

Vergaderjaar 2008–2009

31 568

Staatkundig proces Nederlandse Antillen

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2008

In het kader van de statuswijziging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt in overleg met de andere Nederlandse departementen wetgeving voorbereid met betrekking tot de invoering en aanpassing van regelgeving die voor die eilanden zal gelden.

Juridische keuzes

Om deze omvangrijke en juridisch en wetstechnisch ingewikkelde wetgevingsoperatie te harmoniseren is een aantal juridische keuzes gemaakt. Deze keuzes vormen de grondslag voor zowel de wet waarin algemene regels worden gesteld over het recht dat van toepassing wordt op de drie eilanden (de Invoeringswet BES), als de aanpassingsregelgeving van de departementen, die zoveel mogelijk zal worden samengebracht in de Aanpassingswet BES. Met bijgaande nota «Juridische keuzes regelgeving Bonaire, Sint Eustatius en Saba» (zie bijlage 1) informeer ik u over deze keuzes.

Omdat de in de nota neergelegde uitgangspunten doorwerken naar het gehele pakket aan regelgeving dat in de openbare lichamen zal gelden naast de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Wet financiële verhoudingen openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de gewijzigde Kieswet, ben ik, indien u dat wenst, graag bereid hierover met u op korte termijn van gedachten te wisselen.

Voorlichting van de Raad van State

De Raad van State heeft bij brief 23 juli 2008 voorlichting gegeven (zie bijlage 2) overeenkomstig artikel 18, tweede lid van de Wet op de Raad van State, waarna de tekst van de nota op een aantal punten is aangepast.

Ook deze voorlichting, mijn reactie daarop (zie bijlage 3) en de nota zoals deze aan de Raad van State is voorgelegd¹, bied ik u hierbij aan.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Inleiding

Volgens de Slotverklaring van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba krijgen deze eilanden een positie binnen het Nederlandse staatsbestel. De slotverklaring is verder uitgewerkt in het Overgangsakkoord van 12 februari 2007. Afgesproken is onder meer dat de eilanden openbare lichamen worden in de zin van artikel 134 van de Grondwet.

Dit vergt een omvangrijke wetgevingsoperatie. Er komt een wet die de instelling en inrichting van de openbare lichamen regelt (de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba of «WolBES»)¹ en een wet die de financiële verhoudingen tot het Rijk regelt (Wet financiële verhouding openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)². De Kieswet wordt gewijzigd om het kiesrecht voor de inwoners van de drie eilanden te regelen. Voorts is regelgeving nodig met betrekking tot de invoering en aanpassing van regelgeving die in de openbare lichamen zal gelden en worden op verschillende beleidsterreinen specifieke wettelijke regelingen voorbereid. Daarnaast worden in verband met de beoogde nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het gehele Koninkrijk een aantal nieuwe Rijkswetten opgesteld³ en moeten bestaande Rijkswetten worden aangepast. Tevens wordt nagegaan welke verdragen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba kunnen worden opgezegd en welke van toepassing moeten blijven of worden.

De vierde periodieke rapportage over de voortgang van het staatkundig proces die begin september 2008 aan het parlement is toegezonden, biedt een overzicht van de verschillende trajecten en de in voorbereiding zijnde en reeds afgeronde producten.

Deze notitie spitst zich toe op de uitgangspunten voor de voor de openbare lichamen in te voeren of te handhaven regelgeving. Er zal een invoeringswet komen (de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, hierna aangeduid als «Invoeringswet BES»), waarin algemene regels worden gesteld over het recht dat van toepassing wordt in de openbare lichamen en waarin voor zoveel mogelijk het algemene overgangsrecht wordt geregeld. De aanpassingswetgeving van de departementen zal voor zover het de formele wetgeving betreft zoveel mogelijk worden samengebracht in de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna «Aanpassingswet BES»). Voor zover het in uitzonderlijke gevallen niet mogelijk is bepaalde aanpassingswetgeving in deze wet op te nemen, dienen in ieder geval ook ten aanzien van die afzonderlijke aanpassingswetgeving de in deze nota neergelegde juridische keuzes te worden gevolgd. De aanpassing van de algemene maatregelen van bestuur zal worden samengevoegd in een rijksbrede Aanpassings-amvb.

2. Algemeen uitgangspunt inzake regelgeving

Op grond van de Slotverklaring van oktober 2006 is het uitgangspunt, dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die tot de transitiedatum op de drie eilanden van kracht was, zal blijven gelden en dat Nederlandse regelgeving na de overgang geleidelijk⁴ zal worden ingevoerd. Dit betekent dat de «gewone» Nederlandse regelgeving (dat wil zeggen: de in het Europese deel van het Koninkrijk geldende regelgeving) vanaf de transitiedatum niet van rechtswege van toepassing wordt; dit geldt zowel voor de Nederlandse regelgeving die op de dag voorafgaand

¹ Bij brief van 8 februari 2008 is hierop vooruitlopend een discussienotitie «Uitgangspunten WolBES» aan de Tweede Kamer gestuurd.

² Bij brief van 8 februari 2008 is hierop vooruitlopend een discussienotitie «Uitgangspunten Wet financiële verhoudingen BES» aan de Tweede Kamer gestuurd.

³ Dit betreft behalve de rijkswet tot wijziging van het Statuut verschillende consensusrijkswetten op het gebied van de rechtshandhaving en rechtspleging alsmede een consensusrijkswet met betrekking tot financieel toezicht.

⁴ Hiervoor is geen termijn genoemd.

aan de transitiedatum geldend is, als voor de wetgeving die op een later tijdstip in werking treedt.

Vanzelfsprekend zullen de Nederlands-Antilliaanse regelingen die van toepassing blijven, worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende (Nederlandse) ministers.

De Rijksregelgeving blijft uiteraard eveneens van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

3. Regelgeving van de Nederlandse Antillen

De Nederlands-Antilliaanse regelgeving kent de volgende indeling:

- Landsverordeningen, te vergelijken met Nederlandse formele wetten;
- Landsbesluiten, houdende algemene maatregelen («landsbesluiten h.a.m.») te vergelijken met Nederlandse algemene maatregelen van bestuur;
- Ministeriële beschikkingen met algemene werking, te vergelijken met ministeriële regelingen;
- Eilandsverordeningen, te vergelijken met gemeentelijke verordeningen;
- Eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, te vergelijken met doorgaans ook gemeentelijke verordeningen, maar dan vastgesteld door het bestuurscollege.

4. Nederlandse regelgeving in beginsel niet van toepassing

Om uitvoering te geven aan het uitgangspunt dat in plaats van de Nederlandse regelgeving vooralsnog de Nederlands-Antilliaanse regelgeving zal blijven gelden, moet in de eerste plaats bepaald worden dat Nederlandse wettelijke voorschriften alleen in de openbare lichamen van toepassing zijn, voor zover dat bij wettelijk voorschrift uitdrukkelijk is bepaald of daaruit volgt. Een bepaling van die strekking zal worden opgenomen in de Invoeringswet BES. Dit betekent dat als een bepaalde (gewone Nederlandse) wet wel van toepassing dient te worden op de drie eilanden, dit bij wet geregeld dient te worden. Is er in de Nederlandse wet niets geregeld over de toepassing ervan ten aanzien van de openbare lichamen, dan is deze regelgeving niet van toepassing. Dat Nederlandse regelgeving uitsluitend van toepassing is als dit expliciet is bepaald of daaruit volgt, geldt zowel voor de op de transitiedatum geldende regelgeving, als de regelgeving die nadien tot stand wordt gebracht.

