

Vergaderjaar 2008–2009

31 959

Aanpassing van wetten in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 maart 2009 en het nader rapport d.d. 18 mei 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 februari 2009, no. 09.000236, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende aanpassing van wetten in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel maakt deel uit van een meer omvattend pakket aan wetgeving dat de nieuwe positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen binnen het Nederlandse staatsbestel beoogt te regelen. Het wetsvoorstel bevat per ministerie voorstellen tot aanpassing van bestaande Nederlandse wetten die mede van toepassing worden op de openbare lichamen en voorstellen tot wijziging van Nederlands-Antilliaanse regelingen die in de openbare lichamen als formele Nederlandse wetten zullen gaan gelden.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de toepasselijkheid van de Nederlandse wetgeving, de kenbaarheid van de BES-wetgeving, en een aantal specifieke punten per ministerie. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 februari 2009, nr. 09.000236, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 maart 2009, nr. WO4.08.0521/I, bied ik U hierbij aan. De Raad geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het advies rekening zal zijn gehouden.

De opmerkingen van de Raad van State worden in het navolgende besproken. Daarbij worden de volgorde en nummering van het advies van de Raad aangehouden.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Algemene punten

1. Toepasselijkheid van Nederlandse wetgeving

Uit het in de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (IBES) neergelegde stelsel met betrekking tot de gelding van regelgeving op de BES volgt dat Nederlandse wetten uitsluitend op de openbare lichamen van toepassing worden als dat uitdrukkelijk bij wet wordt bepaald of daaruit volgt.¹ In dit wetsvoorstel wordt per ministerie aangegeven welke Nederlandse wetten mede van toepassing zullen worden op de BES.²

Het is de Raad in dit verband opgevallen dat een aantal Nederlandse wetten, waarin de taken worden geregeld van colleges of instanties met toezichthoudende, controlerende of adviserende taken, niet van toepassing wordt verklaard, terwijl dit op grond van de Grondwet of het stelsel van de aanpassingswetgeving wel in de rede zou liggen. De Raad adviseert daarom stelselmatig te bezien of steeds de relevante Nederlandse wetgeving van toepassing wordt verklaard ten aanzien van de Nederlandse colleges of instanties die een taak (moeten) krijgen op de BES.

Ter illustratie van dit punt wijst de Raad hierbij op de volgende situaties.

a. Algemene Rekenkamer

Ingevolge artikel 76 van de Grondwet is de Algemene Rekenkamer belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Rekenkamer zijn uitgewerkt in de Comptabiliteitswet 2001. Dit brengt mee dat het voor de hand ligt dat de Algemene Rekenkamer onder omstandigheden deze bevoegdheden op het grondgebied van de BES zou moeten kunnen uitoefenen. Gelet op het hiervoor vermelde in de IBES neergelegde uitgangspunt dat de Nederlandse wetten uitsluitend op de openbare lichamen van toepassing worden als dat uitdrukkelijk bij wet wordt bepaald, ligt het volgens de Raad in de rede het voorstel aan te vullen en (onderdelen van) de Comptabiliteitswet 2001 van toepassing te verklaren op de BES. De Raad adviseert dit aspect nader te bezien.

b. De Nederlandsche Bank NV en de Autoriteit Financiële Markten

De Nederlandsche Bank NV (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) worden verantwoordelijk voor het financieel toezicht in de BES. De Nederlandse wetten die het functioneren van die instellingen regelen (in het bijzonder de Bankwet en de Wet op het financieel toezicht) zijn echter niet van toepassing op de BES. De Raad adviseert nader te bezien of (onderdelen van) deze wetten van toepassing moeten worden verklaard.

c. Rijksinspecties

Er is voor gekozen 25 rijksinspecties rechtstreeks bevoegd te maken voor het toezicht op de naleving van een groot aantal BES-wetten.³ Ook hier geldt dat dit alleen kan als de Nederlandse wet die de taken van een rijksinspectie regelt rechtstreeks van toepassing wordt in de BES. Dat gebeurt wel voor het Staatstoezicht op de Volksgezondheid.⁴ Verder wordt in de aanpassingswetgeving de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de VROM-inspectie en de Inspectie der Belastingen genoemd, zonder dat de wetten waarin aan deze inspecties bevoegdheden zijn toegekend van toepassing worden verklaard. De overige inspecties worden in het geheel niet genoemd in de aanpassingswetgeving. Zo is bijvoorbeeld niets geregeld over de onderwijsinspectie, die zal worden belast met het toezicht op de scholen in de BES en wordt evenmin de Wet op het onderwijstoezicht van toepassing verklaard.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad nauwkeurig na te gaan welke inspecties een bevoegdheid krijgen op de BES en welke daarbijbehorende Nederlandse wetten van toepassing moeten worden verklaard.

d. Raad voor cultuur

In artikel 7 van de Archiefwet BES wordt bepaald dat de Raad voor cultuur, bedoeld in artikel 2a van de Wet op het specifiek cultuurbeleid wordt gehoord over ontwerplijsten van voor vernietiging in aanmerking komende archiefbescheiden.⁵

De Raad wijst erop dat in verband daarmee ook de taakomschrijving van genoemde Raad in artikel 2a van de Wet op het specifiek cultuurbeleid dient te worden aangepast. Hij adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

¹ Artikel 2 van de Invoeringswet BES.

² Paragraaf 1 van de afzonderlijke hoofdstukken.

³ Zie de toelichting op artikel 13.1 (wijziging Gezondheidswet).

⁴ Voorgesteld artikel 13.1 (wijziging van de Gezondheidswet).

⁵ Voorgesteld artikel 10.4, onderdeel E.

e. Algemene wet bestuursrecht of Wet administratieve rechtspraak BES
Tot slot wijst de Raad erop dat bij de verschillende Nederlandse wetten die mede van toepassing worden verklaard steeds uitdrukkelijk dient te worden overwogen of de Algemene wet bestuursrecht dan wel de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing wordt op de handelingen en besluiten van de desbetreffende bestuursorganen ten aanzien van de BES.

1. Toepasselijkheid van Nederlandse wetgeving

Nederlandse wetten, waarin uitsluitend de taken en bevoegdheden worden geregeld van colleges of instanties, hoeven niet altijd integraal van toepassing te worden verklaard in de openbare lichamen, ook al zijn zij ook daar relevant. Zo wordt de Wet op de parlementaire enquête 2008 niet van toepassing verklaard op de eilanden, nu de toepassing ervan uit de aard van de regeling en van het enquêterecht van de Staten-Generaal zelf voortvloeit. Wel zal (via de Aanpassingswet BES) worden bepaald dat de in artikel 7 van die wet vastgelegde bevoegdheid van de enquêtemissie om iedere plaats in Nederland te betreden zich ook zal uitstrekken tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Overigens is naar aanleiding van de opmerking van de Raad nader bezien welke relevante Nederlandse wetgeving van toepassing moet worden verklaard.

1a. Algemene Rekenkamer

De Raad wijst er terecht op dat is verzuimd om in de Comptabiliteitswet 2001 te regelen dat de Algemene Rekenkamer haar bevoegdheden ook in de BES kan uitoefenen. Dat geldt overigens niet alleen voor de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, maar ook voor andere bevoegdheden waarin de wet voorziet, zoals de bevoegdheden, bedoeld in hoofdstuk III, paragraaf 2, van de wet. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast.

b. De Nederlandsche Bank NV en de Autoriteit Financiële Markten

Naar aanleiding van 's Raads opmerking zullen de zes wetten waarin DNB of de AFM een taak krijgt ten aanzien van de financiële markten in de BES, worden aangevuld met bepalingen omtrent rekening en verantwoording (vgl. afdeling 1.2.2 van de Wet op het financieel toezicht) en een inlichtingenplicht jegens de minister van Financiën.

c. Rijksinspecties

Het kabinet onderschrijft de stelling van de Raad dat een rijksinspectie alleen bevoegd is op de BES, als dit expliciet is bepaald. De opmerking van de Raad is aanleiding geweest de Wet op het onderwijstoezicht van toepassing te verklaren op de BES. Wat betreft de Inspectie Verkeer en Waterstaat zijn in de naar Nederlandse wet omgezette landsverordeningen uitvoerende en toezichthoudende taken opgedragen aan door de minister aan te wijzen toezichthoudende ambtenaren. Daarmee is de bevoegdheid van de ambtenaren (van de Inspectie Verkeer en Waterstaat) – die daartoe zullen worden aangewezen – geborgd. In dezelfde zin is naar aanleiding van het advies van de Raad in verband met de beoogde bevoegdheden van de (ambtenaren van de) VROM-inspectie op de BES de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES aangevuld.

d. Raad voor cultuur

Naar het oordeel van het kabinet hoeft de taakomschrijving van de Raad voor cultuur niet te worden uitgebreid, nu die raad wordt gehoord over het vaststellen van de selectielijsten, bedoeld in artikel 7 van de Archiefwet BES. Immers, naast de algemene taakomschrijving die in artikel 2a van de Wet op het specifiek cultuurbeleid is neergelegd, kunnen ook in een andere wet bepaalde taken aan de raad worden gegeven. Daarmee is de noodzaak om artikel 2a van de Wet op het specifiek cultuurbeleid aan te passen, niet aanwezig.

