

Vergaderjaar 2021–2022

36 031 (R2161)

Regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

§ 1.1 Algemene strekking en doel

Dit voorstel van rijkswet strekt tot instelling van het *Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling* (hierna: het COHO), een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden dat tot doel heeft om de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten (hierna ook wel aangeduid als: de landen) ondersteuning te bieden bij het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie (artikel 3). Het COHO neemt geen wetgevende of bestuurlijke bevoegdheden van de regeringen, Ministers en de Staten van de landen over (artikel 4, tweede lid), maar kan wel consequenties verbinden aan het niet of niet voldoende naleven door de landen van de verplichtingen die op grond van dit voorstel op het land rusten. Gelet op de door het Statuut gewaarborgde autonomie van de landen binnen het Koninkrijk, meer in het bijzonder de constitutionele positie van de Staten en de regeringen, is het zaak om deze verplichtingen zo nauwkeurig mogelijk te definiëren.

Om dit te bewerkstelligen hanteert het voorstel een structuur van instrumenten op drie niveaus: landspakketten (artikel 5), uitvoeringsagenda's (artikel 6) en plannen van aanpak (artikel 26). In deze instrumenten worden de hervormingen uitgewerkt die elk van de landen met Nederland overeen zijn gekomen. Deze hervormingen slaan neer in projecten, programma's en maatregelen (artikel 4, eerste lid). De voortgang van het hervormingsprogramma is gekoppeld aan de financiële steun van Nederland aan de landen. Deze koppeling is een van de belangrijkste pijlers van het onderhavig voorstel. Nederland stelt belastinggeld ter beschikking en wil kunnen waarborgen dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten de afgesproken hervormingen doorvoeren en dat, met het oog op het welzijn van de bevolkingen van de landen, het doel van de wet behaald wordt.

De aan de voortgang van de hervormingen gekoppelde financiële steun van Nederland kan ofwel rechtstreeks aan de landen worden verstrekt ofwel via het COHO (artikel 22, eerste lid). De bewuste voortgang wordt beoordeeld in het kader van verschillende procedures en door verschillende institutionele actoren (artikel 22, tweede lid; artikel 26, derde lid; artikel 27, eerste lid). Zie nader over deze procedures paragraaf 3.3.2. Zij geschiedt voornamelijk aan de hand van afspraken over resultaten in de uitvoeringsagenda's.

§ 1.2 Achtergrond en context

De verspreiding van de infectieziekte COVID-19 – die in 2020 door de Wereldgezondheidsorganisatie werd bestempeld als pandemie – trof ook het Caribische deel van het Koninkrijk. De als gevolg van deze pandemie ontstane Coronacrisis heeft zeer diepgaande gevolgen voor de landen, welke gevolgen zich uitstrekken over vrijwel alle aspecten van de maatschappij. Niet alleen op medisch en sociaal maatschappelijk gebied, maar tevens op het economische en financiële vlak werden de landen hard geraakt, waarbij de inkomsten van de overheid uit de belangrijkste economische activiteit, het toerisme, zo goed als volledig wegvielen. De landen worden daardoor thans zodanig in (de continuïteit van) hun functioneren bedreigd, dat zij zonder steun niet in staat zijn om de economie en daarmee de maatschappij draaiende te houden.

Het feit dat de Coronacrisis de landen zo hard heeft kunnen raken en ontwrichten kan niet worden losgezien van de constatering dat de landen in de afgelopen decennia onvoldoende een weerbare economie hebben weten te realiseren. Tussen 2010 en 2019 groeide de economie van de landen nauwelijks. Ondertussen nam de schuldquote fors toe. De achterblijvende economische prestaties hebben naast incidentele en externe oorzaken een structureel karakter. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) constateert reeds jaren dat de starre arbeidsmarkt en het ongunstige ondernemersklimaat een belemmering vormen voor economische groei en dat de hoge staatsschuld en de kosten van de publieke sector, en met name de personeelskosten, een te zware financiële last vormen. Ook is sprake van onvoldoende aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, toenemende werkloosheid, hoge en oplopende zorgkosten en risico's in de financiële sector. Daarbij dient bovendien in het achterhoofd te worden gehouden dat de landen vanuit de relatie binnen het Koninkrijk een uitgangspositie hebben die de landen thans in staat stelt om leningen op de internationale financiële markten te financieren onder relatief zeer gunstige voorwaarden.

De Coronacrisis slaat een fors gat in de reeds kwetsbare verzwakte economie; er is sprake van 20 tot 25 procent krimp van de economie in 2020 en een schuldquote die stijgt tot ver boven het niveau dat voor «small island states» wenselijk en houdbaar wordt geacht.¹ Zonder hervormingen zal de economie in het beste geval na de Coronacrisis terugkeren op het lage groeipad van de afgelopen decennia. Realistischer is echter de verwachting dat sprake zal zijn van een lager groeipad, vanwege de opgelopen schuldenlast en hogere werkloosheid. Economische, financiële, sociale en institutionele hervormingen zijn dan ook nodig om de economie en de samenleving weerbaar en veerkrachtig te maken. De arbeidsmarkt moet bijvoorbeeld hervormd worden om de grote en groeiende groep werkzoekenden kansen te bieden. De mate waarin de werkloosheid als gevolg van de Coronacrisis verder zal oplopen, zal onder meer afhangen van de duur van de crisis en van de

¹ Zie, in opdracht van de Tweede Kamer, het rapport «Kleine eilanden Grote uitdagingen», van K. van Buiren en M. Gerritsen mmv L. Ernst, mei 2020, p. 4.

effectiviteit van de maatregelen die worden genomen gericht op behoud van werkgelegenheid en op versterking van de economische veerkracht door de landen.

Economische groei is afhankelijk van verschillende factoren. Een flexibele arbeidsmarkt draagt bij aan meer werkgelegenheid. Een aantrekkelijk ondernemersklimaat trekt investeerders aan, draagt bij aan werkgelegenheidsontwikkeling en versterkt de internationale concurrentiepositie van de landen. Een goed functionerende kapitaalmarkt zorgt ervoor dat kapitaal makkelijker de weg vindt naar rendabele investeringen en de bevordering van ondernemerschap. Al langer is bekend dat structurele hervormingen op deze gebieden noodzakelijk zijn, maar de uitvoering daarvan is over het algemeen achtergebleven. De sociaaleconomische en financiële situatie waarin de landen door de Coronacrisis terecht zijn gekomen, laat echter geen ruimte meer voor verder uitstel van deze structurele hervormingen.

Nederland geeft vanaf de start van de pandemie in tranches liquiditeitssteun aan de overheden van de landen in de vorm van zogenaamde «zachte» leningen (leningen tegen 0% rente en met een looptijd van twee jaar zonder aflossingen). Daarmee is geregeld dat de landen tijdens de Coronacrisis over voldoende liquiditeiten beschikten om noodzakelijke overheidstaken uit te kunnen voeren en steun te kunnen geven aan dat deel van de bevolking dat het zwaarst getroffen wordt en waar de nood het hoogst is. Tegelijkertijd heeft Nederland in een humanitair spoor via het Rode Kruis en lokale organisaties ondersteuning verleend aan de aller kwetsbaarste huishoudens.

Het verstrekken van liquiditeitssteun stelt de landen in staat om de noodzakelijke overheidstaken te kunnen blijven uitvoeren. Hierbij moet gedacht worden aan het garanderen van de openbare orde en veiligheid maar tevens aan het in stand houden van vitale processen als elektriciteit en watervoorziening etc. Met de inzet van het humanitaire spoor wordt voor de zwaarst getroffen en zo goed als mogelijk voorzien in de eerste levensbehoeften. Feitelijk betekent dit dat met deze verstrekte leningen een staatsbankroet van de landen op zeer korte termijn is voorkomen.

Aan de liquiditeitssteun zijn door Nederland medio 2020 voorwaarden gesteld gericht op structurele hervormingen, om de weerbaarheid van de landen duurzaam te versterken. De ervaringen sinds de staatkundige wijzigingen binnen het Koninkrijk in 2010 tonen aan dat de landen over het algemeen over onvoldoende draagkracht en capaciteit beschikken om de ingrijpende hervormingen eigenstandig door te voeren. Naast het feit dat de reeds bestaande kwetsbaarheid door de Coronacrisis omvangrijker en zichtbaarder is geworden dan zij al was, is deze als gevolg van de crisis ook zeer nijpend en urgent geworden. Dit maakt de noodzaak tot een onmiddellijke en structureel andere aanpak van deze wezenlijke problematiek groot en tevens rechtvaardigt zij die. Het COHO vormt een essentieel onderdeel van deze structureel andere aanpak. Daarom heeft Nederland de samenwerking en de oprichting van een entiteit, in een consensusrijkswet, vanaf het begin van de crisis aan de landen consequent als voorwaarde voor de verstrekking van liquiditeitssteun gesteld. Meer in algemene zin beschouwt Nederland de in 2020 en 2021 verstrekte liquiditeitssteun als een reeds wezenlijk onderdeel van de financiële inspanning waartoe het zich, bij het nakomen van hervormingsafspraken door de landen, ook in het kader van dit voorstel verplicht.

2. Kenmerken van het COHO

Het COHO vormt een bestuursorgaan met enkele bijzondere kenmerken. Bijzonder is allereerst de staatkundige context waarin het COHO zal opereren. Het COHO is een bestuursorgaan van het land Nederland, dat zijn taken en bevoegdheden voornamelijk zal uitoefenen ten aanzien van en in de drie Caribische landen van het Koninkrijk. Deze opzet heeft op zijn beurt weer gevolgen voor de grondslag van het COHO, diens rechtsvorm en samenstellings- en benoemingswijze. Alle vier kenmerken zullen hieronder afzonderlijk worden besproken.

§ 2.1 Staatkundige context

Het COHO wordt institutioneel vormgegeven als een bestuursorgaan van het land Nederland. Juridisch gesproken is het COHO dus geen Koninkrijksorgaan (zoals de Rijksministerraad) en ook geen gezamenlijk landsorgaan (zoals de Raad voor de rechtshandhaving). Deze institutionele keuze is ingegeven door het feit dat de organisatie en het programmabudget van het COHO volledig worden bekostigd vanuit Nederlandse middelen en Nederland in meer algemene zin de drijvende kracht achter het orgaan is. Wat doelstelling, taken en bevoegdheden betreft, is het COHO echter niet georiënteerd op Nederland, maar op Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De gevolgen van de instelling van het COHO voor de autonomie van deze landen dient zich op een aanvaardbare wijze te verhouden tot hun overheidsorganen en constitutionele recht. De dimensie van de democratische rechtsstaat is relevant voor de vormgeving van het COHO gelet op de uitgangspunten neergelegd in het Statuut voor het Koninkrijk.

Om recht te doen aan deze context is, zoals in de inleiding reeds naar voren is gebracht, om te beginnen van belang dat het COHO geen wetgevende of bestuurlijke bevoegdheden van de regeringen, Ministers en de Staten van de landen overneemt. Het COHO heeft als taak de landen te ondersteunen bij de uitvoering en ontwikkeling van hervormingen en hierop toezicht te houden, maar neemt deze uitvoering en ontwikkeling niet zelf ter hand. Dat doen de landen zelf. Een verderstreckende taakopvatting van het COHO zou onverenigbaar zijn met de Staatsregelingen van de landen, die niet voorzien in de opdracht van wetgevende en bestuurlijke maatregelen aan een orgaan van een ander land binnen het Koninkrijk. Ook het Statuut biedt geen grondslag voor een dergelijke zijwaartse delegatie van bevoegdheid. In het voorstel wordt dit erkend in artikel 4, tweede lid.

Behalve vanuit staatkundig perspectief verdient het ook vanuit ontwikkelingsperspectief de voorkeur dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten zelf de regie voeren over de hervormingen. Voor het welslagen van deze hervormingen is het essentieel dat de landen zich hiervan eigenaar kunnen tonen. Het voorstel is erop gericht dit uitgangspunt van eigenaarschap zoveel mogelijk te bevorderen. De structuur waarbinnen dit gebeurt komt uitgebreid aan de orde in paragraaf 3.1. Hier zij opgemerkt dat waar de bevoegdheden van het COHO en andere in het voorstel genoemde organen wel raken aan de autonomie van de landen, deze bevoegdheden noodzakelijk worden geacht om het doel van het voorstel te bereiken en zo zijn vormgegeven dat de impact op genoemde autonomie zo gering mogelijk is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de bevoegdheid van het COHO om plannen van aanpak van de landen goed te keuren (artikel 26, derde lid) en om subsidies te verstrekken (artikel 25d en 29 e.v.).

De bijzondere staatkundige context van het voorstel schijnt ook door in de institutionele relaties van het COHO. Als Nederlands bestuursorgaan valt het COHO onder de (stelsel)verantwoordelijkheid van een Nederlandse Minister. De activiteiten van het COHO zullen echter primair resoneren in de rechtsordes van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het is daarom zaak dat het voorstel aanknopingspunten biedt voor het ordentelijk blijven functioneren van deze rechtsordes. Om dit te bewerkstelligen creëert het voorstel verschillende overleg- en instemmingsverplichtingen voor het COHO en betrokken landsorganen (zie bijv. de artikelen 26, vierde lid, 27, tweede lid, en 29, eerste lid). Aldus wordt geborgd dat deze organen niet worden overvallen door beslissingen van het COHO en blijft de voor een parlementair stelsel wezenlijke informatiehuishouding op orde. In het verlengde hiervan bevat het voorstel een bepaling op grond waarvan de Staten van een land het COHO kan uitnodigen voor een bijeenkomst over de taakuitoefening door het COHO (artikel 7). Op deze manier kunnen de volksvertegenwoordigingen van de landen zich rechtstreeks tot het COHO wenden met vragen over de voortgang van het hervormingsprogramma en daarmee samenhangende zaken.

§ 2.2 Grondslag

Met dit voorstel van rijkswet wordt een nauwe samenwerking mogelijk gemaakt tussen Nederland en onderscheidenlijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het Statuut verschafft hiertoe de mogelijkheid in artikel 38. In deze bepaling is neergelegd dat Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten onderling regelingen kunnen treffen met betrekking tot autonome beleidsterreinen waarop zij willen samenwerken. Met zijn taken en bevoegdheden bestrijkt het COHO terreinen die tot de aangelegenheden van de landen behoren, zoals economie, arbeidsmarkt, zorg en rechtsstaat. Met de oprichting van het COHO wordt de samenwerking bestendigd, die reeds voor de totstandkoming van deze rijkswet op grond van landspakketten is begonnen, waarbij door Nederland hulp en bijstand wordt geboden bij de uitvoering van hervormingen door Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Een onderlinge regeling ex artikel 38 Statuut kan vormvrij zijn of worden gegoten in een rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur (artikel 38, tweede lid). In casu is de vorm van een rijkswet aangewezen, ook wel consensusrijkswet genoemd. De impact van de samenwerking raakt de autonomie van de landen dusdanig, dat het nodig is om de gekozen volksvertegenwoordigingen van de landen, de Staten, bij het besluitvormingsproces te betrekken. Dit gebeurt niet, of althans niet automatisch, bij een vormvrije onderlinge regeling of algemene maatregel van rijksbestuur. Voorts is nog van belang dat enkele onderdelen van het voorstel directe implicaties hebben voor het budgetrecht van de Staten. Ook hierom is de rechtsbasis van een consensusrijkswet vereist.