5. Van toepassing blijven van Antilliaanse regelgeving

a. Het toepasselijke recht: positieve lijst

In de Invoeringswet BES zal uitdrukkelijk worden bepaald, welke op landsniveau bestaande Nederlands-Antilliaanse regelgeving als (nationale) regelgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt overgenomen.

De omvorming van Nederlands-Antilliaanse regelgeving tot Nederlandse regelgeving zal plaatsvinden door middel van een lijst (hierna ook: «IBES-lijst») die als bijlage bij de Invoeringswet BES wordt opgenomen en waarin alle Nederlands-Antilliaanse regelingen worden opgenoemd die op of ten aanzien van de drie eilanden zullen blijven gelden. In deze lijst wordt voor de daarin genoemde regelingen vermeld of zij de status verkrijgen van formele wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Deze als wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling aangemerkte regelingen zullen uiteraard uitsluitend op of ten aanzien van de drie eilanden gelden.

Overwogen is om in de IBES-lijst alleen die regelingen te noemen, die als formele wet van toepassing zullen zijn. In een op grond van de Invoeringswet BES op te stellen algemene maatregel van bestuur onder-

scheidenlijk ministeriële regeling zou dan vervolgens bepaald moeten worden, welke Nederlands-Antilliaanse regelingen als algemene maatregel van bestuur onderscheidenlijk als ministeriële regeling van toepassing zijn. Het voordeel van een dergelijke systematiek is, dat die beter aansluit bij de hiërarchie in het Nederlandse systeem van regelgeving. Het systeem waarbij slechts sprake is van één lijst is echter duidelijker, omdat al in een vroeg stadium van het regelgevingproces een totaalbeeld ontstaat, welke Nederlands-Antilliaanse regelgeving van toepassing zal blijven en op welk niveau. Dit systeem heeft daarom uit een oogpunt van kenbaarheid en toegankelijkheid de voorkeur.

De opsomming in de IBES-lijst is limitatief. Als een bepaalde Nederlands-Antilliaanse regeling niet is opgenomen in de lijst, zal deze vanaf de transitiedatum niet langer voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden. Aan de beslissing om een regeling niet in de lijst op te nemen, kunnen beleidsmatige overwegingen ten grondslag liggen¹, maar het kan ook zijn, dat het regelgeving betreft, die niet op Bonaire, Sint Eustatius of Saba betrekking heeft (bijvoorbeeld de Enquête-regeling 1948 of de Regeling schadeloosstelling leden der Staten 1990) of die materieel is uitgewerkt (bijvoorbeeld diverse Overdrachtslandsverordeningen).

De opsomming van de Nederlands-Antilliaanse regelgeving in de lijst geschiedt per minister. Hierdoor wordt direct duidelijk welke minister eerstverantwoordelijk wordt voor de uitvoering. Op dezelfde wijze zal deze verdeling van verantwoordelijkheden tot uitdrukking worden gebracht in de Aanpassingswet BES, die gelijktijdig met de Invoeringswet BES in werking zal treden.

b. Bepalen van het niveau: wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling

In de IBES-lijst wordt, zoals hierboven uiteengezet, vermeld of de desbetreffende regeling wordt aangemerkt als formele wet, als algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Uitgangspunt is dat landsverordeningen in de nieuwe situatie formele wetten worden, de landsbesluiten h.a.m. algemene maatregelen van bestuur, en de ministeriële beschikkingen met algemene werking ministeriële regelingen.

De wetgevingscultuur in het land Nederlandse Antillen is anders dan die in Nederland. Weliswaar geldt in Nederland het primaat van de wetgever, maar dit beginsel wordt niet aldus verstaan, dat het parlement bij alle onderdelen van een regeling rechtstreeks moet worden betrokken. Bij de bepaling welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, wordt steeds onderzocht, welke elementen van een regeling zo gewichtig zijn dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling betrokken moet worden. De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten criteria voor deze beoordeling (zie onder meer aanwijzing 24).

In de Nederlandse Antillen wordt het primaat van de wetgever strikter ingevuld en worden veel vaker elementen in een landsverordening opgenomen, die in Nederland op een lager niveau dan dat van formele wet zouden worden geregeld. Als een onderwerp op de Nederlandse Antillen bij landsverordening wordt geregeld, terwijl dit in Nederland op het niveau van een algemene maatregel van bestuur wordt geregeld, ligt het voor de hand om deze regeling voor de nieuwe situatie in de IBES-lijst als algemene maatregel van bestuur aan te merken.

De situatie kan zich ook voordoen dat een landsverordening onderwerpen bevat, die in Nederland voor een deel op het niveau van formele wet, en voor een ander deel bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling worden geregeld. Overwogen is of in dat geval de desbetreffende Nederlands-Antilliaanse regeling gesplitst zou moeten worden, teneinde

¹ Op deze beleidsmatige aspecten gaat deze notitie niet in.

de regeling deels als wet en deels als algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling te kunnen aanmerken. Keuze voor deze optie zou echter tot onoverzichtelijke regelgeving en daardoor tot verwarring leiden; bovendien lijkt het splitsen van regelingen niet goed mogelijk, omdat daarmee zou worden voorbijgegaan aan de onderlinge consistentie van de verschillende bepalingen in één regeling. In beginsel zal in een voorkomend geval daarom de gehele landsverordening als wet worden aangemerkt.

Omdat sprake is van (regelgeving die is omgevormd tot) Nederlandse regelgeving, zal deze volgens de Nederlandse regels moeten en kunnen worden gewijzigd. Dit betekent dat de betrokken regelgeving aangepast moet worden met een regeling van hetzelfde niveau als aangegeven in de IBES-lijst. Hetzelfde geldt voor de intrekking van de als Nederlands recht aangemerkte regelgeving. De consequentie hiervan is evenwel, dat het parlement zich ook in de toekomst zal moeten buigen over voorschriften die vooral in verband met de mate van hun gedetailleerdheid binnen de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen normaliter worden overgelaten aan de Kroon of zelfs aan de minister. Dit is in beginsel ongewenst. Het ligt daarom in de rede op termijn de tot wet omgevormde landsverordeningen zodanig te wijzigen dat de elementen die in lagere regelgeving thuishoren er uit worden gehaald.

c. Delegatie

Het voornemen bestaat voorts om op een aantal beleidsterreinen de regelgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba krachtens delegatie bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen, waar in Nederland de materie op het niveau van de formele wet is geregeld. Het kan bij delegatie enerzijds gaan om een landsverordening die via de IBES-lijst als algemene maatregel van bestuur wordt aangemerkt. Anderzijds kan het gaan om een «nieuwe» algemene maatregel van bestuur. In beide gevallen zal een delegatiegrondslag opgenomen moeten worden, hetzij in een (andere) tot Nederlandse wet om te vormen landsverordening, hetzij in een bestaande Nederlandse wet of een nieuwe Nederlandse wet die specifiek betrekking heeft op de drie eilanden.

