



Council of Advice
Raad van Advies

Strengthening Our Democracy

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Sint Maarten
Drs. E.B. Holiday
Falcon Drive # 3
Harbour View
Sint Maarten

RvA no. SM/01-21-RW

Onderwerp: Ontwerp van Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling) (uw volgnummer: LV-21/0003).

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 27 januari 2021 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en de behandeling en vaststelling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 16 maart 2021, bericht de Raad u als volgt.

De ontwerp-Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling) strekt volgens de considerans ertoe een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden in te stellen op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Dit orgaan zal ondersteuning bieden bij het tijdelijk beschikbaar stellen van liquiditeitssteun door Nederland aan Sint Maarten in verband met het opvangen van de economische krimp als gevolg van de COVID-19 crisis. Tevens zal het orgaan met het oog op het welzijn van de bevolking van Sint Maarten ondersteuning bieden aan de samenwerking tussen de regeringen van Nederland en Sint Maarten bij het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie van Sint Maarten.

Bestudering van het onderhavige ontwerp en de bijbehorende memorie van toelichting geeft de Raad aanleiding tot het maken van de navolgende opmerkingen. Het Ontwerp zoals aan de Raad voorgelegd is niet aangepast nadat ook met Aruba en Sint Maarten politieke overeenstemming bereikt was over het Ontwerp. Bij de advisering op dit Ontwerp is de Raad ervan uitgegaan dat waar Curaçao wordt genoemd, dit in de uiteindelijke versie aangevuld zal zijn met Aruba en Sint Maarten.

RvA no. SM/01-21-RW

1

3



I. **Algemeen**

1. Inleiding

Aan de Raad van Advies is op 6 juli 2020 een voorontwerp Consensusrijkswet Caribische Hervormingsentiteit Aruba, Curaçao en Sint Maarten aangeboden. De Raad heeft op 9 juli en 29 juli 2020 over dit voorontwerp advies uitgebracht.¹

In die adviezen heeft de Raad gesteld dat er geen staatsrechtelijke beperkingen gelden voor Sint Maarten om zich onder de huidige omstandigheden te verbinden aan hulpverlening onder voorwaarden.² Door onderlinge hulp te aanvaarden, heeft Sint Maarten gebruik gemaakt van zijn autonomie.³ Het stellen van voorwaarden en verlangen van zekerheden in een rijkswet is in dat verband niet verboden in het licht van de plicht om elkaar hulp en bijstand te verlenen.⁴

Met betrekking tot het proces voor de totstandkoming van een consensusrijkswet heeft de Raad voorts gewezen op het belang van het treden in onderling overleg om daadwerkelijk en op zorgvuldige wijze tot een consensus te komen, zoals artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) dat voorschrijft.

In voornoemde adviezen werd geconcludeerd dat deze uitgangspunten mogelijk vanwege krappe beslistermijnen in onvoldoende mate in acht zijn genomen. In dit advies gaat de Raad ervan uit dat gelet op het feit dat Nederland en Sint Maarten langer de tijd hebben gehad om met elkaar in onderling overleg te treden en gegeven het feit dat de regering het onderhavige ontwerp ter advisering aan de Raad voorlegt, er met betrekking tot het aangepaste voorstel van Consensusrijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling nu wel is voldaan aan voornoemde uitgangspunten.

Dit kan verder worden afgeleid uit het feit dat Sint Maarten op politiek niveau formeel heeft ingestemd met het oprichten van een Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (hierna: COHO).⁵ In het kader van dit advies wordt deze instemming gelijkgesteld aan het bereiken van een formele consensus.⁶

2. Aanhoudende knelpunten

Het toekennen van vergaande bevoegdheden aan een Nederlands bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden en de mogelijkheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK)

¹ RvA no. SM/04-20-LV en RvA no. SM/04-20-DIV I.

² RvA no. SM/04-20-LV, paragraaf 3.2.

³ RvA no. SM/04-20-LV, paragraaf 3.3.

⁴ RvA no. SM/04-20-LV, paragraaf 3.7.

⁵ Vergadering van de Staten van Sint Maarten, d.d. 14 december 2020.

⁶ Zie de memorie van toelichting, pagina 5, tweede paragraaf.

Handwritten initials and a checkmark.



tot ingrijpen via de COHO, blijft evenwel schuren met de autonomie van Sint Maarten zolang niet vooraf concreet gemaakt is op welke gebieden dat orgaan precies de autonomie beperkt en die beperking niet door regering en wetgever van Sint Maarten is aanvaard in het licht van de invulling van het Landspakket.