§ 2.3 Rechtsvorm

Het COHO is een bestuursorgaan dat zijn taken en bevoegdheden in grote mate zelfstandig uitoefent. Het vormt echter geen zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna ook wel aangeduid als: Kaderwet zbo's). Zoals hieronder nader zal worden toegelicht, kan dit allereerst worden verklaard door de mogelijkheid van sturing die in het voorstel voor Onze Minister, in overleg met Onze Ministers van Algemene Zaken van de landen, wordt gecreëerd (artikel 6, vierde lid). Deze sturingsmogelijkheid is niet verenigbaar met een integrale toepassing van de Kaderwet zbo's. In de tweede plaats speelt mee dat de argumentatie die ten grondslag ligt aan het zelfstandige karakter van het COHO niet volledig valt te herleiden tot de criteria die zijn

opgenomen in de Kaderwet zbo's. Gedeeltelijk is de ratio hierachter de in artikel 3, eerste lid, onder a, genoemde behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het COHO is expertise vereist op terreinen als economische ontwikkeling en financieel beheer. Naar verwachting draagt een zelfstandige positie daarnaast echter ook bij aan het creëren van draagvlak voor het COHO en zijn werkzaamheden onder de inwoners, overheidsorganen en (overheids)bedrijven in de landen. Het eigenstandige karakter van het COHO kan dus ook worden verklaard in het licht van de bijzondere (Caribische) context waarin het zal opereren.

Hoewel het COHO geen zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zbo's vormt, is ervoor gekozen in artikel 2, derde lid, van het voorstel wel verschillende artikelen uit deze wet van overeenkomstige toepassing te verklaren op het COHO. Deze praktijk is eerder gevolgd bij een ander Nederlands bestuursorgaan dat zijn grondslag in een rijkswet vindt: de Onderzoeksraad voor veiligheid. De gevolgde weg met betrekking tot de Kaderwet zbo's heeft geen gevolgen voor andere Nederlandse wetgeving of in Nederland geldende regelgeving. Tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald – zoals het geval is in artikel 32 van het voorstel – is die wetgeving gewoon van toepassing, nu het COHO een Nederlands bestuursorgaan betreft. Hierbij valt onder andere te denken aan de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene Verordening Gegevensbescherming, de Archiefwet en de Comptabiliteitswet.

De zelfstandigheid van zijn taken en bevoegdheden brengt mee dat het COHO in hiërarchisch opzicht niet ondergeschikt is aan de voor het stelsel van de wet verantwoordelijke bewindspersoon, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna ook wel aangeduid als: de Minister), of de Nederlandse regering. Mits het COHO bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden binnen de kaders blijft die in deze rijkswet en in de landspakketten worden gesteld, kan het COHO zelfstandig bepalen op welke wijze steun aan en toezicht op een overeengekomen hervorming het beste kan worden vormgegeven. Deze beoordelingsvrijheid wordt uiteraard begrensd door het eigenaarschap voor de hervormingsagenda van de landen zelf. Zo stelt het COHO een uitvoeringsagenda samen met de Minister van Algemene Zaken van een land vast en beschikt het ten aanzien van daarop gebaseerde plannen van aanpak slechts over een goedkeuringsbevoegdheid (artikel 26, eerste lid, resp. artikel 27, derde lid; zie uitgebreider hierover paragraaf 3.1). Overigens is het goed om te benadrukken dat genoemd eigenaarschap niet impliceert dat het COHO, bij de uitoefening van zijn ondersteuningstaak, wel tegenover de overheidsorganen van de landen in een ondergeschikte positie verkeert. De zelfstandigheid van het COHO werkt twee kanten op. Zolang het COHO binnen de grenzen van zijn bevoegdheden, van de bedoeling van de rijkswetgever en gemaakte afspraken blijft, is het ook richting betrokken landsorganen vrij om naar bevind van zaken te handelen.

Ter waarborging van de onafhankelijkheid van het COHO kan worden gewezen op verschillende bepalingen in het voorstel zelf en in de Kaderwet zbo's. Zo kunnen leden van het COHO alleen worden ontslagen op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in zijn persoon gelegen redenen, of wegens een in de wet omschreven incompatibiliteit (artikel 13). Ook staat de ambtelijke dienst van het COHO onder het gezag van het bestuur en wordt over de werkzaamheden door het personeel uitsluitend aan het COHO verantwoording afgelegd (artikel 16 Kaderwet zbo's). Tegelijkertijd kennen het voorstel en de Kaderwet zbo's ook enkele bepalingen en

procedures die de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het COHO van substantie voorzien en markeren. Te denken valt aan de mogelijkheid voor de Minister, in artikel 22 en 23 Kaderwet zbo's, om toezicht uit te oefenen op het COHO. De vernietigingsbevoegdheid uit artikel 22 Kaderwet wordt ingekaderd door de vernietigingsgronden «strijd met het recht» of «strijd met het algemeen belang» (overeenkomstig artikel 10:35 Awb). De eerste vernietigingsgrond spreekt voor zich en wordt voornamelijk ingekleurd door het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, dit voorstel van rijkswet en de relevante wetgeving voor Nederlandse bestuursorganen. In doctrine en jurisprudentie is uitgemaakt dat van toepassing van de grond «strijd met het algemeen belang» slechts sprake kan zijn als ultimum remedium, waarbij het tot vernietiging bevoegde orgaan gebonden is aan een zware motiveringsverplichting.² Dit geldt a fortiori voor de bevoegdheid als bedoeld in artikel 23 Kaderwet.

De mogelijkheid om het COHO bestuurlijk te controleren is om te beginnen van belang vanuit het oogpunt van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Het is niet wenselijk dat het COHO in volledige onafhankelijkheid van het Nederlandse bestuur kan opereren. Er is behoefte aan de uitoefening van democratische controle door de Staten-Generaal op het gevoerde bestuur. Deze mogelijkheid tot controle is des te meer belangrijk nu niet alleen de organisatie van het COHO volledig wordt bekostigd met Nederlands belastinggeld, maar ook financiële en andere middelen die het COHO bij de uitoefening van zijn taken zal verstrekken worden opgebracht door de Nederlandse burger. Het belang van «checks and balances» heeft ook een Caribische dimensie. Het COHO zal zich als gezegd begeven op terreinen die onder de autonomie van de landen vallen en die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de samenleving. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat het COHO niet treedt buiten de juridische grenzen die hem in het voorstel en de landspakketten gesteld worden en dat het COHO handelt met het nodige inzicht in de doelstelling van de samenwerking die de landen aangaan. Dit voorstel en deze landspakketten vormen immers het democratische fundament voor het handelen van het COHO. Is een land desalniettemin van mening dat het COHO genoemde grenzen te buiten gaat, dan staat normaal gesproken voor de Minister van Algemene Zaken van het bewuste land rechtsbescherming open bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (zie hierover nader paragraaf 4 van de toelichting). Maar in voorkomende gevallen kan er ook voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verantwoordelijkheid liggen om een bevoegdheidsoverschrijding van het COHO te herstellen. Het verdient aanbeveling dat de betrokken overheidsorganen zich in een dergelijke situatie tijdig richten tot het COHO en/of de Minister.

In een specifiek geval, namelijk in aanloop naar de vaststelling van een uitvoeringsagenda, krijgt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook de beschikking over een aanwijzingsbevoegdheid om te interveniëren bij een dreigende bevoegdheidsoverschrijding van het COHO. Deze bevoegdheid is neergelegd in artikel 6, vierde lid, en kan worden ingezet als de Minister van oordeel is dat de inbreng van het COHO ten aanzien van een vast te stellen uitvoeringsagenda niet, onvoldoende of onjuist uitvoering geeft aan de afspraken die door de Nederlandse regering met de regeringen van elk van de Caribische landen zijn overeengekomen in de landspakketten. De bevoegdheid dient er dus toe om te verzekeren dat het COHO het legaliteitsbeginsel in acht neemt en is niet bedoeld om het COHO een beleidsinhoudelijke richting op te dringen. Dat zou haaks staan op de zelfstandigheid waarmee het COHO

² Zie vooral ABRvS, 22 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI1842.

zijn taken en bevoegdheid uitoefent. Sowieso is het wenselijk dat terughoudend door de Minister wordt omgegaan met de aanwijzingsbevoegdheid. Aangezien de betreffende bevoegdheid ertoe strekt de afspraken in de landspakketten bewaken, verplicht artikel 6, vierde lid, de Minister over een aanwijzing overleg te voeren met de Minister van Algemene Zaken van het land dat het aangaat.

§ 2.4 Samenstelling en benoeming

Een vierde bijzondere trek van het COHO vormt de wijze waarop het orgaan wordt samengesteld en de leden worden benoemd. Weliswaar is het COHO een bestuursorgaan naar Nederlands recht, in de wijze waarop het wordt samengesteld en de leden worden benoemd is nadrukkelijk rekening gehouden met de staatkundige context waarin het COHO zal opereren. Op het COHO zit behalve een Nederlands stempel ook een Caribisch stempel. Dit komt het draagvlak voor het COHO in de landen ten goede en draagt ertoe bij dat de landen zich eigenaar kunnen tonen van de activiteiten die het COHO in de landen gaan verrichten. Het gemengd Nederlands-Caribische stempel op de samenstelling en benoeming van het COHO is in verschillende aspecten van het proces dat hiertoe is ingericht zichtbaar. Deze aspecten worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

Benoemingscriteria

De samenstelling en benoeming van het COHO zijn geregeld in de artikelen 9 en 10 van het voorstel. In artikel 9, eerste lid, wordt bepaald dat het COHO bestaat uit drie leden, onder wie een voorzitter. Deze leden worden benoemd voor een periode van drie jaar en kunnen eenmaal voor eenzelfde periode worden herbenoemd. Benoeming van de leden, zo volgt uit het tweede lid van artikel 9, vindt plaats op grond van deskundigheid, maatschappelijke kennis en ervaring. Deze criteria krijgen in hetzelfde artikellid een inkleuring, doordat wordt voorgeschreven dat ten minste twee leden van het COHO, waaronder de voorzitter, aantoonbare affiniteit hebben met het Caribisch deel van het Koninkrijk. Aldus vereist het voorstel dat de genoemde criteria van deskundigheid, kennis en ervaring, waar het deze twee leden betreft, kunnen worden gerelateerd aan dit deel van het Koninkrijk. Een kandidaat voor een van deze twee posities in het COHO zal bijvoorbeeld moeten kunnen aantonen dat hij deskundig is ter zake van de economie van de Caribische landen of kennis en ervaring heeft ten aanzien van de cultuur, maatschappij en politiek van dit gebied. Vanzelfsprekend aangevuld met kennis van voor de opdracht van het COHO relevante onderwerpen. Dergelijke deskundigheid, kennis en ervaring kunnen voortkomen uit het feit dat een kandidaat wortels heeft in het Caribisch deel van het Koninkrijk of hier woonachtig is. Zij kunnen ook blijken uit het feit dat iemand gedurende een langere periode in dit deel van het Koninkrijk heeft gewerkt in een voor het COHO relevante sector of vanuit een functie intensief betrokken is geweest bij dit deel van het Koninkrijk.

Het vereiste van aantoonbare affiniteit geldt als gezegd voor ten minste twee leden van het COHO, waaronder de voorzitter. Dit betekent dat één persoon in het COHO kan worden benoemd die weliswaar beschikt over deskundigheid, maatschappelijke kennis en ervaring, maar deze kwaliteiten niet of slechts gedeeltelijk in verband kan brengen met het Caribisch deel van het Koninkrijk. Dit hoeft geen onoverkomelijk obstakel te zijn. Iemand die bijvoorbeeld ruime expertise heeft op het gebied van economische ontwikkeling of met overheidshervormingen kan een welkome aanvulling zijn voor het COHO.

De bovenbeschreven benoemingscriteria vormen de basis voor de profielschets die bij een vacature in het COHO wordt opgesteld. Artikel 9, derde lid, regelt dat deze profielschets wordt opgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de Ministers van Algemene Zaken van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Er moet ten aanzien van elke profielschets die wordt opgesteld dus consensus worden bereikt onder de vier bewindspersonen. Deze consensus eis mag niet tot onredelijke vertraging leiden. Het COHO moet immers kunnen functioneren. Daarom bepaalt het derde lid van artikel 9 dat er binnen drie weken na het vrijkomen van een vacature consensus moet zijn bereikt over een profielschets. Slagen de betreffende bewindspersonen hier niet in, dan vindt de besluitvorming over de profielschets plaats in de Rijksministerraad.

Benoemingsprocedure

Ook in de procedure van benoeming is op meerdere plaatsen een balans gezocht tussen Nederlandse en Caribische betrokkenheid en zeggenschap. Dit komt allereerst tot uiting in het feit dat de benoeming geschiedt bij koninklijk besluit, na besluitvorming in de Rijksministerraad (artikel 9, derde lid). Hierin zijn alle landen van het Koninkrijk vertegenwoordigd. De voordracht voor een benoeming wordt gedaan door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze voordracht is evenwel procedureel ingekaderd. Bovendien differentieert het voorstel waar het deze procedurele inkadering betreft. Aan de voordracht van twee leden van het COHO, onder wie de voorzitter, gaat een procedure vooraf waarin Nederland het voortouw heeft maar de Caribische landen een beslissende stem hebben (artikel 9, vierde lid, onder a). Aan de voordracht van een derde lid gaat een procedure vooraf waarin juist de Caribische landen het voortouw hebben maar Nederland een beslissende stem heeft (artikel 9, vierde lid, onder b).

Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn in beide gevallen vertegenwoordigd in een benoemingsadviescommissie (artikel 10). Deze commissie wordt samengesteld wanneer moet worden voorzien in een of meerdere vacatures bij het COHO en bestaat uit drie leden, aan te stellen door de Ministers van Algemene Zaken van de landen, in overeenstemming met het gevoelen van de raden van Ministers van de landen. De benoemingsadviescommissie heeft een adviestaak die tweeledig is. Wordt voor een te benoemen lid de procedure gevolgd, bedoeld in artikel 9, vierde lid, onder a, dan brengt de benoemingsadviescommissie een bindend advies uit aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, naar aanleiding van een selectie van meerdere benoembare kandidaten die in een eerdere fase door genoemde Minister zijn geselecteerd. Wordt daarentegen voor een te benoemen lid de procedure gevolgd, bedoeld in artikel 9, vierde lid, onder b, dan treedt de benoemingsadviescommissie op als selectiecommissie en is het de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die een keuze maakt uit een selectie van meerdere benoembare kandidaten.

Beide subprocedures hebben met elkaar gemeen dat de selectie van te benoemen leden start met een open werving door een wervingsbureau (artikel 9, vijfde lid). Hierin wijkt de benoemingsprocedure voor leden van het COHO af van procedures voor leden van andere organen die opereren in de context van het Koninkrijk. Het voorstel wil op deze manier waarborgen dat benoemingen niet tot stand komen op grond van (partij)politieke voorkeur, maar zuiver en alleen op basis van de in artikel 9, tweede lid, voorgeschreven benoemingscriteria. Gelet op de aard van de taken van het COHO en de zelfstandige positie die het inneemt ten aanzien van de besturen aan beide kanten van de oceaan, wordt dit

onontbeerlijk gevonden. Het bureau dat een open werving uitvoert voor het COHO wordt aangetrokken door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, na overleg met de Ministers van Algemene Zaken van de Caribische landen.

3. Werkwijze

§ 3.1 Landspakket, uitvoeringsagenda en plannen van aanpak

In het kader van de verstrekking van liquiditeitssteun heeft Nederland vanaf juli 2020 met Aruba, Curaçao en Sint Maarten een reeks van overeenkomsten gesloten over noodzakelijke hervormingen. De overeengekomen projecten, programma's en maatregelen zijn op hoofdlijnen uitgewerkt in een landspakket, waarin enerzijds structurele hervormingen centraal staan en anderzijds concrete maatregelen zijn opgenomen die de benodigde hervormingen ondersteunen. De uitvoering en ontwikkeling hiervan zal het COHO ondersteunen en monitoren. De landspakketten zijn als onderlinge regeling tussen Nederland en het betreffende land gesloten op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut.

De in het landspakket opgenomen beoogde structurele hervormingen en concrete maatregelen hebben tot doel de economie weerbaar en veerkrachtig te maken, de overheidsfinanciën weer gezond te maken, de sociale zekerheid, de zorg en het onderwijs te verbeteren en de rechtsstaat te versterken. Hoewel de landspakketten voor de verschillende landen dezelfde thema's en veelal ook dezelfde maatregelen kennen, zijn ze niet volledig identiek. Elk land kent immers een eigen situatie met een eigen ontwikkeling, cultuur en economische structuur.