Voorop staat daarbij dat delegatie uitsluitend kan plaatsvinden indien de Grondwet zich hier niet tegen verzet. Bovendien kan het enkele feit dat op de drie eilanden sprake is van een geringe bevolkingsomvang, geen doorslaggevend argument zijn om tot delegatie van regelgeving over te gaan en af te wijken van het beginsel van primaat van de wetgever. De argumenten om in afwijking van het primaat van de wetgever met betrekking tot de eilanden tot delegatie van regelgeving over te gaan, zullen gelegen moeten zijn in de specifieke situatie die hier aan de orde is.

Voor zover het gaat om nieuwe Nederlandse regelgeving, moet er in relatief korte tijd iets nieuws tot stand moet worden. Het feit dat de eilanden onderdeel worden van het Nederlandse staatsbestel, kan voorts effecten hebben die vooraf niet helemaal te overzien zullen zijn. In een aantal gevallen zal er behoefte aan bestaan de regelgeving snel aan te kunnen passen aan de opgedane ervaringen en de (mogelijk wisselende) lokale omstandigheden. Regeling bij algemene maatregel van bestuur kan in dat geval vanwege de flexibiliteit gewenst zijn. Wanneer na verloop van tijd ervaring is opgedaan met deze regelgeving en zaken zijn uitgekristalliseerd, zal alsnog regeling bij wet plaats moeten vinden.

De omvorming van Nederlands-Antilliaanse regelgeving tot Nederlandse regelgeving is in beginsel een tijdelijke voorziening. Het uitgangspunt is immers dat specifieke BES-wetgeving op termijn zo mogelijk zal worden

vervangen door «gewone» Nederlandse wetgeving of dat in elk geval de BES-regelgeving van lieverlee zo veel mogelijk in overeenstemming wordt gebracht met de in het Europese deel van het Koninkrijk geldende regelgeving. Zeker indien al bekend is dat de regelgeving op korte termijn vervangen zal worden, kan het ongewenst zijn de formele wetgever te belasten met regelgeving die slechts voor een overgangsfase zal gelden. Dit geldt ook indien op een bepaald terrein nog onderzocht wordt in hoeverre het mogelijk is binnen afzienbare termijn nieuwe Nederlandse (formele) wetgeving in te voeren. Ook in dat geval zal voor een overgangsfase regeling bij algemene maatregel van bestuur voor de hand liggen, waarbij de formele wetgever in een later stadium een beslissing neemt. En ten slotte kan er ook ten aanzien van deze op de eilanden al geldende regelgeving behoefte bestaan snel in te spelen op de omstandigheden, waardoor regeling bij algemene maatregel van bestuur voor een overgangsfase gewenst is.

Als sprake zal zijn van delegatie in afwijking van de reguliere uitgangspunten voor delegatie, heeft deze dus per definitie een tijdelijk karakter. Ook in geval van tijdelijke delegatie, zal deze in de delegerende regeling echter zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd moeten worden.

d. Wijzigen van als Nederlandse regelgeving aangemerkte Nederlands-Antilliaanse regelgeving

De Nederlands-Antilliaanse regelgeving is niet zonder meer toepasbaar in het Nederlandse rechtssysteem en binnen de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen, alleen al doordat de landsorganen van het land Nederlandse Antillen niet meer zullen bestaan en Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen zullen zijn. Een aanzienlijk deel van de regelgeving moet reeds om die reden worden aangepast voordat de regelgeving kan worden overgenomen. Daarnaast kunnen er beleidsmatige overwegingen zijn om aanpassingen aan te brengen.

Ten behoeve van een efficiënte en interdepartementaal geharmonieerde aanpak van de gehele wetgevingsoperatie is een handleiding opgesteld, waarin onder meer handreikingen zijn opgenomen voor het aanpassen van Nederlands-Antilliaanse regelgeving en het opstellen of aanpassen van Nederlandse regelgeving.

De aanpassing van de Nederlands-Antilliaanse regelgeving betreft voor een belangrijk deel meer technische punten, zoals de gebruikte terminologie, de (her)verdeling van bevoegdheden over de verschillende organen en het bepalen van een nieuwe citeertitel. Gelet op de omvang, de complexiteit en de verschillen in wetgevingstechniek in de Nederlandse Antillen zullen de betreffende regelingen op onderdelen afwijken van de in Nederland gebruikelijke, in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) neergelegde maatstaven. Ook de Invoeringswet BES zelf zal om pragmatische redenen soms afwijken van de Ar.¹

e. Ontwerplandsverordeningen

Bijzondere aandacht verdient nog de ontwerpregelgeving die in de periode tot de transitiedatum bij de Staten van de Nederlandse Antillen aanhangig is en niet tijdig (dat wil zeggen voor de transitiedatum) zal zijn afgerond. Een aantal van deze ontwerplandsverordeningen is mogelijk van belang voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba en ook kan een ontwerp-landsverordening wijzigingen bevatten van landsverordeningen die op de IBES-lijst staan.

Ontwerplandsverordeningen kunnen als zodanig niet op de IBES-lijst worden geplaatst, omdat zij niet gepubliceerd worden in met de Kamerstukken vergelijkbare publicaties en dus niet als zodanig kenbaar zijn. Ingeval een *nieuwe* ontwerplandsverordening moet gaan gelden in de

¹ Vergelijk paragraaf 6, onder a, waarin sprake is van afwijking van aanwijzing 34.

openbare lichamen, ligt het in de rede deze te verwerken/op te nemen in een afzonderlijk voorstel voor een nieuwe «BES-wet», dus buiten de Invoeringswet BES om.

Wat betreft de lopende wijzigingsvoorstellen voor *bestaande* landsverordeningen geldt het volgende. Het uitgangspunt dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands-Antilliaanse regelgeving van kracht blijft, betekent strikt genomen dat op de IBES-lijst de Nederlands-Antilliaanse regelingen moeten worden opgenomen, zoals die de dag voor de transitiedatum gelden. In verband met mogelijke wijzigingen in de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die nog worden doorgevoerd in de periode tot de transitiedatum, levert dit echter een aantal bezwaren op. Als de lijst zou uitgaan van de regelingen zoals die op de dag voor de transitiedatum gelden, is tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel niet met zekerheid vast te stellen hoe die regelingen op de dag voor de transitie precies zullen luiden. Het parlement zou in dat geval niet precies weten waarmee het (al dan niet) instemt. Naast dit principiële bezwaar, is er ook een praktisch bezwaar tegen het opnemen in de lijst van regelingen zoals die op de dag voor de transitiedatum gelden. Wanneer niet duidelijk is hoe de tekst van een regeling die op de lijst is opgenomen exact zal luiden, kan dit problematisch zijn voor wat betreft de aanpassingen ervan in het wetsvoorstel Aanpassingswet BES. Immers zou wijziging van de regelingen met zich brengen, dat ook de aanpassingen in de Aanpassingswet BES opnieuw geformuleerd moeten worden. Dit is een bewerkelijke wijze van het ontwerpen en vaststellen van wetgeving, die om redenen van «wetgevingseconomie» zo veel mogelijk voorkomen moet worden, en die bovendien extra gecompliceerd is, wanneer de nieuwe aanpassingen pas kunnen plaatsvinden nadat de behandeling van het voorstel voor de Aanpassingswet BES in de Tweede Kamer is afgerond.