In hoofdstuk II van dit advies zal de Raad bondig ingaan op de inhoudelijke aspecten van het voorstel die nadere aandacht vergen ter verdere bevordering van het draagvlak vanuit het perspectief van de staatkundige autonomie van Sint Maarten.

Tot besluit van deze paragraaf wijst de Raad op het feit dat indien de onderhavige consensusrijkswet om welke reden dan ook niet tot stand komt, het scenario waarin Nederland op grond van de artikelen 43, 50 en 51 Statuut direct ingrijpt in het bestuur van Sint Maarten reëler wordt. Sint Maarten dreigt zonder hulp immers niet meer te kunnen garanderen dat de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur gewaarborgd zullen blijven. De Raad meent dan ook dat het Sint Maarten er alles aan gelegen zou moeten zijn om binnen de thans voorliggende structuur tot een werkbare constructie te komen.

3. Belang van het Landspakket Sint Maarten

Het Landspakket Sint Maarten is het resultaat van een samenwerkingsregeling als bedoeld in artikel 38, eerste lid, Statuut.⁷ In de mogelijkheid tot het opnemen van de onderwerpen van het Landspakket in een rijkswet voorziet artikel 38, tweede lid, Statuut.

De rechtsvraag die in dit verband rijst, is of toepassing van artikel 38, tweede lid, Statuut, waarbij het resultaat van onderling overleg in een rijkswet wordt vastgelegd, gerechtvaardigd is. De Raad heeft deze vraag in zijn vorige advies bevestigend beantwoord.⁸ Het middel van een rijkswet, met de daaraan gekoppelde sterkere binding, in plaats van een 'gewone' samenwerkingsregeling is niet disproportioneel en daarmee ook niet in strijd met het autonomieprincipe, onverlet de potentiële beperkingen van die autonomie.

Het belang van de rol van Sint Maarten bij het invulling geven aan het op grond van artikel 38, eerste lid, Statuut vast te stellen Landspakket in de vorm van een onderlinge regeling kan naar de Raad meent in dat kader evenwel niet genoeg benadrukt worden. Dit is namelijk waar de eigen politiek-maatschappelijke agenda van het Sint Maartense bestuur gestalte kan krijgen, en waar richting kan worden gegeven aan een groot deel van de door het COHO te ondersteunen en monitoren projecten.

In de memorie van toelichting wordt terecht gesteld dat de noodzaak voor veel van de benodigde hervormingen helder is, maar dat daarbij nog aanvullende

⁷ Zie artikel 5 van het ontwerp.

⁸ RvA SM/04-20-LV, paragraaf 3.7 alinea 4.



verkenning dan wel uitwerking nodig zijn om de problematiek, oplossingsrichtingen, samenhang en gewenste aanpak goed scherp te krijgen.⁹ De Raad adviseert dan ook om in de 'verkenningfase' vooruitlopend op de instelling van het COHO, in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en andere relevante departementen, de nodige inspanningen te plegen en middelen te investeren om zodoende van meet af aan zo veel mogelijk invloed te hebben op het Landspakket en de uitvoeringsagenda. In de memorie van toelichting zou aan het belang daarvan, ook in verband met het realiseren van voldoende draagvlak binnen de samenleving van Sint Maarten, mogelijk meer aandacht mogen worden besteed.

II. Inhoudelijk

1. Taken en bevoegdheden van het COHO (artikel 4)

a. *Risico op bevoegdheidsgeschillen*

In de taakuitoefening door het COHO, bijvoorbeeld op grond van artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a en d kan het staatkundig schuren. Het COHO houdt toezicht op de uitvoering van de projecten waarin het Landspakket voorziet en kan, als het dat nodig vindt, verscherpt financieel toezicht instellen. Hoewel de bevoegdheden van het COHO worden beperkt in het tweede lid van artikel 4, is naar de Raad meent de memorie van toelichting op dit punt niet voldoende duidelijk waar gesteld wordt: "Het bepaalde in het tweede lid geldt niet voor bevoegdheden zoals bedoeld in deze wet". De inherente tegenstrijdigheid scheidt verwarring. Om toekomstige bevoegdheidsgeschillen tussen het COHO en enig overheidsorgaan van het Land te voorkomen, acht de Raad het wenselijk dat daarover nadere toelichting wordt verschaft, niet alleen waar het om de toezichthoudende taak gaat, maar met name waar het over de initiërende taak gaat. Daarbij moet duidelijk worden hoe zal worden gehandeld in het geval dat de landsoverheid andere accenten wil leggen dan de COHO en die accenten liggen op terreinen waarvoor overheidsorganen bevoegd zijn.

b. *Artikel 4, eerste lid, onderdeel b en c*

De reikwijdte van de taken en bevoegdheden van het COHO strekt verder dan wat strikt noodzakelijk is om te voorzien in de binnen de kaders van het Landspakket van Sint Maarten afgesproken hervormingsinitiatieven. Dit geldt bijvoorbeeld met betrekking tot de bevoegdheid om deel te nemen in het aandelenkapitaal in privaatrechtelijke rechtspersonen waaronder overheidsbedrijven en ook in de bevoegdheid om eigenstandig, weliswaar met in acht neming van de in het Landspakket omschreven onderwerpen, projecten en programma's te initiëren, bevorderen en uit te voeren.

De Raad geeft hiertoe in overweging om de reikwijdte van de taken en bevoegdheden van het COHO volledig parallel te laten lopen aan de in het Landspakket Sint Maarten overeengekomen hervormingen en investeringen.

⁹ Memorie van toelichting, p. 8.



Daarmee komt het Landspakket Sint Maarten, en niet de discretionaire ruimte van het COHO, in de door te voeren hervormingen en investeringen volledig centraal te staan.¹⁰ Concreet dient in dat geval artikel 4, eerste lid, onderdeel b en onderdeel c, tweede taak, te worden geschrapt. Bijkomend voordeel daarvan is dat het COHO niet langer toezicht hoeft te houden op de eigen projecten en dat de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van BZK in de zin van artikel 28 van het ontwerp, welke gelet op de zelfstandige status van het COHO als een te vergaande bevoegdheid wordt beschouwd, wordt geneutraliseerd. Ook blijft de regering van Sint Maarten dan primair verantwoordelijk voor de te maken beleidskeuzes voor Sint Maarten. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

De Raad geeft verder in overweging om in het ontwerp een voorhangprocedure op te nemen ten aanzien van de vaststelling of wijziging van het Landspakket van Sint Maarten. Zo behouden de Staten de democratische controle op het te voeren beleid door de regering in samenwerking met het COHO. Ook de rol van de Staten als medewetgever blijft op deze wijze beter behouden.

c. *Artikel 4, eerste lid, onderdeel d*

Het voorgestelde regime van verscherpt financieel toezicht voegt gelet op de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna: Rft) en de rol van het College financieel toezicht (hierna: Cft) en de Rijksministerraad een extra dimensie van complexiteit toe die afbreuk doet aan de efficiency en effectiviteit van het financieel toezicht waar Sint Maarten aan onderworpen is. Bovendien tornt dit aan de in de Rft geregelde onafhankelijke positie van het Cft. Ook leidt het tot onduidelijkheid en vragen over het risico op verschillen van inzicht, belangenverstrengeling en (on)partijdigheid tussen de verschillende toezichthoudende actoren. Niet voldoende zeker is dat de voorgestelde oplossing om samenwerkingsprotocollen te sluiten hiervoor een adequate oplossing zal bieden. Voorgesteld wordt om het regime van verscherpt financieel toezicht te herzien dan wel te schrappen. Waar nodig kan de Rft worden aangescherpt. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

2. Internationale samenwerking (artikel 7)

De bevoegdheid van het COHO om internationale samenwerkingrelaties aan te gaan, welke Sint Maarten zullen raken, druipt in tegen de artikelen 24 tot en met 29 van het Statuut. Voor Sint Maarten moet in deze gevallen een grotere rol zijn weggelegd. Daartoe kan worden bepaald dat niet tot een dergelijke samenwerking wordt overgegaan dan nadat met Sint Maarten over die samenwerking overeenstemming is bereikt. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

¹⁰ Het COHO kan zijn bevoegdheden volgens de memorie van toelichting eigenstandig uitoefenen. Daarbij beschikt het over discretionaire ruimte. In dit verband is eerder gewezen op het risico dat onder andere het budgetrecht van de Staten van Sint Maarten hierdoor wordt uitgehold. Ook de bevoegdheid tot goedkeuring van het beleid van de regering door de Staten wordt aangetast. In dat verband is de Raad van mening dat naast de Staten-Generaal ook de Staten van Sint Maarten in staat moeten worden gesteld om democratische controle uit te oefenen op het COHO.



3. Medezeggenschap en differentiatie tussen de Caribische Landen (o.a. artikel 8).

De consensusrijkswet vormt een deel van het kader waarbinnen afspraken gemaakt worden over autonome landsaangelegenheden van Sint Maarten. De mate waarin aan Sint Maarten op punten een medebeslissingsbevoegdheid toekomt, acht de Raad nog altijd onvoldoende toereikend.

Een van de aspecten die in het onderhavige ontwerp naar de Raad meent onvoldoende duidelijk is uitgewerkt, heeft betrekking op de samenstelling en de benoeming van het bestuur van het COHO.¹¹ Het COHO wordt naast Sint Maarten ook voor de landen Aruba en Curaçao in het leven geroepen. Het ontwerp regelt dat overleg zal worden gevoerd met de respectievelijke Ministers van Algemene Zaken van de drie Caribische Landen over de invulling van de benoemingscriteria van de bestuursleden van het COHO.

Gesteld wordt dat omdat het driekoppige bestuur van het COHO nauw zal moeten samenwerken met het lokale bestuur op de Eilanden, elke benoeming op draagvlak moet kunnen rekenen. In dat verband is het criterium dat ten minste een van de leden over aantoonbare affiniteit met het Caribisch deel van het Koninkrijk moet beschikken als zodanig niet Landspecifiek. Met andere woorden: op voorhand is bijvoorbeeld niet te zeggen dat affiniteit met een van de Landen een kandidaat automatisch kwalificeert voor de overige Landen. De Raad is van mening dat het uitgangspunt onvoldoende rekening houdt met de verschillen tussen de Caribische Landen onderling. Dit is in ieder geval zeker gegeven de in 2010 voltooide staatkundige wijzigingen die immers deels ingegeven waren door die verschillen tussen de Landen Curaçao en Sint Maarten, waar Aruba uitdrukkelijk niet of in geringe mate bij betrokken is geweest.

Verder is in bredere zin niet duidelijk doch wel aannemelijk dat binnen de organisatie van het COHO, mogelijk naar het voorbeeld van het Cft, afzonderlijke 'landclusters' worden ingericht.

Tenzij het voornemen is om drie afzonderlijke organen in het leven te roepen dan wel om per Caribisch Land binnen een enkel orgaan een afzonderlijk bestuur te benoemen, rechtvaardigt dit onderdeel naar de Raad meent een verdere uitleg in de memorie van toelichting.

Verder wordt in overweging gegeven om de samenstelling van het bestuur van het COHO meer te modelleren naar de samenstelling van het bestuur van het Cft met een totaal van vijf leden.¹² Elk Land is dan vertegenwoordigd in het bestuur van het COHO, en wordt op die manier verder beantwoord aan het gebrek aan differentiatie in de huidige opzet. Als Nederland, als grootste land binnen het samenwerkingsverband bang is om binnen het bestuur overstemd te worden zou een bepaalde, met voldoende waarborgen omkleedde, veto-procedure in het leven kunnen worden geroepen.

¹¹ Artikel 8 van het ontwerp.

¹² Artikel 2, derde lid, Rijkswet financieel toezicht.



Een en ander geldt verder ook met betrekking tot de procedure voor de benoeming van de evaluatiecommissie in de zin van artikel 44 van het ontwerp. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

4. Middelen ter beschikking van het COHO (artikel 18)

Ook met betrekking tot artikel 18 heeft de Raad enige staatkundige bedenkingen. De aan de COHO ter beschikking staande middelen zijn geen schenkingen van Nederland aan Sint Maarten maar leningen. De omstandigheid dat daarvoor geen rente wordt betaald doet er niet aan af dat die leningen in beginsel zullen moeten worden terugbetaald. Artikel 18, tweede lid, verleent aan de Nederlandse Minister een instructiebevoegdheid aan het COHO omtrent de besteding. Dat komt erop neer dat een Nederlandse minister beslist over een deel van de begroting van Sint Maarten. Die bevoegdheid acht de Raad te ruim.

Ook spoort die bevoegdheid niet met de gedachte dat het COHO een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden is. De Raad meent dat die bevoegdheid moet komen te vervallen, of nader moet worden geclausuleerd, bijvoorbeeld aan een objectief criterium op grond waarvan de Minister tot de conclusie kan komen dat niet aan de uitvoering van het Landspakket wordt voldaan en niet voldoende aannemelijk is dat daaraan zonder aanwijzing wel zal worden voldaan. Het zou volgens de Raad daarbij passend zijn om ook hier het criterium van 'zwaarwegend belang' uit het vijfde lid op te nemen.

5. Overleg versus overeenstemming (bijvoorbeeld artikel 22, eerste lid)

In artikel 22, eerste lid, van het ontwerp wordt een recht van inspraak geregeld voor de overheidsorganen of overheidsbedrijven die door een op te stellen plan van aanpak voor de uitvoering van een onderdeel uit het Landspakket zullen worden geraakt. De Raad adviseert om de uitdrukking "na overleg" te vervangen door 'in overeenstemming met'. Zo wordt de betrokkenheid van lokale actoren in de uitvoering van en draagvlak voor het Landspakket verder bevorderd. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

6. Aanwijzingsbevoegdheid (artikel 23 en 28)

Artikel 23 verleent aan de Nederlandse Minister vergaande bevoegdheden. Die bevoegdheden zijn kennelijk niet gegeven in het belang van de verzekering van de terugbetaling van de lening(en)¹³ maar zijn ingegeven door het verlangen het bestuur van het Land op de in het Landspakket aangegeven gebieden via een directe instructie aan het COHO te verbeteren. Dat gaat de Raad erg ver. De memorie van toelichting is in de artikelsgewijze toelichting niet erg uitgebreid terwijl paragraaf 3.5 waarnaar verwezen wordt dit punt ook niet erg uitgebreid behandelt.

¹³ RvA SM/04-20-LV, paragraaf 3.7 alinea 3.



Gelijk geldt voor artikel 28 dat het er opnieuw op neerkomt dat de Nederlandse Minister bepaalt wat er met door Sint Maarten van Nederland geleend geld gebeurt.

Wetstechnische en redactionele opmerkingen

In de bijlage zijn de opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard vermeld. Deze opmerkingen worden geacht integraal deel uit te maken van het onderhavige advies.

Conclusie

Concluderend geeft de Raad de regering in overweging niet in te stemmen met het onderhavige voorstel van rijkswet zoals het thans inhoudelijk luidt en zich sterk te maken voor wijzigingen van de rijkswet die tegemoetkomen aan de bezwaren zoals genoemd.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Raad van 16 maart 2021.

De Secretaris

De plaatsvervangend Vice-voorzitter

[Redacted signature area]

Dhr. mr. A.G. Baly

Mevr. P.M. Philips





BIJLAGE bij het advies d.d. 16 maart 2021, RvA no. SM/01-21-RW

Opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard

Het ontwerp bevat een aantal redactionele en wetstechnische onvolkomenheden. De Raad geeft de volgende niet-limitatieve voorbeelden.

Het ontwerp

- a. Artikel 1: voorgesteld wordt om elk onderdeel aan te geven met de letters *a*, *b*, *c* enzovoort.
- b. Artikel 5, eerste lid, onderdeel b: voorgesteld wordt om een puntkomma (;) toe te voegen aan het einde van het onderdeel.
- c. Artikel 22, tweede lid, onderdeel f: voorgesteld wordt om een puntkomma (;) toe te voegen aan het einde van het onderdeel.
- d. Artikel 35, tweede lid: voorgesteld wordt om na het woord "uitgaven" het woord 'van' in te voegen.
- e. Artikel 38, eerste lid: voorgesteld wordt om de woorden "een land" te vervangen door 'Sint Maarten'.

Memorie van toelichting

- a. In algemene zin geldt dat het aan de Raad voorgelegde ontwerp zich toespitst op Curaçao en dat waar relevant in de toelichting aanpassingen nodig zijn om de situatie op Sint Maarten te reflecteren, bijvoorbeeld in het kader van de prognoses over de verwachte economische krimp. Hetzelfde geldt voor alle verwijzingen naar Curaçaose regelgeving.
- b. Pagina 3: in de negende regel van boven ontbreekt een punt (.) na het woord "verbeterd" en voor de nieuwe zin die aanvangt met het woord "Zoals".
- c. § 3.3.1, onder B, eerste tekstblok: in de zesde regel dient ".." te worden vervangen door '.' en wordt voorgesteld om het woord "is" te verplaatsen naar de positie tussen de woorden "dienstverlening" en "vaak".
- d. Pagina 15, tweede tekstblok, voorlaatste regel: voorgesteld wordt om het woord "verlenen" te vervangen door "verleend".
- e. § 3.6, eerste tekstblok, vierde regel: voorgesteld wordt om het woord "en" te vervangen door het woord 'een'. Voort wordt voorgesteld om in de opsomming onder "c" in de laatste regel het woord "en" na het woord "begrotingen" te verwijderen.
- f. § 3.7, tweede tekstblok, vijfde regel: voorgesteld wordt om na het woord "verplichtingen" het woord 'van' in te voegen.
- g. In het artikelsgewijs commentaar op artikel 5, tweede lid, bevindt zich in de tweede regel een incomplete verwijzing naar wat vermoedelijk artikel 3 moet zijn.
- h. In het artikelsgewijs commentaar op artikel 17, voorlaatste regel, wordt voorgesteld om het woord "stellen" te vervangen door het woord 'gesteld'.



- i. In het artikelsgewijs commentaar op artikel 32, vierde regel, wordt voorgesteld om het woord "worden" te verwijderen.