Het landspakket vormt een samenhangend programma. Hoewel prioritering in de uitvoering gewenst c.q. noodzakelijk is en er verschillen zitten in omvang van effecten van maatregelen, is een integrale aanpak noodzakelijk om het hoofd te kunnen bieden aan de verstrekende gevolgen van reeds langer bestaande problematiek die door de Coronacrisis meer zichtbaar is geworden. Integrale uitvoering van het programma is ook van belang teneinde gebalanceerde sociaaleconomische effecten te realiseren. Hervorming van de arbeidsmarkt bijvoorbeeld dient in samenhang te worden gezien en uitgevoerd met hervorming van de sociale zekerheid, verbeteringen in het onderwijs, het aanpakken van de armoede-problematiek en het aanpakken van de informele economie. Macro-economische doorrekeningen (bijvoorbeeld door Internationaal Monetair fonds of de Centrale Banken) borgen dat steeds de juiste samenhang gerealiseerd wordt.

De landspakketten zijn ook voor de opvolgende regeringen van de landen leidend voor het overheidsbeleid. Voor veel van de in het landspakket genoemde hervormingen geldt dat helder is waarom ze noodzakelijk zijn en wat de beoogde doelstellingen zijn, maar daarbij kan nog wel aanvullende verkenning dan wel uitwerking nodig zijn om de problematiek, oplossingsrichtingen, samenhang en gewenste aanpak goed scherp te krijgen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is als coördinerend departement gestart met deze onderzoeken, samen met de landen en relevante andere departementen in Nederland. Dit gebeurt vooruitlopend op de instelling van het COHO. Hierbij wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van reeds gedane studies. Na instelling zal het COHO deze werkzaamheden, wederom samen met de landen en de relevante departementen in Nederland, overnemen en voortzetten.

Verdere concretisering en prioritering van het landspakket worden gedurende de looptijd hiervan periodiek aangebracht in uitvoeringsagenda's en plannen van aanpak. De uitvoeringsagenda's worden door het COHO (en vooruitlopend daarop de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en de Minister-President van ieder land gezamenlijk periodiek vastgesteld. Dit gebeurt voor elk land afzonderlijk, waarbij indien nodig voor vergelijkbare maatregelen per land uiteenlopende afspraken worden gemaakt die recht doen aan de lokale vraagstukken en context. De landen kunnen de uitvoeringsagenda's weer uitwerken in zogenaamde plannen van aanpak. Een plan van aanpak behoeft de goedkeuring van het COHO (artikel 26, derde lid; zie nader paragraaf 3.3.2). In een plan van aanpak dienen de kaders te worden gerespecteerd die in het landspakket en de uitvoeringsagenda zijn neergelegd. Men treft er een concrete uitwerking aan van de verschillende projecten, programma's en maatregelen in mijlpalen, kritische prestatie-indicatoren, begroting en een risicoparagraaf. Ook afspraken over hoe de samenwerking tussen de landen op betreffende maatregelen precies wordt vormgegeven en welke ondersteuning vanuit Nederland wordt geleverd, worden vastgelegd in het plan van aanpak.

§ 3.2 Hervormen en investeren, de thema's uit de landspakketten

Economische, financiële, sociale en institutionele hervormingen zijn nodig om de landen weerbaar en veerkrachtig te maken. De situatie waarin de landen nu terecht zijn gekomen geeft geen ruimte meer voor verder uitstel. De kosten van de overheid moeten fors omlaag zodat de belastingdruk kan worden gereduceerd om investeringen en binnenlandse consumptie te stimuleren. Arbeidsmarkten moeten hervormd worden om de grote en groeiende groep outsiders op de arbeidsmarkt kansen te bieden. Een flexibele arbeidsmarkt draagt bij aan meer werkgelegenheid. Een goed functionerende kapitaalmarkt zorgt ervoor dat kapitaal makkelijker de weg vindt naar rendabele investeringen. Een aantrekkelijk ondernemersklimaat trekt investeerders aan, draagt bij aan werkgelegenheidsontwikkeling en versterkt de internationale concurrentiepositie van de landen. In deze landspakketten staan de benodigde structurele hervormingen centraal. Dit wordt uitgewerkt in acht thema's.

De acht thema's zijn voor alle landen gelijk, de nadere invulling en afspraken binnen de thema's is afhankelijk van de behoefte van het land. Elk land heeft zijn eigen specifieke cultuur en ontwikkelingen, deze komen tot uitdrukking in de op maat gesneden afspraken in de uitvoeringsagenda. De landen stellen zelf plannen van aanpak vast, toegesneden op de eigen specifieke situatie en behoeften en voeren deze zelf uit. Hiermee wordt recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de landen en worden de landen in staat gesteld hun implementatiekracht te versterken.

A. Financieel beheer

Door verschillende instanties en in het bijzonder het College financieel toezicht is de afgelopen jaren geweest op de noodzaak van een deugdelijk (evenwichtig) begrotingsbeleid en verbeteringen in het begrotings- en financieel beheer, hetgeen helaas niet of onvoldoende tot verbeteringen heeft geleid. Hierdoor zijn de landen onvoldoende bestand tegen financiële tegenslagen. Daarnaast is er tot op heden geen sprake van een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekeningen waardoor er een grote onzekerheid is over de betrouwbaarheid van de overheidsboekhouding en rechtmatigheid van de uitgaven. Ook is er in sommige landen een aanzienlijke achterstand ten aanzien van de vaststelling van jaarrekeningen van voorgaande jaren. Dit heeft ook zijn weerslag op het financieel-economisch beleid als geheel. De landen hebben het afgelopen

decennium de schuldquote fors zien stijgen, tot (ver) boven het niveau dat wenselijk of houdbaar wordt geacht.

De hervormingen en maatregelen met betrekking tot het financieel beheer hebben tot doel:

- het verdergaand beheersen en op orde krijgen van het financieel beheer vanuit de noodzaak om als overheid «in control» te zijn en het parlement haar controlerende taak te kunnen laten uitvoeren.

B. Kosten en effectiviteit publieke sector

De kosten van de publieke sector van de landen zijn hoog, ook in Caribisch perspectief, zoals het IMF constateert. Dit wordt in belangrijke mate bepaald door de hoge loonkosten (public wage bill) en de omvang van overheidsonderdelen. De maatregelen hebben tot doel de public wage bill in lijn te brengen met het Caribisch gemiddelde, rekening houdend met land specifieke factoren. De kwaliteit van de publieke dienstverlening is vaak onvoldoende en de uitvoeringskracht is beperkt. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij de belastingdienst (lage compliance), vergunningverlenende diensten (red tape) en terrein-verlenende diensten (onjuiste pricing).

De hervormingen en maatregelen met betrekking tot kosten en effectiviteit van de publieke sector hebben tot doel:

- de doelmatigheid van de publieke sector te verhogen door een verlaging van de public wage bill tot (in lijn met het Caribisch gemiddelde) en het terugdringen van de kosten van de publieke sector in algemene zin;
- het verhogen van de kwaliteit en de effectiviteit (inclusief uitvoeringskracht) van de publieke sector.

C. Belastingen

De landen hebben te kampen met te lage naleving van belastingverplichtingen en -wetgeving, uitvoeringsproblemen bij de belastingdienst en met een ongelijke verdeling van inkomens (onvoldoende herverdeling). Voor de ontwikkeling van de landen is de realisatie van een robuust belastingstelsel noodzakelijk, met passende economische prikkels, waarin de versturende werking van belastingen beperkt is, en dat goed uitvoerbaar is.

De hervormingen en maatregelen met betrekking tot de belastingen hebben tot doel:

- het herinrichten van een robuust belastingstelsel met een brede grondslag, dat bijdraagt aan een eerlijke(re) verdeling van het inkomen, stimulering van de economie en uitvoerbaarheid en controleerbaarheid door de Belastingdienst;
- het realiseren van een adequaat ingerichte belastingdienst.

D. Financiële sector

Een stabiele financiële sector die zijn rol ter ondersteuning van de reële economie op een goede manier kan vervullen is noodzakelijk. De financiële sector draagt zorg voor de levering van essentiële voorzieningen zoals sparen, betalen, verzekeren en kredietverlening. Een niet goed functionerende financiële sector daarentegen vormt een groot risico voor economie, overheidsfinanciën en belastingbetaler.

Recente problemen in de financiële sector op met name Curaçao hebben geleid tot behoefte aan hervorming. Een doorlichting van de financiële sector van een land kan duidelijk maken of zij de rol ter ondersteuning van de reële economie in voldoende mate vervult of kan vervullen.

De eventuele hervormingen en maatregelen met betrekking tot de financiële sector hebben tot doel:

- het realiseren van een stabiele financiële sector die zijn rol ter ondersteuning van de reële economie op een goede manier kan vervullen;
- het realiseren van een passende wijze van regulering van de financiële sector, waarbij adequaat toezicht wordt gehouden op de naleving;
- het realiseren van een toezichthouder die tijdig en daadkrachtig optreedt bij problemen bij financiële ondernemingen.

E. Economische hervormingen

Het IMF, onderzoeksrapporten van verschillende instituten, het C(A)ft, en maatschappelijke organisaties in de landen wijzen reeds lang en indringend op de noodzaak tot economische hervormingen. De starre arbeidsmarkt, het ongunstige ondernemersklimaat en beperkte mededinging vormen structurele belemmeringen voor economische groei. De socialezekerheidsstelsels bevatten noch de prikkels die nodig zijn om arbeidsdeelname te stimuleren, noch de zekerheden om sociale problemen te beheersen. De socialezekerheidsstelsels worden daarnaast (op termijn) onbetaalbaar. Deze belemmeringen dienen weggenomen te worden, zodat het economisch potentieel beter benut kan worden en een adequaat sociaal vangnet kan worden opgebouwd en in stand kan worden gehouden.

De hervormingen en maatregelen met betrekking tot de economische hervormingen hebben tot doel:

- het realiseren van een weerbare, dynamische en veerkrachtige economie;
- het realiseren van een robuust en betaalbaar sociaal zekerheidsstelsel, dat de prikkels op de juiste plek legt.

F. Zorg

De COVID-19 crisis heeft de tekortkomingen en gebreken in het zorgstelsel, die reeds langer bestaan, pijnlijk zichtbaar gemaakt. Om goed uit de COVID-19 crisis te komen is het essentieel dat continuïteit van acute zorg – en daarmee goede ziekenhuiszorg – is gegarandeerd. Ook voor het weer aantrekken van de toeristensector is dit van groot belang. Een duurzaam, betaalbaar en toegankelijk zorgstelsel draagt zo bij aan het versterken van de economische weerbaarheid.

Het is gewenst dat de ziekenhuizen in de landen binnen het Koninkrijk (en Caribisch Nederland) samenwerken om het aanbod, de kwaliteit en de doelmatigheid van de zorg te vergroten. Ten einde deze samenwerking (financieel) te bestendigen is daarnaast een structurele hervorming (besparingen en investeringen) van het zorgstelsel noodzakelijk.

De hervormingen en maatregelen met betrekking tot de zorg hebben tot doel:

- het beheersen en beheersbaar houden van COVID-19;
- het borgen van de continuïteit van de acute zorg;
- het efficiënt inrichten van de zorg en het realiseren van een robuust en betaalbaar zorgstelsel.

G. Onderwijs

Goed onderwijs vormt de basis voor een goed leefklimaat met kansen voor iedereen (waardoor mensen in het land blijven, ernaartoe terugkeren of ernaartoe verhuizen) en draagt daarmee bij aan de sociaaleconomische ontwikkeling, groei en diversificatie. De zelfstandigheid en zelfredzaamheid van veel schoolverlaters blijft echter achter. Dit uit zich bijvoorbeeld in de hoge uitval van de vele jongeren die kiezen voor een vervolgstudie in Nederland of andere landen. Er is geen constante kwaliteit van schoolleiding en onderwijsgeveden en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt laat te wensen over, waardoor het arbeidspotentieel niet ten volle wordt benut. Er lijkt sprake van verouderde onderwijsmethoden, beperkte beschikbaarheid van moderne leermiddelen en weinig budgetruimte voor hervormingen en training.

Van belang is dat de overheden van de landen, alsook de overige stakeholders, een gedeeld beeld hebben van de problematiek en de daarop gerichte aanpak. Onderdeel van die aanpak moet zijn: investering in professionalisering van schoolbesturen, schoolleiding, leraren en in leermiddelen (en mogelijk ook onderwijshuisvesting) en een inhaalslag van onderliggende wetgeving.

De hervormingen en maatregelen met betrekking tot onderwijs hebben tot doel:

- het realiseren van een basiskwaliteit van onderwijs;
- het realiseren van een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- het realiseren van goede doorstroom tussen stelsels van onderwijs (al dan niet in Europees Nederland).

H. Versterken rechtsstaat

Een rechtsstaat normeert gedrag, legitimeert overheidsoptreden en waarborgt (grond)rechten en vrijheden. Een functionerende rechtsstaat is een randvoorwaarde voor economische ontwikkeling. Met betrouwbaar, lerend en integer bestuur wordt maatschappelijk vertrouwen gestimuleerd en dat leidt tot minder transactiekosten, meer investeringen, meer innovatie en minder ondoelmatige onttrekking van middelen aan de economie.

De landen zijn, vanwege hun geografische locatie en hun omvang kwetsbaar voor grensoverschrijdende criminaliteit, zoals drugssmokkel, mensenhandel- en mensensmokkel, wapenhandel en witwassen. Deze kwetsbaarheid kan een serieuze bedreiging vormen voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat, met alle gevolgen van dien voor de samenleving, het investeringsklimaat en het aanzien van het Koninkrijk in de wereld. De bestrijding hiervan vergt een meer intensieve samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk dan wat tot nu toe het geval is geweest.

Hoewel de landen zelf verantwoordelijk zijn voor de rechtsstaat en de rechtshandhavingdiensten, en er ook sinds de ontmanteling van de Nederlandse Antillen nauwer tussen de vier landen van het Koninkrijk wordt samengewerkt, zijn ze (nog) onvoldoende toegerust om deze internationale en lokale uitdagingen het hoofd te bieden op een wijze die recht doet aan het begrip «human security».³ Organisaties in de keten zijn veelal geplaagd door gebrek aan middelen, capaciteit en voldoende (gekwalificeerd) personeel.

³ Kamerstukken II, 2020–21, 35 570 IV, nr. 34.

De hervormingen en maatregelen met betrekking tot de rechtsstaat hebben tot doel: een bijdrage te leveren aan de versterking van de rechtsstaat, door in ieder geval in te zetten op het versterken van het grenstoezicht, de aanpak van financieel-economische criminaliteit, het verbeteren van het detentiewezen en het bij consensusrijkswet harmoniseren van de bescherming van persoonsgegevens.

§ 3.3 Taken en bevoegdheden

Het COHO heeft twee taken: het ondersteunen van de ontwikkeling en uitvoering van hervormingen door de organen van de Landen en het toezicht op de voortgang van deze hervormingen (artikel 4). In het houden van toezicht staat het COHO niet alleen. Ook de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Rijksministerraad en het College (Aruba) financieel toezicht vervullen een taak in dit verband. Aan de genoemde taken worden in hoofdstuk 3 en 4 van het voorstel van rijkswet verschillende bevoegdheden gekoppeld.

Om de onafhankelijke oordeelsvorming in het toezicht te waarborgen, zullen de toezichtstaken van het COHO organisatorisch en functioneel gescheiden worden van de uitvoerende taken. Binnen de ambtelijke dienst van het COHO wordt een aparte afdeling Toezicht opgericht voor de toezichthoudende taken en een aparte Afdeling Landen, die zich bezighoudt met de ontwikkeling en uitvoering van de hervormingsmaatregelen. Beide afdelingen mogen het bestuur van het COHO gevraagd en ongevraagd adviseren.