Om beide bezwaren te ondervangen, zal worden verwezen naar de Nederlands-Antilliaanse regelingen, zoals deze op 15 december 2008 zullen luiden. Door deze statische verwijzing wordt de tekst van de desbetreffende regelingen gefixeerd en kunnen de aanpassingen via de Aanpassingswet BES op die tekst worden afgestemd. De keuze voor de datum van «fixatie» op 15 december 2008 houdt verband met de aanvankelijk beoogde ingangsdatum voor de nieuwe staatkundige situatie op die datum. Bovendien wordt op die datum een voortgangsrondetafelconferentie georganiseerd waar het totale pakket aan basisregelgeving voor de openbare lichamen ter kennisgeving wordt gebracht. Overigens zal mogelijk ten aanzien van een (beperkt) aantal regelingen worden gekozen voor een andere peildatum. Een andere datum kan bijvoorbeeld de voorkeur hebben ingeval het zeker is dat bepaalde (voor de drie eilanden relevante) ontwerplandsverordeningen tijdig (dat wil zeggen vóór de transitiedatum) zullen zijn doorgevoerd en de Nederlandse wetgever eraan hecht dat deze regeling ook in de nieuwe verhoudingen op de eilanden blijft gelden.

f. Eilandsregelgeving

De Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen kent aan de eilandgebieden meer autonome taken toe dan de Nederlandse gemeenten hebben. Daarom bestaat er regelgeving op eilandsniveau over onderwerpen die in Nederland op nationaal niveau zijn geregeld, dan wel waarvan regeling op nationaal niveau wenselijk wordt geacht. Van geval tot geval zal bezien worden of het noodzakelijk of gewenst is om bepaalde bestaande eilandregelgeving te vervangen door nationale regelgeving. Veelal betreft dit een beleidsmatige keuze, maar het is ook mogelijk dat

juridische argumenten een rol spelen, bijvoorbeeld omdat de Grondwet een regeling bij formele wet eist.

Ingeval het wenselijk of zelfs verplicht is een onderwerp op nationaal niveau te regelen (bijvoorbeeld de regeling van de bevolkingsadministratie), zal de eilandsregelgeving in beginsel als basis dienen bij het opstellen van regelgeving op het hogere (centrale) niveau of zal geheel nieuwe regelgeving tot stand moeten worden gebracht (zoals de regeling van de verkiezing van de eilandsraden).

Het zal in beginsel aan de eilandsbesturen zelf zijn te bepalen welke eilandsverordeningen en eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, van toepassing blijven, voor zover deze regelgeving ook in de nieuwe situatie tot hun competentie behoort.

6. Flexibiliteit

Omdat het hele pakket regelgeving op betrekkelijk korte termijn in werking moet treden, is het niet uit te sluiten dat er op het laatste moment nog verbeteringen of aanvullingen nodig zijn. Dit vraagt om een zekere mate van flexibiliteit in de invoeringssystematiek.

Deze flexibiliteit is ook nodig, omdat te voorzien is, dat in de periode vóór de transitie nog steeds nieuwe landsverordeningen in werking zullen treden, die daarna van kracht moeten blijven en die bovendien ook nog moeten worden aangepast om in de nieuwe staatkundige constellatie te kunnen worden toegepast.

a. IBES-lijst

Zoals in punt 5, onder a, uiteengezet is, zal in een lijst die als bijlage bij de Invoeringswet BES wordt opgenomen, worden vermeld welke Nederlands Antilliaanse regelingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing zullen blijven en waarin ten aanzien van die regelingen wordt bepaald of zij de status verkrijgen van formele wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.

Het is te voorzien dat in de periode tot de transitie nog steeds Nederlands-Antilliaanse regelingen van kracht zullen worden, die na de transitiedatum van kracht moeten blijven. Als het wetsvoorstel Invoeringswet BES dan al de Tweede Kamer is gepasseerd, kan de lijst zonder nadere voorziening echter niet meer worden aangevuld. Bovendien is niet helemaal uit te sluiten dat bepaalde regelingen, die aanvankelijk niet in de lijst zijn opgenomen, bij nader inzien toch van toepassing moeten blijven. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer de beoogde Nederlandse regelgeving niet op tijd gereed is. Ook het omgekeerde is denkbaar, namelijk dat een in de lijst genoemde regeling toch niet van kracht moet blijven en dus uit de lijst geschrapt moet worden.

In de Invoeringswet BES zal daarom worden bepaald, dat de lijst bij ministeriële regeling (die op hetzelfde tijdstip als de Invoeringswet BES zelf in werking zal treden) kan worden gewijzigd in die zin dat

- a) Nederlands-Antilliaanse regelingen die de status van ministeriële regeling verkrijgen kunnen zonder meer worden toegevoegd (of verwijderd), en
- b) Nederlands-Antilliaanse regelingen die de status van wet of algemene maatregel van bestuur verkrijgen, kunnen worden toegevoegd (of verwijderd) indien het ontbreken (of het vóórkomen) van die regelingen op de lijst zal leiden tot onaanvaardbare gevolgen van overwegende aard.

Hierdoor is het mogelijk op het laatste moment de lijst nog aan te vullen of anderszins aan te passen. De bijzondere omstandigheden van de statuswijziging van de eilanden – met name de complexiteit van de wetgevingsoperatie en de krappe termijn waarbinnen deze moet worden uitgevoerd – rechtvaardigen deze mogelijkheid tot wijziging van de wet in

formele zin bij lagere wijziging. Daarbij wordt er uiteraard naar gestreefd de aanpassingen in de lijst tot een minimum te beperken.

Als gebruik gemaakt wordt van de bevoegdheid om bij ministeriële regeling de IBES-lijst aan te vullen, moeten de betreffende aanpassingen achteraf nog bij wet worden goedgekeurd. In de Invoeringswet BES zal daarom bepaald worden dat zo spoedig mogelijk na de totstandkoming van een dergelijke ministeriële regeling een voorstel van wet tot goedkeuring van de ministeriële regeling wordt ingediend. Een dergelijk stelsel biedt de nodige flexibiliteit, terwijl in het bijzonder door de goedkeuringsprocedure de nadelen die kleven aan het gebruik van een ministeriële regeling voor de wijziging van hogere regelgeving worden geëlimineerd.

b. Overige vangnetregelingen

Eventuele aanvulling van de IBES-lijst brengt mee dat ook aanpassingen in de desbetreffende regelingen noodzakelijk zijn voorafgaand aan de inwerkingtreding. Daarom zal voor de Aanpassingswet BES en de Aanpassingsamvb BES een vergelijkbaar mechanisme als voor de IBES-lijst zelf gelden. Dit betekent dat Nederlands-Antilliaanse regelingen die bij ministeriële regeling zijn toegevoegd aan de lijst bij ministeriële regeling kunnen worden aangepast, ook als zij op grond van die toevoeging de status van wet of algemene maatregel van bestuur hebben verkregen. Het gaat hierbij dus om aanpassingen die noodzakelijk zijn om de betreffende regeling op verantwoorde wijze in het nieuwe staatsbestel te kunnen toepassen. Ook voor deze aanpassingen zal gelden dat achteraf goedkeuring bij wet of, voor zover het gaat om wijzigingen van algemene maatregelen van bestuur, bij algemene maatregel van bestuur dient plaats te vinden.

