen de (ontwerp)begroting op dit punt aan te passen. Als het bestuur van het land daartoe niet overgaat, dan informeert het C(A)ft de Rijksministerraad conform artikel 13 van de Rft of artikel 12 van de LAft waarbij het in een uiterst geval een advies tot het geven van een aanwijzing kan geven. Het C(A)ft ziet derhalve geen meerwaarde in het formuleren van een separate toets en stelt voor de belemmeringstoets te laten meelopen in het reguliere adviestraject van de begroting. Om het COHO in staat te stellen kennis te nemen van de uitkomsten van de toetsing van het C(A)ft, kan worden bepaald dat het C(A)ft zijn adviezen aan het bestuur, in afschrift stuurt aan het COHO.

Tot slot

De Raad van State geeft in zijn advies aan het onwenselijk te vinden als er twee besluitvormingstrajecten (dat van het COHO en van het C(A)ft) en daarbij behorende rechtsbeschermingstrajecten naast elkaar komen te bestaan. Met de NvW wordt hiervoor geen oplossing geboden. In de nu voorgestelde procedure, in het bijzonder gelet op het gestelde in artikel 34, kan het er immers nog altijd toe leiden dat het C(A)ft escaleert op grond van de Rft of de LAft en dat het COHO escaleert op grond van de rijkswet COHO. Dit kan tot conflicterende situaties leiden. Het C(A)ft adviseert de NvW hierop aan te passen door de belemmeringstoets te incorporeren in het reguliere adviestraject van het C(A)ft.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en van het College Aruba financieel toezicht



Prof. dr. R.H.J.M. Gradus