§ 3.3.1 Ondersteuning hervormingen door het COHO

Om de hervormingsmaatregelen van de landen op adequate wijze te ondersteunen is aan het COHO een aantal bevoegdheden toegekend. Het COHO is ter ondersteuning van projecten en maatregelen bevoegd om direct of indirect financiële middelen te verstrekken, deskundigheid en uitvoeringscapaciteit ter beschikking te stellen, de overheid en overheidsbedrijven door te lichten en subsidies te verlenen (artikel 25, a tot en met d). Hieruit volgt dat ondersteuning in verschillende vormen kan plaatsvinden. De betreffende bevoegdheden hebben een begrensd karakter. Het COHO kan deze bevoegdheden slechts uitoefenen als dit in een uitvoeringsagenda of plan van aanpak is bepaald. Een land dient er, via de Minister van Algemene Zaken respectievelijk het betrokken overheidsorgaan- of bedrijf, derhalve mee akkoord te gaan dat het COHO een bevoegdheid kan aanwenden ten aanzien van een bepaald project of programma of een bepaalde maatregel. Is dit akkoord eenmaal gegeven, dan is het COHO vervolgens vrij om in het kader van het bewuste project of programma de bevoegdheid in kwestie in een concrete situatie uit te oefenen. Wel wordt van het COHO verwacht dat het in overleg treedt met de betrokken overheid, alvorens het in een concrete situatie tot actie overgaat.

Blijkens artikel 25, onder a, valt bij ondersteuning in de eerste plaats te denken aan het direct of indirect verstrekken van financiële middelen aan de landen. Met directe verstrekking wordt bedoeld op de verstrekking van liquide middelen. Indirecte verstrekking ziet bijvoorbeeld op het beschikbaar stellen van goederen, apparatuur, etc. Het begrip ondersteuning omvat daarnaast ook het inzetten van expertise (artikel 26, onder b). Als het COHO zelf over de benodigde expertise beschikt, dan kan dit zelf de gevraagde ondersteuning leveren, maar het is ook mogelijk dat het COHO de benodigde expertise organiseert in samenwerking met Nederlandse ministeries of extern inhuurt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan wetgevingscapaciteit. Als de landen ondersteuning nodig hebben bij het opstellen van wetgeving dan kan het COHO

wetgevingsjuristen regelen en deze capaciteit ter beschikking stellen. Het COHO kan, afhankelijk van de benodigde expertise, de Nederlandse Minister verzoeken deskundigen aan te wijzen (artikel 23). Deze deskundigen komen, voor zover zij het COHO bijstaan bij het verrichten van zijn taken, onder zijn verantwoordelijkheid te vallen. Verder is denkbaar dat het COHO de benodigde expertise extern inhuurt.

In de derde plaats omvat de ondersteuningstaak van het COHO de bevoegdheid om de overheid en overheidsbedrijven door te lichten (artikel 25, onder c). Dit betekent dat op objectieve wijze de sterke en zwakke punten van de overheid en overheidsbedrijven, evenals risico's voor de begroting inzichtelijk worden gemaakt zodat deze vervolgens als uitgangspunt kunnen gaan dienen voor eventueel door te voeren verbeteringen. Zo is het bijvoorbeeld van belang dat de overheid of een overheidsbedrijf in staat is tot het uitwerken en invoeren van daadkrachtig, degelijk beleid en het tijdig en het effectief kunnen onderkennen van aan de overheid, overheidsbedrijven en haar omgeving gelieerde risico's. Indien de «governance» van een overheidsorganisatie niet op orde is, is dat onder meer relevant voor het financieel beheer van het land. Goede «governance» zorgt immers voor betrouwbare inkomsten- en uitgavenramingen en een duurzaam dividendbeleid, wat maakt dat het risico dat de begroting van het land niet wordt gerealiseerd ingedamd kan worden. Natuurlijk wordt ook rekening gehouden met de specifieke kenmerken van «small islands developing states». Voor dit onderwerp is de afgelopen jaren veelvuldig aandacht gevraagd door het C(A)ft. Dat is reden om nu in te zetten op versterking van de governance en hiertoe de noodzakelijke doorlichtingen te verrichten.

Een vierde bevoegdheid waarover het COHO beschikt in het kader van zijn ondersteuningstaak is het verlenen van subsidies aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen, inclusief overheidsbedrijven (artikel 25, onder d). De subsidies worden verleend ter ondersteuning van de hervormingsmaatregelen, voor zover het COHO hier voldoende budget voor heeft en, zoals aan het begin van deze paragraaf in algemene zin werd aangegeven, de betrokken lokale overheid ermee instemt dat deze bevoegdheid in het kader van een hervorming wordt geactiveerd. In het artikelsgewijze commentaar bij de artikelen 29 tot en met 32 wordt uitgebreider ingegaan op de vormgeving van de subsidiebevoegdheid en de daarop toepasselijke procedures.

Tot slot mag in deze paragraaf niet onvermeld blijven dat het COHO, en in voorkomende gevallen samen met het betrokken Land, met het oog op het verwezenlijken van de doelen van deze rijkswet kan samenwerken met instellingen en organen van instellingen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties en met instellingen en organen van instellingen van Nederland en andere landen binnen het Koninkrijk met een ontwikkelings-, financierings-, toezichts- of algemene bestuurstaak (artikel 8). Hierbij dient ook gedacht te worden aan mogelijkheden van samenwerking met (delen van) de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), Invest International, Invest NL, het IMF en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). In voorkomend geval stelt het COHO met de desbetreffende instelling of organisatie een samenwerkingsprotocol op. De in artikel 8 genoemde samenwerking kan alleen door het COHO worden aangegaan, als het betrokken land hiermee instemt.

§ 3.3.2 Toezicht

De landsbesturen van elk land zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen uit het landspakket, zoals nader uitgewerkt in de uitvoeringsagenda en plannen van aanpak. Om hier sturing aan te geven en de voortgang te monitoren, hebben de landen ieder een eigen

centrale plannings- en monitoringcommissie ingesteld. Waar het deze monitoring betreft, is in het voorstel ook een belangrijke rol toebedeeld aan het COHO. Dit krijgt in artikel 4, eerste lid, onder b, als separate taak om toezicht te houden op de voortgang van hervormingsmaatregelen en beschikt dienaangaande over een aantal bevoegdheden. Als gezegd vervullen bovendien ook nog een twee/drietal andere actoren een functie bij het toezicht: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Rijksministerraad.

In totaal bevat het voorstel drie procedures, waarin bevoegdheden zijn neergelegd met behulp waarvan toezicht kan worden gehouden op de uitvoering en ontwikkeling van hervormingen door de landen:

- 1) artikel 26, derde lid: een plan van aanpak dat door een landsorgaan wordt vastgesteld, dient door het COHO te worden goedgekeurd;
- 2) artikel 27, eerste lid: het COHO beoordeelt of hervormingsmaatregelen tijdig en op correcte wijze worden uitgevoerd en of een betrokken landsorgaan in dit verband voldoende medewerking verleent aan het COHO. Indien dit niet het geval is, kan het COHO de steun die het verleent in het kader van artikel 21 van het voorstel, geheel of gedeeltelijk opschorten;
- 3) artikel 22, eerste en tweede lid: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beoordeelt, op aangeven van het COHO, of een land gedurende een periode zijn verplichtingen krachtens deze rijkswet is nagekomen. Indien dit niet het geval is, kan hij in overeenstemming met de Rijksministerraad besluiten om eerder overeengekomen financiële middelen aan een land niet ter beschikking te stellen.

Deze procedures en bevoegdheden worden hieronder afzonderlijk toegelicht. Daarbij wordt niet de volgorde van verschijning in het voorstel aangehouden, maar de verwachte volgorde van toepassing. Het hervormingstoezicht dat op grond van artikel 22, eerste en tweede lid, van het voorstel door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Rijksministerraad plaatsvindt, bouwt namelijk voort op de monitoring door het COHO.

Ad 1 Goedkeuring plannen van aanpak door COHO

In artikel 26, derde lid, van het voorstel is geregeld dat plannen van aanpak de goedkeuring behoeven van het COHO. Nadat een of meerdere overheidsorganen en overheidsbedrijven van een land ter implementatie van een afspraak in de uitvoeringsagenda een plan van aanpak hebben vastgesteld, dienen deze organen en bedrijven het betreffende plan derhalve nog voor te leggen aan het COHO. Het COHO toetst vervolgens of het plan van aanpak niet buiten de afgesproken kaders gaat die het COHO en de Minister van Algemene Zaken van het betreffende land zijn overeengekomen in de uitvoeringsagenda en of het plan voorziet in de eisen die artikel 26, tweede lid, hieraan stelt. Zodra het COHO een plan van aanpak heeft goedgekeurd, stelt dit de overheidsorganen en overheidsbedrijven die het aangaat en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en andere Nederlandse Ministers die het aangaat van deze goedkeuring in kennis (artikel 26, vijfde lid). Mocht het COHO concluderen tot onthouding van goedkeuring aan een plan, dan stelt dit de betrokken organen en overheidsbedrijven voorafgaande aan deze besluitvorming in de gelegenheid in staat om overleg te voeren. De motivering van een eventueel daaropvolgend daadwerkelijk besluit verwijst naar hetgeen in dit overleg aan de orde is gekomen (artikel 26, vierde lid).

Ad 2 Toezicht en opschorting steunverlening door COHO

De hierboven besproken goedkeuringsbevoegdheid van het COHO met betrekking tot plannen van aanpak vormt een instrument van preventief toezicht. Daarnaast houdt het COHO ook in repressieve zin, dat wil zeggen achteraf, toezicht op de naleving van de afspraken in het kader van deze wet door overheidsorganen en overheidsbedrijven in de landen. De scope van dit toezicht is breder dan het toezicht in het kader van artikel 26. Waar de goedkeuringsbevoegdheid van het COHO in laatstgenoemde bepaling alleen betrekking heeft op plannen van aanpak, ziet de toezichtsbevoegdheid in artikel 27 op de uitvoering van het hervormingsprogramma in meer algemene zin.

Artikel 27 richt zich tot drie categorieën verplichtingen: a) de verplichting om een project, programma of maatregel tijdig door te voeren; b) de verplichting om een project, programma of maatregel uit te voeren op de wijze zoals in een uitvoeringsagenda overeengekomen of in een plan van aanpak nader uitgewerkt; en c) de verplichting om op verzoek van het COHO gegevens en inlichtingen te verstrekken en anderszins medewerking te verlenen. Komt een overheidsorgaan of overheidsbedrijf dat betrokken is bij de ontwikkeling van een project, programma of maatregel een van deze verplichtingen niet na, dan is het COHO bevoegd de steunverlening aan zoals omschreven in artikel 25 van het voorstel – bijvoorbeeld een financiële injectie ten bate van een hervorming van het onderwijs of de terbeschikkingstelling van deskundigheid op het gebied van de arbeidsmarkt – geheel of gedeeltelijk op te schorten. Aantoonbare nalatigheid aan de zijde van één overheidsorgaan of overheidsbedrijf kan derhalve, mits dat proportioneel is, voor het COHO aanleiding zijn om de gehele steunverlening aan een land stil te leggen.

Let wel, de in artikel 27 neergelegde opschortingsbevoegdheid beslaat alleen het deel van de steun dat het COHO kan inzetten ten behoeve van de uitoefening van zijn taak, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a. Een eventuele opschorting op deze grondslag heeft dan ook geen onmiddellijke gevolgen voor de liquiditeitssteun die Nederland aan de landen verstrekt. Indirect kan een negatieve beoordeling van het COHO in het kader van artikel 27 wel consequenties hebben voor deze vorm van steunverlening. De organen die over de verstrekking van liquiditeitssteun besluiten, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Rijksministerraad, zullen zich bij de beoordeling hiervan namelijk baseren op rapportages van het COHO over de voortgang van hervormingen (artikel 22, eerste en tweede lid). Uit het oogpunt van proportionaliteit is het echter niet aannemelijk dat de enkele toepassing van artikel 27 vanwege de schending door een land van een bepaalde verplichting aanleiding zal zijn tot het uitblijven van financiële steun in de zin van artikel 22 van het voorstel. Bovendien kan een land in beroep tegen het besluit tot het opschorten van de steunverlening.

Het COHO kan de bevoegdheid tot opschorting van de steunverlening pas toepassen als het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Door de inbedding van een zienswijzeprocedure is het voor een overheidsorgaan of overheidsbedrijf mogelijk om kenbaar te maken of deze het al dan niet eens is met het voorgenomen besluit. De zienswijze die door het overheidsorgaan wordt gegeven betreft het COHO bij de definitieve besluitvorming. Hiermee wordt voldaan aan het vereiste van een zorgvuldige procedure bij het al dan niet besluiten tot opschorting van de steunverlening. Hierbij is niet bepaald hoe de zienswijze gegeven moet worden, hetgeen impliceert dat dit zowel mondeling als schriftelijk kan.

Een cruciale bepaling met betrekking tot het toezicht op de naleving van de verplichtingen van de landen is artikel 22 van het voorstel. In dit artikel wordt een koppeling gelegd tussen enerzijds de uitvoering van noodzakelijke hervormingen door de Caribische landen en anderzijds financiële steunverlening aan de Caribische landen door Nederland. Als Aruba, Curaçao of Sint Maarten zijn verplichtingen krachtens deze rijkswet nakomt, is Nederland op grond van deze bepaling verplicht financiële middelen ter beschikking te stellen binnen de reeds afgesproken budgettaire kaders. Hierover worden aan het begin van een hervormingscyclus tussen Nederland en elk van de Caribische landen nadere afspraken gemaakt. Aldus vindt een wettelijke inkadering plaats van wat, zonder het bepaalde in artikel 22, primair is onderworpen aan het proces van besluitvorming in de Rijksministerraad. Voor deze wettelijke inkadering is gekozen ter bevordering van de rechtszekerheid, een beginsel dat in artikel 43 van het Statuut een speciale verankering kent en alle landen van het Koninkrijk een inspanningsverplichting oplegt.

In welke vorm de financiële middelen die Nederland ter beschikking stelt kunnen worden verstrekt, komt in meer detail aan de orde in paragraaf 3.4 van deze toelichting. Hier zij in algemene zin opgemerkt dat artikel 22 betrekking heeft op het geheel aan financiële middelen dat Nederland in het kader van deze rijkswet ofwel rechtstreeks aan de Caribische landen ofwel middels financiering van het COHO ter beschikking stelt. De terbeschikkingstelling geschiedt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de Rijksministerraad (artikel 22, eerste lid).

Als gezegd veronderstelt artikel 22 dat op een eerder moment in de hervormingscyclus overeenstemming is bereikt in welke vorm de financiële middelen worden verstrekt, als ook, voor zover mogelijk, wat de hoogte van deze steun is. Daartoe is in het derde lid van artikel 22 neergelegd dat over de aard en, voor zover mogelijk, de hoogte van de financiële middelen, bedoeld in het eerste lid van de bepaling, periodiek door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en elk der Ministers van Algemene Zaken van de Caribische landen een overeenkomst wordt gesloten, in overeenstemming met de Rijksministerraad. De betreffende overeenkomst wordt geflankeerd door verplichtingen die de Caribische landen zijn aangegaan krachtens de rijkswet. Onder verplichtingen worden in de eerste plaats de hervormingen verstaan die in de landspakketten zijn overeengekomen tussen Nederland en elk der Caribische landen en vervolgens in uitvoeringsagenda's nader worden uitgewerkt en van een concreet tijdpad voorzien. Met name de uitvoeringsagenda is in dit verband een cruciaal instrument. Evenals de overeenkomst, bedoeld in artikel 22, derde lid, worden de uitvoeringsagenda namelijk periodiek vastgesteld (artikel 6, eerste lid). Het is de bedoeling dat beide verbintenissen zoveel mogelijk gelijk oplopen. Verder kan worden gedacht aan het ten behoeve van de verwezenlijking van de uitvoeringsagenda verstrekken van gegevens en inlichtingen aan het COHO door overheidsorganen en overheidsbedrijven van de Caribische landen, opgenomen in artikel 24 van het voorstel, en meer in algemene zin aan het COHO medewerking te verlenen bij de uitoefening van zijn taken.