Overigens zij opgemerkt dat de Wet op het specifiek cultuurbeleid mede van toepassing wordt in de BES.

e. Algemene wet bestuursrecht of Wet administratieve rechtspraak BES

Naar aanleiding van het advies van de Raad over het voorstel Invoeringswet BES is artikel 3 van dat wetsvoorstel inzake het in de openbare lichamen

toepasselijke bestuursrecht gewijzigd. Het algemene uitgangspunt is hierbij dat de Algemene wet bestuursrecht ook niet van toepassing is als bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland handelen ten aanzien van (ingezetenen van) de openbare lichamen. Dit geldt ook indien het gaat om de uitvoering van Nederlandse wetten die mede van toepassing zijn op de BES. De verschillende wetten zijn aan dit uitgangspunt en artikel 3 IBES aangepast.

2. Kenbaarheid van BES-wetgeving

De toegankelijkheid van Nederlands-Antilliaanse regelingen spreekt niet steeds vanzelf. Bestaande particuliere wetsedities zijn niet volledig. Het deel van deze regelgeving dat zal blijven gelden voor de openbare lichamen wordt bij de transitie op diverse punten gewijzigd.

De Raad meent dat het aanbeveling verdient de tekst van deze regelingen zoals zij bij de transitie zullen gaan luiden in hun geheel in het Staatsblad te plaatsen¹ en tevens digitaal ter beschikking te stellen via internet.

2. Kenbaarheid van BES-wetgeving

Naar aanleiding van de suggestie van de Raad met betrekking tot integrale tekstpublicatie in het Staatsblad of de Staatscourant van de regelingen zoals zij na de transitie zullen gaan gelden, is een hiertoe strekkende bepaling aan het voorstel voor de Invoeringswet BES toegevoegd. Dit artikel bepaalt dat de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die als wetgeving of als algemene maatregel van bestuur blijft gelden na de daarin aangebrachte wijzigingen in het Staatsblad wordt geplaatst. In lijn hiermee wordt de regelgeving die als ministeriële regeling blijft gelden met daarin aangebrachte wijzigingen in de Staatscourant geplaatst. Daarnaast zal alle regelgeving (geconsolideerd) op wetten.nl worden geplaatst.

In het kader van de onderhavige wetgevingsoperatie is de gehele Nederlands-Antilliaanse regelgeving geïnventariseerd en geconsolideerd. De geconsolideerde teksten van de verschillende regelingen zijn vanaf half april 2009 gepubliceerd in de decentrale wettenbank. Deze is te vinden onder «decentrale wetgeving» op www.wetten.nl, de wettenbank van de officiële website van de overheid, www.overheid.nl. De wijzigingen die bij de Aanpassingswet BES worden aangebracht aan de Antilliaanse regelingen die zullen blijven gelden, zullen bij de transitie in de geconsolideerde teksten worden verwerkt. Omdat deze regelingen vanaf de transitie de status hebben van Nederlandse regelgeving, zullen zij bij de transitie worden verplaatst van de decentrale wettenbank naar de gewone wettenbank van de centrale overheid. Hiermee wordt dus tegemoet gekomen aan het advies van de Raad om de Nederlands-Antilliaanse regelingen digitaal ter beschikking te stellen.

3. Werking Wet administratieve rechtspraak BES

Tegen besluiten op grond van de Wet veiligheidsonderzoeken en hoofdstuk 4 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, gericht op een natuurlijke persoon of rechtspersoon die woonplaats heeft of zich gevestigd heeft in een van de openbare lichamen, staat beroep open bij het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Wet administratieve rechtspraak BES is van overeenkomstige toepassing.²

De Raad heeft in zijn advies over de IBES opgemerkt dat deze constructie geen aanbeveling verdient. Daarom adviseert de Raad ook in de hiervoor weergegeven situatie de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing te verklaren op beschikkingen.

3. Werking Wet administratieve rechtspraak BES

Het kabinet heeft de opmerking in het advies over de IBES over de constructie van het «van overeenkomstige toepassing» verklaren van de WarBES overgenomen.

De door de Raad bedoelde bepalingen van de Wet veiligheidsonderzoeken en hoofdstuk 4 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 zijn evenwel geschrapt in verband met de naar aanleiding van het advies van de Raad gewijzigde systematiek van artikel 3 IBES. Aanpassing van deze bepalingen in de door de Raad bedoelde zin is derhalve niet meer aan de orde.

4. Boetebedragen

¹ Zie ook aanwijzing 246 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Voorgesteld artikel 88e van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (artikel 1.1, onderdeel G, van het wetsvoorstel); voorgesteld artikel 16a van de Wet Veiligheidsonderzoeken (artikel 2.1, onderdeel C, van het wetsvoorstel).

Het Antilliaanse Wetboek van Strafrecht kent geen boetecategorieën, maar bedragen in guldens. In de aanpassingswetgeving worden bedragen in guldens omgezet in Amerikaanse dollars. Het lijkt erop dat deze boetemaxima moeten worden omgerekend naar dollars volgens de dagkoers. Deze methode wordt bijvoorbeeld toegepast in hoofdstuk 1 (Algemene Zaken) bij de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar op de meeste andere plaatsen in dit wetsvoorstel (nog) niet: er staat steeds PM.

Ter bevordering van de gewenste eenvoud en duidelijkheid geeft de Raad in overweging het systeem van boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht BES op te nemen. Hiernaar kan vervolgens in de BES-wetgeving worden verwezen.

4. Boetebedragen

Aan het advies van de Raad van State is gevolg gegeven. In het Wetboek van Strafrecht BES is een systeem van geldboetecategorieën opgenomen. In navolging van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht worden zes boetecategorieën voorgesteld. De met deze categorieën corresponderende boetebedragen zijn afgestemd op de boetebedragen die zijn opgenomen in het concept-wetsvoorstel voor een nieuwe Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen en Aruba. De in het Wetboek van Strafrecht BES bepaalde boetebedragen zijn vervangen door een verwijzing naar de toepasselijke boetecategorie. Daarbij is een boetebedrag dat nauwelijks hoger is dan het maximum van een bepaalde boetecategorie in beginsel vervangen door de naastliggende lagere boetecategorie. Indien een boetebedrag hoger is dan NAF. 100 000, ofwel USD 56 000 wordt dat bedrag vervangen door een verwijzing naar de vijfde categorie. Voor een passende bestraffing van rechtspersonen bevat het voorgestelde artikel 27, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht BES een voorziening. Omdat ook bij kapitaalkrachtige rechtspersonen, zoals financiële instellingen, boetes voelbaar moeten zijn en een systeem van bestuurlijke beboeting (nog) niet wordt ingevoerd, is voorzien in een open maximumboete aan de hand van 10% van de omzet van de veroordeelde rechtspersoon indien dat bedrag dan hoger is dan het bedrag van de zesde categorie. Overeenkomstig het advies van de Raad wordt voor de weergave van boetebedragen in andere wetten die van toepassing worden in de openbare lichamen dezelfde systematiek gehanteerd.

