

Bij brief van 2 september 2013 hebben de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen inzake de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De brief belicht de achtergrond van de komende evaluatie en bevat enkele concrete verzoeken waarover de ministers graag de visie van de Afdeling advisering zouden vernemen:

- Kunt u handreikingen doen op welke wijze het vraagstuk rondom het bestaan van verschillende rechtsordes tussen Europees en Caribisch Nederland inzichtelijk worden gemaakt? Het is de vraag of de huidige status quo zoveel mogelijk dient te worden gehandhaafd of dat gestreefd moet worden “naar zoveel mogelijk integratie met behoud van de mogelijkheid van gescheiden rechtsordes”. Bij de evaluatie dient ook betrokken te worden wat het bestaan van de verschillende rechtsordes betekent voor zowel de eilanden als de rijksoverheid.
- Wij verzoeken u aandacht te geven voor de bestuurlijke inbedding en vormgeving van het rijksbeleid voor Caribisch Nederland.
- Hoe kan de evaluatie voldoende worden afgebakend zodat deze daadwerkelijk kan leiden tot keuze voor een staatsrechtelijk eindmodel?
- Wilt u ingaan op de inrichting van het evaluatieproces?
- Er bestaan de nodige raakvlakken tussen de evaluatie van de consensus-Rijkswetten en van de wetten die de staatkundige positie van Caribisch Nederland regelen. Wij verzoeken u in te gaan op de wijze waarop beide evaluaties elkaar kunnen aanvullen en daarmee versterken.

Bij brief van 12 november 2013 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties a.i. de gemaakte afspraken uit het bestuurlijk overleg met de openbare lichamen d.d. 31 oktober 2013 aan de Afdeling toegestuurd, opdat de Afdeling deze bij haar voorlichting kan betrekken. De Afdeling gaat in paragraaf 8 in op deze afspraken. Op deze plaats volstaat zij met de vermelding dat uit de afspraken blijkt dat na het uitbrengen van de voorlichting van de Afdeling besloten zal worden of er een onafhankelijke evaluatiecommissie zal worden ingesteld. Daarnaast is afgesproken dat er een werkgroep wordt opgericht voor de inhoudelijke afbakening van de ‘scope’ van de evaluatie en dat de evaluatie een objectief en feitelijk karakter zal hebben. Tegen die achtergrond heeft de Afdeling ervan afgezien de doelstellingen en thema’s van de evaluatie op alle punten een concrete invulling te geven.

Voorafgaand aan de beantwoording van de vragen gaat de Afdeling in op de herstructurering van het Koninkrijk en schetst zij het staatsrechtelijke kader waarbinnen de evaluatie plaats zal vinden (paragraaf. 1). Een dergelijke schets is nodig omdat het staatsrechtelijke kader en de bestuurlijke afspraken die aan dat kader en aan de nieuwe staatkundige structuur ten grondslag liggen, grenzen stellen aan de reikwijdte van de evaluatie; zij vormen voor de evaluatie een gegeven. Daarna bespreekt de Afdeling wat een evaluatie in het algemeen zou kunnen inhouden (paragraaf. 2). Zij wijst daarbij op het belang van de explicitering van de doelstelling of doelstellingen die met de evaluatie wordt of worden beoogd (paragraaf. 3). De Afdeling gaat zowel op het evaluatiebegrip als op de mogelijke doelstellingen van de evaluatie uitvoerig in, vanwege het feit dat de betrokkenen verschillende en soms sterk uiteenlopende opvattingen hebben over wat een evaluatie betekent en welke doelstellingen daarmee zouden moeten worden nagestreefd. Vervolgens geeft de Afdeling enkele handreikingen met betrekking tot de wijze waarop, afhankelijk van de gekozen doelstelling of doelstellingen, de evaluatie kan worden uitgewerkt (paragrafen. 4, 5 en 6) en afgebakend (paragraaf. 7). Daarna gaat de Afdeling in op de inrichting van het evaluatieproces (paragraaf. 8) en ten slotte op de mogelijke raakvlakken tussen de evaluatie van de consensusrijkswetten en van de wetten die de staatkundige positie van Caribisch Nederland regelen (paragraaf. 9).

1. Staatsrechtelijk kader

a. *Voorgeschiedenis*

In 2003 en 2004 zijn op alle toenmalige eilandgebieden van de Nederlandse Antillen referenda gehouden over nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk. De bevolkingen van Curaçao en van Sint Maarten kozen voor de status van autonoom land binnen het Koninkrijk. De bevolkingen van Bonaire en van Saba kozen voor een directe band of een directe constitutionele relatie met Nederland. Op Sint Eustatius heeft de bevolking in 2005 gekozen voor de optie dat dit eiland deel gaat uitmaken van de Nederlandse Antillen in een nieuwe vorm. Sint Eustatius was daarmee het enige eilandgebied dat opteerde voor het behoud van de Nederlandse Antillen. De eilandsraad van Sint Eustatius heeft de uitslagen van de referenda erkend en heeft de bereidheid getoond mee te denken over nieuwe staatkundige verhoudingen. Vervolgens is in bestuurlijke akkoorden tussen Nederland en de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba afgesproken om te komen tot "directe banden tussen Nederland en de drie eilanden".¹

Op 18 september 2006 heeft de Raad van State een voorlichting uitgebracht over de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk. De Raad adviseerde Bonaire, Sint Eustatius en Saba in te richten als "openbare lichamen" in de zin van artikel 134 van de Grondwet. De Raad stelde:

¹ Het Hoofdlijnenakkoord van 22 oktober 2005.

“De positie van de drie eilanden binnen het Nederlandse staatsverband zal aldus een bijzonder karakter hebben. Die wordt gerechtvaardigd door de specifieke kenmerken: ligging, karakter en natuur. Deze zullen tot afwijkingen van de Nederlandse wetgeving aanleiding kunnen geven.”

Met het advies om Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen in te richten heeft de Raad tot uitdrukking willen brengen dat deze eilanden een bijzondere staatsrechtelijke positie innemen binnen het staatsbestel van Nederland; het model van de Nederlandse gemeente is niet zonder meer bruikbaar.²

De voorlichting van de Raad van State is op dit punt door de betrokken partijen gevolgd. Het bestuur en de staatsrechtelijke inrichting van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn vormgegeven als openbare lichamen in de zin van artikel 134 Grondwet. De status van de drie eilanden van openbare lichamen is nader geregeld in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius, en Saba (hierna: WolBES), die op 10 oktober 2010 in werking trad. Daarnaast is op die datum de voor de eilanden geldende wetgeving in werking getreden. In beginsel is daarbij uitgegaan van continuering van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving. Deze is in de Invoeringswet BES (IBES) omgezet in Nederlandse wetgeving en langs deze weg in de Nederlandse rechtsorde geïntegreerd. In afwijking van het uitgangspunt van handhaving van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving geldt in bepaalde gevallen op de eilanden nu reeds de van oorsprong Nederlandse wetgeving. Deze is op grond van de IBES van toepassing indien dit in de betreffende wet zelf wordt bepaald of daaruit onmiskenbaar blijkt.

De vraag bleef echter welke duurzame invulling de directe band met Nederland zou moeten krijgen. Relevant in dit verband is dat in de slotverklaring van de miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba op 10 en 11 oktober 2006 is afgesproken dat bij de aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands-Antilliaanse wetgeving van kracht zou blijven die op dat moment op de drie eilanden van kracht was. Later is afgesproken dat de eerste vijf jaar een legislatieve terughoudendheid zou worden betracht. De keuze voor al dan niet verdere integratie in het Nederlandse rechtsbestel is daarmee uitgesteld.

b. *Grondwet en Statuut*

Het staatsrechtelijk kader waarvan bij de evaluatie dient te worden uitgegaan, wordt primair bepaald door het Statuut voor het Koninkrijk en door de Nederlandse Grondwet. In artikel 1, tweede lid, van het Statuut is bepaald dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk deel uitmaken van het staatsbestel van Nederland. Voor de eilanden is de Nederlandse Grondwet van toepassing. In het bijzonder geldt dat voor artikel 1 Nederlandse Grondwet, waarin het gelijkheidsbeginsel tot uitdrukking is gebracht. Dit betekent dat voor zover sprake is van gelijke gevallen

² Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 3, punt 3 “Staatsrechtelijke positie van (de eilanden) Bonaire, Saba en Sint Eustatius”.

de inwoners van de eilanden en andere inwoners van Nederland op gelijke wijze behandeld moeten worden. Voorts bepaalt artikel 1 van de Grondwet dat discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, niet is toegestaan.

In artikel 1, tweede lid, Statuut is ter nadere uitwerking van het gelijkheidsbeginsel bepaald dat voor deze eilanden regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Bij de toepassing van artikel 1 van de Grondwet moet derhalve rekening worden gehouden met de bijzondere situatie van de eilanden. In die zin vormt artikel 1, tweede lid, Statuut de uitdrukkelijke erkenning dat van gelijke gevallen in de zin van artikel 1 Grondwet niet altijd sprake is. Dit kan onder omstandigheden betekenen dat indien de situaties in het Europese deel van Nederland en op de eilanden wezenlijk verschillend zijn, gelijke behandeling van die situaties in strijd is met artikel 1 Grondwet.³

c. *Staatsrechtelijk kader: begrenzing evaluatie*

De bestuurlijke afspraken die gemaakt zijn tijdens de Ronde Tafel Conferentie van 26 november 2005 en die neergelegd zijn in de Slotverklaring van oktober 2006 over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden nog steeds. Deze afspraken kennen als beoogd eindperspectief voor de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba een nieuwe status van bijzondere aard (sui generis) binnen het Koninkrijk waarbij er een directe band bestaat met Nederland.⁴ Het hiervoor geschetste staatsrechtelijke kader bouwt hierop voort.

De evaluatie heeft betrekking op de wijze waarop de invulling van de gemaakte afspraken heeft plaatsgevonden. De afspraken als zodanig staan in de evaluatie niet ter discussie. Een debat over een eventuele wijziging van de staatkundige verhoudingen kan geen onderdeel zijn van de evaluatie zelf. Bij de evaluatie gaat het immers om een terugblik: wat is er bereikt? Zijn de verwachtingen uitgekomen? Hoe hebben de wetgeving, de afspraken, de procedures etc. gefunctioneerd? Het debat over een eventuele wijziging van de staatkundige

³ Deze lijn is in het kader van het in artikel 14 EVRM neergelegde gelijkheidsbeginsel bevestigd door het EHRM in *Thlimmenos t. Griekenland*, 4 april 2000, Appl.nr. 34369/97, paragraaf. 44. Hierin overweegt het EHRM: 'The right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different'. Zie ook *Chapman t. VK*, 18 januari 2001, appl. nr. 27238, paragraaf. 129. *Nachova e.a t. Bulgarije*, 7 juli 2005, appl. nrs. 43577/98 en 43579/98, paragraaf. 160 en *E.B. e.a. t. Oostenrijk*, 7 november 2013, appl. nrs. 31913/07, 38357/07, 48098/07, 48777/07 en 48779/07, paragraaf. 72.

⁴ Zie de derde overweging in de slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 10 en 11 oktober 2006.

verhoudingen is een afzonderlijk traject dat thuishoort in de politieke besluitvorming over de vraag: hoe nu verder? De Afdeling begrijpt het verzoek om voorlichting aldus dat zij handreikingen zou moeten doen opdat de evaluatie effectief bijdraagt aan het maken van gefundeerde keuzes in een later stadium op de verschillende terreinen (wetgeving, bestuurlijke structuur, voorzieningenniveau).

2. Begrip evaluatie

Met de keuze voor de evaluatie is nog niet gezegd wat precies moet worden geëvalueerd en met welk doel. Er zijn vele mogelijkheden. Dat heeft in de eerste plaats te maken met het begrip evaluatie als zodanig. Het betreft een breed begrip.⁵ In de bestaande praktijk tot dusverre gaat het bij evaluatieonderzoek in veel gevallen om een beleids- of wetsevaluatie. Hieronder is te verstaan wetenschappelijke (methodisch opgezette, systematische) onderzoeken van bestaande of voorgenomen wetten of van bestaand of voorgenomen beleid waarin in enige mate wetgeving betrokken is of zal zijn.⁶

Essentieel voor adequaat evaluatieonderzoek is dat de opdrachtgevers voor ogen staat *wat* men precies wil weten en *waartoe*, dat wil zeggen met welk doel of met welke doelen. Wat verwacht men te doen met de kennis die het onderzoek mogelijkwerwijs oplevert?⁷ Het oogmerk van de evaluatie bepaalt mede de reikwijdte en de inrichting daarvan.

De meeste wetsevaluaties hebben tot onderwerp de doeltreffendheid en de effecten van een wet in de praktijk.⁸ Het onderzoek naar de doeltreffendheid van een wet betreft de vraag "Wat mocht ik op grond van de doelen van de wet verwachten en is dit uitgekomen?". Zelfs als het doel concreet en eenvoudig is, is dit onderzoek vaak lastig. Bij het verifiëren van een causaal verband tussen wet en het resultaat kunnen namelijk allerhande maatschappelijke variabele factoren een rol spelen. Naarmate het doel opener is, is het zaak indicatoren te vinden aan de hand waarvan kan worden bepaald of het doel is bereikt. Ook bij onderzoek naar 'effecten' waarbij centraal staat de vraag "Wat heb ik bereikt?", dreigt snel het gevaar dat het onderzoek niet duidelijk begrensd wordt omdat er allerhande (vermoedelijke) effecten kunnen optreden die niet noodzakelijkerwijs aan de betreffende wettelijke regeling kunnen worden toegeschreven.

Vaak is een doel van een wet geformuleerd in termen van een vergelijking met de bestaande situatie ("sneller", "slagvaardiger"). Bij een wetsevaluatie betekent dit dat op twee peilmomenten waarnemingen moeten worden gedaan en feiten moeten worden verzameld, namelijk vóór (een nulmeting) en na de wettelijke

⁵ Het wordt in Van Dale omschreven als 'achteraf bespreken om ervan te leren'.

⁶ G.J. Veerman en C.M. Klein Haarhuis, Negen aanwijzingen voor wetsevaluatief onderzoek, Regelmaat 2009, blz. 215.

⁷ Swanborn noemt diverse motieven voor evaluatieonderzoek die niet allemaal getuigen van een diepgaande interesse in de te verwachte informatie, zoals voor status, ter bescherming van het budget.

⁸ Vergelijk Ar 164.

interventie. Dit is doorgaans de eerste fase van de evaluatie. Bij de nulmeting gaat het om een objectieve beschrijving van de situatie op een bepaald moment, in dit geval 10-10-10. Bij een wetsevaluatie gaat het om een beschrijving van de wettelijke regelingen die op dat moment golden en een weergave van de feitelijke situatie zoals die bestond op het moment dat die wettelijke regelingen in werking traden. Vervolgens gaat het om het in kaart brengen van de situatie zoals die er was op een nader te bepalen moment na de wettelijke interventie en om een vergelijking tussen beide situaties. Langs die weg kan worden gezien wat er sinds de nulmeting is veranderd. Verschillende onderzoeksmethoden kunnen bij dit onderzoek worden toegepast: empirisch onderzoek, literatuurstudie en archiefonderzoek. Dit leidt tot enkele werkhypothesen, die getoetst moeten worden door aan een representatieve⁹ groep personen vragen voor te leggen en het resultaat daarvan vervolgens te leggen naast de voorlopige bevindingen uit het onderzoek dat in eerste instantie is verricht.¹⁰

In de tweede fase komt het aan op de ordening en waardering van de in het onderzoek vastgestelde feiten. De eerste en de tweede fase van de evaluatie onderscheiden zich van de derde fase, die strikt genomen niet tot de evaluatie zelf behoort. In die derde fase, waarbij de vraag "hoe nu verder?" centraal staat worden naar aanleiding van de resultaten van de evaluatie in een politiek proces beslissingen genomen over de vraag wat met de verkregen resultaten wordt gedaan en welke maatregelen eventueel naar aanleiding van de resultaten moeten worden genomen.

Een evaluatie kan uit dit oogpunt moeilijk beperkt blijven tot de werking van wetgeving. In een evaluatieonderzoek kan afhankelijk van de gekozen doelstelling in algemenere zin gekeken worden naar de uitvoering van bestuurlijke afspraken en het functioneren van bepaalde structuren, arrangementen en samenwerkingsvormen. Dat ligt zeker in een evaluatie als de onderhavige voor de hand. Er is immers voor de eilanden een nieuwe staatkundige structuur gecreeërd die veelomvattende en complexe gevolgen heeft voor de bevolking op vele terreinen. Vanuit dit perspectief is alleen een wetsevaluatie te beperkt.

3. Drie te onderscheiden thema's

Zoals vermeld, is essentieel welke informatie men wil verzamelen en met welk doel men evalueert. In de vraag om voorlichting is verwezen naar de voorlichting van 18 september 2006. Hierin heeft de Raad van State geadviseerd om na een periode van bijvoorbeeld vijf jaar na de overgang naar de nieuwe verhoudingen een evaluatie te houden "teneinde te bepalen of de belangen van de bevolking in de nieuwe verhoudingen voldoende worden gewaarborgd en of de samenwerking aan haar doel beantwoordt."¹¹ Nadat de voorlichting was uitgebracht is in de Slotverklaring van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 afgesproken dat

⁹ Niet in statistische zin bedoeld.

¹⁰ De onderzoeksmethodiek blijft hier buiten beschouwing. Deze zal nadere aandacht dienen te krijgen bij de uitwerking van de onderzoeksopzet door de evaluatiecommissie.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 3, blz. 11.

vijf jaar na het moment waarop de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel verkrijgen, de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur wordt geëvalueerd.¹² Daarnaast zijn in twee specifieke gevallen wettelijke evaluatiebepalingen opgenomen: in artikel 239 van de WolBES en artikel 102 van de Wet financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: FinBES).¹³ Volgens deze bepalingen zendt de minister binnen zes jaar na de inwerkingtreding van deze wetten aan de beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wetten in de praktijk.

De voorgaande passages laten verschillende perspectieven en doelstellingen zien. Er lijken verschillende beelden bij een evaluatie te bestaan.¹⁴ Hierdoor is verklaarbaar dat nog niet voldoende helder is wat precies met de voorliggende evaluatie wordt beoogd. Voordat met de evaluatie wordt begonnen zal eerst consensus moeten bestaan over welke doelen met de evaluatie worden nagestreefd. Vervolgens zal aan de hand van de vastgelegde doelstellingen preciezer moeten worden bepaald wat in de evaluatie moet worden onderzocht en hoe het evaluatieproces moet worden ingericht.

Ziet de Afdeling het goed dan zijn er globaal drie thema's/vraagstellingen die gezien de aanloop naar de evaluatie tot dusverre een rol hebben gespeeld. Het gaat om:

- De werking van de wetgeving; dit thema is mede van belang met het oog op de nog te maken keuze omtrent het al dan niet verder wettelijk integreren van de eilanden in de Nederlandse rechtsorde (paragraaf 4);
- De werking van de nieuwe bestuurlijke structuur; de vraag naar het functioneren van de openbare lichamen en de samenwerking tussen de openbare lichamen met het Rijk en de andere landen van het Koninkrijk. Hierop hebben ook de specifieke wettelijke evaluatieverplichtingen (WolBES en FinBES) betrekking (paragraaf 5).
- De gevolgen van de overgang naar de nieuwe staatkundige situatie voor de bevolking van de eilanden; wat zijn de concrete maatschappelijke effecten daarvan die in het dagelijkse leven merkbaar zijn? Met deze vraag hangt samen de vraag naar het voorzieningenniveau op de BES-eilanden (paragraaf 6).

Deze thema's zijn onderling sterk met elkaar verbonden maar dienen wel te worden onderscheiden. Zij betreffen verschillende domeinen die aansluiten bij de uiteenlopende perspectieven waarmee de evaluatie wordt benaderd. Ieder thema vereist dan ook een andere evaluatie met een andere opzet. Elders in deze

¹² Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006 (Den Haag), punt 23. Zie ook Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, blz. 6.

¹³ Alsmede in de verschillende consensus rijks wetten op het terrein van de rechtspleging en rechtshandhaving en het financieel toezicht.

¹⁴ Dit kwam onder meer naar voren tijdens het gesprek dat een delegatie van de Afdeling advisering op 1 november 2013 heeft gevoerd met enkele bestuurders van de verschillende eilanden. Zie ook de gemaakte afspraken in het bestuurlijk overleg met de openbare lichamen d.d. 31 oktober 2013.

voorlichting zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre deze thema's in de komende evaluatie in hun onderlinge samenhang aan bod moeten komen.

De Afdeling merkt op dat de uiteindelijke beantwoording van de vragen hoe met de wetgeving voor de eilanden moet worden omgegaan, welk bestuurlijk model zal worden gekozen en welke maatregelen gelet op de ervaringen bij de bevolking dienen te worden getroffen, thans niet aan de orde is. Zoals hiervoor al opgemerkt behoren zij tot de fase van de politieke besluitvorming die na de evaluatie dient plaats te vinden. De evaluatie dient echter, blijkens ook het aan de Afdeling gerichte verzoek om voorlichting, erop gericht te zijn zoveel mogelijk nuttig materiaal te verzamelen dat bij de beantwoording van deze vragen kan worden gebruikt.

Over de hiervoor onderscheiden thema's merkt de Afdeling in de navolgende paragrafen 4, 5 en 6 het volgende op.

4. Werking van de wetgeving

4.1 *Algemene uitgangspunten*

Het verzoek om voorlichting bevat de vraag of de Afdeling handreikingen kan doen 'op welke wijze het vraagstuk rondom het bestaan van verschillende rechtsordes tussen Europees en Caribisch Nederland inzichtelijk kan worden gemaakt'. Zoals eerder opgemerkt hangt dit vraagstuk direct samen met een nog te maken keuze met het oog op de wetgeving die in de toekomst op de eilanden moet gaan gelden. Het eerder geschetste staatsrechtelijke kader speelt hier een belangrijke rol: zij vormt het raamwerk waarbinnen de nog te maken keuze moet worden gemaakt.

Het vertrekpunt bij de nadere invulling van de evaluatie vormt de afspraak met Bonaire, Sint Eustatius en Saba zoals opgenomen in de Slotverklaring uit 2006. Daarin is gesteld dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands-Antilliaanse wetgeving die op de drie eilanden op dat moment van kracht was, van kracht zou blijven. Volgens de slotverklaring zal deze wetgeving geleidelijk worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Echter, gezien onder meer de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand tot Nederland en het insulaire karakter zullen van de Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen worden getroffen. Daartoe zal zorgvuldig worden geanalyseerd op welke punten afgeweken zal moeten worden, aldus nog steeds de slotverklaring.¹⁵ De factoren die in de slotverklaring worden genoemd, sluiten grotendeels aan bij de factoren die ook in het hiervoor reeds genoemde artikel 1, tweede lid, Statuut zijn opgenomen.

¹⁵ Punt 5, onderdeel A van de Slotverklaring de slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 10 en 11 oktober 2006.

Van belang is dat het in de slotverklaring neergelegde uitgangspunt dat 'de Nederlands-Antilliaanse wetgeving van kracht zou blijven' niet betekent dat de op 10-10-10 bestaande situatie volledig is bevroren. Het genoemde uitgangspunt is later uitgewerkt in de afspraak dat 'legislatieve terughoudendheid' zou worden betracht. Meer concreet betekent dit dat in de eerste vijf jaar na de transitie geen wetgevingsoperaties zullen plaatsvinden met ingrijpende effecten voor het bestuur of de burger. Het doel van de legislatieve terughoudendheid is dat er niet te veel in één keer moet veranderen op de BES-eilanden. Er moet ook rekening gehouden worden met de absorptiecapaciteit, aldus de regering.¹⁶

Niettemin achtte de regering onder bepaalde voorwaarden reeds in de eerste vijf jaar wijzigingen mogelijk. Zij heeft gesteld dat 'in beginsel in deze periode alleen regelgeving zal worden ingevoerd als daar een duidelijke noodzaak toe is.' Dit duidt er op dat het eerder vastgelegde uitgangspunt van handhaving van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving reeds van de aanvang niet absoluut is toegepast in die zin dat daarop uitzonderingen mogelijk zijn. Volgens de regering is dat bijvoorbeeld het geval als een omissie hersteld dient te worden, of wanneer een verdrag moet worden geïmplementeerd. Ook de ontwikkelingen op Curacao en Sint Maarten zouden – met het oog op concordantie van regelgeving – aanleiding kunnen vormen om tot (ingrijpende) wijziging van de BES-wetgeving over te gaan. Hetzelfde geldt voor ontwikkelingen op de BES-eilanden of in Nederland. Ten slotte noemt de regering de mogelijkheid om op bepaalde deelterreinen (bijvoorbeeld de financiële markten) reeds in de eerste jaren aan het eindperspectief te werken. Deze gevallen tezamen genomen geven een genuanceerd beeld; er zijn verschillende categorieën van gevallen waarin reeds vanaf 10-10-10 (soms vergaande) aanpassing van de in oorsprong Nederlands-Antilliaanse wetgeving mogelijk werd geacht.

4.2 *Evaluatie wetgeving*

Gegeven dit beeld kunnen als het gaat om de wetgeving in een evaluatieonderzoek verschillende vragen aan de orde zijn. Deze hebben zowel betrekking op de wetgeving zelf als op de uitvoering daarvan. In een op de wetgeving gerichte evaluatie zou ten eerste moeten worden onderzocht of en zo ja, hoe het afgesproken uitgangspunt van de legislatieve terughoudendheid in de praktijk is toegepast. Dit vergt een breed onderzoek. Per ministerie of per beleidsterrein zouden twee zaken moeten worden nagegaan. In de eerste plaats gaat het om de vraag welke wetgeving gold voor de eilanden per 10-10-10. Weliswaar gold in de beginsituatie als uitgangspunt dat de Nederlands-Antilliaanse wetgeving zou worden gecontinueerd maar bekend is dat reeds per 10-10-10 in bepaalde gevallen Nederlandse wetten op de eilanden zijn ingevoerd. Vastgesteld zou dienen te worden in hoeverre dat het geval is geweest en, voor zover mogelijk, welke redenen daaraan, mede in het licht van artikel 1 Grondwet jo. artikel 1, tweede lid, Statuut, ten grondslag hebben gelegen.

¹⁶ Kamerstukken II 2009/10, 31 957, nr. 6, blz. 7 (nota naar aanleiding van het verslag bij de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

Indien de beginsituatie per 10-10-10 in kaart is gebracht is vervolgens de vraag in hoeverre ná dat moment Nederlandse wetgeving op de BES-eilanden is ingevoerd en om welke redenen. In de gevallen waarin van het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid is afgeweken is van belang na te gaan welke motieven aan een zodanige afwijking ten grondslag hebben gelegen. De vraag daarbij is of de gehanteerde motieven overeenkomen met die welke de regering eerder heeft genoemd (herstel omissies, implementatie verdragen etc.) of dat er nog andere motieven van belang zijn geweest. Met name zou onderzocht moeten worden in hoeverre de factoren die vanwege de bijzondere aard van de eilanden expliciet worden genoemd in artikel 1, tweede lid, Statuut (zie hiervoor), bij de beslissing tot handhaving of juist tot wijziging van de bestaande situatie een rol hebben gespeeld. De opsomming van artikel 1, tweede lid, Statuut is overigens niet limitatief; ook 'andere factoren' kunnen blijkens deze bepaling een rol spelen. Te denken valt aan de algehele bestuurlijke en maatschappelijke infrastructuur waarbinnen de wetgeving moet worden uitgevoerd. Onderzoek naar de motieven voor reeds gemaakte keuzes is van belang omdat dezelfde motieven ook een rol kunnen spelen bij nog te maken keuzes met het oog op de wetgeving die in de toekomst op de eilanden moet gaan gelden.

Gelet op het verzoek om voorlichting zal afzonderlijk aandacht dienen uit te gaan naar de vraag wat het bestaan, het onderhoud en het eventueel aanpassen van een afzonderlijk bestand van wetgeving voor de eilanden praktisch betekent voor de rijksoverheid en voor de eilanden zelf. Voor de rijksoverheid gaat het daarbij met name om de vraag naar de benodigde tijd en capaciteit om BES-wetgeving te onderhouden en te redigeren, met name waar deze sterk afwijkt van de Nederlandse wetgeving. Ook het aspect van coördinatie en afstemming tussen de verantwoordelijke departementen speelt hier een rol.

Voor de eilanden rijst allereerst de vraag op welke wijze zij worden betrokken bij de totstandkoming van wetgeving. Uit een recente rapportage van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de departementen hier zeer verschillend mee omgaan en dat – ook vanwege een gebrek aan personele capaciteit bij de eilanden – de kans bestaat dat bij de invoering van wet- en regelgeving onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van de eilanden.¹⁷ Ook de Afdeling heeft er onlangs op gewezen dat de naleving van de wettelijke consultatieplicht¹⁸ vaak tekortschiet.¹⁹ Aan dit thema kan in de evaluatie afzonderlijk aandacht worden besteed.

4.3 *Evaluatie uitvoering*

Met het oog op de nog te maken keuze voor de wetgeving die op de eilanden in de toekomst moet gaan gelden is ten slotte de vraag naar de effectiviteit en

¹⁷ Algemene Rekenkamer, Rijksoverheid en Caribisch Nederland: naleving van afspraken, november 2012, Kamerstukken II 2012/13, 33 471, nr. 2, blz. 4.

¹⁸ Zie artikelen 207 en 208 WoIBES.

¹⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 67, blz. 65 e.v.

efficiency van de wetgeving van belang. In een op de wetgeving gerichte evaluatie zou onderzocht moeten worden in hoeverre de per 10-10-10 van kracht zijnde wetten in de praktijk zijn uitgevoerd en gehandhaafd, hoe de uitvoering en de handhaving verlopen is en waar eventuele belangrijke knelpunten kunnen worden geconstateerd. Centraal staat hier de vraag naar de lokale (on)mogelijkheden om de geldende wetgeving adequaat uit te voeren. Daarbij dient de vraag te worden beantwoord of de reeds tijdens de voorbereidingen op de veranderingen van de staatkundige verhoudingen gesignaleerde knelpunten zich hebben voorgedaan en welke nieuwe knelpunten en inzichten hieromtrent kunnen worden gemeld. Dit deel van het onderzoek betreft derhalve de bestudering van de uitvoeringspraktijk. Het verdient aanbeveling om gelet op de beperkte tijd een gericht onderzoek te doen naar de uitvoering van een beperkt aantal wetten op een aantal belangrijke terreinen.

In verband met de effectiviteit van de wetgeving kan meer in het bijzonder aandacht worden besteed aan de 'bestuurskracht' van de openbare lichamen. Centraal staat hier de vraag in hoeverre het bestuur van de eilanden voldoende is ingericht om de taken en bevoegdheden die hen op grond van de geldende wetgeving zijn toegekend uit te voeren. Verondersteld zou kunnen worden dat het bestuur voor de uitvoering van de reeds vóór 10-10-10 geldende wetgeving in beginsel beter geëquipeerd is dan voor de Nederlandse wetgeving die is ingevoerd op of na 10-10-10. Onderzocht zou kunnen worden of de mogelijke knelpunten vooral zijn opgetreden in de eerste dan wel de laatste categorie of dat voor beide categorieën de situatie in dit opzicht (ongeveer) gelijk is.

4.4 Beslissing toekomst van de wetgeving

Onderkend moet worden dat de beslissing over de wijze waarop in de toekomst met de wetgeving voor de eilanden zal worden omgegaan met het vraagstuk van de al dan niet volledige werking van de Nederlandse wetgeving op de eilanden van Caribisch Nederland een eigensoortige beslissing is die maar beperkt zal kunnen berusten op een evaluatie van de bestaande situatie. Gegeven de keuze voor voorlopige continuering van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving is de wetgeving zoals die in Europees deel van Nederland van toepassing is, maar voor een beperkt deel van toepassing in het Caribisch deel. De evaluatie van de bestaande situatie kan inzicht bieden in de wijze waarop wetgeving die wel van toepassing is, in de praktijk functioneert.

Een evaluatie van de thans geldende wetgeving en de daarop gebaseerde praktijk kan inzicht bieden in de overwegingen die ertoe hebben geleid om, ondanks het moratorium, toch te besluiten tot het van toepassing verklaren van bepaalde wetgeving ondanks het feit dat dit oorspronkelijk niet was beoogd. De evaluatie kan bovendien inzicht geven in de werking van de Nederlands Antilliaanse wetgeving die nog niet is vervangen door Nederlandse wetgeving. Maar dat alles biedt maar beperkt inzicht in wat de eilanden te wachten staat wanneer de volledige Nederlandse wetgeving daar van toepassing zou worden. Het biedt vermoedelijk ook maar beperkt inzicht in de vraag aan de hand van welke criteria

zal moeten worden besloten of Nederlandse wetten wel, niet of maar beperkt van toepassing zullen zijn. Daarvoor is niet zozeer een evaluatie van de bestaande situatie nodig als wel een studie naar de wijze waarop vergelijkbare problemen elders zijn opgelost. Vanuit dit perspectief zou de evaluatie van de werking van de wetgeving beperkt kunnen blijven tot enkele majeure wetten of wetgevingscomplexen.

5. De werking van de nieuwe bestuurlijke structuur

5.1 *Algemene uitgangspunten*

Een tweede thema betreft de vraag naar de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur. In het verzoek om voorlichting is gesteld dat de hamvraag lijkt te zijn of de bestuurlijke inbedding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen ondersteunend is geweest voor een goed bestuur dat is toegesneden op de specifieke situatie op deze eilanden. Het verzoek spreekt de verwachting uit dat mede op basis van de resultaten van de evaluatie een antwoord kan worden gegeven op de vraag "of destijds gekozen bestuurlijk kader van openbaar lichaam een juiste keuze is, of dat een bestuurlijke inbedding als gemeente beter past." Daarmee samen hangt de vraag of men moet komen tot een andere verdeling van bevoegdheden tussen het rijk en de eilanden.

De wettelijk voorgeschreven evaluatie van de WolBES en de FinBES valt binnen het bereik van dit vraagstuk. Verder merkt de Afdeling op dat de vraag naar de bestuurlijke structuur samenhangt met de onder 4 behandelde vraag naar de werking van de wetgeving. De mate waarin mede op basis van de resultaten van de evaluatie van de thans geldende wetten, besloten wordt tot structurele afwijking van de Nederlandse wetgeving kan mede van invloed zijn op de keuze voor de bestuurlijke inbedding van de eilanden als openbare lichamen of als (bijzondere) gemeenten.²⁰ Overigens merkt de Afdeling op dat welke keuze ook wordt gemaakt, de situatie op de eilanden op belangrijke punten zal blijven afwijken van die in Nederland.

Met betrekking tot de bestuurlijke inbedding wijst de Afdeling er op dat met de keuze voor de vormgeving van de 'directe banden' door een openbaar lichaam niet

²⁰ Zie de brief van de Staatssecretaris van BZK 'Uitgangspunten wet openbare lichamen BES' aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, waarin het volgende wordt gesteld over de inrichting als openbaar lichaam of als bijzondere gemeente: "Met de eilanden is afgesproken dat vijf jaar na het moment waarop de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlands staatsbestel hebben gekregen, de uitwerking van de nieuwe structuur door Nederland en de drie eilanden wordt geëvalueerd. Er zijn twee opties denkbaar: de eilanden blijven openbare lichamen of zij worden alsnog als gemeenten aangemerkt, zij het als bijzondere gemeenten omdat ook in de toekomst naar verwachting niet alle wettelijke voorschriften voor gemeenten van toepassing zullen zijn. Of de eilanden openbare lichamen zullen blijven, zal onder meer afhangen van de mate waarin afwijkende regelingen (nog) nodig zullen zijn. Dit geldt zowel voor afwijkende regelingen in de bestuurlijke inrichting, als afwijkende regelingen in andere regelgeving", Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 28, blz. 3.

precies vaststond welke invulling daaraan zou worden gegeven.²¹ In dat licht gezien was de keuze voor openbare lichamen niet onlogisch omdat het veel ruimte biedt voor verdere ontwikkeling. Mede gelet daarop is het heel wel mogelijk dat binnen het model van het openbaar lichaam zo nodig aanpassingen worden aangebracht om goed bestuur op de eilanden te bevorderen met inachtneming van de lokale context. Het zou dan gaan om bijstellingen binnen het model van het openbaar lichaam.²² De evaluatie kan gebruikt worden om feitelijk materiaal te verzamelen om te bezien in hoeverre zodanige bijstellingen – gelet op de specifieke situatie op de drie eilanden – noodzakelijk zijn. Blijkens het verzoek om voorlichting kunnen de resultaten van de evaluatie evenwel ook mede bepalend zijn voor de vraag of het destijds gekozen bestuurlijk kader van openbaar lichaam een juiste keuze is, of dat een bestuurlijke inbedding als gemeente beter past.²³

5.2 Evaluatie bestuursstructuur

De feitenverzameling die past bij deze doelstelling zal betrekking moeten hebben op de wijze waarop de diverse bestuurlijke mechanismen en instituties in de nieuwe structuur functioneren en met name de verhoudingen tussen de verschillende instituties. In de eerste plaats zal de evaluatie informatie moeten opleveren over het functioneren van het bestuur zelf. Dat betreft in de eerste plaats de bestuursorganen van de eilanden: het bestuurscollege, de gezaghebber en de Eilandsraad. Ook de ambtelijke ondersteuning van deze organen dient daarbij te worden betrokken. Uit die informatie zal kunnen blijken of het model van openbare lichamen ondersteunend is geweest voor deugdelijk bestuur op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Bij de evaluatie van het functioneren van het bestuur van de eilanden zal nadrukkelijk de relatie gelegd dienen te worden met de taken en bevoegdheden die het bestuur in de bijzondere plaatselijke omstandigheden heeft uit te voeren. In artikel 1, tweede lid, Statuut worden het insulaire karakter en de kleine oppervlakte en bevolkingsomvang uitdrukkelijk genoemd als factoren waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. In de evaluatie zou aan de orde moeten komen in hoeverre deze en andere factoren die samenhangen met de kleine schaal van de eilanden doorwerken in het functioneren van het bestuur en de wijze waarop zij hun wettelijke taken en bevoegdheden uitoefenen. Daarbij hoeft de situatie niet voor elke wettelijke taak of bevoegdheid dezelfde te zijn; denkbaar is dat het evaluatieonderzoek zich in dit

²¹ Zie de in punt 1 geschetste voorgeschiedenis.

²² Zie ook het proefschrift van Nauta, waarin geconcludeerd wordt dat de mogelijkheden voor goed bestuur in de West niet zo zeer belemmerd worden door onvolkomenheden in het systeem van checks-and-balances maar door onvoldoende afstemming daarvan op de sociaal culturele karakteristieken van de Caribische rijkdelen, O. Nauta, *Goed bestuur in de West: institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen*, 2011, te vinden op < <<http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/205775/nauta.pdf?sequence=2>> > .

²³ Verzoek om voorlichting d.d. 2 september 2013, vierde alinea. De Afdeling wijst in dit verband op de discussie over de schaalvergroting bij de gemeenten die noodzakelijk zou zijn voor het effectief functioneren. Het kabinet streeft op termijn naar gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners, zie Regeerakkoord "Bruggen slaan", 29 oktober 2012, blz. 40.

verband richt op verschillende taken zodat als het gaat om het functioneren van de bestuurlijke structuur ook verschillen tussen taken en bevoegdheden aan het licht kunnen treden.

Tegen de achtergrond van het voorgaande is van wezenlijk belang om met het oog op de evaluatie te komen tot een, in het licht van de plaatselijke omstandigheden, deugdelijke operationalisering van de criteria van 'deugdelijk bestuur' waaraan de resultaten van de evaluatie moeten worden afgemeten. Het valt in dat verband op dat de door de minister van BZK genoemde indicatoren voor 'deugdelijk bestuur' vooral kwantitatief van aard zijn ("aantal vergaderingen, openbaarheid vergaderingen, instellen rekenkamer"). In de aanloop naar 10-10-10 is echter gekozen voor een materiële invulling van het begrip deugdelijk bestuur.²⁴ Het verdient dan ook aanbeveling om in de evaluatie naast kwantitatieve gegevens een sterk accent te leggen op een operationalisering van kwalitatieve indicatoren. Het gaat bij de kwaliteit in de eerste plaats om de doelmatigheid en rechtmatigheid van het bestuurlijk optreden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de besluitvorming omtrent de besteding en verantwoording van uitgaven door het bestuurscollege.

Onderwerp van evaluatie van de bestuurlijke structuur zou ook moeten zijn de werking van het dualistische bestuursmodel. Dit model dat in de WoIBES is neergelegd, is overgenomen uit de Gemeentewet. Dit gemeentelijk bestuursmodel is bedoeld om het bestuur te professionaliseren tot een kwalitatief hoogwaardig bestuur: "integer en met minder belangenverstremgeling, een goede betrokkenheid van burgers en een deugdelijke financiële huishouding waarbij uiteindelijk de horizontale verantwoording afdoende zou moeten zijn."²⁵ In afwijking van het uitgangspunt dat voorlopig zou worden vastgehouden aan de Nederlands-Antilliaanse wetgeving, is als het gaat om de bestuurlijke structuur derhalve gekozen voor invoering van de Nederlandse wetgeving. Het ligt voor de hand om in de evaluatie aandacht te besteden aan de feitelijke werking van het dualistisch model in de bestuurspraktijk van de eilanden en aan de vraag in hoeverre mogelijk als gevolg van dat model zich knelpunten in die praktijk voordoen. De vraag is of de gekozen dualistische structuur bij de schaal van de eilanden past en in hoeverre deze structuur zich heeft aangepast aan de eisen die uitvoering van de daar geldende regelgeving aan die structuur stelt. Denkbaar is dat bij dit deel van de evaluatie ook bestaande onderzoeken naar goed bestuur in landen uit de Caribische regio worden betrokken.

5.3 *Evaluatie interbestuurlijke verhoudingen*

In de evaluatie dient een scherp onderscheid te worden gemaakt tussen het functioneren van het bestuur en van de bestuursstructuur enerzijds en de relaties

²⁴ Zie de criteria ter toetsing van de constituties, de wetgeving en het overheidsapparaat van de nieuwe entiteiten binnen het Koninkrijk, bijlage bij brief van 7 maart 2006 (V-RTC). Deze criteria zijn opgenomen in de bijlage bij deze voorlichting.

²⁵ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 maart 2012, Kamerstukken II 31 954, D, blz. 2.

die het bestuur van de eilanden onderhoudt met andere overheden anderzijds. Ook deze relaties dienen voorwerp te zijn van evaluatie. Van belang is dat anders dan bij gemeenten bij de openbare lichamen de provinciale bestuurslaag ontbreekt. In deze constellatie is in de eerste plaats de relatie met de Rijksoverheid van belang. De minister van BZK heeft in een brief aan de Kamer reeds een evaluatie van de rijkscoördinatie aangekondigd als eerste voorbereiding op de evaluatie van 10-10-10.²⁶ Volgens de minister van BZK zal de evaluatie van de rijkscoördinatie betrekking hebben op het functioneren van de diverse Nederlandse (ambtelijke een andere) functies en mechanismen, zoals ambtelijke voorportalen, de Rijksdienst Caribisch Nederland, de zogenaamde liaisonfuncties en die van de Rijksvertegenwoordiger. De evaluatie ziet ook op de context van de complexe bestuurlijke situatie van de openbare lichamen en van de kleine omvang van de gemeenschappen. Het gaat dan niet alleen om bevoegdheden, structuren en instrumenten, maar evenzeer over het bestuurlijke en maatschappelijke middenveld.

Ten aanzien van de inrichting en het functioneren van sommige van de genoemde mechanismen heeft de Afdeling in de derde periodieke beschouwing aangegeven, welke knelpunten reeds nu gesignaleerd kunnen worden.²⁷ De Afdeling heeft naast de reeds hiervoor genoemde thema's daarbij ook aandacht gevraagd voor de positie van het College financieel toezicht en de financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen. Voorts zou als het gaat om de rijkscoördinatie meer specifiek aandacht moeten worden besteed aan de onderlinge verhouding tussen de departementen en in het bijzonder de rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarbij kan ook worden betrokken de feitelijke invloed die uitgaat van de parlementaire controle door Tweede en Eerste Kamer. Ook zou in dit onderdeel van de evaluatie aandacht moeten zijn voor de perceptie dat de eilanden voor een belangrijk deel vanuit het ver weg gelegen Den Haag worden bestuurd en dat veel Europees Nederlandse ambtenaren worden gevestigd op (vooral) Bonaire. Een wezenlijke vraag in dit verband is ook de omvang van het zelfbestuur (autonomie) en de daarmee samenhangende vraag of de bestaande verdeling tussen bevoegdheden van het Rijk en van de openbare lichamen adequaat is.²⁸

De Afdeling heeft ten slotte gewezen op het belang van goede verhoudingen tussen de eilanden en de nabijgelegen andere landen uit het Koninkrijk. Door hun ligging en fysisch-geografische kenmerken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn deze eilanden voor een aantal aangelegenheden die hun goede functioneren en het dagelijks leven van hun burgers rechtstreeks raken, aangewezen op (verkeer met) eilanden in hun meer directe omgeving, meer in het bijzonder op de Caribische landen van het Koninkrijk. De indruk bestaat dat onder meer als gevolg van het verschil in positie - land respectievelijk openbaar lichaam - de verhoudingen tussen

²⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 IV, nr. 46.

²⁷ Advies van 20 december 2012, W04.12.0239/I, Kamerstukken II 2012/13, 33 400, VII, nr. 67, blz. 61.

²⁸ Voor de door de Afdeling gesignaleerde knelpunten zie Kamerstukken II 2012/13, 33 400, VII, blz. 59 t/m 64.

de openbare lichamen en de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk in een aantal opzichten moeizamer zijn geworden.²⁹ Gelet op de sterke betrokkenheid van Bonaire, Sint Eustatius en Saba op de meest nabijgelegen landen, die in sommige gevallen zelfs een afhankelijkheidsrelatie inhoudt, zijn goede bestuurlijke verhoudingen onontbeerlijk. Waar nodig zal de band van het Koninkrijk hier haar faciliterende werking moeten hebben. De Afdeling adviseert om in de evaluatie van de bestuurlijke structuur ook de verhoudingen tussen de BES-eilanden en de nabijgelegen landen van het Koninkrijk te betrekken. Daarbij zou in kaart dienen te worden gebracht welke knelpunten op dit moment bestaan en waardoor deze precies worden veroorzaakt. Een dergelijke inventarisatie kan als basis dienen om na de evaluatie mogelijke oplossingen te formuleren.

6. Gevolgen voor de bevolking

6.1 *Algemene uitgangspunten*

Een derde en breder vraagstuk betreft de gevolgen van de overgang naar de nieuwe verhoudingen voor de bevolking: wat zijn de concrete maatschappelijke effecten daarvan die in het dagelijkse leven van burgers merkbaar zijn? Met deze vraag hangt samen de vraag naar de ontwikkeling van het voorzieningenniveau op de BES-eilanden, mede aan de hand van mogelijk gewekte verwachtingen van de bevolkingen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de verschillen tussen deze eilanden op sociaal - economisch terrein en de behoeften van de bevolkingen van deze eilanden.

De verwachtingen van de bevolkingen moeten beoordeeld worden in het licht van het nieuwe staatsrechtelijke kader voor de eilanden: de Nederlandse Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk.³⁰ De meest recente signalen lijken hier een zekere ambivalentie te zien te geven. Uit het onlangs gepubliceerde belevingsonderzoek blijkt dat de meerderheid van de inwoners van Caribisch Nederland vindt dat de situatie op het eiland ten opzichte van 10-10-10 is verslechterd terwijl de dienstverlening door de Rijksoverheid vooruit is gegaan. Een negatieve koopkrachtontwikkeling wordt in het onderzoek als belangrijke factor genoemd. Sinds 10-10-10 is daarentegen blijkens hetzelfde onderzoek de tevredenheid onder de burgers in Caribisch Nederland over onderwijs, gezondheidszorg, belastingen, politie, veiligheid en immigratie toegenomen.³¹

In de vraag om voorlichting is verwezen naar de voorlichting van 18 september 2006. Zoals hiervoor vermeld heeft de Raad van State hierin geadviseerd om na een periode van bijvoorbeeld vijf jaar na de overgang naar de nieuwe verhoudingen

²⁹ Zie Kamerstukken II 2012/2013, 33 400, VII, nr. 67 (Bijlage), blz. 64.

³⁰ Met name de gelding van artikel 1 Grondwet lijkt van invloed te zijn geweest op de verwachtingen over het na te streven voorzieningenniveau. Zoals in paragraaf 1.b. al is opgemerkt moet bij de toepassing van artikel 1 Grondwet wel rekening worden gehouden met de bijzondere situatie van de eilanden; differentiatie is daarom mogelijk en kan zelfs noodzakelijk zijn.

³¹ Samen verder bouwen, Tweemeting Belevingsonderzoek Caribisch Nederland, Curconsult, december 2013, blz. 32.

een evaluatie te houden “teneinde te bepalen of de belangen van de bevolking in de nieuwe verhoudingen voldoende worden gewaarborgd”. Vanuit dit gezichtspunt ligt het voor de hand om in de evaluatie onderzoek te doen naar het voorzieningenniveau op de BES-eilanden. De evaluatie kan bouwstenen aandragen over de actuele situatie in vergelijking tot het voorzieningenniveau van voor de transitie. De veranderingen kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld de nieuwe werkwijze in bepaalde sectoren of op concrete nieuwe projecten of voorzieningen die na 10-10-10 op de BES-eilanden zijn gerealiseerd. Het kan gaan zowel om infrastructurele projecten als ook om andere projecten, zoals bijvoorbeeld op het gebied van woningbouw, scholenbouw of werkgelegenheid.

6.2 Evaluatie voorzieningen

Alvorens onderzoek te doen naar het voorzieningenniveau zou eerst een algemene inventarisatie en analyse op zijn plaats zijn van de economische situatie op de eilanden en hoe deze zich sinds 10-10-10 heeft ontwikkeld. Een dergelijke inventarisatie kan op hoofdlijnen inzicht bieden in de economische uitgangspositie van waaruit burgers en bedrijven hun activiteiten in het dagelijks leven moeten inrichten. Daarbij gaat het naast een beschrijving van de algemene economische situatie om de ontwikkeling van de lonen en prijzen en in verband daarmee de koopkracht van burgers. Ook het niveau van belastingen en accijnzen zou in dit onderzoek moeten worden betrokken. Een dergelijke economische inventarisatie kan als basis dienen voor een evaluatie van de voorzieningen mede met het oog op de vraag welk niveau van voorzieningen past bij het niveau van economische ontwikkeling.

Gegeven de economische ontwikkelingen is vervolgens de vraag over welke voorzieningen feiten verzameld zouden dienen worden. Het is immers ondoenlijk om ‘alle voorzieningen’ te onderzoeken. De Afdeling noemt hieronder een aantal relevante beleidsterreinen:

- Gezondheidszorg
- Onderwijs
- Arbeidsparticipatie
- Armoede(bestrijding)
- Sociale voorzieningen
- Veiligheid (aanpak criminaliteit, onder meer aanwezigheid politie, detentiecapaciteit en bejegening gevangenen, grenscontrole)³²
- Migratie

³² Voor een deel worden deze onderwerpen genoemd in genoemd in het onderzoek *Mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting Caribisch Nederland: van IdeeVersa* in opdracht van het ministerie van BZK als thema's die geëvalueerd zouden kunnen worden. Specifiek met betrekking tot de VromBES wordt in dat rapport opgemerkt: “Kernprobleem is het ambitieniveau van de VromBES. De wet wordt door de eilanden als potentieel te zwaar ervaren, hetgeen voor bedrijven op de eilanden negatieve gevolgen kan hebben.”

De feitelijke inventarisatie op deze beleidsterreinen kan op verschillende manieren worden verkregen, afhankelijk van het te onderzoeken gebied. Het kan gaan om overheidscijfers, cijfers van Kamers van Koophandel op de eilanden, of gesprekken met de betrokken actoren (o.a. bestuurders, werkgevers en werknemers, maatschappelijke organisaties en burgers). Daarbij zou aandacht moeten worden besteed aan de vraag hoe het gerealiseerde voorzieningenniveau zich verhoudt tot de verwachtingen van de bevolkingen van de BES-eilanden die zij bij het verkrijgen van de nieuwe status hebben gekoesterd ten aanzien van de veranderingen met betrekking tot datzelfde voorzieningenniveau. Voorts dient aandacht te worden geschonken aan de vraag in hoeverre een causaal verband kan worden vastgesteld tussen de statusverandering per 10-10-10 en de ontwikkeling van het voorzieningenniveau. Een verandering van het voorzieningenniveau kan immers ook het gevolg zijn van verschillende factoren, met name algemene ontwikkelingen op economisch gebied.

De Afdeling merkt op dat het bij deze bredere evaluatie aankomt op een passende afbakening van onderwerpen in relatie tot het doel en rekening houdend met de uitvoerbaarheid van het te verrichten onderzoek. Een beperkte focus, tot bijvoorbeeld alleen veiligheid, zal ertoe leiden dat de evaluatie niet beantwoordt aan het doel. Daarentegen zal een heel ruime reikwijdte, bijvoorbeeld tot bijna alle beleidsterreinen, noodzakelijkerwijs leiden tot een minder diepgaande of een langdurigere evaluatie. Bij dit onderdeel van de evaluatie kan voortgebouwd worden op de reeds verrichte onderzoeken naar de beleving van de gevolgen van de transitie door de bevolking van de eilanden.

7. Afbakening en uitvoering

Hiervoor heeft de Afdeling drie mogelijke evaluatiecomplexen geschetst met het oog op drie te onderscheiden doelstellingen. Het is aan de opdrachtgevers om een uitdrukkelijke keuze te maken welk doeleinde of welke doeleinden wordt of worden nagestreefd. Elk van de onderscheiden domeinen vraagt een eigensoortig onderzoek. De keuze bepaalt de onderwerpen en de inrichting van de evaluatie. Indien de evaluatiedoelstelling niet uitdrukkelijk wordt benoemd en vastgelegd, zal dit naar het oordeel van de Afdeling niet kunnen leiden tot een vruchtbare evaluatie.

Gelet op de verschillende perspectieven waarmee vanuit het Europees deel van Nederland en vanuit de eilanden naar de na 10-10-10 ontstane verhoudingen wordt gekeken en gelet op de wettelijke verplichtingen en reeds bestaande afspraken en toezeggingen (zie hierna onder 8), ligt naar het oordeel van de Afdeling een combinatie van doelstellingen in de rede. Dat zou betekenen dat in de evaluatie zowel gekeken zou moeten worden naar de werking van de wetgeving en naar de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur alsook naar de gevolgen van de nieuwe verhoudingen voor de burger. Dat laat onverlet dat bij de uitvoering van deze evaluatie deze doelstellingen en de daarmee verband houdende onderzoeksvragen van elkaar onderscheiden dienen te worden. Elk van de doelstellingen kent een eigen oriëntatie en vergt daarom een eigen onderzoek met

een eigen opzet en methodiek. Langs deze weg is ook een goede afbakening mogelijk en wordt door een opsplitsing in afzonderlijke onderdelen het evaluatieonderzoek beter behapbaar. De onderlinge samenhang tussen de onderdelen dient te worden gewaarborgd door de evaluatiecommissie (zie hierna paragraaf 8).

Indien gekozen zou worden voor een breed evaluatieonderzoek met een gecombineerde doelstelling zoals hiervoor geschetst, is de uitvoerbaarheid een bijzonder aandachtspunt. Dit geldt te meer als de evaluatie als geheel in 2015 moet zijn afgerond. Van belang is allereerst dat voor elk van de deelonderzoeken de opzet en methodiek, die zoals gezegd onderling sterk van elkaar zullen verschillen, verder uit te werken. Deze zullen moeten resulteren in een concrete onderzoeksopzet per deelonderzoek. Voorts is van belang dat voor elk van de evaluatieonderzoeken criteria worden ontwikkeld op grond waarvan de feitelijke bevindingen moeten worden beoordeeld. Verzameling van feiten alleen is niet voldoende indien niet daarna op basis van criteria de bevindingen van een duiding en beoordeling kunnen worden voorzien. Naar het oordeel van de Afdeling dient als het gaat om de uitwerking de evaluatiecommissie een belangrijke rol te spelen (zie hierna).

Per deelonderzoek zal mede gelet op de beschikbare tijd scherp geselecteerd moeten worden tussen onderwerpen. In het wetgevingsonderzoek zal naast de algemene inventarisatie van geldende wetgeving slechts een beperkt aantal wetten onderzocht kunnen worden. Daarbij zal voldoende spreiding moeten worden gerealiseerd over de belangrijkste beleidsterreinen. In verband met de nog te maken keuze om de wetgeving al dan niet verder in de Nederlandse rechtsorde te integreren is van belang de nadruk te leggen op de uitvoering van wetten en de eventuele knelpunten en successen die kunnen worden gesignaleerd. Daarbij zal het moeten gaan om de uitvoering van zowel wetten van oorspronkelijke Antilliaanse afkomst als van Nederlandse wetten die op 10-10-10 of daarna op de eilanden zijn ingevoerd.

In het onderzoek naar de bestuurlijke structuur zullen de indicatoren voor deugdelijk bestuur en deugdelijke interbestuurlijke en interlandelijke samenwerking moeten worden geoperationaliseerd en uitgewerkt in concrete en hanteerbare onderzoeksvragen. Wellicht zal hier op grond van reeds voorhanden zijnde informatie over knelpunten een nadere selectie moeten plaatsvinden van de meest prioritaire thema's. Hier stelt de wet echter grenzen; de WolBES en de FinBES schrijven voor dat binnen zes jaar na inwerkingtreding aan Tweede en Eerste Kamer verslag wordt gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van beide wetten in de praktijk.

Ten slotte ligt het voor de hand om bij het onderzoek naar de gevolgen van de nieuwe verhoudingen voor de bevolking voort te bouwen op het reeds verrichte belevingsonderzoek. Hier zou een nadere selectie kunnen plaatsvinden door afgezien van een algemene inventarisatie het onderzoek te richten op de ervaringen met een beperkt aantal voorzieningen die op grond van reeds

beschikbare informatie serieuze knelpunten of juist gunstige resultaten te zien geven. Zoals gezegd zal een algemene inventarisatie van de economische ontwikkelingen in dit onderzoek als basis moeten dienen.

Indien op deze wijze niet gekomen kan worden tot een zodanige afgebakende en uitvoerbare evaluatie dat deze tijdig kan worden afgerond, zullen nadere keuzes gemaakt moeten worden. Hier bestaan verschillende opties. Allereerst kan gekozen worden voor concessies aan de diepgang van het evaluatieonderzoek. Niet alle onderwerpen behoeven een even diepgaande behandeling. Een andere mogelijkheid is om de reikwijdte van het evaluatieonderzoek in te perken. Sommige deelthema's kunnen wellicht worden doorgeschoven naar een volgende evaluatie. Een mogelijk risico hiervan is dat onvoldoende materiaal wordt verzameld om reeds op het geplande tijdstip gefundeerde beslissingen te kunnen nemen over het bestuurlijke eindmodel of het al dan niet invoeren van de Nederlandse wetgeving. In dat geval kan sprake zijn van een interim-evaluatie op grond waarvan een eerste gedachtewisseling over mogelijke oplossingsrichtingen kan plaatsvinden. Op grond van de eindevaluatie in een later stadium worden vervolgens de definitieve beslissingen over de eindsituatie genomen. Het voordeel hiervan zou kunnen zijn dat de gevolgen van de overgang naar de nieuwe situatie dan wellicht beter zijn uitgekristalliseerd. In hoeverre de hier besproken opties wenselijk en haalbaar zijn dient voorwerp te zijn van politieke besluitvorming.

In het licht van het bovenstaande benadrukt de Afdeling het belang van een duidelijk tijdpad voor de uitvoering van de evaluatie, te bewaken door de evaluatiecommissie (zie daarover hieronder paragraaf 8). Een heldere tijdsplanning, voor de verschillende deelonderzoeken en voor de evaluatie als geheel, kan waarborgen dat het project niet te breed uitwaaiert of te lang doorloopt. De evaluatiecommissie zal aan de hand van deze planning – binnen de door de opdrachtgevers aangegeven kaders - kunnen bijsturen op de omvang en duur van de evaluatie.

8. Inrichting evaluatieproces

In het verzoek om voorlichting wordt de Afdeling gevraagd in te gaan op de inrichting van het evaluatieproces. Daarbij wordt verwezen naar enkele procesmatige afspraken die tijdens de Caribisch Nederland week van maart 2013 zijn gemaakt over het betrekken van de openbare lichamen, als medeopdrachtgevers, en de bevolking bij het evaluatieproces, over ondersteuning van externe adviseurs en over het onafhankelijke onderzoek ten behoeve van de evaluatie.³³

Daarnaast wijst de Afdeling op de nieuwe afspraken ten behoeve van de evaluatie die gemaakt zijn op 31 oktober 2013 tussen de bestuurders van de BES-eilanden en Nederland in het kader van de laatste CN-week (28 oktober – 1 november 2013). De bestuurders zijn onder andere overeengekomen dat:

³³ Zie Bijlage bij het verzoek om voorlichting.

- na de voorlichting van de Raad besloten zal worden of er een onafhankelijke evaluatiecommissie zal worden ingesteld,
- een werkgroep zal worden opgericht voor de afbakening van de inhoudelijke scope van de evaluatie en
- de evaluatie een objectief en feitelijk karakter zal hebben. Het evaluatierapport bevat geen aanbevelingen.

De afspraak dat de openbare lichamen medeopdrachtgever van de evaluatie zijn, ter uitdrukking van de gelijkwaardigheid, zoals afgesproken in het bestuurlijke overleg van de CN week in maart 2013 geldt nog steeds.

Zoals uit het voorgaande is gebleken acht de Afdeling het van cruciaal belang dat eerst overeenstemming wordt bereikt over het doeleinde of de doeleinden van de evaluatie. De inrichting van het evaluatieproces hangt mede af van de te kiezen doelstelling of doelstellingen. De doelstelling of doelstellingen van de evaluatie en daarmee de 'scope' kunnen worden afgebakend door de werkgroep, die volgens de reeds gemaakte afspraken zal worden ingericht.

In de volgende fase zal het feitelijke onderzoek plaats moeten vinden. De Afdeling wijst erop dat bij de wetgevingsevaluaties³⁴ het gebruikelijk is dat een dergelijk onderzoek na een daartoe bestemde aanbestedingsprocedure wordt uitgevoerd door onafhankelijke onderzoekers onder begeleiding van een begeleidingscommissie. Het onderzoeksrapport waarin verslag wordt gedaan van het onderzoek wordt in deze opzet uitgebracht door de onderzoekers zelf, die daar ook de exclusieve verantwoordelijkheid voor dragen. De vraag is echter of de doorgaans toegepaste procedures in het onderhavige geval, gelet op de specifieke aard en de meervoudige doelstelling van de evaluatie, moeten worden toegepast.

Bij grote evaluatieprojecten, waarbij meerdere onderzoeken tegelijkertijd worden uitgevoerd, is het instellen van een evaluatiecommissie door de opdrachtgever niet ongebruikelijk.³⁵ Zoals de Afdeling eerder heeft aangegeven³⁶ acht zij het van groot belang dat, gezien de specifieke aard en de complexiteit van het project, voor de evaluatie van de staatkundige structuur van de BES-eilanden een dergelijke onafhankelijke evaluatiecommissie wordt ingesteld. Van belang is dat de evaluatiecommissie in nauw contact staat met de opdrachtgever(s) van de evaluatie.

³⁴ Meestal gaat het om enkelvoudige evaluaties, waarbij een specifieke wettelijke regeling – al dan niet naar aanleiding van een evaluatiebepaling in de regeling zelf – wordt geëvalueerd, H.B. Winter en C.M. Klein Haarhuis, "Wetsoverstijgende evaluaties", in: *Tijdschrift voor gezondheidszorg* nr. 8, 2008, blz. 621.

³⁵ De Afdeling wijst bijvoorbeeld op de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht. Voor de derde evaluatiecommissie zie de Regeling van de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 juni 2006, nr. 5429821/06/6, houdende instelling van de Commissie Evaluatie Awb III.

³⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 400, VII, nr. 67 (Bijlage), blz. 68.

Het verdient aanbeveling dat de evaluatiecommissie een onafhankelijke voorzitter kent die gezag heeft bij alle betrokken partijen. Om de slagkracht van de commissie te waarborgen zou de commissie bij voorkeur moeten bestaan uit maximaal zeven personen. Het ligt in de rede dat de commissie deskundigen bevat op de te onderzoeken deelterreinen uit zowel de wetenschap als de praktijk. Volgens de Afdeling is het bovendien van belang dat andere expertises in de commissie vertegenwoordigd zullen zijn, met name als het gaat om bestuurlijke ervaring met kleinschalig bestuur, kennis van de specifieke situatie op de eilanden, juridische kennis en methodologische expertise met het verrichten van (evaluatie)onderzoek. Van belang is ten slotte dat de commissie ondersteund wordt door een secretaris die tevens onderzoeksmanager kan zijn.

De evaluatiecommissie heeft in de verschillende fasen van de evaluatie verschillende taken die van elkaar onderscheiden moeten worden. Het betreft de volgende taken:

- De operationalisering van de doelstellingen en thema's van de te onderscheiden evaluaties en de uitwerking hiervan tot een concrete onderzoeksopzet;
- De ontwikkeling van criteria op grond waarvan de feitelijke bevindingen van de te onderscheiden onderzoeken kunnen worden beoordeeld;
- De selectie van de onafhankelijke onderzoekers die de deelonderzoeken zullen uitvoeren volgens een vooraf vastgestelde aanbestedingsprocedure;
- De begeleiding van de deelonderzoeken;
- De opstelling van het eindrapport van de evaluatie waarin verslag wordt gedaan van de resultaten van de deelonderzoeken en deze in onderlinge samenhang worden geanalyseerd.

De eerste taak van de evaluatiecommissie betreft de voor elk deelonderzoek uit te werken onderzoeksopzet. Het ligt voor de hand dat de commissie binnen de door de opdrachtgever aangegeven randvoorwaarden een concreet voorstel doet waarin voor elk deelonderzoek de doelstellingen en thema's worden geoperationaliseerd. In de opzet zal ook aandacht moeten worden besteed aan de onderzoeksmethode en aan financiële aspecten (begroting). De commissie dient in dit stadium ook aandacht te schenken aan de ontwikkeling van de criteria voor de verschillende onderdelen van de evaluatie.

Na goedkeuring van dit voorstel door de opdrachtgever dient volgens de daarvoor gebruikelijke procedures de opdracht voor de onderzoeken te worden verleend. Het ligt daarbij voor de hand de onderzoeken te laten verrichten door externe, onafhankelijke onderzoekers. De evaluatiecommissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de onderzoeken. Daarbij dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt onder meer over de termijn waarbinnen het onderzoek moet zijn afgerond. Na de opdrachtverlening kunnen de onderzoeken van start gaan. In de uitvoeringsfase begeleidt de evaluatiecommissie de deelonderzoeken en bewaakt en coördineert zij de samenhang tussen de onderzoeken. Ook moet zij het mandaat hebben de deelonderzoeken bij te sturen als zich niet voorziene

problemen voordoen. De deelonderzoeken worden echter uitgebracht onder verantwoordelijkheid van de externe onafhankelijke onderzoekers aan wie de opdracht tot uitvoering van het betreffende deelonderzoek is gegeven.

Op het moment dat de deelonderzoeken zijn afgerond of in het stadium van afronding verkeren bereidt de evaluatiecommissie vervolgens het eindrapport van de evaluatie voor. Hierin wordt verslag gedaan van de belangrijkste bevindingen van de deelonderzoeken en worden deze bevindingen in hun onderlinge samenhang geanalyseerd. In het eindrapport kunnen in deze opzet ook verbanden worden gelegd tussen de verschillende deelonderzoeken. De uitvoering van dit deel van de evaluatie zal worden begrensd door de hierboven genoemde afspraken tussen de bestuurders van de BES-eilanden en Nederland over de evaluatie. In dit verband is de belangrijkste afspraak dat het evaluatierapport geen aanbevelingen zal bevatten.

Op basis van de evaluatie moet vervolgens politieke besluitvorming plaatsvinden. Daarin worden beslissingen genomen over de vraag wat met de verkregen resultaten wordt gedaan en welke maatregelen eventueel naar aanleiding van de resultaten moeten worden genomen. Zoals eerder gesteld behoort deze fase niet tot de evaluatie.

9. Evaluatie consensusrijkswetten

In het verzoek om voorlichting wordt uitgegaan van een aantal raakvlakken tussen de evaluatie van de consensusrijkswetten en de evaluatie van de nieuwe verhoudingen tussen Nederland en Caribisch Nederland.³⁷ Volgens het verzoek kunnen raakvlakken worden gevonden in gemeenschappelijke instellingen, in het procesrecht en in het financieel toezicht. Overigens hebben de landen en Caribisch Nederland de nodige gemeenschappelijke belangen op andere terreinen dan de rechtspleging en het financieel toezicht, zoals op het terrein van de medische zorg en de luchtvaart. Gegeven de geschetste raakvlakken ligt volgens het verzoek het toewerken naar een "gezamenlijke behandeling in de rede".³⁸ In het verzoek om voorlichting wordt de Afdeling gevraagd in te gaan op welke wijze beide evaluaties elkaar kunnen aanvullen en daarmee versterken.

De Afdeling stelt voorop dat voor een adequaat antwoord op de vraag op welke wijze de beide evaluaties elkaar kunnen aanvullen het (wederom) nodig is te weten welke doeleinden de beide evaluaties dienen.³⁹ Niettemin valt reeds thans te voorzien dat er tussen beide evaluaties raakvlakken zullen zijn. Zo kan de keuze voor een onderzoek naar de gevolgen van de nieuwe verhoudingen voor de burger

³⁷ Het betreft de volgende vijf consensusrijkswetten: de consensusrijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie; de consensusrijkswet openbare ministeries; de consensusrijkswet politie; de consensusrijkswet Raad voor de rechtshandhaving en de consensusrijkswet financieel toezicht Curacao en Sint Maarten.

³⁸ In het verzoek wordt overigens niet nader toegelicht wat wordt bedoeld met "gezamenlijke behandeling".

³⁹ Mogelijk ontvangt de Afdeling nog een separaat verzoek om voorlichting over de evaluatie van de consensus rijkswetten.

als het gaat om het voorzieningenniveau met name op het gebied van veiligheid bruikbaar materiaal opleveren voor de beantwoording van de vraag naar de doeltreffendheid en de effecten van de consensusrijkswetten op dit terrein.⁴⁰

Niettegenstaande deze prealabele opmerking ziet de Afdeling de volgende twee mogelijke aanvullingen:

a. Rechtspleging, rechtshandhaving en constitutionele status

Een onderdeel van de evaluatie van de consensusrijkswetten zal vermoedelijk zijn gericht op het in kaart brengen van de ervaringen van de landen en de openbare lichamen met de consensusrijkswetten op het gebied van de rechtspleging, rechtshandhaving en het financieel toezicht sinds 10-10-10. Juist omdat de consensusrijkswetten fungeren in constitutioneel zulke verschillende kaders, namelijk die van land in het Koninkrijk respectievelijk van openbaar lichaam in het Nederlandse staatsbestel, is het -voor zover mogelijk- van belang om in de evaluatie van de rijkswetten na te gaan of de verschillen in constitutionele status van invloed zijn op de werking van de consensusrijkswetten. Dit kan een factor zijn voor het antwoord op de vraag of de status van openbaar lichaam ondersteunend is voor goed bestuur, als mogelijk doeleinde van de evaluatie van Caribisch Nederland. Op deze wijze zouden de evaluaties elkaar kunnen aanvullen.

b. Gemeenschappelijk Hof van Justitie en verschillende wetgevingen

Daarnaast is het van belang om te onderzoeken of de verschillende wetgevingen die in de landen en in de openbare lichamen gelden, bij de toepassing en interpretatie daarvan door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie tot problemen aanleiding geeft. In de bestaande staatkundige verhoudingen dient het Gemeenschappelijk Hof recht te spreken vanuit vier verschillende wetgevingen: de Arubaanse, de Curaçaose, de Sint Maartense en de Nederlandse, voor wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarbij verdient opmerking dat er enige mate van afstemming was beoogd op het terrein van het procesrecht en materieel recht tussen Curaçao en Sint Maarten, onder meer als gevolg van bestuurlijke afspraken.⁴¹ Nagegaan zou kunnen worden in hoeverre die afspraken daadwerkelijk effect hebben gehad.

Met het oog op de in de toekomst te maken keuze voor de wetgeving die van toepassing zal zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is naast de evaluatie van de BES-wetgeving de evaluatie van de consensusrijkswet Gemeenschappelijk Hof van

⁴⁰ Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

⁴¹ Vgl. de afspraak onder A12 en A13 uit de slotverklaring van 2 november 2006: "Ten behoeve van de rechtsprekende taak van het Gemeenschappelijk Hof en de Hoge Raad dient eenvormigheid te bestaan in het procesrecht van de Landen Curacao en Sint Maarten, evenals voor wat betreft het strafrecht en voor het burgerlijke recht, inclusief het faillissementsrecht. Met betrekking tot de overige delen van het materiële recht wordt gestreefd naar concordantie". Overigens geldt op grond van artikel 39 van het Statuut het concordantiebeginsel hetgeen inhoudt dat de genoemde rechtsgebieden zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze in het Koninkrijk worden geregeld. Voorts is een onderlinge regeling in voorbereiding met betrekking tot eenvormig procesrecht. Overigens schijnt Aruba te werken aan een herziening van de Landsverordening administratieve rechtspraak.

rechtstreeks belang. Het Hof speelt in de rechtspleging van zowel de landen van het Koninkrijk (Aruba, Curacao en Sint Maarten) als van de openbare lichamen een belangrijke rol. Het Hof spreekt recht in alle Caribische delen van het Koninkrijk. Aangenomen mag worden dat in de evaluatie van genoemde consensusrijkswet het functioneren van het Hof in de nieuwe constellatie centraal staat. Voor dat functioneren zijn specifieke onderdelen van de BES-wetgeving van belang. Te denken valt bijvoorbeeld aan het bestuursprocesrecht. Op dit moment geldt op de BES de Wet administratieve rechtspraak BES. Deze wet is materieel gezien een voortzetting van de vóór 10-10-10 geldende Antilliaanse landsverordening administratieve rechtspraak.⁴² Van belang is om de huidige ervaringen van het Hof en andere actoren die bij de rechtspraak betrokken zijn (OM, advocatuur) na de inwerkingtreding van de procesrechtelijke wetgeving na 10-10-10 in kaart te brengen. Met het oog op de nog te maken keuze voor de wetgeving is in het bijzonder van betekenis dat wordt nagegaan of als gevolg van Nederlandse wetgeving die reeds op 10-10-10 of daarna is ingevoerd – te denken valt aan bepaalde onderdelen of bepalingen van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering - er sprake is van divergentie van de wetgeving in de Caribische delen van het Koninkrijk en zo ja, in hoeverre die divergentie van invloed is op het functioneren van het Hof.

10. Samenvatting

Begrenzing evaluatie

Het staatsrechtelijke kader voor Caribisch Nederland en de bestuurlijke afspraken die aan dat kader en aan de nieuwe staatkundige structuur ten grondslag liggen, stellen grenzen aan de reikwijdte van de evaluatie; zij vormen voor de evaluatie een gegeven. Bij de evaluatie gaat het immers om een terugblik: wat is er bereikt? Zijn de verwachtingen uitgekomen? Hoe hebben de wetgeving, de afspraken, de procedures etc. gefunctioneerd? Het debat over een eventuele wijziging van de staatkundige verhoudingen is een afzonderlijk traject dat thuishoort in de politieke besluitvorming over de vraag: hoe nu verder?

Essentieel voor adequaat evaluatieonderzoek is dat de opdrachtgevers voorafgaand aan de evaluatie gezamenlijk een keuze maken over *wat* zij precies willen weten en *waarom*, dat wil zeggen met welk doel of met welke doelen de evaluatie plaatsvindt. Het oogmerk van de evaluatie bepaalt mede de reikwijdte en de inrichting daarvan.

Drie te onderscheiden thema's

Ziet de Afdeling het goed dan zijn er mede gelet op de reeds gemaakte afspraken globaal drie doelstellingen van de evaluatie te onderscheiden. Zij hangen samen met de thema's/vraagstukken die in de aanloop naar de evaluatie tot dusverre een rol hebben gespeeld. Het gaat om:

⁴² Kamerstukken II 2008/08, 31 959, nr. 3, blz. 88.

- De werking van de wetgeving; dit thema is mede van belang met het oog op de nog te maken keuze omtrent het al dan niet verder wettelijk integreren van de eilanden in de Nederlandse rechtsorde;
- De werking van de nieuwe bestuurlijke structuur; de vraag naar het functioneren van de openbare lichamen en de samenwerking tussen de openbare lichamen met het Rijk en de andere landen van het Koninkrijk. Hierop hebben ook de specifieke wettelijke evaluatieverplichtingen (WolBES en FinBES) betrekking.
- De gevolgen van de overgang naar de nieuwe staatkundige situatie voor de bevolking van de eilanden; wat zijn de concrete maatschappelijke effecten daarvan die in het dagelijkse leven merkbaar zijn? Met deze vraag hangt samen de vraag naar het voorzieningenniveau op de BES-eilanden.

Deze thema's zijn onderling sterk met elkaar verbonden maar dienen wel te worden onderscheiden. Zij betreffen verschillende domeinen die aansluiten bij de uiteenlopende perspectieven waarmee de evaluatie wordt benaderd. Gelet op de verschillende perspectieven waarmee vanuit het Europees deel van Nederland en vanuit de eilanden naar de na 10-10-10 ontstane verhoudingen wordt gekeken en gelet op de wettelijke verplichtingen en reeds bestaande afspraken en toezeggingen, ligt een combinatie van doelstellingen in de rede. Elk van de doelstellingen kent wel een eigen oriëntatie en vergt daarom een eigen onderzoek met een eigen opzet en methodiek. Langs deze weg is ook een goede afbakening mogelijk en wordt door een opsplitsing in afzonderlijke onderdelen het evaluatieonderzoek beter behapbaar. De onderlinge samenhang tussen de onderdelen dient te worden gewaarborgd door de evaluatiecommissie.

Inrichting evaluatieproces

De Afdeling acht het van groot belang dat, gezien de te verwachten omvang van het project, een onafhankelijke evaluatiecommissie wordt ingesteld. De evaluatiecommissie dient in nauw contact te staan met de opdrachtgever van de evaluatie.

Het verdient aanbeveling dat de evaluatiecommissie een onafhankelijke voorzitter kent die gezag heeft bij alle betrokken partijen. Om de slagkracht van de commissie te waarborgen zou de commissie bij voorkeur moeten bestaan uit maximaal 7 personen. Het ligt in de rede dat de commissie deskundigen bevat op de te onderzoeken deelterreinen uit zowel de wetenschap als de praktijk. Volgens de Afdeling is het bovendien van belang dat andere expertises in de commissie vertegenwoordigd zullen zijn, met name als het gaat om bestuurlijke ervaring met kleinschalig bestuur, kennis van de specifieke situatie op de eilanden, juridische kennis en methodologische expertise met het verrichten van (evaluatie)onderzoek. Van belang is tenslotte dat de commissie ondersteund wordt door een secretaris die tevens onderzoeksmanager kan zijn.

De evaluatiecommissie heeft in de verschillende fasen van de evaluatie verschillende taken die van elkaar onderscheiden moeten worden. Het betreft de volgende taken:

- De operationalisering van de doelstellingen en thema's van de te onderscheiden evaluaties en de uitwerking hiervan tot een concrete onderzoeksopzet;
- De ontwikkeling van criteria op grond waarvan de feitelijke bevindingen van de te onderscheiden onderzoeken kunnen worden beoordeeld;
- De selectie van de onafhankelijke onderzoekers die de deelonderzoeken zullen uitvoeren volgens een vooraf vastgestelde aanbestedingsprocedure;
- De begeleiding van de deelonderzoeken;
- De opstelling van het eindrapport van de evaluatie waarin verslag wordt gedaan van de resultaten van de deelonderzoeken en deze in onderlinge samenhang worden geanalyseerd.

Op basis van de evaluatie zou vervolgens politieke besluitvorming moeten plaatsvinden over wat met de verkregen resultaten wordt gedaan en welke maatregelen eventueel naar aanleiding van de resultaten moeten worden genomen.

De vice-president van de Raad van State,



Bijlage 1

Indicatoren uit de brief van de minister van BZK van 7 maart 2012, Kst. 2011/12, 31 954, D.

Goed bestuur (WOLBES)

Goed bestuur kenmerkt zich door een hoge mate van professionaliteit, integriteit, slagvaardigheid en controleerbaarheid. Belangenverstrengeling zou hierbij idealiter uitgesloten zijn. De volgende indicatoren dienen zich daarbij aan:

- Controlerende functie eilandsraad: aantal vergaderingen, gebruik passieve informatieplicht, openbaarheid vergaderingen, instellen rekenkamer;
- Uitvoerende functie bestuurscollege: aantal vergaderingen, voldoen aan actieve informatieplicht, voldoen aan passieve informatieplicht;
- Mate van scheiding tussen eilandsraad, bestuurscollege en ambtelijk apparaat: functioneren secretaris en griffier;
- Positie en bevoegdheden gezaghebber: voorzitter eilandsraad en college; training openbare orde en veiligheid; bestuurlijk toezicht;
- Positie Rijksvertegenwoordiger: bevordering samenwerking ministeries en openbare lichamen; bestuurlijk toezicht (toetsing besluiten openbare lichamen op behoorlijk bestuur);
- Kwaliteit bestuurders en eilandsraadsleden op bestuurlijk terrein;
- Kwaliteit en onafhankelijkheid ambtelijk apparaat: opleidingsniveau, integriteit.

Burgerbetrokkenheid (WOLBES)

De volgende indicatoren kunnen bij dit doel worden onderscheiden:

- Aandacht in de lokale media;
- Opkomst bij verkiezingen of eventuele referenda;
- Deelname aan inspraakprocedures;
- Verzoeken om informatie;
- Aantal bezwaarschriften en klachten;
- Frequentie raadsvergaderingen en mate van bijwonen door burgers.

Deugdelijke financiële huishouding (FINBES)

De FINBES is gericht op een deugdelijke financiële huishouding van de openbare lichamen. De volgende indicatoren dienen zich daarbij aan:

- Ordelijkheid financiële huishouding van de eilanden op basis van democratische besluitvorming;
- Totstandkoming en inrichting van de begroting en rekening van de openbare lichamen;
- Zorgvuldige omgang met besluiten met financiële gevolgen, waaronder deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen, vervreemden van bezittingen van een openbaar lichaam, alsmede handelingen betreffende geldleningen en liquiditeitstekorten;
- Volstaan controlerende en corrigerende taak van het College financieel toezicht ten aanzien van de beheersing van het begrotingsproces en het financieel beheer;
- Mate van gebruikmaking van de bevoegdheid van het openbaar lichaam tot oplegging van lokale eilandbelastingen;
- Kwaliteit bestuurders en eilandsraadsleden op financieel terrein;
- Kwaliteit ambtelijk apparaat: financiële administratie;
- Grootte en opzet BES-fonds: adequaatheid financiële middelen voor takenpakket;

- **Beleid/mogelijkheden van de eilanden om eigen inkomsten te genereren;**
- **Naleving artikel 87 FINBES door het Rijk: in kaart brengen financiële gevolgen beleidsvoornemens Rijk.**

Bijlage 2

Criteria ter toetsing van de constituties, de wetgeving en het 6 overheidsapparaat van de nieuwe entiteiten binnen het Koninkrijk, bijlage bij brief van 7 maart 2006 (V-RTC).

II. Overzicht van punten waarover consensus is bereikt

Criteria ten aanzien van de democratische besluitvorming

1. De wil van het volk zal de grondslag zijn van het gezag van de overheid. Deze wil zal tot uiting komen in directe, periodieke, vrije en geheime verkiezingen van de volksvertegenwoordiging en directe of getrapte verkiezing van de regering van de landen c.q. van de bestuurscolleges van de koninkrijkseilanden. De vergaderingen van de volksvertegenwoordigingen en in de regel ook die van hun commissies zijn openbaar, inclusief openbare en tijdige schriftelijke verslaglegging.
2. Gewaarborgd is dat de volksvertegenwoordiging de regering of het bestuurscollege kan controleren (o.a. vragenrecht, recht van interpellatie, budgetrecht, initiatiefrecht, onderzoeksbevoegdheden). De belangrijke algemeen verbindende voorschriften kunnen uitsluitend met de medewerking van de volksvertegenwoordiging worden vastgesteld.
3. De verworvenheden van de parlementaire democratie dienen ten minste te worden geconsolideerd en aangevuld met elementen van participatieve democratie, waardoor de burgers, al dan niet via de sociale partners en andere maatschappelijke groeperingen in de samenleving van de landen en de Koninkrijkseilanden, op meer directe wijze betrokken kunnen zijn bij de voorbereiding van belangrijke overheidsbeslissingen (bijvoorbeeld recht van petitie).
4. De vrijheid van vereniging (politieke partijen, inclusief waarborgen voor transparantie rondom de financiering), vergadering en betoging worden in wetgeving verankerd.

Criteria ten aanzien van de bestuurs- en besluitvormingsstructuur

5. Doorzichtigheid van de overheid is een kernelement van de moderne overheid. De doorzichtigheid van bestuurs- en besluitvormingsstructuur dient op de eerste plaats te blijken uit een overheidsorganisatie, waarin de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden op zowel politiek, bestuurlijk als op ambtelijk niveau vooraf helder zijn gedefinieerd. Een eventuele delegatie of mandatering geschieden op eenduidige en openbare wijze. In elk geval de voor de burger belastende besluiten of handelingen van de overheid moeten een grondslag vinden in een vooraf geschreven wettelijke regel.

6. Als uitgangspunten geldt het primaat van de politiek en het bestuur: de regering bepaalt het overheidsbeleid en is voor de kwaliteit van het bestuur politiek verantwoordelijk jegens de volksvertegenwoordiging.
7. De naar buiten werkende besluiten worden vastgelegd en actief en tijdig bekend gemaakt.
8. De openheid en openbaarheid van bestuur in de relatie tussen overheid en burgers moet zijn geregeld. Het recht op informatie vervat in overheidsdocumenten, wordt in algemeen verbindende voorschriften geregeld (vgl. de vigerende Landsverordening Openbaarheid van Bestuur).

Criteria ten aanzien van het bestrijden van corruptie

9. Het rapport "Konfiansa" wordt, voor zover dat nog niet is gebeurd, volledig gerealiseerd door de nieuwe entiteiten (waaronder de concept-landsverordening met betrekking tot de financial disclosure van bestuurders).
10. Er zijn regels voorhanden die het op periodieke basis houden van operational audits en integriteitsonderzoeken waarborgen.

Criteria ten aanzien van de respect voor de "rule of law"

11. Er zijn waarborgen voor een onafhankelijk en onpartijdig functionerende Rechterlijke Macht. Voor wat betreft onafhankelijkheid mochten onder meer goede regels zijn over benoeming (kroonbenoeming), ontslag (leden van de rechterlijke macht kunnen alleen worden ontslagen door een tot de rechterlijke macht behorend gerecht) en rechtspositie van rechters, alsmede de handhaving van de Hoge Raad als cassatierechter. De wetgevende macht noch de uitvoerende macht zijn bevoegd bij wijze van een concreet werkend bevel een rechterlijk ambt voor te schrijven hoe het dient te beslissen. Teneinde de onpartijdigheid in de rechtspraak te waarborgen worden regels gegeven omtrent wraking van en verschoning door rechters.
12. Er zijn waarborgen voor een slagvaardig en onafhankelijk functionerend Openbaar Ministerie. Voor wat betreft de onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie zijn er onder meer regels voor de benoeming van de Procureur-generaal door de Kroon. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de strafrechtsorde wordt in handen van een Procureur-generaal gelegd. De minister van Justitie kan aanwijzingen geven, welke de Procureur-generaal ter beoordeling aan het Hof kan voorleggen wegens strijd met het recht. De Procureur-generaal is verantwoordelijk verschuldigd aan de Minister van Justitie.

13. Waarborgen voor een adequaat functionerende (ten aanzien van integriteit, bedrijfsvoering, mobiliteit, werkperspectief personeel, huisvesting en informatiehuishouding) en sluitende rechtshandhavingketen die op de taak is toegesneden. Naast het Politiewezen, Gevangeniswezen en de Veiligheidsdienst vormen preventie en resocialisatie belangrijke onderdelen van die keten. Er zijn garanties voor een voldoende schaal van professionele kwaliteit en integriteit (zoals een geweldsinstructie). Er zijn eenduidige regels ten aanzien van het beheer en gezag van het Openbaar Ministerie en het Politiewezen. Het Openbaar Ministerie heeft het uitsluitend gezag over de opsporing. Helder moet zijn geregeld dat het beheer doelmatig wordt gevoerd.

14. Met eenvormigheid wordt primair beoogt het doelmatig functioneren van de beroepsinstanties HR en Hof te waarborgen. Het betreft het procesrecht. Voor wat betreft het gecodificeerd materieel recht en het notariaat wordt concordantie nagestreefd.

Aanbevolen wordt dat de procedures ter zake van de eenvormigheid worden vereenvoudigd.

15. Het legaliteitsbeginsel, inhoudende dat de overheid zich dient te houden aan het recht, moet zijn verankerd in de wetgeving, met inbegrip van de mogelijkheid dat het overheidshandelen ter toetsing aan de rechter kan worden voorgelegd.

16. Gewaarborgd wordt dat de overheid wordt gehouden aan de voor haar geldende geschreven en ongeschreven regels. Burgers hebben de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen gedragingen van de overheid, onder meer via interne procedures van klachtbehandeling. Burgers kunnen in elk geval bezwaar maken bij de (onafhankelijke) rechterlijke macht en zo mogelijk bij een onafhankelijke en deskundige klachtinstantie (ombudsman).

17. De nieuwe entiteiten moeten onder meer door (actieve) voorlichting het draagvlak voor de naleving van Algemeen verbindende regels in de samenleving vergroten door bij de rechtsgenoten het bewustzijn van plicht en verantwoordelijkheid op te wekken.

18. Een adequate wetgevingsprocedure en dito wetgevingskwaliteitsstelsel (hetgeen onder meer blijkt uit aanwijzingen voor de regelgeving) zijn voorwaarden voor een heldere en kwalitatief goede wetgeving die aan de eisen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voldoet, gecombineerd met goede voorlichting, toezicht op de naleving en bedreiging met

bestuursrechtelijke sancties werkt preventief. Gezien het belang van goede wetgeving in een democratische rechtsstaat dient elk van de nieuwe entiteiten in het overheidsapparaat een organisatie onderdeel op te nemen, dat zorgdraagt voor de technische voorbereiding van algemeen bindende regels. Daartoe dient elke nieuwe entiteit verzekerd te zijn van voldoende capaciteit aan wetgevingsjuristen.

19. De constituties van de nieuwe entiteiten die voor de status van autonoom land binnen het Koninkrijk hebben geopteerd dienen in verband met de eis van checks and balances bepalingen te bevatten inzake in elk geval de instelling, samenstelling en de bevoegdheden van een Raad van Advies, een Sociaal Economische Raad (of een daarmee vergelijkbaar orgaan), een Algemene Rekenkamer en een ombudsfunctie. De benoemingsprocedures verdienen in dit verband de speciale aandacht.

Criteria ten aanzien van de mensenrechten en de vrijheid van pers en meningsuiting.

20. In de constituties van de nieuwe entiteiten zullen in elk geval de fundamentele rechten en vrijheden worden opgenomen, zoals neergelegd in internationale verdragen, zoals de EVRM en de BUPO, die het Koninkrijk is aangegaan en medegelding hebben voor de Nederlandse Antillen, waarbij tevens de grondrechten in de Nederlandse Grondwet en de Arubaanse Staatsregeling in beginsel als paradigma zullen dienen.
21. Vrijheid van meningsuiting, waaronder mede wordt verstaan de persvrijheid, is een hoeksteen in het fundament van een democratische samenleving.

Criteria ten aanzien van het overheidsapparaat

22. Er zijn Het overheidsapparaat moet zijn toegesneden op de door haar te verrichten taken:
 - Alle entiteiten hebben een goede organisatieverordening, inclusief een wettelijke verankering van een systeem van functiebeschrijving, -waardering en -beoordeling op basis waarvan aanname, bevordering en ontslag plaatsvindt.
 - Er is een goed samenstel van personele instrumenten.
 - Er is een degelijk en effectief personeelsbeheer, adequate controlemechanismen (inclusief interne controle) en sancties .
 - Er zijn adequate regels op het terrein van corporate governance, in het bijzonder ten aanzien van overheidsnv's. Het overheidsapparaat maakt doelmatig gebruik van middelen.
 - Er zijn transparante procedures (bijvoorbeeld voor afgifte van vergunningen en paspoorten en inkoop en aanbestedingen).

- Er zijn adequate voorzieningen met betrekking tot inspectietaken.

Criteria ten aanzien van uitvoering internationale verplichtingen.

23. Er worden met de betrokken instanties van de entiteiten adequate voorzieningen getroffen met betrekking tot procedures en verantwoordelijkheden inzake het buitenlands beleid, onder verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken. Er dienen onder meer goede voorbereidingsprocedures gecreëerd te worden voor verdragen die mede zullen gelden voor de entiteiten en acties op het gebied van buitenlandse betrekkingen die de entiteiten raken.

Criteria ten aanzien van de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit en aanpak terrorisme

24. De entiteiten zetten de bestaande samenwerking op het terrein van de bestrijding grensoverschrijdende criminaliteit met inbegrip van de aanpak van het terrorisme voort.

Criteria ten aanzien van de financiën en continuïteit van bestuur (overgangscriteria)

25. Voor zowel de overgangssituatie als de nieuwe situatie geldt als algemeen criterium dat de handhaafbaarheid en de financiële haalbaarheid van de bestuurstaak op alle onderdelen moeten zijn gewaarborgd.
26. Er zal op koninkrijksniveau een wettelijke voorziening moeten worden getroffen om de nieuwe entiteiten met de wijzigingen van het Statuut in te laten stemmen en ook overigens in staat te stellen regelingen te treffen. Die rijkswet zal tevens procedurele voorschriften moeten bevatten. (Als voorbeeld kan hier dienen de rijkswet van 20 juni 1995, Stb. 370) houdende vaststelling van enige overgangsbepalingen in verband met het verkrijgen van de hoedanigheid van land in het Koninkrijk door Aruba.) Het is van belang dat een dergelijke rijkswet in werking dient te treden ruim voordat statuswijzigingen in werking treden.
27. De entiteiten die een status van land zullen verkrijgen, moeten beschikken over een grondwet waarin de belangrijkste elementen van het nieuwe staatsbestel en de grondrechten zijn vastgelegd. Voor de eilanden die directe banden ambiëren zal op het geëigende niveau, waarbij te denken valt aan het Statuut, eveneens de belangrijkste elementen van de nieuwe positie moeten worden vastgelegd. Verder zullen de nieuwe entiteiten de toekomstige bestuurlijke organisatie moeten bedenken en voorbereiden.
28. Als uitgangspunt voor de positie van ambtenaren kan worden genomen dat er als gevolg van het ontstaan van nieuwe entiteiten in beginsel naar wordt gestreefd dat geen enkele ambtenaar in de Nederlandse Antillen als overtollig zal worden aangemerkt. Zij krijgen de gelegenheid over te gaan in dienst van de nieuwe entiteiten. De nieuwe entiteiten nemen voor zover mogelijk alle op hun grondgebied werkzame landsambtenaren en eilandambtenaren over. Voor zover er toch sprake zal zijn van overtolligheid, zullen hiervoor voorzieningen moeten worden getroffen (sociaal plan).

Alle entiteiten in het Koninkrijk dragen er zorg voor dat op het geëigende niveau voorzieningen zijn getroffen die continuïteit van wetgeving en bestuur waarborgen; dit geldt eveneens met betrekking tot samenwerkingsvormen.

29. Bij rijkswet wordt een gebiedsafbakening tussen de nieuwe entiteiten in de Nederlandse Antillen tot stand gebracht.

Criteria ten aanzien van de financieel-economische regelingen

30. *financieel beheer*

Hoofdcriterium is dat de financiële huishouding op orde is en blijft. Dit impliceert dat in de aanloop naar de nieuwe entiteiten al naar deze situatie wordt toegewerkt. Het financieel beheer dient adequaat te zijn vormgegeven om een gezonde financiële startpositie van entiteiten te realiseren. De resultaten van de onderzoeksteams Financieel Beheer dienen na goedkeuring door de werkgroep AFP te worden geïmplementeerd. Deze kunnen leiden tot aanvullende criteria inzake het financieel beheer in aanloop naar de nieuwe staatkundige constellatie. De criteria bevatten in elk geval:

- Adequate begrotingsinfrastructuur: er is sprake van een begrotingsinfrastructuur gericht op het uitvoeren en verantwoorden van het proces, de organisatie en het tijdschema waarin de begroting tot stand komt.
- Functionele comptabele regelgeving: de leemtes in het financieel beheer worden geïnventariseerd met het oog op het functioneel vormgeven van de comptabiliteit
- Effectieve administratieve organisatie: er is sprake van een administratief systeem gericht op kwaliteitsgarantie en -controle van de financiële informatie.
- Tijdige, betrouwbare, volledige, integere, controleerbare, openbare en stuurbare financiële informatie: zowel wat betreft uitvoering als voorbereiding zijn dit algemene eisen.

31. *begrotingsnormering en schuldbeheer.*

Ter bevordering en handhaving van budgettaire discipline en evenwichtige financiële ontwikkelingen zal bij de voorbereiding, vaststelling en naleving van de begroting aan een aantal bij wet verankerde normen moeten worden voldaan. In dat kader worden hieronder de volgende criteria voorgesteld:

- Gewone dienst norm: de gewone dienst van de begroting dient in een begrotingsjaar in evenwicht te zijn. Lopende uitgaven moeten worden gedekt door lopende inkomsten, met dien verstande dat tijdelijke inkomstenfluctuaties als gevolg van seizoensinvloeden binnen een begrotingsjaar opgevangen kunnen worden door kastrekkingen op een voorschotrekking bij de Centrale Bank. Deze voorschotten moeten binnen het begrotingsjaar worden afgelost. De overheid mag

geen andere overtrekkingsfaciliteiten aanhouden, noch bij de Centrale Bank noch bij commerciële banken. N.B. een ramp worden beschouwd als een bijzondere situatie, die op dat moment een bijzondere beoordeling van deze norm vereist.

- Kasgeldnorm: het saldo op de voorschot rekening mag niet hoger zijn dan de 10% van de lopende begrotingsinkomsten (gewone dienst) van het voorgaande begrotingsjaar.
- Het voorkomen van nieuwe schuldopbouw middels een uitvoerbaar schuldsaneringsplan is tevens afhankelijk van:
 1. Vastgestelde schuldenmatrix
 2. Vastgestelde toedeling landsschuld
 3. Adequaar inzicht in de schuldenportefeuille.

32. Meerjarenbegrotingnorm: tegelijk met de indiening van de ontwerpbegroting dient een meerjarenraming voor de vier op het begrotingsjaar volgende jaren te worden opgemaakt. Hieruit zou onder andere de terugbetalingcapaciteit van leningen moeten blijken. Besluitvorming over begrotingen dient plaats te vinden in een meerjarig perspectief, hetgeen neerkomt op een verplichting van meerjarenbegrotingen die ook sluitend moeten zijn in lijn met het gestelde ten aanzien van de gewone en kapitaaldienst.

33. *Monetair beleid*

- monetaire stabiliteit: onder meer middels vaste wisselkoerskoppeling aan de Amerikaanse dollar.
- Adequaar toezicht op financiële markten.
- toepassing en naleving van internationale afspraken en richtlijnen (Basel-richtlijnen, IAIS, FATF, etc.)

34. *Interim financieel beleid Land*

Sluitende totale dienst met ingang van nieuwe staatkundige verhoudingen.

Dit impliceert dat er geen nieuwe schulden worden aangegaan.

- Geen nieuwe garanties en deelnemingen
- Geen nieuwe taken.
- Volledige, verantwoorde, doelmatige en doeltreffende boedelscheiding.
- Wijziging van de wet en regelgeving op het gebied van economie en
 - financiën gedurende de interim periode moet in overeenstemming gebeuren met de eilandgebieden.

35. *Financieel toezichtkader*

- Effectief toezicht op de naleving van de normen door middel van toetsing en sanctiemogelijkheden
- Een van regering en parlement van de entiteiten onafhankelijk toezichtorgaan
- Onafhankelijke Algemene Rekenkamer

Criteria Directe/ Nieuwe Banden

- 36. De huidige interne bestuursstructuur van de eilandgebieden blijft zo veel mogelijk gehandhaafd
- 37. In beginsel houden de eilanden de huidige taken en bevoegdheden
- 38. Er moet een heldere regeling komen voor de instanties, procedures en verantwoordelijkheden met betrekking tot het buitenlands- en defensiebeleid van het Koninkrijk onder verantwoordelijkheid van respectievelijk de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie (o.a. Kustwacht). Het ministerie van Defensie wenst één aanspreekpunt.
- 39. Er worden samenwerkingsbanden gecreëerd voor taken en bevoegdheden die door de Caribische Landen van het Koninkrijk, alsmede Bonaire, Saba en Sint Eustatius het meest efficiënt en met synergievoordelen worden uitgevoerd.
- 40. Voor de drie eilanden wordt hetzelfde bestuursmodel gehanteerd, maar er is wel enige variatie mogelijk in de bevoegdheidsverdeling.
- 41. Een huidige Landstaak wordt overgenomen door een eilandgebied indien het eiland de taak op een aanvaardbaar niveau kan uitvoeren. Dat wordt getoetst aan de volgende elementen:

Menskracht;
Financiële middelen;
Materiele middelen; Deskundigheid;
Duurzaamheid;
Rechtszekerheid;
Onderlinge consistentie wetgeving.

42. Er dient te worden voorzien in een effectieve vorm van hoger toezicht door Nederland op de besluiten van organen van de eilanden op een gezamenlijk nader in te vullen wijze.
43. Er wordt een voorziening getroffen tussen de eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen over de toegang tot publieke voorzieningen op basis van non-discriminatie.
44. De drie eilanden hebben ieder dezelfde relatie met de Europese Unie.