Of een Caribisch land zijn verplichtingen krachtens deze rijkswet nakomt, staat ter beoordeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zoals eerder reeds aangestipt, geschiedt deze beoordeling volgens artikel 22, tweede lid, op basis van een daartoe door

het COHO opgestelde uitvoeringsrapportage. De beoordelingsvrijheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is derhalve juridisch ingekaderd. Artikel 22, tweede lid, vormt daarmee een belangrijke component van de toezichthoudende taak die het COHO in artikel 4, eerste lid, onder b, van het voorstel wordt toebedeeld.

In het geval de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met inachtneming van de voorschriften in het tweede lid, oordeelt dat Aruba, Curaçao of Sint Maarten gedurende een bepaalde periode een of meer verplichtingen niet is nagekomen, kan hij besluiten de eerder overeengekomen financiële steun niet of slechts gedeeltelijk te verstrekken. Hiertoe legt hij een gemotiveerd advies voor aan de Rijksministerraad, die op grond van artikel 22, eerste lid, met het besluit dient in te stemmen. Behalve een motiveringsverplichting gelden ook andere beginselen van behoorlijk bestuur. Zo dient het betreffende besluit proportioneel te zijn en zorgvuldig te worden voorbereid, waarbij het belang van voortzetting van vitale processen wordt meegewogen. Mocht de Gevolmachtigde Minister van het land in kwestie zich tegen het besluit verzetten, dan staat de procedure van artikel 12 Statuut open.

§ 3.4 Financiële gevolgen

Dit voorstel heeft aanzienlijke financiële gevolgen voor zowel Nederland als de Caribische landen. Alle vier de landen gaan in het kader van dit voorstel langjarige financiële verplichtingen aan en zijn deze in aanloop naar de totstandkoming van het wetsvoorstel reeds aangegaan. Voor Nederland gaat het om de verstrekking van liquiditeitssteun en om de financiering van het COHO en specifieke maatregelen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Voor de Caribische landen gaat het om de eigen financiering van de met Nederland overeengekomen hervormingen en om de terugbetaling van de door Nederland verstrekte liquiditeitssteun. Hieronder zullen drie van de genoemde financiële stromen nader worden toegelicht:

- 1) financiële middelen die aan de landen door middel van geldleningen worden verstrekt ten behoeve van de lopende dienst (liquiditeitssteun);
- 2) financiering van het COHO;
- 3) al dan niet reeds bestaande financiële stromen vanuit Nederlandse departementale begrotingen.

Zoals in paragraaf 3.3.2 uiteen is gezet, vormen deze financiële stromen tevens het fundament waarop twee van de drie toezichtarrangementen zijn gebaseerd: de procedures neergelegd in artikel 22 en 27 van dit voorstel.

Ad 1 Liquiditeitssteun

De liquiditeitssteun wordt op grond van besluitvorming in de Rijksministerraad op basis van een daartoe strekkend advies van het C(A)ft aan de landen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegekend. De hoogte van de benodigde liquiditeitssteun bepaalt het C(A)ft voor het komende kwartaal op basis van benodigde noodzakelijke middelen om een sluitende begroting van de lopende dienst te realiseren. Hier is een relatie met de begrotingsnormen in de Rijkswet financieel toezicht voor Curaçao en Sint Maarten (Rft) en de Landsoverordening Arubaans financieel toezicht (LAft). In 2020 en 2021 zijn reeds substantiële bedragen aan begrotingssteun uitgeleend aan de landen. Zoals in paragraaf 1.2 toegelicht, heeft Nederland gedurende de totstandkoming van dit voorstel derhalve reeds een belangrijke prestatie geleverd in het kader van het principe van wederkerigheid, dat aan de basis van dit voorstel ligt.

De liquiditeitssteun heeft de vorm van een zachte lening en moet in principe na twee jaar worden terugbetaald. Hoe de hoogte van dit bedrag zich voor de komende jaren zal ontwikkelen is op dit moment moeilijk in te schatten en is sterk afhankelijk van verdere ontwikkelingen, waaronder het verloop van de coronacrisis en de mate waarin de economie zich herstelt. De verwachting is dat aan deze vorm van financiële middelen vooral aan het begin van de looptijd van deze wet behoefte bestaan. Nadien kan de financiële prestatie die Nederland levert een meer bescheiden karakter krijgen. Deze prestatie zal dan nog primair bestaan uit financiering door Nederland van het COHO (artikel 22, eerste lid, onder b).

De verstrekking van financiële middelen in de vorm van leningen ter dekking van uitgaven op de gewone dienst, is alleen mogelijk als toepassing is gegeven aan artikel 25 R(a)ft. In normale omstandigheden staan de Rft en de Laft immers niet toe dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten geldleningen aantrekken ter dekking van de gewone dienst. De inkomsten en uitgaven op deze dienst dienen op grond van artikel 15 in de landsbegroting met elkaar in evenwicht te zijn.

Ad 2 Financiering COHO

Het COHO beschikt over een jaarlijks budget voor apparaat en programma, waarmee noodzakelijke hervormingen kunnen worden ondersteund. Ook deze middelen worden verstrekt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van besluitvorming in de Rijksministerraad. Meer specifiek ziet de financiering van het COHO onder andere op:

1. de benodigde eenmalige uitgaven ten behoeve van de opzet en inrichting van het COHO;
2. de kosten van de instandhouding van het COHO (personeel, huisvesting, ICT) en bezoldiging bestuur;
3. De inzet van ministeries die de landen ondersteunen bij de hervormingsmaatregelen.
4. De financiering van technische assistentie, zoals de inhuur van deskundigen of voor projectmanagement.
5. Andere kosten in het kader van de hervormingsmaatregelen. Te denken valt aan kosten voor het laten uitvoeren van onderzoek of voor de verlening van subsidies. Zie ook paragraaf 3.3.1 (ondersteuning hervormingen).

De invulling van de budgettaire ruimte in dit verband wordt beheerst door de in de Rijksministerraad gemaakte politieke afspraken rond de verstrekking van de 3e tranche liquiditeitssteun. Het kader is het financiële steunpakket dat toentertijd is afgesproken⁴. Alleen indien daar gedurende de looptijd van de rijkswet politiek ruimte voor ontstaat, kunnen de betreffende afspraken worden gewijzigd en uitgebreid. Dit vereist separate besluitvorming in de Rijksministerraad. Relevant voor de werkwijze en budgettering van het COHO zijn voorts nog de omvang en reikwijdte van de hervormingen in de landspakketten. Denkbaar is dat de focus van het COHO in de eerste periode voornamelijk gericht zal zijn op onderzoek om te komen tot de benodigde doorlichting van overheid en overheidsbedrijven en het opstellen van plannen van aanpak. In een latere periode ligt de focus veelal op ondersteuning bij de uitvoering daarvan.

De Algemene Rekenkamer is gemachtigd onderzoek te doen en controles te verrichten naar de besteding van de middelen door het COHO, omdat deze als bestuursorgaan onderdeel is van de Nederlandse Staat en onder

⁴ Kamerstukken II, 2020–21, 35 420, nr. 177, Kamerstukken II, 2020–21, 35 420, nr. 186, Kamerstukken II, 2020–21, 35 420, nr. 203.

de (stelsel)verantwoordelijkheid van de Minister van BZK valt. Indien het COHO bijdragen aan andere Nederlandse ministeries geeft of ontvangt, dan worden specifieke afspraken gemaakt over de verantwoording van en controle op deze uitgaven. Deze bijdragen van of aan ministeries zal het COHO inzichtelijk maken in het eigen jaarverslag.

Ad 3 Departementale financieringsstroom

In deze situatie verloopt de financiële stroom niet via het COHO, maar gaat deze rechtstreeks van een Nederlandse departementale begroting naar de landen. Een voorbeeld zijn de vraagstukken die in de landspakketten zijn gelegen binnen het thema Versterking Rechtstaat (thema H). Voor dit thema zijn grote financiële investeringen voorzien, die niet via het COHO lopen.

§ 3.5 Effectiviteit

Zoals in paragraaf 1.2 uiteengezet, zijn er economische, financiële, sociale en institutionele hervormingen nodig in de landen om de economie en de samenleving weerbaar en veerkrachtig te maken. De noodzaak tot het doorvoeren van hervormingen in de landen is extra urgent en zichtbaar geworden door de Corona crisis. Tegelijkertijd zijn overheidshervormingen om een aantal redenen gecompliceerd. Het is moeilijk en uitdagend om hervormingen succesvol door te voeren. Zaken die een effectieve realisatie van hervormingen in de weg staan, zijn bijvoorbeeld een zwakke uitvoeringscapaciteit, weinig realistische plannen, gebrek aan middelen, beperkte deskundigheid, geen of onvoldoende gevoeld eigenaarschap en gevestigde belangen. Dit blijkt uit ervaringen met overheidshervormingen wereldwijd. Met dit wetsvoorstel wordt getracht te leren van deze ervaringen, waarbij het COHO nadrukkelijk als instrument wordt ingezet om de effectiviteit van de maatregelen binnen de landspakketten te vergroten.

Doel van de oprichting van het COHO is om Aruba, Curaçao en Sint Maarten te ondersteunen. Veel staten hebben moeite met het op eigen kracht doorvoeren van hervormingen, juist ook vanwege de hiervoor genoemde redenen. Dat is ook de reden waarom vaak wordt samengewerkt met internationale organisaties als de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de Europese Commissie. Voor de landen binnen het Koninkrijk is gekozen voor ondersteuning vanuit Nederland door oprichting van het COHO. De Nederlandse overheid werkt al op veel terreinen samen in het Caribisch gebied, met name met Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarmee beschikt de Nederlandse overheid over kennis en ervaring met zowel de lokale context in algemene zin als met de specifieke, inhoudelijke én veranderkundige, uitdagingen binnen de landen. Deze kennis en ervaring kunnen goed worden ingezet om de landen te ondersteunen bij de hervormingen. Denk bijvoorbeeld aan hulp bij belastinghervormingen, onderwijs of zorg. Het COHO kan de Nederlandse expertise goed samenbrengen en aanbieden aan de overheden in de landen.

Daarbij kan het COHO onder meer helpen bij het inhuren en financieren van (interne en externe) expertise om onderzoek te doen en bij het maken van uitvoerbare plannen. En het COHO helpt bij het concreet uitvoeren van de plannen, ook weer met inhoudelijke input, en door het inzetten en financieren van expertise/capaciteit. Met hulp van gerichte technische assistentie is de kans op het met succes doorvoeren van hervormingen een stuk groter.

Daarnaast houdt het COHO toezicht op de voortgang van de hervormingen. Ervaring leert dat ondersteuning van buitenaf helpt om hervormingen door te voeren, zeker als dat gecombineerd wordt met het geven

van financiële steun en technische assistentie. Samenwerking in deze rijkswet zorgt ervoor dat hervormingen niet vrijblijvend zijn. Vanzelfsprekend staat of valt verandering met eigenaarschap en commitment bij de landen zelf. Daarbij zijn er als het ware «change agents» nodig op sleutelposities binnen de overheid die zelf geëngageerd zijn om de veranderingen door te voeren. Deze «change agents» zijn zeker aanwezig bij de overheden in de landen. Niet kan worden ontkend dat sommige hervormingen gevoelig liggen, omdat deze pijnlijke beslissingen vragen. In dat kader is het van groot belang om de hervormingen ook van buitenaf te stimuleren door druk te organiseren.

In voorliggend voorstel is de belangrijkste rol weggelegd voor de landen zelf. Zij zijn verantwoordelijk voor en eigenaar van de hervormingen. De overheden van de landen bepalen binnen de kaders en doel van het landspakket en de wet hoe zij vorm gaan geven aan de maatregelen. Dat betekent dat zij zelf de plannen van aanpak opstellen, vaststellen en uitvoeren. Het COHO kan hierbij ondersteunen en houdt toezicht, de landen hebben zelf de regie. Ook dit is cruciaal voor het welslagen van de hervormingen.

Oprichting en werkwijze COHO

Het COHO wordt een kleine, flexibele organisatie een hoofdvestiging in Den Haag en drie nevenvestigingen in de landen. Het aantal fte kan meebewegen met de behoefte aan expertise die benodigd is voor de projecten. De ambtelijke dienst staat straks onder leiding van een Algemeen Secretaris. De medewerkers worden geworven op basis van hun ervaring in of met de Caribische landen, expertise op de thema's en projectmanagement. Het geraamde budget van het COHO bedraagt EUR 14,7 miljoen in 2021 (opbouwfase) EUR 25,3 miljoen in 2022 en EUR 30,4 miljoen per jaar in de periode 2023 tot en met 2027. Dit budget wordt ingezet voor financiering apparaat COHO, inzet fte van de ministeries voor de projecten en financiering van technische assistentie en andere kosten in het kader van de hervormingen in de drie landen. Om direct invulling te kunnen geven aan de maatregelen in de landspakketten, is in aanloop naar de oprichting van het COHO in 2021 een tijdelijke werkorganisatie bij het Ministerie van BZK opgezet (deels in Nederland, deels in de landen). De tijdelijke werkorganisatie helpt nu al de landen bij het vertalen van de afgesproken hervormingen in de landspakketten naar periodieke uitvoeringsagenda's en plannen van aanpak per maatregel. De tijdelijke werkorganisatie werkt hierin nauw samen met Nederlandse ministeries, om de benodigde expertise te leveren. Veel maatregelen zitten nog in de onderzoeksfase. De tijdelijke werkorganisatie en Nederlandse ministeries helpen daarin, bijvoorbeeld bij het formuleren en begeleiden van onderzoeksopdrachten en inhuur van onderzoeksbureaus. Ook helpt de tijdelijke werkorganisatie bij het uitvoeren van maatregelen, bijvoorbeeld door het organiseren van benodigde technische assistentie en projectmanagement.

4. Rechtsbescherming

Op grond van de onderhavige wet verkrijgt het COHO een aantal taken en bevoegdheden die rechtstreeks van invloed zijn of kunnen zijn in de landen op overheidsorganen, burgers en private ondernemingen, waarbij het mogelijk is dat er onderlinge geschillen ontstaan. Het ligt daarom in de rede hiervoor een vorm van rechtsbescherming in het leven te roepen. Deze rechtsbescherming is op twee plaatsen in het voorstel geregeld: in artikel 28 met betrekking tot besluitvorming van het COHO ten aanzien van overheidsorganen en overheidsbedrijven en in artikel 32 met

betrekking tot besluitvorming van het COHO ten aanzien van burgers en private ondernemingen (subsidieverlening).

In artikel 28 wordt kroonberoep opengesteld tegen besluiten van het COHO op grond van artikel 26, derde lid, en artikel 27, eerste lid, van het voorstel. Dit betekent dat een overheidsorgaan of overheidsbedrijf kan opkomen tegen ofwel de onthouding van goedkeuring door het COHO aan een plan van aanpak ofwel de geheel of gedeeltelijke opschorting van steunverlening door het COHO. Er is gekozen voor de procedure van kroonberoep, omdat dit de gebruikelijke vorm van geschillenbeslechting is bij interbestuurlijke conflicten in het Koninkrijk. Artikel 28 sluit in dit verband aan bij de artikelen 27 en 27 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onderscheidenlijk de artikelen 24 en 25 van de Landsverordening Aruba financieel toezicht. De in deze regelingen opgenomen procedurele voorschriften worden dus ook gevolgd bij een rechtsgang tegen besluitvorming van het COHO op grond van bovengenoemde bepalingen. Dat wil zeggen dat de beslissing op het beroep wordt genomen door de regering van het Koninkrijk, naar aanleiding van een ontwerpbesluit voorbereid door de Raad van State van het Koninkrijk. Voor zover een ontwerpbesluit is gebaseerd op rechtmatigheidsgronden, kan de regering van het Koninkrijk hiervan niet afwijken. Afwijken is alleen mogelijk waar een ontwerpbesluit op doelmatigheidsgronden berust, en dan alleen indien zeer zwaarwegende, op het betreffende toezicht betrekking hebbende, gronden daartoe aanleiding geven.

