

De Caribische hervormingsentiteit

Een constructieve bijdrage

Deel 1

De concept rijkswet in het kort

Op grond van artikel 38 lid 2 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (het Statuut) wordt de Caribische hervormingsentiteit (de entiteit) opgericht met als doel hervormingen te bevorderen ter versterking van het bestuurlijke apparaat, de overheidsfinanciën, de economie maar ook de zorg, het onderwijs, de rechtsstaat en de infrastructuur. De entiteit zal dit doel onder meer helpen realiseren door middel van het toezicht houden op en het ondersteuning bieden aan de ontwikkeling en uitvoering van projecten en maatregelen die te maken hebben met de bovengenoemde beleidsgebieden. De ondersteuning vindt plaats in de vorm van middelen en expertise. Nederland zal honderden miljoenen euro's hiervoor reserveren voor de komende jaren. De entiteit zal via nevenvestigingen zijn werkzaamheden uitoefenen in de verschillende landen.

De hervormingen worden tussen Nederland en het betreffende land afgesproken en neergelegd in zogenaamde landspakketten. De hervormingen worden uitgewerkt in plannen van aanpak.

Daarnaast kan de entiteit, ter realisering van voornoemd doel ook subsidies verlenen aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen.

De entiteit wordt opgericht naar Nederlands recht en krijgt de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zoals dit is voorgeschreven door de Nederlandse Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, die de governance van zbo's regelt. De rijkswet heeft een duur van 6 jaar en kan daarna telkens, op basis van overeenstemming, met twee jaar worden verlengd. Een land kan er ook voor kiezen om tussentijds uit de regeling te treden.

Duurzame samenwerking

De landen zijn hard getroffen door Covid19 en het behoeft geen betoog dat het zonder externe financiering een onmogelijke klus wordt voor de landen om op eigen kracht zich binnen afzienbare tijd te herstellen. Het initiatief zoals voorgesteld met deze rijkswet is in deze situatie zeer welkom en zal, hoop ik, door de landen met welwillendheid worden begroet. Het past ook in het doel dat het Statuut voor ogen heeft, namelijk elkaar hulp en bijstand verlenen (artikel 36). En het gaat hier niet alleen om incidentele noodhulp maar ook en met name om duurzame samenwerking op alle beleidsgebieden (zoals ook dit concept rijkswet voor ogen heeft). Artikel 37 lid 1 van het Statuut zegt dat de landen zoveel mogelijk overleg zullen plegen omtrent alle aangelegenheden, waarbij belangen van twee of meer van de landen zijn betrokken. Daartoe, zo blijkt uit dat artikel 37, kunnen bijzondere

vertegenwoordigers worden aangewezen en gemeenschappelijke organen worden ingesteld. Vervolgens geeft het tweede lid een niet limitatieve opsomming van de aangelegenheden waarover overleg wenselijk is: culturele en sociale betrekkingen, doelmatige economische, financiële en monetaire betrekkingen, vraagstukken inzake munt- en geldwezen, bank- en deviezenpolitiek, de bevordering van de economische weerbaarheid, luchtvaart, scheepvaart en telecommunicatie.

We hebben door de jaren gezien dat duurzame samenwerking voornamelijk is ingeroepen ter versterking en verbetering van de beleidsgebieden overheidsfinanciën, veiligheid, justitie en integriteit. Daarom is het zeer toe te juichen dat er met de concept rijkswet nu meer dan vroeger wordt gekeken naar duurzame samenwerking op het gebied van economie, zorg en onderwijs. En helaas dankzij Covid19.

Ik hoop van harte dat partijen elkaar kunnen vinden in de verdere vormgeving van het voorliggend concept zodat de overheidsfinanciën en de economie weerbaarder kunnen worden gemaakt en dat de opgelopen achterstanden in onder meer zorg en onderwijs kunnen worden weggewerkt.

Een constructieve bijdrage

De samenwerking die met de concept rijkswet wordt beoogd moet passen binnen de verhoudingen tussen de landen zoals ingebed in het Statuut en ook rekening houdend met de rechtsstatelijke regels die gelden binnen elk land. Alle betrokken landen moeten ervoor waken dat bij de vormgeving van de rijkswet niet aan deze principes wordt getornd. En ik ben ervan overtuigd dat onvolkomenheden in het voorliggende concept in goed overleg zullen worden geïdentificeerd en dat daarvoor een passende oplossing wordt gevonden die recht doet aan de principes en grondregels van het Statuut en de rechtsstatelijkheid der landen.

Met dit artikel wil ik elementen aandragen die kunnen bijdragen tot het bevorderen van een constructieve dialoog tussen de landen die zal kunnen leiden tot een goed eindproduct waarmee de landen de komende jaren overweg kunnen.

Conformiteit aan het Statuut

Om met het Statuut te beginnen. Het Koninkrijk wordt gevormd door de vier landen samen en gaat uit van gelijkwaardigheid (artikel 1 van het Statuut). De landen staan niet in een hiërarchische verhouding ten opzichte van elkaar. De aangelegenheden van het Koninkrijk worden door de landen gezamenlijk behartigd (artikel 6 lid 1 van het Statuut). En de raad van ministers van het Koninkrijk (RMR) wordt gevormd door Nederlandse ministers en (gevolmachtigde) ministers van de Caribische landen (artikel 7).

De landen behartigen zelfstandig hun eigen, in het Statuut omschreven, aangelegenheden, dit betekent dat ze in die aangelegenheden autonoom zijn (artikel 41 lid 1). Het Koninkrijk

heeft daarbij een waarborgfunctie te vervullen (artikel 43 lid 2). Aan het Koninkrijk komen een aantal instrumenten toe om deze waarborgfunctie in de vorm van hoger toezicht uit te oefenen (artikelen 50 en verder).

Dus de rechtsorde zoals vastgelegd in het Statuut gaat uit van 4 autonome landen die gelijkwaardig zijn aan elkaar. Hoger toezicht op de Caribische landen kan alleen worden uitgeoefend door het Koninkrijksregering zelve, niet door het land Nederland.

Rechtsstatelijkheid

Verder geldt in een democratische rechtsstaat, als kernprincipe van het Statuut en geldend voor de autonome landen, dat personen en entiteiten belast met bestuurstaken hun bevoegdheid ontleen aan bij of krachtens in dat land geldende wet- en regelgeving. Over de uitoefening van die bevoegdheid is altijd direct of indirect verantwoording verschuldigd aan een toezichthouder, een naast hoger orgaan en uiteindelijk via de ministers aan het parlement van dat land. Dus het is zaak dat de autoriteiten van het land zelf betrokken zijn bij de totstandkoming van wet- en regelgeving die voor dat land geldt. Het is dus van belang dat de entiteit die een bepaalde bevoegdheid uitoefent in een land dan in dat land direct of indirect rekenschap geeft over zijn bestuursdaden.

In het geval van Koninkrijksaangelegenheden legt RMR in principe alleen verantwoording af bij de Nederlandse Staten-Generaal. Er ontbreekt een Koninkrijksparlament (regelmatig bekritiseerd als democratisch deficit). De minister-president van elk Caribisch land kan door de eigen Staten ter verantwoording worden geroepen voor het door de regering ingenomen standpunt in de RMR vergadering.

Ik ga nu de verschillende componenten van de concept rijkswet en de entiteit toetsen aan conformiteit aan het Statuut en de principes van rechtsstatelijkheid.

Een zbo naar Nederlands recht

De entiteit wordt opgericht als een zbo naar Nederlands recht. Het is niet duidelijk waarom er voor een entiteit is gekozen naar Nederlands recht en niet naar Arubaans, Curaçaos of Sint Maartens recht. Het zal in de praktijk waarschijnlijk ook tot verwarring leiden als het gaat om de toepasbaarheid van rechtsregels. Overigens bevat de Nederlandse Kaderwet zelfstandige bestuursorganen allerlei sturingsinstrumenten die uitsluitend aan de minister van BZK toekomen (hierover straks meer) waarvan de vraag is of deze bij een entiteit passen die supranationaal opereert. Het zou juist voor de hand hebben gelegen om de oprichting, de structuur, de governance en de rechtspersoonlijkheid van deze entiteit in de rijkswet zelf te regelen. Hierdoor ontstaat er een op maat gesneden entiteit die beter in staat is om binnen de verschillende jurisdicties adequaat te opereren. Het is daardoor wenselijk dat de landen ook bijdragen aan de vormgeving van deze entiteit. Voorbeelden zijn het College financieel toezicht (Cft) en de Kustwacht.

Ik stel dus voor om de oprichting, de structuur, de governance en de rechtspersoonlijkheid van deze entiteit in het voorliggend concept rijkswet op te nemen.

De politieke aansturing van de entiteit

De entiteit is een op zichzelf staande instelling die op grond van de concept rijkswet belast wordt met toezichthoudende en uitvoerende taken die de overheden, burgers en private instellingen in de verschillende landen (kunnen) raken. Hoe wordt de entiteit vanuit het politiek bestuurlijk niveau aangestuurd?

De entiteit wordt politiek bijna volledig aangestuurd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) die voor zijn aansturingsbeslissingen in de meeste gevallen geen instemming behoeft van de RMR noch van de landen. De minister bepaalt in vergaande mate naar eigen inzicht hoe de entiteit aan zijn toezichthoudende en uitvoerende taken inhoud moet geven. De minister is voor de aansturing alleen verantwoording verschuldigd aan het eigen parlement. De entiteit is dus geen gezamenlijk orgaan zoals door artikel 37 lid 1 van het Statuut wordt beoogd terwijl de entiteit het hoofdonderwerp is van de voorgenomen consensusrijkswet. Een dergelijke entiteit hoort te worden aangestuurd door de landen en waar dat gewenst is door de RMR (vergelijk in dit geval het Cft en de Kustwacht) dan wel door de landen gezamenlijk. Door de wijze waarop de aansturing van de entiteit is ingericht is de minister van BZK de toezichthouder geworden en niet het Koninkrijk.

Ter illustratie volgen hier een aantal van de bepalingen die de aansturingsbevoegdheid bij de minister van BZK leggen.

De minister benoemt, schorst en ontslaat de leden van de entiteit op grond van artikel 7 lid 4 van de concept rijkswet maar ook op grond van bepalingen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

De minister kan op grond van artikel 22 Kaderwet zbo een besluit van de entiteit vernietigen. En op grond van artikel 23 lid 1 van deze Kaderwet kan de minister indien naar zijn oordeel de entiteit zijn taak ernstig verwaarloost, de noodzakelijke voorzieningen treffen.

De minister kan voorts op grond van artikelen 22 en 27 van het voorliggend concept aanwijzingen geven aan de entiteit met betrekking tot het plan van aanpak en met betrekking tot het initiëren, bevorderen en uitvoeren van projecten.

Over de uitvoering van de verplichtingen die op grond van de concept rijkswet op de landen rusten, wordt door de entiteit rechtstreeks aan de minister van BZK gerapporteerd, aldus artikel 16.

Verder moet de minister van BZK in de volgende gevallen instemmen met dan wel zelf een regeling treffen voor: de vaststelling van een samenwerkingsprotocol tussen de entiteit en het Cft (artikel 6 lid 2); de bezoldiging van de leden van de entiteit (artikel 14); het deelnemen door de entiteit in privaatrechtelijke rechtspersonen (artikel 26); het verstrekken van subsidies (artikel 28).

Het is derhalve aan te bevelen om in de concept rijkswet op te nemen dat de minister van BZK bij het nemen van bovengenoemde beslissingen, de voorafgaande instemming behoeft van de van de landen gezamenlijk dan wel de RMR. Het is zaak dat de aansturing van de entiteit in goed overleg met de collega's in Koninkrijksverband plaats kan vinden. Als voorbeeld kan hierbij dienen het Cft dat wel vanuit het Koninkrijk wordt aangestuurd en dat wel als een gezamenlijk orgaan kan worden aangeduid.

Het initiëren, bevorderen en uitvoeren van projecten

De entiteit heeft op grond van artikel 4 lid 1 letter a van de concept rijkswet de taak om toezicht te houden op en ondersteuning te bieden aan de overheidsorganen en -bedrijven met betrekking tot de ontwikkeling en uitvoering van projecten die verband houden met in de rijkswet en in de landspakketten benoemde onderwerpen. Deze projecten zijn dus van tevoren afgesproken en worden in principe uitgevoerd door de landen zelf.

Daarnaast kan de entiteit op grond van artikel 4 lid 1 letter b, op eigen initiatief projecten initiëren, bevorderen en uitvoeren. Er hoeven hierover vooraf geen concrete afspraken te worden gemaakt met de landen. Voorts behoeft de entiteit geen voorafgaande toestemming van het land om een project te initiëren. Het enige vereiste is dat het onderwerp waarover het project gaat, is genoemd in de concept rijkswet of in een landspakket, bijvoorbeeld zorg. Anderzijds kan de minister van BZK op grond van artikel 27 van het concept wel een aanwijzing geven aan de entiteit met betrekking tot het initiëren, bevorderen en uitvoeren van een project. En hoewel dus de landen zelf niet betrokken hoeven te zijn bij een door de entiteit geïnitieerd project zijn ze wel verplicht om desgevraagd op grond van artikel 19 van het concept alle inlichtingen te verschaffen en medewerking te verlenen om het project te kunnen realiseren.

Bij deze zelfstandige bevoegdheid vallen er een aantal zaken op aan te merken. Ten eerste houdt dit in dat de entiteit, al dan niet onder aansturing van de minister van BZK (artikel 27 van het concept) bestuursdaden kan verrichten in een land zonder voorafgaande inspraak door het betrokken land en zonder dat achteraf deze entiteit rekenschap hoeft te geven aan (de democratische organen van) het land over de bestuursdaden die hij heeft verricht in dat land. Het land is anderzijds wel verplicht om alle medewerking te verlenen aan de entiteit. De vraag is dan ook, als welk soort orgaan treedt de entiteit op in dat land, als bestuursorgaan of als een private instelling? Op deze wijze regeert de entiteit (en ook de minister van BZK middels aanwijzingen) mee in een land zonder dat hij zich zorgen hoeft te maken om de democratische en rechtsstatelijke beginselen.

Een andere opmerking die hierbij kan worden geplaatst is dat er sprake is van een entiteit die belast is met zowel toezicht op (artikel 4 lid 1 onder a) als uitvoering van (artikel 4 lid 1 letter b) projecten die onder dezelfde noemer vallen. Het behoeft geen betoog (en dit is een leerstuk van algemene bekendheid) dat een instelling niet tegelijkertijd toezicht kan houden en uitvoeringsactiviteiten kan plegen met betrekking tot hetzelfde werkgebied. Die instelling zou ook niet objectief kunnen rapporteren over diens eigen werkzaamheden.

Op grond van het voorgaande stel ik voor om letter b te schrappen uit het concept en alle projecten die worden uitgevoerd te laten plaatsvinden door de landen zelf al dan niet met ondersteuning door de entiteit. De landen kunnen ook altijd met de minister BZK afspreken dat een bepaald project, bijvoorbeeld een doorlichting, door een onafhankelijke derde dient plaats te vinden.

Etienne Ys