Na de transitie zal voorts ook in urgente gevallen aanpassing bij ministeriële regeling van de tot Nederlandse regelgeving omgezette regelingen mogelijk zijn, namelijk ingeval toepassing van naar Nederlandse regelgeving omgezette Nederlands-Antilliaanse regelgeving op de eilanden tot onaanvaardbare uitkomsten zou leiden en de totstandkoming van een wet niet kan worden afgewacht. Er kunnen zich problemen voordoen die niet tijdig zijn voorzien. Het gaat om regelgeving die daar nu al geldt en wordt toegepast. Dit neemt niet weg dat er sprake kan zijn van een botsing met Nederlandse regelgeving, of dat er praktische problemen ontstaan, bijvoorbeeld omdat bepaalde diensten niet meer bestaan. Het oordeel of sprake is van een urgent geval die aanpassing bij ministeriële regeling rechtvaardigt, komt toe aan de verantwoordelijke minister. Ook deze ministeriële regeling zal goedgekeurd moeten worden door een wet in formele zin of, als sprake is van een algemene maatregel van bestuur, bij algemene maatregel van bestuur. De Invoeringswet BES zal een bepaling van die strekking bevatten.

Ten slotte zal een bepaling in de Invoeringswet BES worden opgenomen, op grond waarvan de minister die het aangaat in urgente gevallen of met het oog op een goede invoering van oorspronkelijk Antilliaanse regelingen tijdelijk een voorziening kan treffen, waarbij zo nodig kan worden afgeweken van hogere regelgeving. Deze ministeriële regeling kan zowel vòòr als na de transitie worden vastgesteld, maar ziet op de periode daarna en heeft in principe een tijdelijk karakter. Is sprake van een voorziening met een structureel karakter waarbij wordt afgeweken van hogere regelgeving, dan zal op grond van de Invoeringswet BES vervolgens alsnog een wetwijziging of wijziging bij algemene maatregel van bestuur dienen plaats te vinden. Deze wijzigingen dienen zo spoedig mogelijk in procedure te worden gebracht.

7. Samenvatting

- Er komt een Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Invoeringswet BES), waarin algemene regels worden gesteld over het recht dat van toepassing wordt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en waarin voor zoveel mogelijk het algemene overgangsrecht wordt geregeld.
- Overeenkomstig het Slotakkoord van oktober 2006 wordt in de Invoeringswet BES geregeld dat de Nederlandse regelgeving (vooralsnog) niet van toepassing wordt op de drie eilanden.
- In een bijlage bij de Invoeringswet BES (de «IBES-lijst») wordt vermeld welke Nederlands-Antilliaanse regelingen van toepassing blijven in de openbare lichamen en of deze regelingen worden aangemerkt als formele wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.
- Landsverordeningen worden in beginsel aangemerkt als formele wet.
- Op bepaalde beleidsterreinen zal «BES-regelgeving» op lager niveau worden vastgesteld waar de desbetreffende materie voor Nederland op het niveau van formele wet is geregeld. Deze delegatie kan echter slechts een tijdelijk karakter hebben.
- De tot Nederlands recht omgevormde Nederlands-Antilliaanse regelingen moeten worden aangepast voor toepassing in het Nederlandse rechtssysteem en binnen de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen: dit geschiedt zo veel mogelijk in een rijksbrede aanpassingswet (de Aanpassingswet BES). In deze wet worden tevens aanpassingen opgenomen van Nederlandse wetgeving die ten aanzien van de drie eilanden moet gelden.
- Voor de aanpassingsregelgeving wordt in beginsel uitgegaan van de Nederlands-Antilliaanse regelingen, zoals die op 15 december 2008 gelden.
- De aanpassing van de Nederlands-Antilliaanse regelingen gaat niet zo ver, dat zij geheel zullen worden aangepast aan de in Nederland gebruikelijke, in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) neergelegde maatstaven. Ook de Invoeringswet BES zelf zal om pragmatische redenen soms afwijken van de Ar.
- Om op de overgangsdatum een compleet pakket wetgeving gereed te hebben, is flexibiliteit nodig. Deze flexibiliteit wordt verkregen door:
 - a. een bepaling op grond waarvan de IBES-lijst bij ministeriële regeling kan worden gewijzigd (deze ministeriële regeling zal op hetzelfde tijdstip inwerking treden als de IBES zelf); en
 - b. een daaraan gekoppeld mechanisme om de aldus aan de lijst toegevoegde regelingen bij ministeriële regeling aan te passen.Deze ministeriële regeling dient vervolgens wel bij wet goedgekeurd te worden.
- In de Invoeringswet BES wordt voorts een bepaling opgenomen, op grond waarvan in urgente gevallen of met het oog op een goede invoering van oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelingen tijdelijk bij ministeriële regeling een voorziening kan worden getroffen waarbij zo nodig kan worden afgeweken van hogere regelgeving. De afwijking in urgente gevallen dient ook bij wet respectievelijk algemene maatregel van bestuur goedgekeurd te worden.

's-Gravenhage, 23 juli 2008

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
mevrouw drs. A. Th. B. Bijleveld

Betreft: Verzoek om voorlichting over juridische keuzes regelgeving BES.

Geachte mevrouw Bijleveld,

Bij Uw bovenvermelde brief hebt U een verzoek gedaan overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State.

Thans heeft afdeling I de beraadslagingen afgesloten en haar reactie op Uw verzoek vastgesteld. Mede namens de voorzitter van de afdeling doe ik U hierbij deze reactie toekomen.

Tegen de openbaarmaking daarvan bestaat bij de Raad geen bezwaar.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,

Bijlage bij de brief van de waarnemend Vice-President van de Raad van State van 23 juli 2008.

Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State over de nota «Juridische keuzes regelgeving BES».

Bij brief van 2 juni 2008, kenmerk 2008–0.000.238.784, heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op de voet van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State, aan afdeling I van de Raad van State verzocht haar van voorlichting te dienen ter zake van de nota «Juridische keuzes regelgeving BES».

In het kader van de statuswijziging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden) wordt binnen de verschillende ministeries wetgeving voorbereid met betrekking tot de invoering en aanpassing van de wettelijke regelingen die voor de BES-eilanden zullen gelden. Het betreft hier een pakket aan regelingen naast de in voorbereiding zijnde Wet openbare lichamen BES, de Wet financiële verhoudingen BES en de wijziging van de Kieswet. Om deze omvangrijke wetgevingsoperatie te harmoniseren is een aantal juridische keuzes gemaakt, die zijn neergelegd in de nota «Juridische keuzes regelingen BES». Die nota bevat de uitgangspunten voor de voor de BES-eilanden in te voeren of te handhaven regelgeving. Met inachtneming van die uitgangspunten wordt een Invoeringswet BES voorbereid, waarin algemene regels worden gesteld aangaande het recht dat van toepassing wordt in de openbare lichamen en waarin zoveel mogelijk het algemene overgangsrecht wordt geregeld. Daarnaast wordt de aanpassingswetgeving van de ministeries zoveel mogelijk samengebracht in een zogenoemde Aanpassingswet BES.

Aan afdeling I van de Raad van State (hierna: de afdeling) is gevraagd vooruitlopend op de advisering over de ontwerpinvoerings- en aanpassingswetgeving voorlichting uit te brengen over de gemaakte juridische keuzes.

1. Achtergrond

De afdeling baseert zich op het in het Slotakkoord van oktober 2006 neergelegde uitgangspunt om de Nederlandse wetgeving na de overgang naar de Nederlandse rechtsorde geleidelijk in te voeren op de BES-eilanden. Tegen die achtergrond is het noodzakelijk een evenwicht te vinden tussen (a) wat nodig is om de gevolgen van de opname en inpassing van de

BES-eilanden in de Nederlandse rechtsorde tijdig te kunnen regelen en (b) de uitgangspunten die gebruikelijk worden gehanteerd in de procedure van wetgeving en overige regelgeving. In het licht daarvan vindt de beoordeling plaats door de afdeling.

Vooraf merkt de afdeling het volgende op. In de in 2006 uitgebrachte voorlichting kwam de afdeling tot de conclusie dat de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam – in de zin van artikel 134 van de Grondwet – tot het Nederlandse staatsbestel zouden kunnen toetreden.¹ Daarmee is afstand genomen van de gedachte dat het model van de Nederlandse gemeente zonder meer bruikbaar zou zijn voor deze met Nederland te verbinden gebieden. Inrichting als openbaar lichaam maakt de nodige differentiatie binnen het Nederlandse staatsbestel mogelijk. De afdeling benadrukt het wezenlijke onderscheid tussen de BES-eilanden en Nederlandse gemeenten en beveelt aan dit onderscheid in acht te nemen.

De afdeling is zich ervan bewust dat de voorliggende wetgevingsoperatie complex is. De combinatie van deze complexiteit met het bescheiden aantal inwoners van de BES-eilanden kan ertoe leiden dat de wetgevingsoperatie vooral instrumenteel en wetstechnisch wordt benaderd. Belangrijke functies van de wet – niet in de laatste plaats het op een voorspelbare en betrouwbare wijze geven van duidelijkheid aan de burger – lenen zich echter slecht voor een dergelijke benadering. Wat in de departementale logica als technische keuze geldt, kan in de praktijk voor burgers op de BES-eilanden van wezenlijk belang zijn.

Juist in deze drie kleinschalige – en onderling sterk verschillende – eilandelijke samenlevingen is het voor het welslagen van elke wetgevingsoperatie belangrijk dat wetten eenvoudig naleefbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Dit dient een belangrijk punt van aandacht te zijn. Ervaringen binnen Nederland leren dat bij wetgeving niet automatisch rekening met de uitvoering wordt gehouden.

In de nota van de staatssecretaris wordt gesteld dat het de bedoeling is dat «gewone» Nederlandse wetgeving geleidelijk ook op de BES-eilanden van toepassing wordt of in elk geval de wetgeving op de BES-eilanden daarmee zoveel mogelijk in overeenstemming wordt gebracht. Met dat laatste geeft de staatssecretaris te kennen dat vanwege de bevolkingsomvang, het insulaire karakter en de grote afstand tot Nederland ook in de eindsituatie afwijkende voorzieningen nodig zijn. De afdeling onderschrijft deze conclusie, maar laat dit punt thans verder rusten.

De afdeling beveelt aan het vorenstaande in acht te nemen bij de toepassing van de juridische keuzes.

2. Delegatie van regelgeving

In paragraaf 5d wordt melding gemaakt van het voornemen om op een aantal beleidsterreinen de regels voor de BES-eilanden bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen, waar in Nederland de materie op het niveau van wet in formele zin is geregeld. Daarmee wordt afgeweken van het beginsel van het primaat van de wetgever. In dat verband worden twee argumenten genoemd:

- ten eerste de zeer beperkte doelgroep waarvoor een grote hoeveelheid specifieke regelgeving tot stand moet worden gebracht;
- ten tweede het feit dat het een tijdelijke situatie betreft, aangezien het de bedoeling is dat de «gewone» Nederlandse regels geleidelijk aan zoveel mogelijk ook op de BES-eilanden van toepassing worden.

De afdeling kan er begrip voor opbrengen dat in deze overgangssituatie, die vergezeld gaat van de nodige tijdsdruk en een omvangrijke hoeveelheid regelgeving, niet alle regelgeving op alle punten zal voldoen aan de

¹ Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk (bijlage bij de brief van de Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006; openbaar gemaakt als bijlage bij Kamerstukken 2006/07, 30 800 IV en 30 461, nr. 3).

in Nederland normaal gehanteerde uitgangspunten. Het tweede argument beklemtoont dan ook de tijdelijke situatie na de transitieperiode. Daarentegen lijkt het eerste argument vooral bedoeld om voor een langere tijd afwijking van het primaat van de wetgever te rechtvaardigen; het ligt immers niet in de rede dat de omvang van de doelgroep op heel korte termijn drastisch zal veranderen. Daar komt bij dat de omvang van de doelgroep geen doorslaggevend argument mag vormen om af te wijken van het beginsel van het primaat van de wetgever.

Met het oog op de democratische grondslag die het recht in een democratische rechtsstaat dient te hebben, alsmede de eenheid en de samenhang van de Nederlandse wetgeving acht de afdeling het wenselijk dat voor de langere termijn het beginsel van het primaat van de wetgever wordt gewaarborgd. Ook voor de korte termijn acht de afdeling het wenselijk delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen.¹

3. Flexibiliteit

In paragraaf 6 van de nota wordt beklemtoond dat flexibiliteit nodig is om op de overgangsdatum een compleet pakket wetgeving gereed te hebben. Die flexibiliteit zou moeten worden verkregen door:

- a. het opnemen van een bepaling op grond waarvan de bijlage bij de Invoeringswet BES eenmalig bij ministeriële regeling kan worden gewijzigd (deze ministeriële regeling zal op hetzelfde tijdstip in werking treden als de IBES zelf); en
- b. invoering van een daaraan gekoppeld mechanisme in de zogenoemde Aanpassingswet BES, om de aldus aan de lijst toegevoegde regelingen bij ministeriële regeling aan te passen.

De afdeling wijst er in dit verband allereerst op dat de Raad van State er in zijn adviezen steeds op heeft gewezen dat in beginsel een hogere regeling niet bij lagere regeling gewijzigd moet kunnen worden. Een dergelijke constructie scheidt onzekerheid en is in strijd met de opzet van de wetgeving.² Tevens leidt dit tot onoverzichtelijke regelingen.³ Dat laatste geldt in het bijzonder voor ministeriële regelingen, die worden gepubliceerd in de Staatscourant en daarmee een andere bekendmakingsbron hebben dan wetten en algemene maatregelen van bestuur. Ook in de discussie die is gevoerd naar aanleiding van de door de Eerste Kamer der Staten-Generaal aangenomen motie-Jurgens c.s.⁴ kwam naar voren, dat tegen wijziging van een regeling bij regeling van lagere orde onder meer het bezwaar bestaat dat dit onoverzichtelijke regelgeving in de hand werkt. Dat klemt temeer bij deze complexe wetgevingsoperatie.

Anderzijds heeft de afdeling er begrip voor dat het in deze complexe situatie niet is uit te sluiten dat op het laatste moment nog verbeteringen of aanvullingen nodig zullen blijken. Naar het oordeel van de afdeling zou aan de hiermee gepaard gaande wens van een zekere mate van flexibiliteit in de invoeringssystematiek kunnen worden tegemoetgekomen op een wijze die minder bezwaren meebrengt. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan een stelsel dat de volgende elementen bevat:

1. Er wordt in de Invoeringswet BES gekozen voor een gefixeerde datum die als uitgangspunt wordt genomen voor de beoordeling van de op dat moment geldende regelgeving op de BES-eilanden. In de bijlage bij de Invoeringswet BES zou dan moeten worden uitgegaan van de tekst van de regelingen zoals die op dat moment geldt; denkbaar is dat daarbij wordt gekozen voor de datum van 15 december 2008.⁵
2. Alle wettelijke regelingen die na genoemde datum van kracht worden op de BES-eilanden of die bij nader inzien toch van toepassing moeten blijven na de transitiedatum en die niet op de bijlage bij de Invoeringswet BES zijn opgenomen, worden «meegenomen» in de Aanpassingswet BES. Het voordeel hiervan is dat de Invoeringswet BES niet meer behoeft te worden aangepast.

¹ Zie ook aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Zie het advies van 15 oktober 1999 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bijdragebesluit zorg in verband met het invoeren van een tijdelijke bevoegdheid om bij ministeriële regeling van het Bijdragebesluit zorg afwijkende regels te stellen (Bijvoegsel bij de Staatscourant van 11 januari 2000, nr. 7).

³ Bijvoorbeeld het advies van 21 december 2005 over het wetsvoorstel houdende regels omtrent een basisregister van ondernemingen en andere organisaties (Handelsregisterwet 200.) (Kamerstukken II 2005/06, 30 656, nr. 4, blz. 10).

⁴ Kamerstukken I 2005/06, 21 109, nr. A.

⁵ Op 15 december 2008 wordt immers een voortgangsrondetafelconferentie georganiseerd om het totale pakket aan wetgeving te toetsen aan de eerder overeengekomen criteria uit de slotverklaring.

3. Als spoedvoorziening wordt het, naar analogie van de in een aantal financiële regelingen voorkomende constructie¹, in de Aanpassingswet BES mogelijk gemaakt die wet eenmalig bij ministeriële regeling aan te vullen of aan te passen, met dien verstande dat zo spoedig mogelijk na het tijdstip waarop die ministeriële regeling in werking treedt, alsnog een voorstel van wet tot goedkeuring van die regeling aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt gezonden.
- Naar het oordeel van de afdeling biedt dit stelsel de nodige flexibiliteit voor de invoering van dit omvangrijke pakket wetgeving, terwijl in het bijzonder door de «goedkeuringsprocedure» de nadelen die kleven aan het gebruik van een ministeriële regeling voor de wijziging van hogere regelgeving worden geëlimineerd.

4. Aanpassingswetgeving

Aan het slot van paragraaf 1 van de nota wordt gesteld dat de aanpassingswetgeving van de ministeries zoveel mogelijk zal worden samengebracht in de Aanpassingswet BES. Dat laat de mogelijkheid open dat ook aanpassingswetgeving in procedure wordt gebracht buiten de Aanpassingswet BES om.

De afdeling beklemtoont de wenselijkheid om alle aanpassingswetgeving in één aanpassingswet op te nemen. Indien dat in uitzonderlijke gevallen niet mogelijk is, dient in ieder geval te worden gewaarborgd dat in de afzonderlijke aanpassingswet(ten) de in deze nota gemaakte juridische keuzes met betrekking tot de aanpassingswetgeving worden gevolgd.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de afdeling naar de bij de voorlichting behorende bijlage.

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 176 van de Invoerings- en aanpassingswet Wet op het financieel toezicht.

Bijlage bij de voorlichting van afdeling I van de Raad van State betreffende no. W04.08.0222/I met redactionele kanttekeningen die de afdeling in overweging geeft.

- «Regelgeving» reserveren voor het «geven» (ontwerpen en vaststellen) van wettelijke regelingen, voor het overige spreken van «wettelijke regelingen».
- In paragraaf 3 «onze» vervangen door: Nederlandse.

Reactie op de voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State van 23 juli 2008 over de nota «Juridische keuzes regelgeving BES».

– De afdeling refereert in paragraaf 1 van de voorlichting aan de in 2006 uitgebrachte voorlichting, waarin geconcludeerd is, dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam – in de zin van artikel 134 van de Grondwet – tot het Nederlandse staatsbestel zouden kunnen toetreden. Daarmee is, aldus de afdeling, afstand genomen van de gedachte dat het model van de Nederlandse gemeente zonder meer bruikbaar zou zijn voor deze met Nederland te verbinden gebieden. De afdeling benadrukt in paragraaf 1 het wezenlijke onderscheid tussen de BES-eilanden en Nederlandse gemeenten en beveelt aan dit onderscheid in acht te nemen. Door de inrichting van de drie eilanden als openbaar lichaam, in plaats van gemeente, wordt de bijzondere positie van de eilanden in het Nederlandse staatsbestel tot uitdrukking gebracht (status sui generis). De bijzondere positie houdt in dat er op de drie eilanden regels kunnen gelden die afwijken van de rechtsorde in het Europese deel van Nederland. Overigens zal in het voorstel Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de bestuurlijke inrichting van de drie openbare lichamen in beginsel de Gemeentewet worden gevolgd. De kleinschaligheid op de eilanden maakt dat in bepaalde gevallen afwijkingen van het model van de Nederlandse gemeente gewenst zijn om de deugdelijkheid van bestuur te waarborgen. Daarnaast kan de grote afstand tot Nederland een grond vormen om de bestuurlijke inrichting op andere wijze vorm te geven.

– De afdeling wijst (eveneens in paragraaf 1) op het risico dat de combinatie van complexiteit met het bescheiden aantal inwoners van de BES ertoe kan leiden dat de wetgevingsoperatie vooral instrumenteel en wets-technisch wordt benaderd, waardoor het op een voorspelbare en betrouwbare wijze geven van duidelijkheid aan de burger in het gedrang kan komen. Juist in deze drie kleinschalige eilandelijke samenlevingen dienen wetten, aldus de afdeling, eenvoudig naleefbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar te zijn.

Inderdaad kan worden geconstateerd dat de Invoeringswet BES en de Aanpassingswet BES een sterk instrumenteel en wetstechnisch karakter zullen hebben. Hierbij moet echter worden bedacht dat deze wetten juist nodig zijn om te bewerkstelligen dat de bestaande Antilliaanse regelgeving zo soepel mogelijk kan worden overgenomen in de nieuwe staatkundige structuur. Hierdoor is het mogelijk de overgang voor zowel de lokale autoriteiten als de burgers van de drie eilanden te vergemakkelijken in die zin, dat zij zo weinig mogelijk van de overgang merken of daarvan hinder zullen ondervinden, omdat de regelgeving voor hen materieel zo veel mogelijk gelijk blijft.

– In paragraaf 2 toont de afdeling begrip om in de overgangssituatie op een aantal beleidsterreinen de regels voor de BES-eilanden bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen, waar in Nederland de materie op het niveau van wet in formele zin geregeld is. De afdeling stelt echter dat de geringe omvang van de doelgroep geen doorslaggevend argument is om af te wijken van het primaat van de wetgever. Hij acht het wenselijk dat voor de langere termijn het beginsel van het primaat van de wetgever wél wordt gewaarborgd. Ook voor de korte termijn acht de afdeling het wenselijk delegatie van regelgevende bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen.

Het argument van de geringe bevolkingsomvang om afwijking van het primaat van de wetgever te rechtvaardigen wordt als zodanig niet langer genoemd. Dit neemt overigens niet weg dat er ook in de eindsituatie verschillen zullen kunnen zijn ten opzichte van de uitgangspunten die in Nederland normaal voor de regelgeving worden gehanteerd.

Voorts is ook de passage geschrappt, dat op een aantal beleidsterreinen behoefte bestaat aan ruime delegatiebepalingen. Dit betekent dat ook voor de korte termijn delegatiegrondslagen zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd zullen worden.

– De afdeling wijst er op dat de Raad van State er in zijn adviezen steeds op heeft gewezen dat in beginsel een hogere regeling niet bij lagere regeling moet kunnen worden gewijzigd en dat ook in de discussie die is gevoerd naar aanleiding van de door de Eerste Kamer der Staten-Generaal aangenomen motie-Jurgens c.s. naar voren kwam, dat tegen wijziging van een regeling van lagere orde onder meer het bezwaar bestaat dat dit onoverzichtelijke regelgeving in de hand werkt. Anderzijds heeft de afdeling er begrip voor dat het in de onderhavige complexe situatie niet is uit te sluiten dat op het laatste moment nog verbeteringen of aanvullingen nodig zullen blijken. De afdeling stelt een stelsel dat enerzijds tegemoet komt aan de wens van flexibiliteit en anderzijds minder bezwaren meebrengt.

Dit stelsel houdt in dat:

- 1. in de Invoeringswet BES wordt gekozen voor een gefixeerde datum (15 december 2008), die als uitgangspunt wordt genomen voor de beoordeling van de op dat moment geldende regelgeving;*
- 2. alle wettelijke regelingen die na die datum van kracht worden of die bij nader inzien toch van toepassing moeten blijven en die niet zijn opgenomen in de IBES-lijst, worden «meegenomen» in de Aanpassingswet BES, zodat de (bijlage bij de) Invoeringswet BES niet meer hoeft te worden aangepast; en*
- 3. het als spoedconstructie, naar analogie van een aantal in financiële regelingen voorkomende constructie, in de Aanpassingswet BES mogelijk wordt gemaakt die wet eenmalig bij ministeriële regeling aan te vullen of aan te passen, met dien verstande dat zo spoedig mogelijk na het tijdstip waarop die ministeriële regeling in werking treedt, alsnog een voorstel van wet tot goedkeuring van die regeling aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt gezonden.*

De Invoeringswet BES zal, in overeenstemming met de voorlichting van de Raad, uitgaan van een gefixeerde datum van 15 december 2008. Een dergelijke, gefixeerde, datum heeft als voordeel dat het parlement precies weet waarmee het al dan niet instemt. Dit is anders bij een systeem dat uitgaat van de Nederlands-Antilliaanse regelingen zoals die gelden op de dag voor de transitie. Tijdens de parlementaire behandeling van de Invoeringswet BES is namelijk niet zeker hoe die regelingen op de dag voor de transitie zullen luiden. In de periode tussen die behandeling en de transitie kunnen immers nog wijzigingen in de Nederlands-Antilliaanse regelgeving worden doorgevoerd. Eventuele na 15 december 2008 doorgevoerde wijzigingen in de bestaande Nederlands-Antilliaanse regelingen kunnen voor zover nodig worden «meegenomen» via de Aanpassingswet BES. Nieuwe wettelijke regelingen die na die datum in de Nederlandse Antillen van kracht worden, vallen overigens buiten deze systematiek: wanneer dergelijke regelingen na de transitie op de drie eilanden van toepassing moeten blijven, moet dit plaatsvinden via een wijziging van de bijlage.

In overeenstemming met de suggestie van de Raad, zal (zij het niet alleen, zoals de afdeling suggereert, ten aanzien van de aanpassingswetgeving, maar ook met betrekking tot de Invoeringswet BES) een constructie worden opgenomen, op grond waarvan een eventuele wijziging van de bijlage en wijzigingen van tot wet of algemene maatregel van bestuur omgevormde Nederlands-Antilliaanse regelingen bij ministeriële regeling achteraf door de formele wetgever moet worden goedgekeurd. Hiermee worden de nadelen die kleven aan het gebruik van een ministeriële regeling voor de wijziging van hogere regelgeving geëlimineerd.

De nota is in het licht van bovenstaande aangepast (zie paragraaf 5e (was

paragraaf 5b) en 6). Tevens is de nota aangevuld met een passage over de opname in de Invoeringswet BES van een bepaling die het mogelijk maakt dat in urgente gevallen of met het oog op een goede invoering van oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelingen bij ministeriële regeling tijdelijk voorzieningen worden getroffen, waarbij zo nodig kan worden afgeweken van hogere regelgeving.

– *De afdeling benadrukt in paragraaf 4 de wenselijkheid om alle aanpassingswetgeving in één aanpassingswet op te nemen en in ieder geval te waarborgen dat in de afzonderlijke aanpassingswet(ten) de in de nota gemaakte juridische keuzes worden gevolgd.*

Een passage van die strekking is in paragraaf 1 van de nota toegevoegd.

– Redactionele kanttekeningen:

Geadviseerd wordt de term «regelgeving» te reserveren voor het «geven» (ontwerpen en vaststellen) van wettelijke regelingen en voor het overige te spreken van «wettelijke regelingen».

Deze kanttekening is niet overgenomen.

– Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de nota niet meer te spreken over de «BES» of de «BES-eilanden». De aanduiding is steeds vervangen door bijvoorbeeld «Bonaire, Sint Eustatius en Saba» of «de drie eilanden».