Artikel 28 van het voorstel wijkt in drie opzichten van bovengenoemde voorschriften af. Allereerst wordt een kortere termijn aangehouden voor de instelling van beroep (veertien dagen). Verder wordt in het derde lid van artikel 28 een termijn gesteld voor besluitvorming door de regering van het Koninkrijk op een ontwerpbesluit van de Raad van State van het Koninkrijk. Deze besluitvorming dient binnen zes weken na ontvangst van het ontwerpbesluit te geschieden. Tot slot regelt het tweede lid van artikel 28 dat bij een besluit van de Koninkrijksregering dat strekt tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een COHO-besluit, het laatstgenoemde orgaan opnieuw in de zaak voorziet met inachtneming van het besluit van de Koninkrijksregering. Indien gewenst kan de Koninkrijksregering zelf in de zaak voorzien.

In artikel 32 van het voorstel is rechtsbescherming geregeld tegen subsidiebesluitvorming door het COHO. Er is voor gekozen om de mogelijkheid open te stellen om, tegen de beschikking tot subsidieverlening en een beschikking tot subsidievaststelling binnen zes weken na de dag waarop de beschikking is gegeven, rechtstreeks beroep in te stellen bij het Gerecht in eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het Gerecht kan het beroep gegrond verklaren als het van oordeel is dat het besluit in strijd is met de wet dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen in redelijkheid niet gerechtvaardigd is. Tegen de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg staat vervolgens hoger beroep open bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hierbij is er voor gekozen om aansluiting te zoeken bij de verschillende landsverordeningen administratieve rechtspraak (artikel 32, vierde lid).

5. Gegevensbescherming

Op verschillende wijzen kan er sprake zijn van uitwisseling van gegevens tussen het COHO en (entiteiten in) de landen, zoals in het kader van de verplichting tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen van artikel 24 van dit voorstel van rijkswet en bij een subsidieaanvraag. Het is

denkbaar dat bij het verstrekken van gegevens ook persoonsgegevens worden verstrekt. Als het COHO persoonsgegevens ontvangt, dan is de Algemene verordening gegevensbescherming op de verwerking van deze persoonsgegevens van toepassing, met als toezichthouder de Autoriteit Persoonsgegevens. Immers, het COHO is een Nederlands bestuursorgaan en de verwerkingsverantwoordelijke.

In de situatie dat het COHO persoonsgegevens zou doorgeven aan (organen van) de landen, dan is hoofdstuk V van de Algemene verordening gegevensbescherming – «Doorgiften van persoonsgegevens aan derde landen of internationale organisaties» – van toepassing. De Europese Commissie heeft echter geen adequaatheidsbesluit (artikel 45 van de AVG) genomen ten aanzien van de Caribische landen van het Koninkrijk en, zoals benoemd in de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 maart 2020, kan niet zonder meer worden verondersteld dat een dergelijk voldoende beschermingsniveau in de landen geboden kan worden (Kamerstukken II 2019/20, 32 761, 161). Indien de situatie zich voordoet dat het COHO persoonsgegevens doorgeeft aan de landen, dan moet aldus artikel 46 van de AVG in acht worden genomen. Dit zou kunnen plaatsvinden door middel van het opstellen van gedragscodes, het opnemen van standaard contractbepalingen of administratieve regelingen in de zin van artikel 46, tweede lid, onder e, van de AVG respectievelijk artikel 46, derde lid, onder a respectievelijk b, van de AVG. Een werkwijze die daarop ziet, zou kunnen worden geregeld in het bestuursreglement dan wel in de beleidsregels van het COHO (artikel 14 en 15 van dit voorstel van rijkswet). Doorgifte van persoonsgegevens aan de landen kan echter ook plaatsvinden als voldaan is aan een van de in artikel 49 van de AVG genoemde voorwaarden. De overheidsorganen van de landen dienen zich verder uiteraard aan hun eigen privacy-recht te houden. Ook gelden de beperkingen op de openbaarheid van gegevens op basis van de onderscheidenlijke wettelijke regelingen op de openbaarheid van overheidsinformatie.

II ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 (begripsbepalingen)

Artikel 1 bevat de definities van belangrijke begrippen die op meerdere plaatsen in de Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling worden gebruikt. Onderdeel I is in zijn formulering geënt op artikel 25g, eerste lid, van de Mededingingswet. Gelet hierop ligt het in de rede bij de interpretatie van de zinsnede «in staat is het beleid te bepalen» zoveel mogelijk (en *mutatis mutandis*) aansluiting te zoeken bij het tweede lid van dat artikel.

HOOFDSTUK 2 HET CARIBISCH ORGAAN VOOR HERVORMING EN ONTWIKKELING

§ 2.1 Instelling en taken

Artikel 2 (Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling)

Dit artikel regelt de instelling van het COHO. Uit het artikel vloeit voort dat het COHO een bestuursorgaan is dat onderdeel is van de Nederlandse Staat. Het COHO komt geen eigen rechtspersoonlijkheid toe. Deelname aan het civielrechtelijke rechtsverkeer door het COHO geschiedt derhalve via volmacht hiertoe verleend door de Minister van Binnenlandse Zaken

en Koninkrijksrelaties, als vertegenwoordiger van de Nederlandse staat, aan het COHO.

Tweede lid

In het tweede lid is bepaald dat het COHO gevestigd zal zijn in Den Haag. Naast deze hoofdvestiging zullen nevenvestigingen geopend zijn in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Derde lid

Tot slot is in het derde en laatste lid van dit artikel een groot aantal bepalingen uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing verklaard op het COHO. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bevat bepalingen over de vormgeving van, de informatievoorziening vanuit en de sturing en het toezicht op zelfstandige bestuursorganen zoals het COHO. Zie voor een nadere toelichting op de rol van de Kaderwet met betrekking tot het COHO paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting.

Artikel 3 (doel)

In dit artikel is omschreven welk doel het COHO nastreeft, namelijk om in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten ondersteuning te bieden bij het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie. Voor een nadere toelichting hierop zij verwezen naar hoofdstuk 1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 4 (taken)

Eerste lid

In het eerste lid van dit artikel zijn de taken omschreven waarmee het COHO is belast. Het ondersteunen van en het houden van toezicht is gericht op het bevorderen van het doorvoeren van hervormingen van bestuurlijke aard, het realiseren van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en het versterken van de weerbaarheid van de economie in de landen. Voor een uitgebreide toelichting op deze taken zij verwezen naar paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting.

Tweede lid

Het tweede lid bevat de in het licht van de staatkundige autonomie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in zekere zin declaratoire bepaling dat het COHO bij de uitoefening van zijn taken, bedoeld in het eerste lid, geen bevoegdheden kan uitoefenen die op grond van het landsrecht van een land aan een overheidsorgaan van het land toekomen. Dit geldt dus voor alle taken die in artikel 4 zijn opgenomen. Het bepaalde in het tweede lid geldt niet voor bevoegdheden zoals bedoeld in deze wet.

Artikel 5 (landspakketten)

In artikel 4 wordt duidelijk dat bij de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a en b, een onmisbare rol is weggelegd voor het landspakket. In artikel 5 wordt uitgewerkt wat een landspakket behelst, wat de aard van het instrument is en hoe het COHO zich hiertoe verhoudt:

Eerste lid

Het eerste lid van artikel 5 bepaalt dat Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten de afspraken uitvoeren die zijn opgenomen in het landspakket dat elk van de landen met Nederland is overeengekomen. Dezelfde bepaling is min of meer woordelijk ook opgenomen in de – eerder tot stand gekomen – onderlinge regelingen die de landspakketten bevatten. De reden dat deze bepaling ook in het voorstel een plek krijgt, is om er geen misverstand over te laten bestaan dat de verplichting de afspraken in de landspakketten na te komen ook uit hoofde van de rijkswet bestaat.

Tweede lid

Het tweede lid van artikel 5 geeft een definitie van het instrument van het landspakket en somt (op een niet-limitatieve wijze) de onderwerpen op waarop een landspakket betrekking heeft. Kern van het landspakket is dat hierin op samenhangende wijze de hervormingen en investeringen op hoofdlijnen zichtbaar worden die Nederland en een land zijn overeengekomen. Met elk land is een apart landspakket afgesproken, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van dat land. De in het eerste lid opgenomen onderwerpen zijn gerelateerd aan het doel van het COHO, bedoeld in artikel 3 van het voorstel. Aldus wordt met het landspakket een balans gevonden tussen een aantal belangrijke staatsrechtelijke belangen die aan het voorstel ten grondslag liggen: legaliteit en democratie enerzijds en onafhankelijke deskundigheid anderzijds.

Derde lid

De landspakketten worden gesloten als onderlinge regeling. Zo zijn de huidige landspakketten tot stand gekomen. Het kan zijn dat nieuwe ontwikkelingen aanleiding geven tot wijziging van of aanvulling op de landspakketten. Dan dient ook de betreffende onderlinge regeling te worden gewijzigd. In dat geval krijgen de Staten veertien kalenderdagen de tijd om het landspakketten te bestuderen en hun wensen of opmerkingen kenbaar te maken aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk de Minister van Algemene Zaken van het betreffende land.

Vierde lid

In het vierde lid van dit artikel is geregeld dat in een landspakket ook kan worden bepaald dat de ontwikkeling en uitvoering van bepaalde projecten, programma's en maatregelen geschiedt zonder de ondersteuning door het COHO. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als een ander orgaan van de overheid beter is uitgerust of reeds de juridische grondslag heeft om een project of programma te ondersteunen en erop toe te zien. Hierbij valt te denken aan bestaande of nieuw op te zetten samenwerking op grond van justitiële consensusrijkswetgeving, onderlinge regelingen, protocollen en convenanten.

Meer concreet valt te wijzen op het Recherche Samenwerkingsteam (RST), een samenwerkingsverband tussen de vier landen binnen het Koninkrijk op basis van het Protocol inzake recherchesamenwerking en de Rijkswet Politie, gericht op het bestrijden van zware, grensoverschrijdende criminaliteit. In het kader van de rechtsstaat, een van de onderwerpen in het landspakket, is het belangrijk dat het RST actief is in alle landen van het Koninkrijk, en over de noodzakelijke bevoegdheden kan beschikken. De uitvoering van de maatregelen ten aanzien van het RST wordt echter rechtstreeks vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gemonitord.

Op grond van het vierde lid kan alleen in een landspakket worden bepaald dat het COHO bij sommige projecten, programma's en maatregelen geen *ondersteuningstaak* uitoefent. Uit de opzet van dit voorstel, in het bijzonder artikel 22, vloeit wel voort dat het belangrijk is dat het COHO een rol speelt in het *toezicht* op de uitvoering van deze projecten, programma's en maatregelen. De uitvoeringsrapportages van het COHO, bedoeld in artikel 21, zijn immers maatgevend voor de beoordeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in het kader van artikel 22, tweede lid, of een Caribisch land zijn verplichtingen krachtens dit voorstel is nagekomen. In die uitvoeringsrapportages zal dus ook aandacht moeten worden besteed aan de voortgang ten aanzien van de projecten, programma's en maatregelen die binnen de reikwijdte van het vierde lid van artikel 5 vallen. Daarbij kan het COHO de praktijk voortzetten die in aanloop naar de totstandkoming van deze wet reeds is gevestigd in de samenwerking tussen de landen en het TWO.

Zie voor een nadere toelichting op het landspakket paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 6 (uitvoeringsagenda)

Een landspakket behoeft nadere uitwerking. Dit geschiedt op twee niveaus. Ten eerste is er een uitvoeringsagenda, waarin de maatregelen uit het landspakket zijn geoperationaliseerd in concrete resultaten, inclusief prioritering. De uitvoeringsagenda wordt gezamenlijk opgesteld door het COHO en de Ministers van AZ van het betrokken land en is op maat toegesneden, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het land. Zie de toelichting in paragraaf 3.1. Aan de hand van deze uitvoeringsagenda beoordeelt het COHO de voortgang van hervormingen. Zie de toelichting bij artikel 21. Ten tweede worden de landspakketten uitgewerkt in plannen van aanpak ter implementatie van concrete projecten, programma's en maatregelen. Zie de toelichting bij artikel 26. De Minister van BZK kan een aanwijzing geven aan het COHO met betrekking tot de inbreng van het COHO in de vast te stellen uitvoeringsagenda. De Minister van BZK gaat terughoudend om met deze aanwijzingsbevoegdheid. Een dergelijke aanwijzing kan, mits gemotiveerd, worden gegeven als er indicaties zijn dat met de uitvoeringsagenda buiten de grenzen van het landspakket worden getreden. Hier gaat de Minister van BZK pas toe over na overleg met de Minister van AZ van het betreffende land en na overleg met andere Nederlandse Ministers die het aangaat.

Artikel 7

Het is belangrijk voor de democratische legitimiteit en controle, de checks and balances en het draagvlak voor het COHO in de landen, dat de volksvertegenwoordigingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten de mogelijkheid hebben om inlichtingen in te winnen over de uitvoering van deze rijkswet. Daarom is in artikel 7 bepaald dat eens per kwartaal, indien de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten de wens daartoe te kennen geven, door een of meer vertegenwoordigers van het COHO in een bijeenkomst inlichtingen worden verstrekt aan de Staten van een land. De bijeenkomst heeft als doel de Staten te informeren over de ontwikkeling en uitvoering van de hervormingen die zijn afgesproken in het landspakket.

Het COHO staat niet in een politieke verantwoordingsrelatie tegenover de Staten. De inbreng van (de vertegenwoordiger van) het COHO in dit overleg heeft gelet daarop het karakter van een mondelinge technische briefing. Voor politiek georiënteerde vragen over de uitvoering en ontwikkeling van de hervormingen zullen de Staten zich moeten richten

tot de politieke verantwoordelijke Ministers voor een beleidsterrein in een land of, waar dit voorstel specifieke bevoegdheden toebedeelt, tot de Minister van Algemene Zaken van het betreffende land.

Artikel 8 (samenwerking)

Eerste lid

In het eerste lid van dit artikel is geregeld dat het COHO in het kader van de uitoefening van de in artikel 4, eerste lid, opgenomen taken samenwerkingsverbanden kan aangaan met diverse instellingen en organen van instellingen die reeds belast zijn met een ontwikkelingstaak, financieringstaak, toezichtstaak of algemene bestuurstaak. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan instellingen en organen van instellingen afkomstig uit Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten maar ook aan instellingen en organen met instellingen van de Europese Unie, het Internationaal Monetair Fonds en andere volkenrechtelijke organisaties. Het Internationaal Monetair Fonds kan bijvoorbeeld bepaalde (macro-economische) studies verrichten of technische assistentie bieden op terreinen waarop deze expertise in huis heeft. Hoewel het COHO deze samenwerkingsverbanden aan kan gaan, raakt dit feitelijk de Landen. Het COHO zal dan ook, mede gelet op artikel 24 en 25 van het Statuut voor het Koninkrijk, niet dan na overeenstemming met de Landsregering van het betreffende land, dergelijk samenwerkingsverband aangaan. Temeer nu deze laatste in veel gevallen zelf al relaties met dergelijke organisaties onderhoudt. Het is belangrijk dat deze relaties niet op een onwenselijke manier doorkruist worden.

Wanneer het COHO een samenwerking aangaat met een instelling of een orgaan van een instelling kan desgewenst een samenwerkingsprotocol worden opgesteld. In een dergelijk protocol kan bijvoorbeeld worden uitgewerkt op welke fronten wordt samengewerkt, hoe de samenwerking en de informatie-uitwisseling wordt georganiseerd en op welke manier en met welke frequentie onderling overleg wordt gevoerd.