Hoofdstuk 2 (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

5. Staatsnoodrecht

Het geschreven staatsnoodrecht kent drie elementen.

- *De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden voorziet erin dat bij koninklijk besluit een beperkte of algemene noodtoestand kan worden afgekondigd (§ 1 van die wet).*
- *Bij het afkondigen van zo'n noodtoestand kunnen bepalingen van wetten, genoemd in de bijlagen bij de Coördinatiewet, in werking worden gesteld voor Nederland of een gedeelte daarvan (§ 2 van de Coördinatiewet).*
- *Ook buiten zo'n noodtoestand kunnen afzonderlijke noodbevoegdheden, genoemd in bijzondere wetten, bij koninklijk besluit in werking worden gesteld («separate toepassing»). Dit wordt niet geregeld in de Coördinatiewet, maar in die bijzondere wetten.*

Het wetsvoorstel sluit als volgt bij dit staatsnoodrecht aan.¹

- *De Coördinatiewet wordt mede van toepassing in de openbare lichamen.² Dat betekent dat een beperkte of algemene noodtoestand mede zal gelden voor de openbare lichamen.*
- *De bepalingen, genoemd in de bijlage bij de Coördinatiewet, zijn van overeenkomstige toepassing voor zover zij niet reeds van toepassing zijn.³*
- *Afzonderlijke noodbevoegdheden, genoemd in bijzondere wetten, kunnen bij koninklijk besluit van overeenkomstige toepassing worden verklaard voor de openbare lichamen gezamenlijk of ieder afzonderlijk.⁴*

a. Het wetsvoorstel regelt de werking van het staatsnoodrecht in de openbare lichamen. Een materieel bijna identieke regeling is eveneens opgenomen in de IBES;⁵ kennelijk berust dit op een vergissing. Er zijn twee belangrijke verschillen. De regeling in het voorliggende voorstel sterkt tot wijziging van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, terwijl de bepalingen in de IBES

¹ Voorgesteld artikel 2.1a.

² Voorgesteld artikel 9b, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

³ Voorgesteld artikel 9b, tweede lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

⁴ Voorgesteld artikel 13.

⁵ Waarover de Raad heden eveneens advies uitbrengt.

zelfstandig zullen gelden. Voorts vervalt de regeling in de IBES na zes jaar, terwijl dat niet het geval is met de regeling in dit wetsvoorstel. In de toelichting op de IBES wordt niet uitgelegd waarom de regeling na zes jaar zal vervallen. De Raad adviseert, tenzij de keus voor een tijdelijke regeling dragend kan worden gemotiveerd, de regeling in de IBES te schrappen.

b. De Raad betwijfelt of het noodzakelijk is dat een noodtoestand altijd zal gelden voor het Europese deel van Nederland én voor de openbare lichamen. De geografische afstand en de fysische omstandigheden in beide delen van het land zijn zo verschillend dat het verstandiger lijkt om als wettelijk uitgangspunt te nemen dat een noodtoestand wordt afgekondigd voor het Europese of het Caribische deel van Nederland of voor beide delen. Daarmee wordt tevens aangesloten bij de regeling die tot nu toe heeft gegolden. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

c. Onduidelijk is welke bestuursorganen in de openbare lichamen de bevoegdheden zullen uitoefenen die in de noodwetten zijn toegekend voor het Europese deel van Nederland. Het is wellicht om die reden dat de verantwoordelijke minister mandaat kan verlenen tot het uitoefenen van noodbevoegdheden in de openbare lichamen.¹ De Raad meent dat het de voorkeur verdient in het wetsvoorstel te bepalen welke bestuursorganen in de openbare lichamen de plaats zullen innemen van bestuursorganen – inclusief ministers – in het Europese deel van Nederland. Dat zou immers betekenen dat vooraf afgewogen kan worden welke noodbevoegdheden bij welk bestuursorgaan zullen moeten berusten; dat kan dan vooraf bekend zijn bij alle betrokkenen. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

5. Staatsnoodrecht

a. Over het wetsvoorstel Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (IBES) is tweemaal advies gevraagd aan de Raad. De eerste adviesaanvraag vond plaats in december 2008. Deze adviesaanvraag is in februari 2009 ingetrokken, waarna een nieuwe adviesaanvraag is gedaan over het wetsvoorstel, zoals dat in de tussentijd was gewijzigd. Kennelijk heeft de Raad van State per abuis bij de advisering over het staatsnoodrecht het wetsvoorstel zoals dat in december 2008 luidde als uitgangspunt genomen. In het wetsvoorstel zoals dat in februari 2009 ter advisering aan de Raad is voorgelegd, is immers niet langer de bepaling opgenomen dat de regeling na zes jaar zal vervallen.

Wellicht meent de Raad dat er sprake is van een vergissing, omdat de Raad de december-versie van de IBES naast de januari-versie van de ABES heeft gelegd. In dat geval treedt er inderdaad een dubbeling op.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat de regeling in de ABES gaat over het afkondigen van een noodtoestand en het gedurende een noodtoestand gebruiken van noodbevoegdheden. De regeling in de IBES betreft de separate inwerkingstelling van noodbevoegdheden en regelt dat bepaalde noodbevoegdheden ook buiten een noodtoestand in werking kunnen worden gesteld.

b. Volgens het systeem van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu) wordt een noodtoestand niet voor een bepaald gebied afgekondigd. Wel is het zo dat na afkondiging van een noodtoestand, voor een bepaald gebied de bepalingen met noodbevoegdheden in werking kunnen worden gesteld (zie artikelen 7 en 8 van de Cwu). In het wetsvoorstel is bij dit systeem aangesloten. Dit betekent dat noodbevoegdheden zo nodig alleen voor het Caribische of alleen voor het Europese deel van Nederland in werking kunnen worden gesteld. Ook kunnen ze voor een gedeelte van het Caribische of het Europese deel in werking worden gesteld, bijvoorbeeld alleen voor Bonaire, alleen voor Sint Eustatius en Saba, of alleen voor Groningen en Friesland. In het koninklijk besluit waarin de noodbevoegdheden in werking worden gesteld, moet worden aangegeven voor welk gedeelte van Nederland ze zullen gelden.

c. Bovenstaande opmerkingen van de Raad hebben betrekking op de adviesaanvraag die hij in december 2008 heeft ontvangen. In de IBES, zoals deze in februari 2009 aan de Raad is voorgelegd, is geregeld dat alle op bijlage

¹ Voorgesteld artikel 9d, eerste lid.

A bij de Cwu opgenomen bepalingen na inwerkingstelling bij koninklijk besluit in de openbare lichamen kunnen worden toegepast. Er is dus geen interpretatie van de algemene uitgangspunten nodig om te beoordelen welke bepalingen in de openbare lichamen in werking kunnen worden gesteld. De regeling in de IBES betreft inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten een noodtoestand, indien buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken. Welke wetten en bepalingen *tijdens een noodtoestand* in werking kunnen worden gesteld, wordt geregeld in artikel 9b, tweede lid, van de Cwu, zoals dat komt te luiden ingevolge het voorgestelde artikel 2.1a van de ABES. Artikel 9b, tweede lid, van de Cwu verklaart de bepalingen uit de lijsten A en B bij de Cwu van overeenkomstige toepassing in de openbare lichamen, zodat deze tijdens een noodtoestand (ook) in de openbare lichamen in werking kunnen worden gesteld.

6. Grondrechten van ambtenaren

In de Wet materieel ambtenarenrecht BES wordt een bepaling geschrapt die voorziet in ontslag van een ambtenaar bij wie gebleken is van een revolutionaire gezindheid. Gehandhaafd wordt een andere ontslaggrond: ontslag blijft mogelijk als een ambtenaar lid is van een vereniging waarvan de minister heeft verklaard dat zij, om de doeleinden die zij nastreeft of de middelen die zij aanwendt, de behoorlijke vervulling van zijn plicht als ambtenaar in gevaar kan brengen of schaden of die medewerking of steun verleent aan zo'n vereniging of aan actie die van haar uitgaat.¹

De Raad van State merkt op dat bij de grondwetsherziening 1983 de keuze is gemaakt dat de grondwettelijke grondrechten voor eenieder gelden, ongeacht zijn verhouding tot de overheid, zodat ook de ambtenaar zich erop kan beroepen.² Naar aanleiding van deze grondwetsherziening is de Ambtenarenwet gewijzigd.

In die wet is het in beginsel mogelijk een ambtenaar te beperken in de uitoefening van bepaalde grondrechten, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.³ Wat betreft de in artikel 8 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van vereniging is het echter niet toegestaan een ambtenaar te ontslaan louter op grond van het lidmaatschap van een vereniging. Zulk lidmaatschap zou wellicht een rol kunnen spelen bij een veiligheidsonderzoek, maar zo'n onderzoek is alleen toegestaan voor de beperkte categorie van vertrouwensfuncties.⁴ Het lidmaatschap van geregistreerde politieke partijen en vakverenigingen is ambtenaren zelfs uitdrukkelijk toegestaan.⁵

Nu de Ambtenarenwet is gewijzigd in verband met de grondwetsherziening 1983 en de Grondwet zal gaan gelden voor de openbare lichamen, adviseert de Raad zowel wat betreft de beperking in de uitoefening van grondrechten als het lidmaatschap van ambtenaren van verenigingen aan te sluiten bij de Ambtenarenwet.

6. Grondrechten van ambtenaren

De Wet materieel ambtenarenrecht BES is op de door de Raad genoemde punten aangepast. Daarbij is aansluiting gezocht bij de Ambtenarenwet.

7. Wet gemeenschappelijke regelingen

a. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de openbare lichamen onderling gemeenschappelijke regelingen sluiten.⁶ Later zal worden gezien hoe samenwerking met Europees-Nederlandse openbare lichamen, maar ook met Aruba en de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten vorm zal kunnen krijgen.⁷ De Raad heeft er alle begrip voor dat gemeenschappelijke regelingen met Aruba, Curaçao en Sint Maarten niet op korte termijn mogelijk worden gemaakt; de Wet gemeenschappelijke regelingen is immers een Nederlandse wet, zodat er allerlei haken en ogen zitten aan uitbreiding buiten Nederland.⁸ Het is echter relatief eenvoudig om gemeenschappelijke regelingen mogelijk te maken tussen openbare lichamen van het Europese en het Caribische deel van Nederland. Zo'n wettelijke mogelijkheid werkt niet verplichtend, maar faciliteert de nieuwe openbare lichamen slechts. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te vullen met zo'n regeling.

¹ Artikel 2.8 van het wetsvoorstel (voorgesteld artikel 97 van de Wet materieel ambtenarenrecht).

² Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 11, Naar een nieuwe Grondwet deel Ia, blz. 11. Kamerstukken II 1985/86, 19 495, nr. 3, blz. 2.

³ Artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet.

⁴ Artikel 125e, tweede lid, van de Ambtenarenwet.

⁵ Artikel 125a, tweede lid, van de Ambtenarenwet.

⁶ Voorgesteld artikel 124, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (voorgesteld artikel 2.4 van het wetsvoorstel).

⁷ Toelichting op artikel 2.4.

⁸ De Raad wijst in dit verband op positieve ervaringen met grensoverschrijdende samenwerking met de Euregio's.

b. In zijn advies over het voorstel van Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft de Raad opgemerkt dat de in dat voorstel voorziene vormgeving van het toezicht op de openbare lichamen door de Rijksvertegenwoordiger zich slecht verdraagt met de uitgangspunten van de interbestuurlijke verhoudingen zoals Nederland die kent. De Rijksvertegenwoordiger wordt immers een zelfstandig bestuursorgaan, wiens taakvervulling in zoverre buiten de ministeriële verantwoordelijkheid valt, zodat een directe democratische legitimatie van zijn handelen ontbreekt. De Raad adviseerde dan ook de bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger op te dragen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en te bepalen dat deze bevoegdheden in mandaat worden uitgeoefend door de Rijksvertegenwoordiger. Indien deze aanbeveling wordt gevolgd, ligt het voor de hand dat niet de Rijksvertegenwoordiger maar de Kroon beslist in geschillen tussen openbare lichamen, nu de Algemene wet bestuursrecht niet toelaat dat de bevoegdheid om te beslissen in administratief beroep wordt gemandateerd.¹ Indien die aanbeveling niet wordt gevolgd, adviseert de Raad de bevoegdheid om te beslissen in de hier bedoelde geschillen op te dragen aan de Kroon. Het ligt immers niet op de weg van een bestuursorgaan dat geen directe democratische legitimatie heeft om te beslissen in een geschil tussen bestuursorganen die zo'n legitimatie wel hebben.

7. Wet gemeenschappelijke regelingen

a. Het wetsvoorstel is niet aangevuld met een regeling om gemeenschappelijke regelingen mogelijk te maken tussen openbare lichamen van het Europese en Caraïbisch deel van Nederland. Het is niet de verwachting dat er behoefte is aan de overdracht aan bevoegdheden aan een dergelijk samenwerkingsorgaan. Uiteraard blijft samenwerking van andere aard, bijvoorbeeld in de vorm van technische bijstand, mogelijk.

b. In de huidige Wgr dient artikel 28 inzake de geschillenbeslechting te worden aangepast. Er is een wijziging in voorbereiding om de geschillenbeslechting in geval van een conflict tussen regelingen van gemeenten te laten afwickelen door gedeputeerde staten als geschillenbeslechter in eerste aanleg, respectievelijk door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het geval van geschillen tussen regelingen met provincies. Dit om te voorkomen dat besturen (te) snel naar de rechter stappen. Daarna zal de rechtsbescherming in eerste en enige aanleg worden belegd bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In dat licht is er voor de geschillenbeslechting tussen openbare lichamen op de BES gekozen om de Rijksvertegenwoordiger daarin in eerste instantie een taak te geven. Dit eveneens met de motivatie om te voorkomen dat te snel een beroep op de rechter wordt gedaan. Voor een toelichting op de positie en de democratische legitimatie van de Rijksvertegenwoordiger wordt verwezen naar het nader rapport inzake het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, onder punt 4. Komt men er samen met de Rijksvertegenwoordiger niet uit, dan kan het geschil worden voorgelegd aan het Gemeenschappelijk Hof.

8. Uitoefening van vrijheid van godsdienst, vergadering en betoging in het openbaar

In de Wet recht van vergadering BES wordt gehandhaafd het nu geldende vergunningvereiste voor het houden van een openbare vergadering in de open lucht of het houden van een toespraak voor publiek in de open lucht.²

a. *De Raad merkt vooraf op dat het begrip «vergadering» niet overeenkomt met de terminologie van de Grondwet zoals die luidt sinds 1983. De Wet recht van vergadering BES heeft, zoals ook blijkt uit het nieuw voorgestelde artikel 1, betrekking op de uitoefening in het openbaar van twee of drie grondrechten: het belijden van godsdienst of levensovertuiging, het recht tot vergadering en wellicht ook het recht tot betoging.³ De Raad adviseert in ieder geval de citeertitel zo aan te passen dat die, uitgaande van de grondwettelijke termen, overeenkomt met de reikwijdte van de wet.*

b. *Bij de grondwetsherziening 1983 zijn de genoemde drie grondrechten opnieuw uitgeschreven. De ter uitwerking daarvan tot stand gekomen Wet openbare manifestaties (WOM) geeft nadere regels voor de uitoefening van de*

¹ Artikel 10:3, tweede lid, onderdeel c, van de Algemene wet bestuursrecht.

² Artikel 1 van de Wet recht van vergadering BES, in het wetsvoorstel vernummers tot artikel 2.

³ Het nieuw voorgestelde artikel 1 noemt het recht tot betoging niet, de toelichting op artikel 2.17 wel. De grens tussen enerzijds het houden van een vergadering of toespraak, en anderzijds het houden van een betoging is niet altijd goed te trekken.

drie grondrechten. Daarbij is niet gekozen voor een stelsel van vergunningen, maar voor een bevoegdheid van de gemeenteraad om bij verordening te bepalen in welke gevallen voorafgaande kennisgeving vereist is. Wel kan de burgemeester een manifestatie verbieden, of voorschriften of beperkingen stellen. Uit de parlementaire geschiedenis van de WOM blijkt dat de discussie niet zozeer ging over de keus tussen een vergunningstelsel en een stelsel van kennisgevingen, maar vooral over de vraag in welke gevallen het vereiste van een kennisgeving achterwege kon blijven.¹

De artikelen 6 en 9 van de Grondwet laten op zichzelf een vergunningstelsel toe, mits dat is gebaseerd op de in genoemde artikelen opgenomen doeleinden. De Raad acht het echter wenselijk dat de uitoefening van grondrechten in heel Nederland aan dezelfde beperkingen onderhevig is. Het stelsel van de WOM, waarin het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging slechts kunnen worden onderworpen aan een regime van kennisgeving, zodat deze grondrechten niet verder worden beperkt dan noodzakelijk is, voldoet in de praktijk goed.

De Raad adviseert in de Wet recht van vergadering BES aan te sluiten bij de WOM, of de werking van de WOM uit te breiden tot de openbare lichamen.

8. Uitoefening van vrijheid van godsdienst, vergadering en betoging in het openbaar

a. Gekozen is voor één systeem van citeertitels bij het overnemen van de bestaande Antilliaanse regelingen in de bijlage bij de Invoeringswet BES. De bestaande citeertitel of het opschrift wordt voor de kenbaarheid zoveel mogelijk gehandhaafd; de term landsverordening wordt vervangen door het woord Wet (of – in voorkomende gevallen – besluit). Het kabinet geeft er de voorkeur aan geen uitzondering te maken op dit systeem, al is het zich bewust van het feit dat het begrip «vergadering» in de citeertitel niet overeenkomt met de terminologie van de Grondwet zoals die luidt sinds 1983.

b. Met de voorgestelde wijzigingen, met name het nieuwe artikel 1, in de Wet recht van vergadering BES wordt aangesloten bij de redactie van artikel 2 van de Wet openbare manifestaties (Wom). Anders dan de Wom kent deze wet een vergunningstelsel. Zoals de Raad stelt, laat de Grondwet dit toe. De Raad noemt het niet noodzakelijk, wel wenselijk dat de uitoefening van grondrechten in heel Nederland aan dezelfde beperkingen onderhevig is. Het kabinet ziet hierin geen aanleiding op dit moment de Wet recht van vergadering BES aan te passen. Uitgangspunt bij de integratie van de BES is steeds geweest dat aanvankelijk de bestaande Nederlands- Antilliaanse regelgeving zo veel mogelijk blijft gelden; geleidelijk zal deze wetgeving worden vervangen door Nederlandse wetgeving.² De eilanden bevinden zich na de transitie in een overgangsfase; daarin onderscheiden zij zich wezenlijk van het Europese deel van Nederland. Dit rechtvaardigt de door de Raad gesignaleerde verschillen.

Hoofdstuk 4 (Defensie)

9. De Dienstplichtwet BES

In de IBES is aan de Dienstplichtverordening 1961 de status van wet toegekend. In hoofdstuk 4 wordt de Dienstplichtwet BES aangepast aan de nieuwe staatkundige verhoudingen. Artikel 8 van de Dienstplichtwet BES ziet op de dienstplicht die geldt voor de Nederlander die zich op zekere leeftijd vestigt in een eilandgebied van de Nederlandse Antillen. Aangezien de Dienstplichtwet BES slechts betrekking kan hebben op de openbare lichamen dient «de Nederlandse Antillen» in genoemd artikel te worden vervangen door: de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te vullen.

9. De Dienstplichtwet BES
Het wetsvoorstel is aangevuld.

Hoofdstuk 6 (Financiën)

10. Bevoegdheidsverdeling bij financieel toezicht

DNB en de AFM worden toezichhouders voor de financiële markten. De verdeling van de bevoegdheden van deze organen verschilt op een aantal punten van de bevoegdheidsverdeling zoals neergelegd in de Wet op het

¹ Kamerstukken II 1987/88, 19 427, nr. 8, blz. 2–3.

² Slotverklaring van 11 oktober 2006, onder A5.

financieel toezicht (Wft): de AFM is toezichthouder ten aanzien van een aantal wetten en DNB ten aanzien van een aantal andere wetten. Tegelijkertijd is aan de minister een aantal bevoegdheden gegeven. Wat betreft toezicht en handhaving zijn bevoegd de door de minister aangewezen ambtenaren (onder de verantwoordelijkheid van de minister).

De Raad merkt op dat deze verdeling tussen de verschillende bestuursorganen tot versnippering leidt en, mede gelet op de afwijkende bevoegdheidsverdeling in de Wft, tot onduidelijkheid en mogelijke verwarring. Tevens rijst de vraag wie, gelet op de verdeling van bevoegdheden, eigenlijk aanstuurt. Naar het oordeel van de Raad verdient het aanbeveling om ook ten aanzien van de BES het model van de Wft te hanteren. Dat houdt in dat DNB en AFM toezichthouder zijn, de minister verantwoordelijk is voor het beleid, terwijl het toezicht en de handhaving plaatsvindt door ambtenaren die zijn aangewezen door de toezichthouder. De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

10. Bevoegdheidsverdeling bij financieel toezicht

Naar aanleiding van 's Raads opmerking is het wetsvoorstel aangepast, in die zin dat de met het nalevingstoezicht belaste personen niet meer, zoals aanvankelijk was voorgesteld, door de minister worden aangewezen, maar door DNB en AFM.

Hoofdstuk 8 (Justitie)

11. Aanwijzing bevoegde bestuursorganen

In artikel 8a van de Wet inzake het merken van kneedspringstoffen is bepaald dat deze wet mede van toepassing is in de BES, met dien verstande dat in afwijking van de artikelen 3 en 4 de erkenning voor het mogen vervaardigen, opslaan, gebruiken, overbrengen of verhandelen van explosieven is verleend door de daartoe bevoegde autoriteiten voor de openbare lichamen.¹ De Raad merkt op dat niet is geregeld wie deze bevoegde autoriteiten zijn. Hij adviseert dat alsnog te doen.

11. Aanwijzing bevoegde bestuursorganen

De Raad van State adviseert de daartoe bevoegde autoriteiten waarnaar in artikel 8a van de Wet inzake het merken van kneedspringstoffen (artikel 8.14) wordt verwezen nader aan te duiden. Aangezien op dit moment niet duidelijk is welke autoriteiten zullen worden belast met de erkenning voor het mogen vervaardigen, opslaan, gebruiken of verhandelen van explosieven, is ervoor gekozen deze zodanig te omschrijven dat op het niveau van de wet de mogelijkheid bestaat andere bevoegde autoriteiten aan te wijzen dan die, welke in het Europese deel van Nederland ter zake bevoegd zijn. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is de desbetreffende bepaling met het oog op de kenbaarheid van de bevoegde autoriteiten echter wel aangevuld met het voorschrift dat de Ministers van Justitie en van Economische Zaken deze autoriteiten aanwijzen en van dit besluit tot aanwijzing mededeling doen door plaatsing in de Staatscourant.

12. Toezicht op opsporing en vervolging

Het voorgestelde artikel 14 van het Wetboek van Strafvordering BES (hierna: WvSv BES) bepaalt dat de procureur-generaal toezicht houdt op een behoorlijke vervolging van strafbare feiten, en daartoe aan de officier van justitie de nodige bevelen kan geven.² Volgens de toelichting regelt artikel 14 het algemeen toezicht van de procureur-generaal op het handelen en nalaten van het openbaar ministerie en wordt hiermee beoogd de tekst van artikel 14 in overeenstemming te brengen met de nieuwe rechterlijke organisatie zoals vastgelegd in de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Artikel 18 van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie bepaalt dat het Hof toezicht houdt op een behoorlijke vervolging van strafbare feiten. Volgens de toelichting op deze bepaling zal ter uitwerking van deze algemene taak in de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Rijkswet OM) de bevoegdheid van het Hof worden neergelegd om een bevel tot vervolging aan de procureur-generaal te geven. Deze bevoegdheid is neergelegd in artikel 12 van de Rijkswet OM. Daarnaast bepaalt artikel 6, derde lid, van de Rijkswet OM, dat de procureur-generaal toeziet op een behoorlijke opsporing en vervolging van strafbare

¹ Voorgesteld artikel 8.14.

² Op grond van artikel 8.66, onderdeel H, van dit wetsvoorstel.

feiten. Ingevolge artikel 5, vierde lid, van genoemde rijkswet kan de procureur-generaal algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. In aanmerking genomen dat de Rijkswet OM reeds het algemeen toezicht van de procureur-generaal op het handelen en nalaten van het openbaar ministerie regelt, en voorts bepaalt dat de procureur-generaal aan het openbaar ministerie aanwijzingen kan geven, vraagt de Raad naar de meerwaarde van het voorgestelde artikel 14 WvSv BES.

De Raad is verder van oordeel dat het begrip «bevelen» in het voorgestelde artikel verwarring zou kunnen scheppen, nu in de situatie na inwerkingtreding van de Rijkswet OM en de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie de bevoegdheid bevelen tot vervolging te geven wordt voorbehouden aan het Hof van Justitie, terwijl de Ministers van Justitie aanwijzingen kunnen geven.

12. Toezicht op opsporing en vervolging

De Raad merkt terecht op dat de Rijkswet OM reeds het algemeen toezicht van de procureur-generaal op het handelen en nalaten van het openbaar ministerie regelt, en voorts bepaalt dat de procureur-generaal aan het openbaar ministerie aanwijzingen kan geven. Uit een oogpunt van toegankelijkheid is ervoor gekozen dit uitgangspunt ook in artikel 14 van het Wetboek van Strafrecht BES op te nemen. De toelichting op de voorgestelde aanpassing is in die zin verduidelijkt dat is aangegeven dat de aanpassing niet zozeer ertoe strekt artikel 14 van het Wetboek van Strafvordering in overeenstemming te brengen met de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, maar alleen de schrapping beoogt van het bestaande eerste lid waarin gewag wordt gemaakt van de Eenvormige landsverordening op de rechterlijke organisatie. De tekst van het bestaande tweede lid wordt derhalve gehandhaafd, hetgeen overigens naar mag worden aangenomen ook zal gebeuren in de Eenvormige Wetboeken van Strafvordering van Curaçao en Sint Maarten. Binnen bovenvermelde context behoeft het gebruik van de term «bevelen» geen verwarring te wekken. Bedoelde terminologie is tevens bekend in het Nederlandse Wetboek van Strafvordering en geeft aan langs hiërarchische lijnen, en op welke wijze, het strafvorderlijk beleid wordt vormgegeven.

13. Concentratie wetswijzigingen in één hoofdstuk

De Luchtvaartwet BES wordt in dit wetsvoorstel op twee verschillende plaatsen gewijzigd. De algemene wijziging van deze wet is geplaatst in hoofdstuk 12 (Verkeer en Waterstaat). Het artikel dat betrekking heeft op de beveiliging van de burgerluchtvaart vindt plaats in hoofdstuk 8 (Justitie). De Raad onderkent dat de Minister van Justitie in het bijzonder is belast met de beveiliging van de burgerluchtvaart,¹ maar acht het in verband met de overzichtelijkheid van de regelgeving wenselijk alle wijzigingen van een wet te concentreren in één hoofdstuk. Gelet daarop adviseert de Raad artikel 8.54 te schrappen en de wijzigingen in te voegen in artikel 12.14, eerste lid, onderdeel J, in verband met de eerste verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat voor deze wet.

13. Concentratie wetswijzigingen in één hoofdstuk

De Raad adviseert om de wijziging van de Luchtvaartwet BES op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart in het hoofdstuk Justitie te schrappen en in te voegen in het hoofdstuk Verkeer en Waterstaat. Dit vanwege de eerste verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat voor die wet. De Raad acht het wenselijk om alle wijzigingen van een wet te concentreren in één hoofdstuk. Nu in de desbetreffende wijziging van de Luchtvaartwet BES toch al uitdrukkelijk naar voren komt dat de Minister van Justitie in het bijzonder belast is met de beveiliging van de burgerluchtvaart, is het advies van de Raad van State gevolgd.

14. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

14. Redactionele kanttekeningen

De redactionele opmerkingen van de Raad zijn op enkele uitzonderingen na verwerkt.

De kanttekening bij het vijfde gedachtestreepje met betrekking tot Hoofdstuk 2 (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) is niet overgenomen. De Raad

¹ Afdeling 3A van Hoofdstuk IV van de Nederlandse Luchtvaartwet.

adviseert hier om het begrip «openbaar lichaam» te definiëren. Het begrip komt alleen in dit hoofdstuk (XIA) van de Wet gemeenschappelijke regelingen voor. In artikel 125 is het openbaar lichaam genaamd «samenwerkingslichaam» gedefinieerd. Verder wordt in artikel 126 voorgesteld om waar in de Wet gemeenschappelijke regelingen sprake is van «openbaar lichaam» daarvoor telkens in de voor dit hoofdstuk van toepassing zijnde artikelen in de plaats te stellen: samenwerkingslichaam.

Ook niet overgenomen is de kanttekening bij het tiende gedachtestreepje met betrekking tot Hoofdstuk 2 (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), dat verwezen moet worden naar het Wachtgeldbesluit ambtenaren BES. Reden hiervoor is dat de citeertitel bij nader inzien zal luiden: Wachtgeldbesluit overheidsdienaren BES (de IBES-lijst is in dit verband aangepast). Evenmin is overgenomen de kanttekening bij het eerste gedachtestreepje met betrekking tot Hoofdstuk 8 (Justitie). De Raad adviseert in artikel 8.19 in de aldaar voorgestelde artikelen 16a, eerste lid en 22a, eerste lid, van de Uitleveringswet te expliciteren dat de uitoefening van de bevoegdheden van de officier van justitie betrekking hebben op overgedragen personen. Anders dan de Raad voorstelt, is in de memorie van toelichting een verduidelijking van de uitoefening van deze bevoegdheden opgenomen. Daarmee wordt de systematiek van deze bepalingen inzichtelijker.

Overige aanpassingen

Voor het overige is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele technische aanpassingen te plegen, zoals het herstellen van onvolkomenheden en omissies en het actualiseren van verwijzingen, en het wetsvoorstel en de toelichting op de volgende onderdelen aan te vullen of te wijzigen.

Algemeen

1. In het algemeen deel van de toelichting is de leeswijzer (met de daarin opgenomen algemene uitgangspunten bij de technische aanpassing van de regelgeving) geactualiseerd.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Wet Nationale ombudsman (artikel 2.3)

1. De aanpassing van artikel 1a, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet Nationale ombudsman is ongedaan gemaakt. De besluitvorming omtrent de bevoegdheid van de Nationale ombudsman ten aanzien van de politie in Bonaire, Sint Eustatius en Saba is nog niet afgerond. Te zijner tijd zal onderhavig wetsvoorstel worden aangevuld door middel van een nota van wijziging waarmee deze (on)bevoegdheid zal worden geregeld.

2. Voorts is de overgangsregeling in onderdeel G aangepast. Met deze aanpassing zullen de openbare lichamen ook in de overgangperiode gezamenlijk moeten besluiten om zich bij de Nationale ombudsman aan te sluiten. Een verzoek om aansluiting van één van de openbare lichamen afzonderlijk zal door de Nationale ombudsman niet worden gehonoreerd. De reden hiervoor is dat het voor de Nationale ombudsman moeilijk uitvoerbaar zou zijn indien hij voor slechts één of twee van de openbare lichamen een voorziening moet opzetten, terwijl bovendien uiterlijk na afloop van die twee jaar de openbare lichamen tezamen zouden kunnen kiezen voor een eigen ombudsvoorziening.

Rechtspositie ambtenaren

1. Artikel 99 van de Wet materieel ambtenarenrecht (artikel 2.8, onderdeel FF) is aangevuld met een grondslag voor het toekennen van een geldsom in plaats van wachtgeld. Tevens is in dit artikel thans de strafbaarheid van schending van de geheimhoudingsplicht geregeld. De toelichting is in overeenstemming gebracht met de voorgestelde wijzigingen.

2. De toelichting op artikel 2.8 is aangevuld met een algemeen deel, waarin onder meer een passage is opgenomen over het Regionaal Service Centrum (RSC).
3. Artikel 2.10 is alsnog van een toelichting voorzien.

Minister van Buitenlandse Zaken

Sanctiewet 1977 (artikel 3.1, onderdeel C)

1. In artikel 14 is gepreciseerd welke bepalingen van de Sanctiewet 1977 van toepassing zijn in de openbare lichamen. Aan afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 kan bij nader inzien in de openbare lichamen geen toepassing worden gegeven.
2. Het aanvankelijk voorgestelde artikel 14b is vervallen. De daarin geregelde omzetting van geldbedragen is overbodig geworden aangezien afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 niet van toepassing zal zijn in de openbare lichamen. Het tweede lid van het aanvankelijk voorgestelde artikel 14b is verwerkt in artikel 14.
In verband hiermee is de nummering van de overige bepalingen aangepast.
3. De redactie van artikel 14c (aanvankelijk 14d) is verhelderd. Voorts is de strafbedreiging die aanvankelijk in artikel 14e was verwerkt, neergelegd in een nieuw tweede lid van artikel 14c. Wat betreft de hoogte van de geldboetes wordt thans verwezen naar de indeling van boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht BES. In verband hiermee kon artikel 14e vervallen.

Minister van Economische Zaken

1. Artikel 5.1 is aangevuld, waardoor na inwerkingtreding van de Aanpassingswet vierde tranche Awb hoofdstuk 5, paragraaf 4 (Bestuurlijke boete en last onder dwangsom) van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek van toepassing blijft op de BES.
2. Besloten is alsnog de Vestigingsregeling voor bedrijven (zijnde een landsverordening) om te vormen tot de Wet vestiging bedrijven BES.

Minister van Justitie

Strafrecht

1. In artikel 8.9 in onderdeel D artikel 11 van de Wet, houdende bepalingen verband houdende met de instelling van het Internationaal Tribunaal voor de vervolging van personen aansprakelijk voor ernstige schendingen van het internationale humanitaire recht, begaan op het grondgebied van het voormalige Joegoslavië sedert 1991 is verduidelijkt.
2. Voorts zijn de onderdelen van artikel 8.65 waarin de wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht BES zijn neergelegd zodanig herschikt dat op een eenvoudige wijze rekening kan worden gehouden met een latere inwerkingtreding van de regelingen inzake de terbeschikkingstelling en jeugdstrafrecht. De wijzigingen in artikel 8.60 waarin de Wet beginselen gevangeniswezen BES zijn neergelegd zijn ook hierop afgestemd.
3. Aangezien de functie van plaatselijk hoofd van politie niet terugkeert in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn de bevoegdheden van deze functionaris in de artikelen 19, tweede lid, 41quinquies, eerste lid, 446, eerste lid, 457bis en 458, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht BES overgegaan op de officier van justitie of de gezaghebber. In de artikelen 1, 184, tweede lid en 191 van het Wetboek van Strafvordering BES zijn de bepalingen waarin deze functionaris voorkwam geschrapt.
4. In artikel 184 van het Wetboek van Strafvordering BES is geregeld dat de daartoe aangewezen buitengewoon agenten van politie en de daartoe aangewezen militairen van de Koninklijke marechaussee opsporings-

bevoegdheid hebben. Daarmee kunnen bepaalde aan hen toegewezen politietaken beter worden uitgeoefend.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

In de Wet ongevallenverzekering BES, de Wet ziekteverzekering BES, de Cessantiawet BES, de Wet algemene ouderdomsverzekering BES en de Wet algemene weduwen en wezenverzekering BES zijn enkele wijzigingen doorgevoerd:

1. Ten aanzien van de premieheffing en -inning zijn enkele inhoudelijke aanpassingen aangebracht. Deze hangen samen met de keuze om de heffing en inning van de premies te beleggen bij de Belastingdienst en met de vereenvoudiging van de heffingen in relatie tot de invoering van een nieuw, eenvoudig en modern fiscaal stelsel in de Belastingwet BES.
2. Daarnaast zijn enkele delegatiegrondslagen geherformuleerd ten behoeve van een soepeler omzetting van lagere regelgeving (landsbesluiten/ ministeriële beschikkingen) naar algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Als gevolg hiervan komt b.v. niet elk landsbesluit terug als een amvb-BES, maar vindt een zekere clustering van landsbesluiten naar amvb's plaats.
3. Tevens is het op verschillende plaatsen mogelijk gemaakt om na de datum van inwerkingtreding van de ABES eenmalig de hoogte van uitkerings- en pensioenbedragen aan te passen, ongeacht of indexering aan de consumentenprijsindexcijfers aan de orde is. Dit laatste wordt voorgesteld om redenen van doelmatigheid, aangezien de precieze hoogte van de uitkerings- en pensioenbedragen pas in 2011 bekend zijn.

Minister van Verkeer en Waterstaat

1. De eerste wijziging betreft een aanvulling in de Wet voorkoming van verontreiniging door schepen BES. Voorgesteld wordt in het wetsvoorstel de uitvoering toe te voegen van bijlage VI van het MARPOL-verdrag, het AFS-verdrag, het Antarctica-Milieuprotocol en het Ballastwaterverdrag. Voor een nadere toelichting op deze verdragen wordt verwezen naar de aangepaste memorie van toelichting. De eerste drie genoemde verdragen zijn reeds voor de Nederlandse Antillen (en daarmee tevens voor de BES in de situatie na transitiedatum) parlementair goedgekeurd en de uitvoering van deze verdragen is thans in de Nederlandse Antillen in een vergevorderd stadium. Wat het Ballastwaterverdrag betreft zal de parlementaire goedkeuringsprocedures in de loop van 2009 plaatsvinden. De implementatie geeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid om per datum van transitie toe te zien op de naleving van deze verdragen door buitenlandse zeeschepen in de havens van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het betreft het toezicht op de naleving van lozingsvoorschriften en voorschriften met betrekking tot de uitstoot van stoffen, het gebruik van brandstofolie en de verbranding aan boord van schepen.
2. Tevens wordt voorgesteld in de Waterwet de bevoegdheid op te nemen voor de Minister van Verkeer en Waterstaat om in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in geval van watersnood noodmaatregelen te treffen.
3. Tot slot wordt in de Wet luchtvaart BES een discriminatieverbod opgenomen voor luchthavens bij het in rekening brengen van tarieven voor hun activiteiten bij de gebruikers van de luchthavens. Dit discriminatieverbod vloeit voort uit regels van de Internationale Burgerluchtvaart Organisatie (ICAO).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.08.0521/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft**

Algemeen

- Telkens wanneer termen op diverse plaatsen in een wet worden vervangen (bijvoorbeeld artikel 2.8, onderdeel A), de woorden «Deze wet» of «In deze wet» vervangen door: «De artikelen van deze wet» of «In de artikelen van deze wet», nu het niet de bedoeling zal zijn ook de aanhef van wetten te wijzigen.
- De te wijzigen wetten binnen elke paragraaf van het wetsvoorstel in alfabetische volgorde plaatsen (aanwijzing 223a van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- Een uniforme schrijfwijze kiezen voor geldbedragen.

Hoofdstuk 2 (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

- In artikel 2.1, onderdeel A, de artikelen 7 en 13 van de Wet veiligheids-onderzoeken apart wijzigen, nu in de te wijzigen zinsnede het woord «van» niet voorkomt. Voorts «Wet op de justitiële documentatie en de verklaring omtrent het gedrag BES» wijzigen in: Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES.
- In artikel 2.2 van het voorstel artikel 9d, tweede lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden schrappen, omdat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is (artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Mocht die wel van toepassing zijn, dan zou de uitsluiting van artikel 10:4 niet nodig zijn op grond van artikel 10:4, tweede lid.
- In artikel 2.3, onderdeel B, de verwijzing naar artikel 102 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba controleren.
- In hoofdstuk XIA van de Wet gemeenschappelijke regelingen (artikel 2.4 van het wetsvoorstel) het begrip «openbaar lichaam» definiëren, nu dit begrip in deze wet al in een andere betekenis voorkomt.
- In artikel 126, onderdeel c, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (artikel 2.4 van het wetsvoorstel) «een van openbare lichamen BES» wijzigen in: hetzelfde openbare lichaam BES.
- In artikel 128, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (artikel 2.4 van het wetsvoorstel) «openbaar lichaam van een» schrappen.
- In artikel 130, eerste lid, onderdeel a, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (artikel 2.4 van het wetsvoorstel) de tweede vermelding van «de belasting» schrappen.
- In artikel 2.4, «Wet openbaarheid van bestuur Bonaire, Sint Eustatius en Saba» steeds vervangen door: Wet openbaarheid van bestuur BES.
- In artikel 2.8, onderdeel DD (artikel 97 van de Wet materieel ambtenarenrecht BES) «schade» wijzigen in: schaden.
- Artikel 2.10: nu de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren, na omzetting, als citeertitel zal krijgen: Pensioenwet ambtenaren BES, in die wet het begrip «overheidsdienaren» telkens vervangen door: ambtenaren. Voorts in artikel 3 niet verwijzen naar het Wachtgeldbesluit overheidsdienaren BES, maar naar het Wachtgeldbesluit ambtenaren BES. Ten slotte in artikel 113 de juiste citeertitel vermelden.
- In artikel 2.11, onderdeel E, «artikel 11, vijfde lid» wijzigen in: artikel 11, vierde lid. Voorts in onderdeel F aan het slot toevoegen: het BES ambtenarenpensioenfonds.
- Artikel 2.15: in artikel 9 van de Wet identiteitskaarten BES «artikel 1 lid 1» wijzigen in: artikel 1a lid 1.
- In artikel 2.17, onderdeel B, het nieuw voorgestelde artikel nummeren als artikel 1. Voorts in onderdeel G niet artikel 8 maar artikel 9 wijzigen.

Hoofdstuk 4 (Defensie)

- In het in artikel 4.1, onderdeel EE, te wijzigen artikel 85, eerste lid, van de Dienstplichtwet BES «de Besluit» vervangen door: het Besluit.

Hoofdstuk 5 (Economische Zaken)

- In artikel 5.2, onderdeel A, het in te voegen artikel nummeren als Artikel 1.
- In artikel 5.5, onderdeel A, de nieuwe citeertitel als apart artikel in de Prijzenwet 1961 BES invoegen.

- In artikel 5.6, onderdeel D, eerste lid, «Bonaire, Sint Eustatius en Saba» vervangen door: BES.
- In het in artikel 5.8, onderdeel G, voorgestelde zevende lid, onderdeel a «merk in Koninkrijk» vervangen door: merk in het Koninkrijk.
- In artikel 5.11, onderdeel E «Er worden een artikel ingevoegd» vervangen door: Er wordt een artikel ingevoegd.

Hoofdstuk 8 (Justitie)

- In het in artikel 8.19, onderdeel D, in te voegen artikel 16a, eerste lid, en het in artikel 8.19, onderdeel G, in te voegen artikel 22a, eerste lid, steeds expliciet opnemen dat de uitoefening van bevoegdheden betrekking heeft op overgedragen personen.
- In artikel 8.45, onderdeel A, «46, 48, 49» uit de opsomming verwijderen, aangezien deze artikelen ingevolge artikel 8.45, onderdeel P, vervallen.
- In artikel 8.65, onderdeel B, «405» uit de opsomming verwijderen, aangezien dit artikel ingevolge artikel 8.65, onderdeel I, vervalt.

Hoofdstuk 9 (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit)

- In artikel 9.3 «minister» of «de minister» telkens vervangen door: Onze minister.
- In artikel 9.3, onderdeel R, eerste lid, «Sint Eustatius» vervangen door: Sint Eustatius.
- In artikel 9.3, onderdeel X, «Bonaire, Sint Eustatius en Saba» vervangen door: BES.
- In artikel 9.3, onderdeel AA, «wetboek van strafrecht van Bonaire, Sint Eustatius en Saba» vervangen door: wetboek van strafrecht BES.
- In artikel 10 van de Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES (artikel 9.4, onderdeel H, van het wetsvoorstel) «Titel 4 van het Derde Boek van het Wetboek van Strafvordering BES» wijzigen in: «Titel X van het Derde Boek van het Wetboek van Strafvordering BES». Voorts de onnauwkeurige verwijzing naar de laatste zinsnede van artikel 158, eerste lid, vermijden (aanwijzing 81, tweede lid, Ar).
- In artikel 9.4, onderdeel H, in de voorgestelde artikelen 10, 11, 13, 14, 21, 23 en 26 de nummering van de verschillende artikelleden aanpassen.

Hoofdstuk 11 (Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

- In artikel 11.22, onderdeel B, «en 6 en» vervangen door: en 6.
- In artikel 11.25, onderdeel A, «22, 23, eerste lid, en 24» uit de opsomming verwijderen, aangezien de twee eerstgenoemde artikelen ingevolge artikel 11.25, onderdeel N, vervallen en het laatstgenoemde artikel een citeertitel betreft die in artikel 11.25, onderdeel O, reeds wordt gewijzigd.
- In artikel 11.29, onderdeel A, «32» uit de opsomming verwijderen, aangezien dit artikel ingevolge artikel 11.29, onderdeel Y, vervalt.
- In artikel 11.29, onderdeel B, «33» uit de opsomming verwijderen, aangezien dit artikel ingevolge artikel 11.29, onderdeel Y, vervalt.
- In artikel 11.31, onderdeel A, «34» uit de opsomming verwijderen, aangezien dit artikel ingevolge artikel 11.31, onderdeel V, vervalt.
- In artikel 11.31, onderdeel BB, sub 1 laten vervallen, aangezien die wijziging reeds is doorgevoerd op grond van artikel 11.31, onderdeel A.

Hoofdstuk 12 (Verkeer en Waterstaat)

- In hoofdstuk 12 een aanpassing van artikel 9 van de Wet nationaliteit zeeschepen en rompbevrachting opnemen.
- In het in artikel 12.14, onderdeel Y, voorgestelde artikel 43, eerste lid, «De minister stelt» vervangen door: De minister stelt regels.
- In artikel 12.17, onderdeel D, «Bonaire, Sint Eustatius en Saba» vervangen door: BES.

Hoofdstuk 13 (Volksgezondheid, Welzijn en Sport)

- In het in artikel 13.1, onderdeel C, te wijzigen artikel 38, tweede lid, van de Gezondheidswet, onderdeel h laten vervallen, aangezien de Aanpassingswet BES na inwerkingtreding is uitgewerkt.
- In het in artikel 13.1, onderdeel C, te wijzigen artikel 38, derde lid (abusievelijk aangeduid als tweede lid), van de Gezondheidswet, de zinsnede «zoals die luidde op 1 januari 2009» wijzigen, omdat op die datum de Wet Inspectie voor de Volksgezondheid BES nog niet gold.

- In artikel 13.8, onderdeel A, zesde lid, «wetboek van strafvordering Bonaire, Sint Eustatius en Saba» vervangen door: wetboek van strafvordering BES.
- In artikel 13.11 onderdeel D, eerste lid, «[PM]» vervangen door USD 112 000; in het tweede lid «[PM]» vervangen door USD 56 000; in het derde lid «[PM]» vervangen door USD 28 000.

Hoofdstuk 14 (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)

- In het in artikel 14.2, onderdeel E, te wijzigen artikel 4, eerste lid, «onverminderd artikel 2, van de Algemene wet op het binnentreden» vervangen door een verwijzing naar een wettelijke regeling die wel gelding heeft op de BES, dan wel de Algemene wet op het binnentreden van toepassing verklaren.
- In artikel 14.3, onderdeel H, «[PM]» vervangen door USD 560.
- In artikel 14.4, onderdeel B, «bestuurscollege: bestuurscollege» vervangen door: bestuurscollege: bestuurscollege.

Hoofdstuk 15 (Wonen, Wijken en Integratie)

- In artikel 15.1, onderdeel B, vierde lid, «f 100 000» vervangen door USD 56 000.
- In artikel 15.1, onderdelen H en I aanvullen.
- In artikel 15.1, onderdeel J, «van ten hoogste duizend gulden» vervangen door: van ten hoogste USD 560.