Tweede lid

Om te voorkomen dat het COHO en het College financieel toezicht dusdanig in elkaars vaarwater komen dat dit een effectieve en efficiënte taakuitoefening belemmert in plaats van versterkt is in het tweede lid van dit artikel bepaald dat het COHO en het college een samenwerkingsprotocol vaststellen. In dit samenwerkingsprotocol kunnen verschillende zaken aan de orde komen. Te denken valt onder meer aan de mogelijkheden tot onderlinge informatie-uitwisseling.

§ 2.2 Inrichting en samenstelling

Artikel 9 (samenstelling en benoeming) en artikel 10 (benoemingsadviescommissie)

Voor een toelichting op de samenstelling en benoeming van leden van het COHO zij verwezen naar paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 11 (ontslag)

In lijn met de benoemingsprocedure in artikel 9, beslist de Rijksministerraad eveneens op voordracht van de Minister BZK over schorsing en ontslag van de bestuursleden van het COHO. Gronden voor schorsing en ontslag zijn ongeschiktheid voor de functie, andere zwaarwegende

redenen die te maken hebben met de persoon, dan wel het aanvaarden van een andere functie, die niet te verenigen is met de functie van bestuurslid COHO (zie artikel 13, eerste lid). Leden van het COHO kunnen daarnaast op eigen verzoek worden ontslagen (artikel 11, eerste lid). Een lid van het COHO wordt niet ontslagen dan na overleg met de Ministers van Algemene Zaken van de landen (artikel 11, derde lid).

Artikel 12 (besluitvorming)

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat de leden van het bestuur van het COHO bij meerderheid van stemmen beslissen. Als de stemuitslag onbeslist is, geeft de stem van de voorzitter doorslag. Omdat het bestuur van het COHO bestaat uit een oneven aantal leden, kunnen de stemmen alleen staken als niet alle leden bij de stemming aanwezig zijn. Gelet op het belang van de aangelegenheden die aan de orde zijn, zal een dergelijke situatie zeer uitzonderlijk zijn.

Tweede lid

Het COHO beschikt over zelfstandige taken en bevoegdheden en is hiërarchisch niet ondergeschikt aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In verband hierbij is in het tweede lid bepaald dat de leden van het bestuur van het COHO hun functie uitoefenen zonder last of ruggespraak.

Artikel 13 (incompatibiliteiten)

Gelet op de taken van het COHO is het van groot belang dat de leden geen nevenfuncties of andere betrekkingen vervullen die hun onafhankelijkheid aantasten of in de weg staan van een goede vervulling van hun functie. In aanvulling op hetgeen in artikel 13 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is geregeld over het vervullen van nevenfuncties en het verbod van artikel 9 van die wet – dat eraan in de weg staat dat een aan de Minister ondergeschikte ambtenaar lid is een van zelfstandig bestuursorgaan –, zijn in dit artikel een aantal functies opgesomd die in ieder geval niet gevuld mogen worden door de leden van het COHO. Daar bovenop geldt als extra regel dat men geen familie heeft (echtgenoot, bloed- of aanverwant in de tweede graad) die momenteel de functie vervult van Minister, Staatssecretaris en lid van de Staten-Generaal of van de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten is. Ook kan men niet worden benoemd tot lid van het COHO als iemand een van deze ambten zelf heeft bekleed in het recente verleden (vijf jaar na de beëindiging van zijn ambtsperiode).

Artikel 14 (bestuursreglement)

Eerste lid

In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat het COHO een bestuursreglement vaststelt. In het bestuursreglement kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van besluitvorming, de taakverdeling tussen de leden, enzovoort. Het door het COHO vastgestelde bestuursreglement moet op grond van artikel 11 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen worden goedgekeurd door de Minister. De reden hiervoor is dat de Minister de algemene verantwoordelijkheid draagt voor de taakuitoefening door het zelfstandige bestuursorgaan. Het bestuursreglement bevat regels over het dagelijks functioneren van het bestuursorgaan en kan daarmee dus de taakuitoefening beïnvloeden. Op grond van artikel 11,

tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zal de Minister alleen goedkeuring onthouden als sprake is van strijd met het recht of als het bestuursreglement naar het oordeel van de Minister een goede taakuitoefening door het COHO kan belemmeren.

Tweede lid

Het bestuursreglement wordt, zodra deze is goedgekeurd door de Minister, bekendgemaakt in de publicatiebladen van de landen en Nederland. In Nederland betreft het de Staatscourant, in Aruba betreft het de Landscourant, in Curaçao betreft het de Landscourant en in Sint Maarten betreft het de Landscourant.

Artikel 15 (beleidsregels)

In artikel 21, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is aan de Minister de bevoegdheid toegekend om beleidsregels vast te stellen over de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan. Als de Minister gebruik maakt van de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen doet hij dit niet dan na voorafgaand overleg met de Ministers van Algemene Zaken van de landen (eerste lid). Na vaststelling worden beleidsregels op grond van artikel 21, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bekendgemaakt in de Staatscourant. Omdat het COHO zal gaan opereren in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten is bredere bekendmaking noodzakelijk. In het tweede lid van dit artikel is de bredere bekendmaking van beleidsregels geregeld.

§ 2.3 Ambtelijke dienst

Artikel 16

Het COHO wordt ondersteund door een ambtelijke dienst, die onder leiding staat van een algemeen secretaris. Zij zijn geen lid van het COHO.

Artikel 17 (incompatibiliteiten)

Hoewel de secretaris en de medewerkers van de ambtelijke dienst op grond van het eerste lid van dit artikel geen lid mogen zijn van het COHO en de ambtelijke dienst formeel gezien geen onderdeel uitmaakt van het bestuursorgaan, dragen de inspanningen van de secretaris en de medewerkers van de ambtelijke dienst in niet onbetekenende mate bij aan het dagelijks functioneren van de hervormingsentiteit. Gelet hierop is het van belang dat ook de onafhankelijkheid van de secretaris en de medewerkers wordt geborgd. Vandaar dat in het tweede lid van dit artikel is geregeld dat de secretaris en de medewerkers van de ambtelijke dienst geen nevenfuncties mogen vervullen die ongewenst zijn met het oog op de goede vervulling van hun functies of de handhaving van hun onafhankelijkheid of het vertrouwen daarin. In het derde lid is bepaald dat de secretaris en de medewerkers het voornemen om een nevenfunctie te aanvaarden moeten melden aan het COHO. Ingevolge artikel 16 van de Kaderwet ZBO's, die van overeenkomstige toepassing is verklaard in artikel 2, legt het personeel enkel verantwoording af aan het COHO.

§ 2.4 Toelating

Artikel 18 (toelating)

Voor de vervulling van hun functies is het noodzakelijk dat de leden van het COHO en de algemeen secretaris en medewerkers van de ambtelijke dienst die het COHO ondersteunt vrijelijk toegang hebben tot het

grondgebied van de landen en dat zij daar mogen werken. Deze regeling geldt ook voor eventuele echtgenoten, geregistreerde partners en minderjarige kinderen van de leden van het COHO, de algemeen secretaris van de ambtelijke dienst en de medewerkers van de ambtelijke dienst.

§ 2.5 Bekostiging COHO

Artikel 19 (bekostiging COHO)

In dit artikel is bepaald dat de bezoldiging van de leden van het COHO en de algemeen secretaris en medewerkers van de ambtelijke dienst ten laste komen van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast komen ook alle personele uitgaven en materiële uitgaven benodigd voor de instandhouding van het COHO ten laste van deze begroting. Dit artikel gaat dus speciaal over de bekostiging van het COHO zelf. In artikel 22 is de financiële steun aan de landen geregeld, onder meer door het verstrekken van liquiditeitssteun en indirect door financiering van werkzaamheden van het COHO. Zie paragraaf 3.4 (financiële gevolgen) voor een integrale toelichting.

§ 2.6 Jaarverslag COHO

Artikel 20 (jaarverslag)

Eerst lid

Op grond van artikel 18, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen – dat van overeenkomstige toepassing is verklaard in artikel 2, derde lid, van het voorstel – is het COHO verplicht om jaarlijks voor 15 maart een jaarverslag op te stellen. In een jaarverslag geeft het COHO een eigen weergave van de prestaties van het afgelopen jaar. Hieruit kan een beeld worden verkregen van het gevoerde beleid en de verrichte activiteiten. Hoewel het COHO een jaarverslag in beginsel naar eigen inzicht mag inrichten, kan deze bij het opstellen van het jaarverslag niet voorbijgaan aan artikel 19, derde lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Hierin is bepaald dat in een jaarverslag in ieder geval verslag wordt gedaan van de inspanningen die het COHO verricht heeft met het oog op de tijdige voorbereiding en uitvoering, de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures, de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met het bestuursorgaan in aanraking komen, de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen en het faciliteren van de mogelijkheid voor degenen die met het COHO in contact komen om voorstellen tot verbeteringen van de werkwijzen en procedures te doen.

Het COHO zal ten behoeve van de verantwoording van de eigen uitgevoerde activiteiten het jaarverslag toezenden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, beide Kamers der Staten-Generaal en aan de regeringen en Staten van de landen. De Minister zal het verslag vervolgens delen met de overige Nederlandse Ministers die het aangaat (derde lid). Voor het tijdig verkrijgen van inzicht in de kosten zendt het COHO de Minister voorts jaarlijks voor 1 maart een ontwerp-begroting en jaarlijks voor 1 mei de begroting voor het daaropvolgende jaar.

Tweede lid

Voordat het jaarverslag wordt verzonden, stelt het COHO de Ministers van Algemene Zaken van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in de gelegenheid een zienswijze naar voren te brengen. Het COHO geeft de bewindslieden

hiervoor een redelijke termijn. Als geen zienswijze binnen deze redelijke termijn is ontvangen, kan het COHO het jaarverslag versturen naar de organen, bedoeld in het eerste lid. In het geval een zienswijze wordt uitgebracht, worden deze zienswijze en een reactie daarop van het COHO in een bijlage bij het jaarverslag meegezonden.

Artikel 21 (uitvoeringsrapportage)

In dit artikel is geregeld dat het COHO elk halfjaar of tussentijds, al dan niet op verzoek van Onze Minister in een zogenoemde uitvoeringsrapportage verslag uitbrengt aan Onze Minister over de voortgang van de uitvoering van de verplichtingen die bij of krachtens deze wet op de landen rusten. Het gaat hierbij in het bijzonder om de verplichtingen die voortvloeien uit de in het landspakket gemaakte afspraken en de nadere uitwerking daarvan in de uitvoeringsagenda in artikel 6 en plannen van aanpak als bedoeld in artikel 26 van deze wet. Evenals het geval is met betrekking tot een jaarverslag, worden de Ministers van Algemene Zaken van de landen in het kader van hoor en wederhoor in de gelegenheid gesteld om binnen een redelijke termijn een zienswijze te geven op een uitvoeringsrapportage. Het COHO baseert de uitvoeringsrapportage op de periodieke rapportages die in het kader van de plannen van aanpak (artikel 26) zijn afgesproken met de verantwoordelijke overheidsorganisaties over de voortgang en resultaten van de projecten, programma's en maatregelen. Daarnaast zal het COHO zelf de voortgang van de hervormingen monitoren, bijvoorbeeld via beoordeling van tussenproducten, werkbezoeken, audits en onderzoeken. Tot slot kan in een uitvoeringsrapportage ook aan de orde komen hoe betrokken overheidsorganen en overheidsbedrijven meewerken met het COHO, wanneer laatstgenoemde bij de uitoefening van zijn taken hierom verzoekt. Hierbij houdt het COHO rekening met de uitvoeringscapaciteit van de overheidsorganen om te voorkomen dat deze worden overbelast met rapportageverplichtingen naast de uitvoering van de hervormingen. Ook wat het detailniveau betreft zal COHO de nodige terughoudendheid toepassen gelet op de uitvoeringscapaciteit en de eigen verantwoordelijkheid van de overheidsorganen.

HOOFDSTUK 3 MIDDELEN EN STEUN

Artikel 22 (financiële middelen)

Artikel 22 is een cruciale bepaling van dit voorstel. Het artikel is zowel een belangrijke bepaling in de sfeer van het toezicht op de uitvoering van hervorming door de landen als relevant omdat hierin de financiële middelen aan bod komen die in verschillende vormen kunnen worden verstrekt in het kader van de hervormingsafspraken. Voor een toelichting op dit artikel zij verwezen naar paragraaf 3.3.2 (toezicht) en 3.4 (financiële gevolgen) van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 23 (aanwijzing deskundigen)

Naast de financiële middelen die op grond van artikel 22 kunnen worden aangeboden en verstrekt, kan er ook ondersteuning worden geboden in de vorm van expertise. Waar mogelijk kan en zal het COHO deze andere vorm van ondersteuning zelf bieden, maar als er meer ondersteuning nodig is bijvoorbeeld bij het opstellen of herzien van wetgeving kan het COHO de Ministers die het aangaat verzoeken om een of meer onder hen ressorterende deskundigen ter beschikking te stellen. Op grond van dit artikel moeten de Ministers in overeenstemming met Onze Minister deze deskundigen aanwijzen. De aangewezen deskundigen komen, voor zover zij het COHO bijstaan bij het verrichten van haar taken, onder haar

verantwoordelijkheid te vallen. Het is overigens ook denkbaar dat het COHO naast de steun vanuit de departementen externe expertise inhuurt. Gelet op de behoefte om een goede beleidsmatige invulling te geven aan de hervormingen, zal ook een deskundige die via het COHO ondersteuning biedt, nauw samenwerken met het desbetreffende overheidsorgaan. Zodoende wordt doelmatig gewerkt aan de vereiste beleidsontwikkeling en wordt ook kennisoverdracht geborgd in het kader van het versterken van de ambtelijke organisatie van de landen.

HOOFDSTUK 4 BEVOEGDHEDEN

§ 4.1 Algemeen

Artikel 24 (verstrekking van gegevens en inlichtingen en verlening van medewerking)

In dit artikel wordt aan overheidsorganen en overheidsbedrijven de plicht opgelegd om, wanneer het COHO redelijkerwijs daarom verzoekt, iedere vorm van medewerking te verlenen. Dit kan dus verder gaan dan het enkel verstrekken van gegevens en inlichtingen.

Medewerking, gegevens en inlichtingen worden door het COHO verlangd in het kader van de uitoefening van de taken genoemd in artikel 4, eerste lid, onder a en b. Gedacht kan worden aan gegevens en/of inlichtingen in het kader van een doorlichting of audit. De gegevens die het COHO nodig heeft voor het nemen van een subsidiebeschikking worden conform de daarvoor bij ministeriële regeling vastgestelde regels, bij de aanvraag daarvan verstrekt. Het kan bij de verstrekking van gegevens en inlichtingen alleen gaan om gegevens en inlichtingen die het COHO redelijkerwijs nodig heeft bij het uitoefenen van zijn taken. Daar vloeit aldus een begrenzing uit voort. Verder gelden de volgende begrenzingen. Voor de informatie-uitwisseling tussen het COHO en de landen geldt vertrouwelijkheid als uitgangspunt. Daarnaast kunnen in grondrechten, zoals beschermd in internationale mensenrechtenverdragen waaraan het Koninkrijk is gebonden, grenzen zijn gelegen aan de mogelijkheden van deze informatie-uitwisseling. Meer in procedurele zin liggen er voor het COHO bij zijn handelen in het kader van artikel 24 ook grenzen in de beginselen van behoorlijk bestuur. Het COHO is een bestuursorgaan en als zodanig gehouden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Ook neemt het COHO, zoals tot uitdrukking gebracht in het tweede lid van artikel 24 van dit voorstel van rijkswet, de met betrekking tot natuurlijke personen en rechtspersonen in de landen geldende geheimhoudingsbepalingen in acht. Daarnaast zijn het recht op privacy en de AVG in het bijzonder van belang in het licht van de informatie-uitwisseling. Daarop is ingegaan in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Tot slot is de plicht om mee te werken in die zin begrensd, dat van overheidsorganen en overheidsbedrijven van een land niet kan worden verlangd dat zij hervormingen doorvoeren of regelgevende bevoegdheden inzetten, wanneer het COHO zelf onbevoegd handelt. Dit is het geval indien een project, programma, maatregel of plan van aanpak niet in afdoende mate te herleiden is tot hetgeen het betrokken land op het niveau van het landspakket of een uitvoeringsagenda overeen is gekomen. Aangezien het toezicht op het COHO berust bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is het niet de bedoeling dat een overheidsorgaan van een land in een dergelijke situatie eenzijdig, zonder eerst in overleg te treden met het COHO en/of de Minister, zijn medewerking weigert of opschort.

Artikel 25 (ondersteuning)

Dit artikel bevat de bevoegdheden die het COHO kan inzetten ter ondersteuning van de ontwikkeling en de uitvoering van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven. Het gaat hierbij om het direct en indirect verstrekken van financiële middelen (onder a); om het ter beschikking stellen van deskundigheid en uitvoeringscapaciteit (onder b); om de bevoegdheid om overheidsorganen en overheidsbedrijven te kunnen doorlichten (onder c); en om het verlenen van subsidies aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen, met inbegrip van overheidsbedrijven (onder d). De genoemde ondersteuningshandelingen en -bevoegdheden kunnen uitsluitend worden verricht en uitgeoefend, als dit in een uitvoeringsagenda of plan van aanpak is bepaald. De instemming van de landen is dus een vereiste.

Voor een nadere toelichting zij verwezen naar paragraaf 3.3.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting. Wat betreft de bevoegdheid onder c, om overheidsorganen en overheidsbedrijven te kunnen doorlichten, zij hier alleen nog opgemerkt dat het is aangewezen dat een doorlichting geschiedt aan de hand van relevante internationaal aanvaarde normen en met inachtneming van de bescherming van vertrouwelijke gegevens.

Artikel 26 (plan van aanpak)

Ten behoeve van de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel kunnen overheidsorganen en overheidsbedrijven van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een plan van aanpak opstellen. Het opstellen van een plan van aanpak kan behulpzaam zijn omdat het zorgt voor transparantie, concretisering en structurering van het betreffende project, programma of de betreffende maatregel die is afgesproken in de uitvoeringsagenda. Zo kan in een plan van aanpak bijvoorbeeld worden vastgesteld welke doelen de betrokken partijen pogen te bereiken met de uitvoering van het project, programma of de maatregel, eventueel welke alternatieven worden afgewogen, welke financiële en niet financiële middelen daarvoor nodig zijn en welk tijdspad de partijen voor ogen hebben. Deze maar ook andere onderdelen zijn opgesomd in het tweede lid van dit artikel als handvatten voor de inrichting van een plan van aanpak. Belangrijk is dat dit een niet limitatieve opsomming betreft. Het is dus denkbaar dat ook andere zaken worden geregeld in het plan van aanpak indien deze noodzakelijk zijn voor het welslagen van het project, het programma of de maatregel.

Plannen van aanpak behoeven, nadat zij zijn vastgesteld, de goedkeuring van het COHO. Voor een nadere toelichting op dit artikel zij verwezen naar paragraaf 3.1 en 3.3.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 27 (opschorting steunverlening)

Eerste lid

In dit artikel is aan het COHO de bevoegdheid toegekend om de eigen steunverlening aan een land geheel of gedeeltelijk op te schorten. Bij de inzet van deze bevoegdheid is een zekere terughoudendheid geboden. Vandaar dat het COHO enkel kan overgaan tot het geheel of gedeeltelijk

opschorten van de steunverlening als het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf een project, programma of maatregel gelet op de afspraken uit de uitvoeringsagenda niet tijdig uitvoert, een project, programma of maatregel niet op de in het landspakket overeengekomen of in het plan van aanpak uitgewerkte wijze uitvoert of als geen gehoor wordt gegeven aan het verzoek om gegevens, inlichtingen of medewerking anderszins.

Tweede lid

Het COHO kan pas een besluit nemen tot opschorting van de steunverlening nadat het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Dit artikel schrijft niet voor hoe de zienswijze gegeven moet worden, dit kan dus zowel schriftelijk als mondeling zijn. De zienswijze moet door het COHO worden betrokken in de belangenafweging die voorafgaat aan het besluit over gehele of gedeeltelijke opschorting van de steunverlening.

Derde lid

In het besluit tot gehele of gedeeltelijke opschorting van de steunverlening neemt het COHO een termijn op waarbinnen het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf alsnog kan voldoen aan de verplichting die aanleiding heeft gegeven tot het nemen van het besluit. Kortom, het overheidsorgaan of overheidsbedrijf krijgt zoals gebruikelijk in het bestuursrecht een redelijke termijn om een gebrek in de uitvoering te herstellen en om een project, programma of maatregel uit te voeren op in het landspakket overeengekomen of in het plan van aanpak uitgewerkte wijze dan wel gehoor te geven aan het verzoek om gegevens, inlichtingen of medewerking anderszins. Het COHO zal bij het besluiten over de toepassing van bevoegdheden in dit kader uitgaan van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Als het overheidsorgaan of overheidsbedrijf in kwestie geen gebruik maakt van deze kans en de termijn is verstreken gaat het COHO daadwerkelijk over tot het geheel of gedeeltelijk opschorten van de steunverlening.

Vierde lid

In het vierde lid van dit artikel is bepaald dat het betrokken overheidsorgaan of overheidsbedrijf in kennis worden gesteld van het voornemen van het COHO tot het nemen van een besluit tot gehele of gedeeltelijke opschorting van de steunverlening. Hierbij wordt het overheidsorgaan of overheidsbedrijf ook ingelicht over de mogelijkheid tot het naar voren brengen van een zienswijze hieromtrent. Verder wordt ook de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de hoogte gebracht van het feit dat het COHO overweegt om de steunverlening aan een overheidsorgaan of overheidsbedrijf uit de landen geheel of gedeeltelijk op te schorten.

Voor een verdere toelichting op dit artikel zij verwezen naar paragraaf 3.3.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Artikel 28 (rechtsbescherming)

Dit artikel regelt de mogelijkheid van kroonberoep tegen een besluit met betrekking tot het onthouden van goedkeuring aan een plan van aanpak (artikel 26, derde lid) of het geheel of gedeeltelijk opschorten van steunverlening (artikel 27, eerste lid). In paragraaf 4 van de algemene toelichting wordt hier uitgebreid op ingegaan.

Artikel 29 (subsidies)

De steun van het COHO in het kader van de landspakketten, hoeft niet alleen gericht te zijn op de overheid, het kan eventueel ook betrekking hebben op burgers, bedrijven en andere privaatrechtelijke rechtspersonen. Vandaar dat op grond van artikel 25, eerste lid, onder d, het COHO de mogelijkheid heeft op aanvraag subsidies te verstrekken aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen. In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat over de verstrekking van subsidies I bij regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties regels kunnen worden gesteld. Daarin zal onder meer kunnen worden uitgewerkt voor welke activiteiten subsidies kunnen worden verleend, het bedrag of de wijze waarop het bedrag wordt bepaald waarvoor subsidies kunnen worden verleend en aan welke voorwaarden en verplichtingen moet worden voldaan, alsook de procedure die gevolgd dient te worden met betrekking tot het aanvragen van de betreffende subsidies.

De ministeriële regeling, bedoeld in het eerste lid, is een Nederlandse regeling. In artikel 29 is aan de totstandkoming hiervan echter de voorwaarde gesteld dat de regeling de instemming nodig heeft van de Ministers van Algemene Zaken van de Caribische landen. Deze voorwaarde is in lijn met artikel 25 van het voorstel, waarin is neergelegd dat subsidieverstrekking door het COHO alleen kan plaatsvinden, indien dit ten aanzien van projecten, programma's en maatregelen in een plan van aanpak is bepaald.

Voor zover de ministeriële regeling ergens niet in voorziet, kan het COHO op grond van het tweede lid zelf beleidsregels stellen over de verstrekking van subsidies. Worden op een later moment alsnog bij ministeriële regeling hierover regels gesteld dan worden de beleidsregels hiermee in overeenstemming gebracht of geschrapt. Tevens bestaat de mogelijkheid om, in uitzonderlijke gevallen en los van een ministeriële regeling, gebruik te maken van een incidentele subsidieverlening op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Aangezien het COHO een Nederlands bestuursorgaan vormt, is op de verstrekking van subsidies titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Deze titel biedt een uniform bestuursrechtelijk kader voor de beoogde subsidieverstrekking, zodat duidelijkheid bestaat over de rechten en verplichtingen en over de procedurele aanpak. Een belangrijk aspect in de aanpak betreft het feit dat in deze titel wordt gesproken over twee soorten beschikkingen, namelijk de beschikking tot subsidieverlening en de beschikking tot subsidievaststelling. Reden voor dit onderscheid is dat er voor het verstrekken van een subsidie in de regel meerdere beschikkingen nodig zijn. Een beschikking tot subsidieverlening geeft een voorlopige financiële aanspraak op basis waarvan de te subsidiëren activiteit uitgevoerd kan worden en bij subsidievaststelling wordt die aanspraak bevestigd nadat is nagegaan of aan de voorwaarden voor subsidiëring is voldaan en met vaststelling van het subsidiebedrag overeenkomstig de gemaakte subsidiabele kosten. De regels hieromtrent staan in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Omdat het COHO een bestuursorgaan is naar Nederlands recht, heeft de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid om onderzoek te doen bij het COHO. Zij is ook bevoegd om onderzoek te doen bij de ontvangers van subsidiegelden van het COHO. Zie hiervoor in het bijzonder artikelen 7.24, 7.25, 7.30 en 7.34 van de Comptabiliteitswet 2016. De Algemene Rekenkamer maakt daarbij zoveel mogelijk gebruik van door anderen verrichte

controles en informatie die reeds aanwezig is bij de Nederlandse overheid (artikel 7.34 Comptabiliteitswet). Het ligt dus niet voor de hand dat de Algemene Rekenkamer zich in eerste instantie wendt tot de ontvangers van de subsidies. Als dat gebeurt, heeft dit tot doel om tot verificatie te komen van door het COHO en/of de Minister van BZK verstrekte informatie. Van gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, maakt de Algemene Rekenkamer geen melding in haar rapport. Zie artikel 7.30 lid 4 van de Comptabiliteitswet.

Artikel 30 (beslistermijn)

In dit artikel is bepaald dat het COHO binnen acht weken na ontvangst moet beslissen op een aanvraag van een beschikking tot subsidieverlening of subsidievaststelling. Wanneer het COHO niet in staat is om binnen de gestelde termijn een beslissing te nemen, dan deelt het COHO dit mee aan de aanvrager. Naast de mededeling dat niet binnen acht weken een beslissing kan worden genomen, noemt het COHO een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beslissing wel tegemoet kan worden gezien. Wanneer er helemaal geen beschikking wordt genomen binnen de in het eerste lid gestelde termijn of de termijn die op grond van het tweede lid door het COHO aan de aanvrager is medegedeeld dan moet dit worden beschouwd als een afwijzende beschikking.

Artikel 31 (termijnen in verband met zaterdag, zondag en feestdagen)

Onder deze wet geldt net als binnen het bestuursrecht van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten dat als een termijn eindigt op een zaterdag, zondag of een algemeen erkende feestdag deze wordt verlengd tot en met de eerstvolgende dag die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is. In het tweede lid is bepaald dat onder het begrip «algemeen erkende feestdag» alle feestdagen vallen die genoemd zijn in de Algemene termijnenwet, de Algemene termijnenverordening van Aruba en de Algemene termijnenlandsverordeningen van Curaçao en Sint Maarten.

Artikel 32 (rechtsbescherming)

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat tegen een beschikking tot subsidieverlening, een beschikking tot subsidievaststelling en tegen de afwijzing daarvan door een belanghebbende beroep kan worden ingesteld. De belanghebbende moet zich als deze gebruik wil maken van dit beroepsrecht binnen zes weken na de dag waarop de beschikking is gegeven wenden tot het Gerecht in eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In het tweede lid is geregeld dat tegen de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg hoger beroep kan worden ingesteld bij hetzelfde Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het Gemeenschappelijk Hof zal hierbij afhankelijk van de voorliggende casus de regels hanteren die ter zake in de Landsverordeningen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn opgenomen.

HOOFDSTUK 5 SLOTBEPALINGEN

Artikel 33 (evaluatie)

Eerste lid

Binnen drie jaar na inwerkingtreding zendt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een evaluatie naar de volksvertegenwoordigingen van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. In deze evaluatie wordt verslag gedaan van de doeltreffendheid en de effecten van de rijkswet in de praktijk. Dit dient te geschieden vanuit een breed perspectief; zowel Nederland als Aruba, Curaçao en Sint Maarten moeten zich hierin kunnen herkennen.

Tweede lid

Aangezien dit wetsvoorstel uitgaat van consensus, is het ook belangrijk dit beginsel te laten terugkeren in de samenstelling van de commissie die de evaluatie uitvoert. Deze commissie wordt samengesteld uit vijf onafhankelijke leden die allen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemd worden. De benoeming van vier van de vijf leden, waaronder de voorzitter, geschiedt echter in overeenstemming met een of meerderede Ministers van Algemene Zaken van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Voor de voorzitter is de instemming van elk van de Caribische Ministers van Algemene Zaken vereist. Daarnaast wordt één lid benoemd in overeenstemming met de Minister van Algemene Zaken van Aruba, enzovoort. Eén lid van de evaluatiecommissie wordt tot slot aangewezen door Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zonder vorm van betrokkenheid van de Caribische landen.

Vierde lid

Uiterlijk vier maanden nadat de evaluatiecommissie is ingesteld, brengt deze, door tussenkomst van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verslag uit aan de Rijksministerraad. Aldus wordt ook gewaarborgd dat het verslag terechtkomt bij de regeringen van de landen.

Artikel 34 (inwerkingtreding, verval en beëindiging)

De werkzaamheden van het COHO hebben een tijdelijk karakter. Met het oog hierop bevat het wetsvoorstel een horizonbepaling: deze consensusrijkswet vervalt zes jaar na inwerkingtreding ervan. Verlenging is mogelijk, zij het alleen in onderlinge overeenstemming tussen Nederland en het Caribische land dat het aangaat en telkens voor een periode van twee jaar. Gelet op de impact die dit voorstel heeft op de rechtsordes van de landen, is het belangrijk dat de keuze voor verlenging democratisch is geborgd. Daarom bepaalt het tweede lid dat verlenging in Aruba, Curaçao en Sint Maarten plaatsvindt bij landsverordening. Aldus is betrokkenheid van de Staten verzekerd. Van Nederlandse zijde wordt bij gewone Nederlandse wet ingestemd met verlenging. Ook de Tweede en Eerste Kamer zijn derhalve in het proces betrokken.

Voortijdige beëindiging van deze consensusrijkswet wordt mogelijk gemaakt door lid 3. De regeling hiervan is zodanig vormgegeven dat aan geen van de deelnemende landen een eenzijdig opzegrecht toekomt.

Het wordt wenselijk gevonden de politieke en bestuurlijke ruimte om te kiezen voor verlenging dan wel voortijdige beëindiging open te laten. Het voorstel schrijft daarom niet voor onder welke omstandigheden en op grond van welke feiten hiertoe kan worden overgegaan. In dit verband is

nog relevant dat na drie jaar een evaluatie wordt uitgebracht over de doeltreffendheid en effecten van de wet. In een dergelijke evaluatie kunnen aanknopingspunten worden gevonden voor verlenging dan wel voortijdige beëindiging van de wet. Uitgangspunt blijft echter dat het de wet na zes jaar ophoudt te bestaan.

Artikel 35 (overgangsrecht)

Dit artikel bevat overgangsrecht. Het artikel regelt dat, indien het voorstel van rijkswet Aruba financieel toezicht tot wet wordt of is verheven, het begrip «Landsverordening Aruba financieel toezicht» in artikel 1 en artikel 28 van het voorstel wordt vervangen door «Rijkswet financieel toezicht».

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen