

No.W04.20.0408/I/K

's-Gravenhage, 3 maart 2021

Bij Kabinetsmissive van 10 november 2020, no.2020002307, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling), met memorie van toelichting.

Het voorstel van rijkswet strekt tot de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO). Het COHO heeft tot doel om in Aruba, Curaçao en Sint Maarten te bevorderen dat hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding daarvan.

Het voorstel dat de Afdeling in eerdere instantie ter advisering is aangeboden zag alleen op Curaçao. Bij brief van 18 november 2020 heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Afdeling gemeld dat ook met de regering van Aruba overeenstemming is bereikt over aansluiting bij het voorstel. Daarbij heeft de staatssecretaris aangegeven welke wijzigingen in het voorstel en de toelichting in verband hiermee zullen worden aangebracht. Bij brief van 5 januari 2021 heeft de staatssecretaris medegedeeld dat ook Sint Maarten zich heeft aangesloten en tot welke aanpassingen in het voorstel dat heeft geleid. Bij gebreke van een geconsolideerde tekst neemt de Afdeling het voorstel zoals op 10 november 2020 is aangeboden als uitgangspunt.

Op verzoek van de regering van Curaçao, daarin ondersteund door Aruba en Sint Maarten, heeft de regering aan de Afdeling enkele vragen voorgelegd. Deze vragen worden niet afzonderlijk beantwoord, maar komen in het onderstaande advies wel aan de orde.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft waardering voor de met dit voorstel uitgesproken voornemens tot verlening van hulp en bijstand aan de Caribische landen. Zij onderschrijft de noodzaak van enerzijds het verlenen van steun aan de landen en anderzijds het in gang zetten van noodzakelijke hervormingen die moeten leiden tot verbetering van de overheidsfinanciën, de economische structuur, het onderwijs en het functioneren van het bestuur.

Het voorstel is niet alleen gericht op de aard en omvang van de hervormingen, maar geeft ook de bevoegdheden en middelen aan waarmee de hervormingen moeten worden gerealiseerd. De Afdeling acht de wijze waarop deze aanpak in het voorstel is uitgewerkt niet passend. De positionering en het takenpakket van het COHO en de verhouding tot andere actoren leiden tot onduidelijkheden over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen verschillende actoren. Daarmee wordt de eigen verantwoordelijkheid van de landen en daarmee hun commitment verzwakt.

De Afdeling acht het niet raadzaam een gebrek aan implementatiekracht van de landen op te vangen door het COHO in vergaande mate verantwoordelijk te maken voor de

opstelling en uitvoering van plannen van aanpak. Daarmee wordt de implementatiekracht van de landen niet versterkt en wordt de afbouw van de regeling bemoeilijkt. Betwijfeld moet dan ook worden of met de thans gekozen opzet redelijkerwijs verwacht mag worden dat een hervormingsprogramma tot succesvolle resultaten zal leiden op de korte en lange termijn. Mede hierdoor rijzen ook vragen over de verenigbaarheid met de onder meer in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) neergelegde staatkundige structuur van het Koninkrijk, waarin de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van de landen belangrijke uitgangspunten zijn.

De Afdeling is op grond van de in dit advies gegeven overwegingen dan ook van oordeel dat het voorstel van Rijkswet tekortschiet. Zij concludeert dat het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Inhoud van het voorstel en leeswijzer

a. *Inhoud van het voorstel*

Aruba, Curaçao en Sint Maarten ontvangen sinds april 2020 liquiditeitssteun van Nederland om de gevolgen van de COVID-19 pandemie voor de bevolking, het bedrijfsleven en de werkgelegenheid in die landen te beperken. Aan die liquiditeitssteun, in de vorm van leningen aan de Caribische landen, worden sinds mei 2020 voorwaarden gekoppeld, die tot doel hebben de financieel-economische weerbaarheid van de landen te vergroten.¹

Voor de verstrekking van de derde en daarop volgende tranches liquiditeitssteun aan Aruba, Curaçao en Sint-Maarten is door de rijksministerraad onder meer als voorwaarde gesteld dat de landen instemmen met de Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet COHO), welk voorstel nu ter advisering voorligt.²

Het voorstel strekt tot de instelling van het COHO. Het COHO heeft tot doel om te bevorderen dat in Aruba, Curaçao en Sint Maarten hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding daarvan.³ De hervormingen om die doelen te bereiken worden neergelegd in zogenoemde landspakketten. Die landspakketten worden als onderlinge regelingen op basis van artikel 38, eerste lid, van het Statuut door Nederland en de drie Caribische landen afzonderlijk overeengekomen. In de landspakketten worden de onderwerpen, projecten, programma's en maatregelen uitgewerkt waarmee die doelen bereikt moeten worden op hoofdlijnen geformuleerd.⁴ De landspakketten worden door het COHO en de Ministers van Algemene Zaken van het betreffende land vervolgens uitgewerkt in een uitvoeringsagenda.⁵ Een en ander zal uiteindelijk veelal uitmonden in concrete plannen van aanpak, op te stellen door het COHO.⁶

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 12, nr. 18 en nr. 34.

² Kamerstukken II 2019/29, 35420, nr. 37.

³ Voorgesteld artikel 3.

⁴ Voorgesteld artikel 5.

⁵ Voorgesteld artikel 6.

⁶ Voorgesteld artikel 22

Aan het COHO worden in het voorstel vier taken toebedeeld.⁷ De eerste taak betreft de ondersteuning van en toezicht op de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven van de landen. De tweede taak van het COHO is het initiëren en bevorderen van projecten en programma's met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen. Ten derde verstrekt het COHO op aanvraag subsidies aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen, met inbegrip van overheidsbedrijven en kan het COHO zelf deelnemen in het aandelenkapitaal in privaatrechtelijke rechtspersonen, met inbegrip van overheidsbedrijven. Tot slot heeft het COHO tot taak om, indien aangewezen, verscherpt financieel toezicht in te stellen op een deel of alle uitgaven van het desbetreffende land.

Voor de uitvoering van deze taken worden in het voorstel aan het COHO verschillende bevoegdheden toegekend. Zo kan het COHO gegevens en inlichtingen van overheidsorganen en bedrijven vorderen.⁸ Het kan financiële middelen, deskundigheid en uitvoeringscapaciteit ter beschikking stellen en overheden en overheidsbedrijven doorlichten.⁹ Daarnaast kan het COHO projecten ontwikkelen en beheren en opdracht verlenen voor het leveren van goederen of diensten, alsook deelnemen in aandelenkapitaal.¹⁰

Indien het COHO van mening is dat onvoldoende medewerking wordt verleend aan de hervormingsmaatregelen kan het COHO steunverlening opschorten.¹¹ Ook kan het de raad van ministers van het Koninkrijk adviseren een – in het Statuut voorzien – toezichtsinstrument in te zetten indien maatregelen onvoldoende worden uitgevoerd.¹² Daarnaast krijgt het de bevoegdheid om in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk verscherpt financieel toezicht in te stellen, als een land zich onvoldoende inspant om verplichtingen uit de Rijkswet COHO, of de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten respectievelijk de Rijkswet Aruba financieel toezicht (R(A)ft) na te komen.¹³

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgt de bevoegdheid het COHO een aanwijzing te geven met betrekking tot een plan van aanpak voor de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel door overheidsorganen en met betrekking tot het initiëren, bevorderen en uitvoeren van projecten.¹⁴ Daarnaast kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op eigen initiatief verscherpt financieel toezicht instellen op een deel of alle uitgaven van een van de landen als een zwaarwegend belang dit vergt.¹⁵

b. *Leeswijzer*

⁷ Voorgesteld artikel 4.

⁸ Voorgesteld artikel 20.

⁹ Voorgesteld artikel 21.

¹⁰ Voorgesteld artikel 26.

¹¹ Voorgestelde artikelen 24 en 40.

¹² Voorgesteld artikel 25.

¹³ Dat verscherpte toezicht houdt in dat een deel of alle uitgaven van het land door het Cft goedgekeurd moet worden. Het Cft kan goedkeuring van een uitgave onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang: voorgesteld artikel 35, eerste lid, en 36.

¹⁴ Voorgestelde artikelen 23 en 28.

¹⁵ Voorgesteld artikel 35, tweede lid,

Hierna gaat de Afdeling in op de effectiviteit van het voorstel (punt 2). Hierbij staat de verhouding van het COHO tot bestaande instituties (landsbestuur, C(A)ft, Minister van BZK) centraal. Tevens gaat de Afdeling hier in op de noodzaak om te komen tot duidelijke voorwaarden voor het vervallen van de consensusrijkswet. Vervolgens gaat de Afdeling in op de verhouding van dit voorstel, met inachtneming van de problemen betreffende effectiviteit en proportionaliteit, tot het Statuut (punt 3). Daarna bespreekt de Afdeling welke elementen noodzakelijk zijn voor een geloofwaardige en haalbare aanpak van de noodzakelijke hervormingen (punt 4). Tot slot maakt de Afdeling nog een opmerking over het onduidelijke juridisch kader betreffende gegevensverwerking (punt 5).

2. Effectiviteit

a. *Inleiding*

De Afdeling heeft waardering voor de met dit voorstel uitgesproken voornemens tot verlening van hulp en bijstand aan de Caribische landen. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 36 van het Statuut. De Afdeling onderschrijft de noodzaak van enerzijds het verlenen van steun aan de landen en anderzijds het in gang zetten van noodzakelijke hervormingen die moeten leiden tot verbetering van de overheidsfinanciën, de economische structuur, het onderwijs en het functioneren van het bestuur. Tevens waardeert de Afdeling het positief dat het voorstel niet alleen voorziet in het benoemen en voorschrijven van noodzakelijk geachte hervormingen, maar ook gericht is op het daadwerkelijk bieden van ondersteuning aan de landen bij de verwezenlijking daarvan. Voorts acht de Afdeling het op zichzelf passend dat het kader hiervoor wordt neergelegd in consensusrijkswetgeving op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat zowel Nederland als Aruba, Curaçao en Sint Maarten de wens en noodzaak om tot hervormingen te komen onderschrijven en daartoe samen te werken.

De Afdeling acht het vanzelfsprekend dat de liquiditeitssteun gekoppeld wordt aan een hervormingsprogramma. Financiële steun onder voorwaarden sluit aan bij de internationale praktijk van bijvoorbeeld het IMF en de Europese Unie,¹⁶ die ook wordt gekenmerkt door kredietverlening onder (strengere) voorwaarden, waaronder de structural adjustment facilities gericht op structurele hervormingen. Overigens merkt de Afdeling daarbij wel op dat onduidelijk is welke geldstromen via het COHO zullen gaan lopen en welke rechtstreeks tussen Nederland en het betrokken land plaatsvinden. Ook is niet duidelijk in hoeverre sprake zal zijn van leningen dan wel van giften.

Het voorstel is niet alleen gericht op de aard en omvang van de hervormingen, maar geeft ook de weg met de bevoegdheden en middelen aan waarlangs de hervormingen moeten worden gerealiseerd. Op dat punt stuit het voorstel op verschillende bezwaren die de effectiviteit van het voorstel ernstig kunnen ondergraven. De Afdeling merkt in dat verband het volgende op.

b. *Verhouding COHO - landsbestuur*

Het is gebruikelijk dat bij financiële ondersteuning van landen voorwaarden worden gesteld, niet alleen met het oog op een goede besteding van de daarmee gemoeide middelen, maar ook met het oog op het bereiken van bepaalde beleidsdoelen, zoals

¹⁶ Gewezen zij op het herstelinstrument (Next Generation EU), dat is opgenomen in het Eigen Middelen Besluit (zie Kamerstukken II 2020/21, 35711).

verbetering van de overheidsfinanciën en versterking van de economische structuur. Daarbij is meestal ook voorzien in vormen van monitoring. Wordt voldaan aan de vooraf afgesproken voorwaarden, dan verkrijgt het land de in het vooruitzicht gestelde financiële steun.

In die gebruikelijke aanpak hebben de aan de steun verbonden voorwaarden gevolgen voor de besluitvorming in het desbetreffende land. Die besluitvorming wordt immers ingekaderd door de voorwaarden die zijn gesteld. Er wordt daarmee echter niet ingegrepen in de (staatsrechtelijke) binnenlandse verhoudingen. Anders gezegd: de steunverlening heeft in formele zin geen gevolgen voor de taken en bevoegdheden van de betrokken binnenlandse instellingen. Bij de steunverlening die tot nu toe op verschillende momenten aan landen van het Koninkrijk is verleend, is deze werkwijze ook gevolgd. Een recent voorbeeld hiervan is het Groeiakkoord met Curaçao in 2019.

Bij het voorliggende voorstel is gekozen voor een andere aanpak. De basis voor de te treffen maatregelen wordt gevormd door de zogenoemde landspakketten.¹⁷ Die landspakketten zijn nog weinig concreet in de te bereiken doelen. De landspakketten worden door het COHO en de Ministers van Algemene Zaken van de landen vervolgens uitgewerkt in een uitvoeringsagenda.¹⁸ Een en ander zal uiteindelijk veelal uitmonden in concrete plannen van aanpak, op te stellen en in een aantal gevallen ook uit te voeren door het COHO.¹⁹

Dit brengt met zich dat aan steunverlening geen duidelijk plan ten grondslag ligt waarop de steun ontvangende landen worden afgerekend. Er is in zoverre sprake van een open commitment, waarbij vooraf onvoldoende duidelijkheid bestaat welke voorwaarden aan steunverlening worden gesteld. Dit brengt het risico met zich dat de landen zich minder verantwoordelijk voelen voor het voldoen aan de voorwaarden, waardoor de beoogde doelen minder zullen worden gerealiseerd, of dat gedurende het hervormingsproces steeds nieuwe voorwaarden worden gesteld om de in het vooruitzicht gestelde steun daadwerkelijk te verkrijgen.

Dat risico wordt versterkt door de combinatie van taken die aan het COHO zijn toegekend.²⁰ De Afdeling stelt vast dat de taken van het COHO verder gaan dan de ondersteuning van en het toezicht op de uitvoering van de landspakketten door de landsbesturen. Tevens gaan de bevoegdheden van het COHO verder dan voor de uitvoering van die taken nodig is. Zo heeft het COHO de taak om met het landsbestuur een uitvoeringsagenda vast te stellen.²¹

Onduidelijk is vervolgens of het landsbestuur zelfstandig nog bevoegd is een dergelijke agenda vast te stellen. Daarenboven heeft het COHO tot taak om projecten en programma's te initiëren, te bevorderen en uit te voeren en kan het daarvoor plannen van aanpak opstellen. Voorts heeft het COHO de bevoegdheid om opdracht te verlenen voor het leveren van goederen of diensten en deelnemen in aandelenkapitaal, zonder dat het betrokken landsbestuur daar zeggenschap over heeft of over mogelijkheden beschikt om zulks tegen te houden.²² Dat geldt ook voor het verlenen

¹⁷ Artikel 5, eerste lid.

¹⁸ Voorgesteld artikel 6.

¹⁹ Voorgesteld artikel 22

²⁰ Zie punt 1 voor een overzicht van deze taken.

²¹ Artikel 6

²² Artikelen 4, eerste lid onder b, en 26

en verstrekken van subsidies aan burgers en deelnemingen in rechtspersonen, zelfs waar het overheidsbedrijven betreft.²³

Bovendien kan het COHO daarbij 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. In voorkomend geval stelt het COHO met de desbetreffende instelling of organisatie een samenwerkingsprotocol op. In de alternatieve opzet die de Afdeling in punt 4 schetst, waarbij meer verantwoordelijkheid aan de landen wordt gelaten, ligt het voor de hand dat ook zij dergelijke samenwerking zouden kunnen aangaan.

Het COHO beschikt aldus over vergaande bevoegdheden die ook aan het landsbestuur toekomen. Aldus ontstaan concurrerende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Waar het gaat om het opstellen van de uitvoeringsagenda ontstaat een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Met die in het voorstel gekozen opzet is onvoldoende duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Zowel het COHO als het landsbestuur zijn immers verantwoordelijk en bevoegd. De Afdeling acht dit problematisch: COHO en landsbestuur kunnen elkaar aldus voor de voeten gaan lopen, maar ook kan een situatie ontstaan waarin COHO en landsbestuur naar elkaar gaan wijzen. Dit klemt temeer nu COHO en landsbestuur aan verschillende instanties verantwoording dienen af te leggen.²⁴ Bovendien kan een gevolg van deze opzet zijn dat het landsbestuur minder 'eigenaarschap' ervaart, zich minder verantwoordelijk zal voelen voor het doorvoeren van het landspakket en bij eventuele problemen zal (ver)wijzen naar het COHO. Die kans wordt nog eens vergroot nu de landen weinig invloed hebben op de samenstelling van het bestuur van het COHO.

Deze onduidelijkheden en risico's worden niet weggenomen door de bepaling dat het COHO bij de uitoefening van de taken geen bevoegdheden kan uitoefenen die op grond van het landsrecht van een land aan een overheidsorgaan toekomen.²⁵ De Afdeling begrijpt de bedoeling van dit voorschrift, maar merkt op, dat dit eerder de hiervoor gesignaleerde onduidelijkheid vergroot, dan dat deze wordt weggenomen. Immers, waar het gaat om bevoegdheden die betrekking hebben op het realiseren van bestuurlijke of economische hervormingen komen die zonder meer aan (organen van) het landbestuur toe.

Vanuit die optiek leidt artikel 4, tweede lid, ertoe dat aan het COHO geen bevoegdheden toekomen. Daarbij is het de vraag wanneer sprake is van bevoegdheden die aan een overheidsorgaan toekomen. Die onzekerheid is er zeker waar het bij de bevoegdheden van het COHO gaat om subsidies en deelnemingen.

²³ Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het oprichten basale voorzieningen als scholen, ziekenhuizen en dergelijke (publieke) voorzieningen.

²⁴ De Algemene Rekenkamer heeft er in dit verband op gewezen dat het voorstel ook onvoldoende duidelijk is over de herkomst van de middelen die aan het COHO ter beschikking worden gesteld en heeft aandacht gevraagd voor de vormgeving van verantwoording over en het toezicht op het beheer door het COHO van de middelen waar die vanuit de Nederlandse Rijksbegroting aan het COHO worden verstrekt. Brief Algemene Rekenkamer aan de staatssecretaris van BZK betreffende Rijkswet COHO; overleg op grond van artikel 7.40 Comptabiliteitswet 2016, 2 februari 2021.

²⁵ Artikel 4, tweede lid.

Een strenge uitleg van dit artikellid zou mee kunnen brengen dat verschillende bevoegdheden die het voorstel toebedeelt aan het COHO, door het COHO helemaal niet kunnen worden uitgeoefend. Een soepele uitleg zou al snel betekenen dat artikel 4, tweede lid, niet in de weg staat aan de uitoefening van de in het voorstel gegeven bevoegdheden, maar dat dit artikellid dan geen reële betekenis heeft.

c. *Verhouding tot R(A)ft*

Een van de taken die in het voorstel is toebedeeld aan het COHO is het, in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk, instellen van verscherpt financieel toezicht op een van de landen. Deze bevoegdheid van het COHO geldt niet alleen in het geval een land zich onvoldoende inspant om de verplichtingen die bij of krachtens de voorgestelde rijkswet aan het desbetreffende land zijn opgelegd na te komen maar ook als het land naar het oordeel van het COHO onvoldoende inspanningen levert om de verplichting bij of krachtens de R(A)ft na te komen.²⁶ Het verscherpte toezicht wordt uitgeoefend door het C(A)ft. Indien een zwaarwegend belang dit vergt kan de Minister van BZK, in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk en nadat het COHO en het College financieel toezicht zijn gehoord, bepalen dat verscherpt financieel toezicht wordt ingesteld, indien een zwaarwegend belang dit vergt.

In de R(A)ft is het financieel toezicht door de rijksministerraad op Aruba, Curaçao en Sint Maarten geregeld. In die rijkswetten zijn de verplichtingen voor de landen neergelegd. Voorts is daarin geregeld dat het C(A)ft toeziet op de naleving van verplichtingen die voortvloeien uit de R(A)ft met toepassing van de daartoe bij de R(A)ft gestelde regels.²⁷ Het C(A)ft heeft daarbij onder meer tot taak te beoordelen of een land zich voldoende inspant om de verplichtingen die bij of krachtens de R(A)ft zijn opgelegd nakomt. Dit roept de vraag op waarom het nodig is dat ook aan het COHO de bevoegdheid toekomt om te beoordelen of de landen voldoende inspanning leveren om hun verplichtingen bij of krachtens de R(A)ft na te komen. Het gevolg daarvan is immers dat twee instanties toezicht houden op het naleven van de normen in de R(A)ft, het COHO en het C(A)ft.

De Afdeling wijst er in dit verband verder op dat het toekennen van eenzelfde taak aan twee organen het risico van onduidelijkheid en uiteenlopende oordelen met zich brengt. Onduidelijk is daarbij hoe het verscherpte toezicht op grond van het voorstel en het geven van een aanwijzing op grond van de R(A)ft zich tot elkaar verhouden. Bovendien wordt aldus afbreuk gedaan aan de in artikel 7 R(A)ft verankerde onafhankelijke positie van het C(A)ft en aan de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in de R(A)ft is neergelegd ten aanzien van het toezicht op de naleving van de begrotingsnormen.

Deze gevolgen worden versterkt door de mogelijkheid voor de Minister van BZK om, in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk verscherpt toezicht in te stellen. In de R(A)ft is het immers aan het C(A)ft om te beoordelen of er sprake is van een situatie waarin er aanleiding is om een aanwijzing te geven en is het vervolgens aan de RMR om op basis van een advies van het C(A)ft te beslissen om een aanwijzing te geven. Met deze bevoegdheden voor de Minister van BZK worden de in de R(A)ft neergelegde bevoegdheden van het C(A)ft doorkruist.

²⁶ Artikel 4, eerste lid, onder d, en 35.

²⁷ Artikel 4, eerste lid, van de Rft en artikel 2, eerste lid, van de RAft.

Verscherpt financieel toezicht leidt tot een goedkeuringsregime voor het geheel of een deel van de uitgaven die door een land worden gedaan.²⁸ Dat goedkeuringsregime hoeft volgens het voorstel niet beperkt te zijn tot uitgaven die worden gedaan in het kader van de uitvoering van de landspakketten, maar kan zich uitstrekken tot alle uitgaven van een land. Het goedkeuringsregime gaat bovendien veel verder dan het in de R(A)ft geregelde begrotingstoezicht en heeft betrekking op voorgenomen uitgaven. Het C(A)ft ziet op grond van de R(A)ft uitsluitend toe op het saldo van de overheidsfinanciën en laat dus de keuze ten aanzien van welke uitgaven of inkomsten maatregelen worden genomen aan de regeringen van de landen. In de toelichting wordt niet uiteengezet waarom die vorm van toezicht naast het bestaande toezicht op grond van de R(A)ft nodig is.

Tot slot wijst de Afdeling erop dat de landen zullen moeten rapporteren aan twee instanties over nagenoeg hetzelfde onderwerp. Hiermee wordt, in de ogen van de Afdeling, een te zware claim gelegd op de toch al beperkte uitvoeringscapaciteit van de landen.

De Afdeling kan zich voorstellen dat maatregelen getroffen moeten kunnen worden indien zich bij de uitvoering van de landspakketten problemen voordoen. Het ligt dan voor de hand dat het COHO dergelijke maatregelen treft. Indien los daarvan aanleiding zou bestaan voor de wens om de effectiviteit van de R(A)ft te vergroten, dienen daartoe voorzieningen te worden getroffen in de R(A)ft zelf, in plaats van de vermenging van de twee sporen die thans wordt voorgesteld.

d. *Verhouding COHO – Minister van BZK en landsbestuur*

Het COHO lijkt volgens het voorstel zijn taken met een sterke mate van onafhankelijkheid uit te voeren. Grote delen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn van toepassing verklaard.²⁹ Dit neemt niet weg dat het voorstel op een aantal belangrijke punten de Minister van BZK de bevoegdheid geeft om aanwijzingen te geven of bevoegdheden van het COHO in te perken of in te vullen. Zo kan de Minister van BZK vaststellen waaraan financiële middelen die aan het COHO ter beschikking worden gesteld, door het COHO moeten worden besteed³⁰ en kan de terbeschikkingstelling van middelen ook worden stopgezet of opgeschort als – kort gezegd – de Minister van BZK van oordeel is dat het desbetreffende land te weinig voortgang boekt.³¹

Verder kan de Minister van BZK, binnen de in een landspakket omschreven hoofdlijnen, na overleg met de Ministers die het aangaat, het COHO een aanwijzing geven met betrekking tot een plan van aanpak voor de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel door overheidsorganen, alsook een aanwijzing geven met betrekking tot het initiëren, bevorderen en uitvoeren van projecten.³²

Uit het vorenstaande blijkt dat het COHO in belangrijke mate functioneert onder de regie van de Minister van BZK. Daarbij geldt een tweetal beperkingen: een overlegverplichting met de betrokken minister(s) van het desbetreffende land, en de eis

²⁸ Artikel 36.

²⁹ Artikel 2, vierde lid.

³⁰ Artikel 18, tweede lid.

³¹ Artikel 18, vierde en vijfde lid.

³² Artikelen 23 en 28.

dat de minister moet blijven binnen de in een landspakket omschreven hoofdlijnen. Daarover merkt de Afdeling het volgende op.

De Minister van BZK heeft weliswaar een overlegverplichting met de betrokken minister(s), maar hoeft daarbij niet tot overeenstemming te komen. Wat betreft de landspakketten, zij opgemerkt dat daarin nog weinig tot geen concrete maatregelen zijn opgenomen. Evenmin zijn concrete doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van overheidsfinanciën, opgenomen. Dit brengt mee dat van de voorwaarde dat de minister moet blijven binnen de in een landspakket omschreven hoofdlijnen ook weinig normerende werking uitgaat.

Het voorgaande brengt mee dat de bevoegdheden van de Minister van BZK nauwelijks zijn beperkt. Zij strekken zich uit over het gehele palet van het opstellen van de plannen van aanpak, het opstellen, initiëren en uitvoeren van de projecten, programma's en maatregelen, alsmede de financiering ervan. Daarmee wordt de Minister van BZK niet alleen boven het COHO geplaatst, maar ook boven het landsbestuur van het desbetreffende land.³³ De aan de minister toegekende bevoegdheden maken daarmee inbreuk op de verantwoordelijkheden en het probleem-eigenaarschap van de landen.

e. *Afbouw van de regeling*

De wet vervalt in beginsel na 6 jaar. Op verzoek van Nederland of één van de landen kan deze termijn telkens met 2 jaar worden verlengd.³⁴ Ook kunnen Nederland en de landen overeenkomen dat de wet eerder vervalt. Noch het wetsvoorstel, noch de toelichting gaan echter in op de vraag onder welke omstandigheden en op grond van welke feiten verlenging, dan wel vroegtijdige beëindiging aan de orde zouden kunnen zijn. Dit is relevant omdat bij de voorbereiding van dit voorstel van rijkswet de verhouding tussen Nederland en de andere landen niet altijd even goed was en er van beide kanten sprake lijkt van een wantrouwende opstelling. In een dergelijke situatie is des te meer van belang dat duidelijk is op welke gronden besloten gaat worden dat de doelstelling van het voorstel, te weten het doorvoeren van hervormingen, het realiseren van duurzame financiën en het versterken van de weerbaarheid van de economieën in de landen bereikt is.

Deze vraag rijst bij dit voorstel omdat het zich onderscheidt van eerdere samenwerkingsverbanden tussen de Caribische landen en Nederland.³⁵ In die gevallen bleven alle verantwoordelijkheden liggen bij het (lands)bestuur. In het voorstel wordt een aantal verantwoordelijkheden echter verlegd naar het COHO en moet daarom duidelijk zijn op welk moment deze weer overgaan naar het (lands)bestuur.³⁶ Voordat hiertoe overgegaan kan worden moeten voldoende concrete en tastbare resultaten zijn bereikt. Hierbij is het met name van belang dat het leefklimaat van de bevolking van de drie landen structureel verbeterd is. Verbetering van het leefklimaat van de bevolking in concrete zin is noodzakelijk om draagvlak voor de inzet van het COHO en daarmee het

³³ Zie mede hetgeen de Afdeling hiervoor onder a heeft opgemerkt.

³⁴ Voorgesteld artikel 45.

³⁵ Fondo Desarrollo Aruba, Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen en het Groeikakkoord met Curaçao.

³⁶ De Algemene Rekenkamer heeft er in dit verband op gewezen dat het voorstel ook duidelijk moet maken wat er met eventuele aandelen, resterende middelen en uitstaande leningen of voorschotten gebeurt na opheffing van het COHO.

ingrijpen vanuit Nederland te behouden en het vertrouwen van de bevolking in het bestuur te vergroten.

f. *Conclusie*

De Afdeling acht in het licht van het voorgaande het voorstel in deze vorm problematisch. De positionering en het takenpakket van het COHO en de verhouding tot andere actoren leiden tot onduidelijkheden over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen verschillende actoren. De Afdeling acht het niet raadzaam het gebrek aan implementatiekracht van de landen op te vangen door het COHO (mede) verantwoordelijk te maken voor de opstelling en uitvoering van plannen van aanpak. Daarmee wordt de implementatiekracht van de landen niet versterkt, wordt hun commitment en eigen verantwoordelijkheid verzwakt en wordt de afbouw van de regeling bemoeilijkt. Betwijfeld moet dan ook worden of met de thans gekozen opzet redelijkerwijs verwacht mag worden dat een hervormingsprogramma op de korte en lange termijn tot succes zal leiden .

In het licht van deze opmerkingen adviseert de Afdeling de gekozen opzet te heroverwegen.

3. Verhouding met het Statuut

a. *Ter inleiding*

Het Statuut schrijft 'onderling overleg' voor als het gaat om een consensusrijkswet.³⁷ De Afdeling stelt vast dat dit overleg heeft plaatsgevonden en dat de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben ingestemd met het voorleggen van dit voorstel aan de Afdeling. De Afdeling beoordeelt het voorstel derhalve zoals het aan haar is aangeboden, namelijk als consensusrijkswet.

b. *Statutaire beginselen*

Zoals uit het voorgaande blijkt houdt de door de regering gekozen aanpak risico's in voor de effectiviteit van de hervormingen. Dit houdt onder andere verband met het feit dat de landsinstellingen slechts in beperkte mate zelf de verantwoordelijkheid dragen voor het uitvoeren van de hervormingen. De bevoegdheden van het COHO overlappen met de bevoegdheden van de landsregeringen. Hierdoor wordt de effectiviteit van de aanpak ondergraven. Daar komt bij dat het COHO grotendeels onder regie staat van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, die in een zeker opzicht boven de besturen van de landen komt te staan.

Bovengenoemde aspecten zijn ook vanuit het oogpunt van het Statuut relevant. Het feit dat in dit specifieke geval sprake is van een consensusrijkswet, en dus een politiek compromis, doet niet af aan de beginselen die aan de staatkundige structuur van het Koninkrijk ten grondslag liggen. Het uitgangspunt van autonomie van de landen en met name de terughoudendheid die de Koninkrijksregering, en Nederland als grootste land moet betrachten bij het beperken van de eigen verantwoordelijkheid van de landen is daarbij een belangrijke factor³⁸

³⁷ Artikel 38, tweede lid, van het Statuut.

³⁸ Zie o.a. artikel 41 van het Statuut. De terughoudendheid die het Koninkrijk moet betrachten kwam eerder aan de orde in het Besluit van 24 november 2020 op het beroep van de Raad van Ministers van Curaçao tegen het Besluit van 12 juli 2019, houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao tot aanpassing van de begroting 2019, rekening houdend met de in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten genoemde normen, punt 2.1 (Stb. 2020, 537) en

In dat licht merkt de Afdeling op dat uit de toelichting onvoldoende blijkt waarom de beperkingen van die eigen verantwoordelijkheid, zoals nu is voorzien, en de vergaande invloed van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, noodzakelijk en proportioneel zijn in het licht van de beginselen van het Statuut. Daarbij is de eerdere constatering van de Afdeling van belang dat de bevoegdheden van het COHO verder gaan dan nodig voor de uitvoering van de taken.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt nader te overwegen.

c. *Binding aan internationale economische en financiële overeenkomsten*

Zoals hierboven beschreven kan het COHO samenwerken met instellingen en organen van instellingen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties. Uit het voorstel blijkt niet dat hierover, voorafgaand aan het besluit om een dergelijke samenwerking aan te gaan, overleg plaatsvindt met het betrokken land. De Afdeling realiseert zich dat het formeel gezien het COHO, en niet het betrokken land is, dat deze afspraken maakt. Gezien de taken van het COHO ligt het echter voor de hand dat ook het betrokken land feitelijk aan deze afspraken is gebonden. Uit de toelichting blijkt niet hoe dit zich verhoudt tot het feit dat de Caribische landen kunnen verklaren dat zij zich niet aan een internationale economische en financiële overeenkomst wensen te binden.³⁹

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

d. *Bevoegdheden van de gouverneurs*

Op grond van het wetsvoorstel kan het COHO in bepaalde gevallen aan de Rijksministerraad adviseren om een voorziening te treffen uit kracht van het Statuut.⁴⁰ De toelichting stelt terecht dat dit voorstel de bevoegdheden van de gouverneur op dit punt niet doorkruist. Immers, de gouverneurs hebben zelfstandige bevoegdheden in het kader van hun taak toezicht te houden op onder andere de naleving van rijkswetten, waaronder een rijkswet als waartoe hier een voorstel wordt gedaan.⁴¹ Gezien het feit dat dus ook de Gouverneur toezicht zal moeten houden op de naleving van deze wet, kunnen de bevoegdheden van de Gouverneur en het COHO op dit punt echter wel overlappen.

Zoals in het voorgaande al is opgemerkt over de verhouding tussen het C(A)ft en het COHO, brengt een dergelijke overlap van bevoegdheden het risico van onduidelijkheden, overlappende bevoegdheden en uiteenlopende oordelen met zich. Concreet kan dit bijvoorbeeld betekenen dat de Gouverneur een landsverordening of landsbesluit vaststelt, en dus geen gebruik maakt van zijn bevoegdheid om deze wegens strijd met hoger recht niet vast te stellen, terwijl het COHO in deze

in de Voorlichting van 17 september 2015 van de Afdeling over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, punt 1b (W04.15.0112/1/Vo).

³⁹ Artikel 25, eerste lid, van het Statuut. Uit artikel 24, eerste lid, blijkt dat het niet alleen gaat om overeenkomsten met andere mogendheden, maar ook om overeenkomsten met internationale organisaties.

⁴⁰ Hierbij kan met name gedacht worden aan bevoegdheden inzake indeplaatsstelling en vernietiging ingevolge de artikelen 50 en 51 van het Statuut.

⁴¹ Artikel 20 e.v. van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao, het Reglement voor de Gouverneur van Aruba en het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten.

landsregelgeving aanleiding ziet om een voorziening uit kracht van het Statuut te verzoeken.

De Afdeling adviseert om hieraan in de toelichting nadere aandacht te besteden en zo nodig het voorstel aan te passen.

4. Waar bestaat behoefte aan?

In de punten hiervoor is ingegaan op knelpunten en mogelijke onwenselijke gevolgen van de thans voorgestelde aanpak die risico's voor de effectiviteit ervan meebrengen. Dit roept de vraag op naar een andere aanpak, die minder dergelijke risico's heeft wat dan een betere aanpak zou kunnen zijn. Hierna geeft de Afdeling daartoe enkele overwegingen dienaangaande mee en schetst zij enkele contouren.

a. *Geloofwaardig, haalbaar en flexibel*

Het is grote winst dat met het voorstel de drie doelen (hervormingen van bestuurlijke aard, duurzame overheidsfinanciën en versterking van de weerbaarheid van de economie) in samenhang worden nagestreefd. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat deze doelen met elkaar op gespannen voet kunnen staan en elkaar (tijdelijk) kunnen frustreren. Zo kan versterking van de economische weerbaarheid en het doorvoeren van hervormingen, zeker op de kortere termijn, tot spanning leiden met de doelstelling om te komen tot duurzame en houdbare overheidsfinanciën. Maatvoering en afstemming zijn daarom nodig om tot een evenwichtige aanpak te komen. Dit vergt flexibiliteit.

De Afdeling merkt in dit verband op dat het voorstel niet voorziet in aanpassing van de begrotingsnormen in de Rft.⁴² Dit roept de vraag op of in de wet voldoende flexibiliteit is ingebouwd om in de praktijk tot de benodigde maatvoering te komen. De Afdeling acht het wenselijk dat uit dit oogpunt wordt gekeken naar het geheel van maatregelen dat van toepassing zal zijn (in ieder geval de liquiditeitssteun, de R(A)ft en het voorliggende voorstel).

b. *Eigenaarschap*

Voorts acht de Afdeling 'ownership' en commitment van de landen cruciaal voor het slagen van deze aanpak. Alleen daarmee zal een vruchtbare samenwerking tot stand kunnen komen en kunnen duurzame resultaten worden bereikt, die ook na afloop van het programma stand houden. In de afgelopen decennia is de implementatiekracht problematisch geweest bij de uitvoering van de verschillende maatregelen.

Zoals hiervoor aan de orde is geweest acht de Afdeling het niet zinvol te proberen dat gebrek aan implementatiekracht op te vangen door het COHO (mede) verantwoordelijk te maken voor de opstelling en uitvoering van plannen van aanpak. Daarmee wordt de implementatiekracht van de landen niet versterkt. De verantwoordelijkheid voor de opstelling en de uitvoering van eigen plannen van aanpak dient bij de landen zelf te liggen. Daarmee wordt recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de landen. Ook sluit dit aan bij de praktijk en de ervaringen van internationale organisaties als het IMF en het in verband met de coronacrisis ingestelde herstelinstrument van de Europese Unie. Versterking van de implementatiekracht van de landen zelf is een van

⁴² Wat betreft de RAft verwijst de Afdeling naar het heden eveneens uitgebrachte advies bij het voorstel van Rijkswet dienaangaande (W04.20.0423/I/K).

de belangrijkste doelen van de te treffen maatregelen, die juist dreigt te worden gefnuikt door een te grote rol van het COHO.

Dat neemt niet weg dat aan het COHO een belangrijke rol toekomt bij de nodige versterking van de bestuurskracht van de Caribische landen. Het is dan ook van belang dat het COHO de landbesturen kan ondersteunen bij het opstellen van projecten, programma's en maatregelen en bij de uitvoering van de projecten, programma's en maatregelen waarmee de landen instemmen. Tegelijkertijd vergt dat van de landen dat zij openstaan voor de voorstellen van het COHO en daaraan, waar dat in hun mogelijkheden ligt, de gevraagde en noodzakelijke inspanningen leveren om de benodigde hervormingen door te voeren en de bestuurskracht te versterken. Dat mag van de landen ook gevraagd worden waar via het COHO ook de financiële middelen voor de desbetreffende projecten worden aangeleverd.

Alleen als het COHO zijn belangrijke rol kan waarmaken en de Caribische landen die rol aanvaarden zal een vruchtbare samenwerking tussen het COHO en de landsbesturen mogelijk zijn. De koppeling van liquiditeitssteun en ondersteuning in tranches aan het halen van de te bereiken doelstellingen vormt een belangrijke stimulans om die doelen ook daadwerkelijk te halen. Als de uitvoering van projecten, programma's of maatregelen onvoldoende is kan het COHO de steunverlening opschorten.⁴³ Mocht dit onverhoopt niet tot de beoogde resultaten leiden en blijkt dat ondanks deze ondersteuning en gepaste inzet van de opschortingsbevoegdheid onvoldoende vorderingen worden gemaakt om de bestuurskracht te vergroten en de verantwoordelijkheden op termijn zelfstandig waar te maken, zullen uiteindelijk dwingender maatregelen, al dan niet geïnitieerd door het COHO, onontkoombaar zijn.⁴⁴

Gelet hierop acht de Afdeling het passend dat de volgende taken aan het COHO worden toebedeeld:

- a) Goedkeuren van de uitvoeringsagenda en de plannen van aanpak van de landen voor de uitvoering van projecten, programma's of maatregelen, met duidelijke prestatie-eisen waaraan de beschikbaarstelling van financiële middelen in de loop van de tijd wordt gekoppeld;
- b) Monitoren van de voortgang van de uitvoering door de landen;
- c) Ondersteuning door technische en andere assistentie, waarvoor het COHO een eigen budget heeft;
- d) Het toezicht houden op het behalen van de prestatie-eisen, waardoor de financiële middelen kunnen worden verstrekt.

In dit verband verdient ook de samenstelling en benoeming van het bestuur van het COHO aandacht. Gelet op de rol van Nederland en de rol van het COHO is een zwaar Nederlands stempel op het COHO begrijpelijk. Draagvlak, ownership en commitment van de landen alsmede inzicht in de lokale situatie kunnen echter worden vergroot door een vertegenwoordiging in het bestuur van het COHO die draagvlak vindt bij de Caribische landen. Het belang van draagvlak bij de landen wordt groter naarmate de

⁴³ Artikel 24 van het voorstel.

⁴⁴ Dit is bijvoorbeeld het geval als de deugdelijkheid van het bestuur niet langer kan worden gewaarborgd, of als de hier voorliggende Rijkswet niet of niet voldoende wordt nageleefd. Het Statuut voorziet in dergelijke gevallen in verschillende instrumenten. Zie ook artikel 25 van het voorstel inzake de mogelijkheid die het COHO heeft om de RMR over het treffen van een voorziening uit kracht van het Statuut te adviseren.

taken van het COHO meer overlappen met taken die ook aan de landsbesturen toekomen. Volgens de voorgestelde regeling wordt van één van de leden van het COHO aantoonbare affiniteit met het Caribisch deel van het Koninkrijk vereist. Het is de vraag of daarmee het benodigde draagvlak bij de Caribische landen voldoende is verzekerd.

c. *Duidelijke kaders*

Ondersteuning op de geschetste manier is uiteraard niet vrijblijvendheid. Het is vanzelfsprekend dat aan (financiële) ondersteuning voorwaarden worden verbonden en dat de nakoming van die voorwaarden en de (voortgang van de) implementatie van de te treffen maatregelen nauwlettend worden gevolgd. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor het COHO bestaande in monitoring van de voortgang van de plannen en programma's, het geven van ondersteuning in de zin van technische bijstand en het vrijgeven van financiële middelen naar gelang de plannen van aanpak worden geïmplementeerd.

Maar dat vergt wél een duidelijke aanpak. De Afdeling wijst op de praktijk bij kredietprogramma's van het IMF, alsook in het kader van de Europese Unie,⁴⁵ waar extra financiële steun gekoppeld is aan van tevoren afgesproken performance indicatoren. Voorkomen moet worden dat de landen voor het verkrijgen van ondersteuning en financiële steun zich op bewegende doelen moeten richten. Dat risico is groot met de nu gevolgde aanpak, waarbij de maatregelen in de landspakketten zeer open zijn geformuleerd en het COHO veel ruimte heeft om een en ander nader in te vullen. Dit wordt nog versterkt door de interventiemogelijkheden van de Minister van BZK (al dan niet naar aanleiding van reacties van de Staten-Generaal). Het is daarom zaak de voorwaarden voor steunverlening duidelijk vast te leggen en niet mogelijk te maken dat het COHO of de Minister van BZK tussentijds eenzijdig de voorwaarden aanpast (behoudens in bijzondere, vooraf omschreven omstandigheden).

Bij een aanpak als hiervoor geschetst kan de in punt 3b geschetste samenloop tussen het voorstel en de R(A)ft, tussen COHO en Cft op eenvoudige wijze worden voorkomen. Het COHO kan zich dan richten op monitoring en ondersteuning door middel van technische bijstand en het vrijgeven van financiële middelen naar gelang de plannen van aanpak worden geïmplementeerd. Het C(A)ft blijft zich richten op het behouden van begrotingsevenwicht.

d. *Het belang van differentiatie*

Het voorstel ziet op alle drie de Caribische landen van het Koninkrijk. Ieder van deze landen heeft een eigen voorgeschiedenis en een eigen bestuurscultuur. Ook zijn er verschillen ten aanzien van, bijvoorbeeld, de uitvoeringscapaciteit en reeds doorgevoerde hervormingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van het Groeiakkoord (Curaçao), protocollen inzake financieel toezicht (Aruba), de liquiditeitssteun na orkaan Irma (Sint Maarten) en de ervaringen met de in samenwerking met de Wereldbank ingestelde faciliteit voor wederopbouw. De uitdagingen zijn deels dezelfde, maar het is van belang te onderkennen dat de hervormingsagenda voor ieder van de drie landen verschillend is. Het COHO zal dan ook in staat moeten worden gesteld om in de uitvoering van zijn taken te differentiëren. Dit vereist ook dat er binnen het bestuur van

⁴⁵ Gewezen zij op het herstelinstrument (Next Generation EU), dat is opgenomen in het Eigen Middelen Besluit (zie Kamerstukken II 2020/21, 35711).

het COHO voldoende kennis is om de situatie in ieder van de landen te kunnen beoordelen.

Zoals hierboven uiteengezet ziet het voorgelegde voorstel uitsluitend op Curaçao. In de toelichting is aan het voorgaande dan ook nog geen aandacht besteed. In de brief over de uitbreiding naar Aruba wordt op dit punt gesteld dat de achtergronden per land verschillend zijn en dat de toelichting op dit punt zal worden aangevuld, maar dat deze aanpassingen minimaal zullen zijn omdat de differentiatie vooral aan de orde zal komen bij de verschillende landspakketten. In de brief over de aansluiting van Sint Maarten komt dit punt helemaal niet terug. De Afdeling acht het onvoldoende dat pas fundamenteel op de benodigde differentiatie wordt ingegaan bij de landspakketten.

5. Gegevensbescherming

Op grond van het wetsvoorstel zijn alle overheidsorganen en overheidsbedrijven verplicht om op verzoek gegevens en inlichtingen te verstrekken die het COHO nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken.⁴⁶ Uit de toelichting wordt niet duidelijk of dit eveneens persoonsgegevens betreft. Indien dit het geval is, dan is op de verwerking van deze persoonsgegevens door het COHO de AVG van toepassing. Deze is immers in het Europese deel van Nederland gevestigd en heeft rechtspersoonlijkheid naar Nederlands recht.

In dat licht merkt de Afdeling op dat bepalingen inzake gegevensverwerking, waaronder het aanwijzen van een verwerkingsverantwoordelijke, in het voorstel ontbreken. Daarnaast wordt in de toelichting niet ingegaan op de mogelijke doorgifte van persoonsgegevens door het COHO aan de Caribische landen. Indien hiervan sprake is, dan is hierop het regime van de AVG inzake doorgifte aan derde landen van toepassing.⁴⁷

Aangezien de Europese Commissie geen adequaatheidsbesluit ten aanzien van de Caribische landen van het Koninkrijk heeft genomen, en de regering heeft aangegeven dat niet zonder meer verondersteld kan worden dat een dergelijk beschermingsniveau in de Caribische landen geboden kan worden, dient de verwerkingsverantwoordelijke passende waarborgen te bieden.⁴⁸ Hierbij moeten betrokkenen over afdwingbare rechten en doeltreffende middelen beschikken.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het punt van verwerking en doorgifte van persoonsgegevens in te gaan en waar nodig het voorstel aan te passen.

6. Conclusie

De Afdeling onderschrijft de gekozen aanpak waarbij steunverlening aan de Caribische landen wordt gekoppeld aan een hervormingsprogramma om de economieën en de overheidsfinanciën van de landen gezond te maken, het openbaar bestuur te versterken en de omstandigheden van de bevolkingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten te verbeteren.

⁴⁶ Artikel 20 van het voorstel van Rijkswet.

⁴⁷ Hoofdstuk V AVG.

⁴⁸ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 32761, 161, blz. 2.

De Afdeling acht de wijze waarop deze aanpak in het voorstel is uitgewerkt evenwel niet passend. De positionering en het takenpakket van het COHO en de verhouding tot andere actoren leiden tot onduidelijkheden over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen verschillende actoren.

De Afdeling acht het niet raadzaam het gebrek aan implementatiekracht van de landen op te vangen door het COHO (mede) verantwoordelijk te maken voor de opstelling en uitvoering van plannen van aanpak. Daarmee wordt de implementatiekracht van de landen niet versterkt, hun eigen verantwoordelijkheid en eigenaarschap aangetast en wordt de afbouw van de regeling bemoeilijkt.

Betwijfeld moet dan ook worden of met de thans gekozen opzet redelijkerwijs verwacht mag worden dat een hervormingsprogramma tot succesvolle resultaten zal leiden op de korte en lange termijn. Mede hierdoor rijzen ook vragen over de verenigbaarheid met de onder meer in het Statuut neergelegde staatkundige structuur van het Koninkrijk, waarin de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van de landen belangrijke uitgangspunten zijn.

De Afdeling is op grond van de in dit advies gegeven overwegingen dan ook van oordeel dat het voorstel van Rijkswet tekortschiet. Zij concludeert dat het wetsvoorstel moet worden heroverwogen en derhalve niet in deze vorm bij de parlementen van de landen van het Koninkrijk kan worden ingediend.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert het voorstel van rijkswet niet in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan van Sint Maarten, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

Bijlage I: vragen van Curaçao

De algemene vraag die in het adviesverzoek is opgenomen, is in de volgende specifieke vragen nader uitgewerkt:

1. Verhoudt artikel 2, vierde lid, gelezen in samenhang met de artikelen 22 en 23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, en het ontbreken van betrokkenheid van Curaçao bij die besluitvorming, zich met artikel 37 en artikel 38 van het Statuut?
2. Verhoudt de samenstelling en wijze van benoeming van de leden van het Orgaan als bedoeld in artikel 7, eerste lid, zich met de artikelen 37 en 38 van het Statuut?
3. Verhoudt artikel 6 van het voorstel zich met de artikelen 24 tot en met 28 van het Statuut voor het Koninkrijk?
4. Verhoudt artikel 17, tweede lid, zich met het budgetrecht van de Staten van Curaçao wat betreft de besteding van liquiditeitssteun, bedoeld in artikel 17, eerste lid, onderdeel b?
5. Verhoudt het ontbreken van betrokkenheid van Curaçao bij de besluitvorming, bedoeld in artikel 22 en artikel 27 zich met artikel 28 van de Staatsregeling van Curaçao en in het bijzonder het derde lid daarvan (ministeriële verantwoordelijkheid)?
6. Is het ontbreken van voorzieningen voor de onafhankelijke toetsing van de besluiten, bedoeld in artikel 17, vierde en vijfde lid, en artikel 23, in overeenstemming met de principes van deugdelijk bestuur als bedoeld in artikel 43 van het Statuut?
7. Verhouden artikel 4, eerste lid, onderdeel d, artikel 24 en artikel 33 van het voorstel zich met de rechtsorde voor het Koninkrijk voorzien in:
 - a. de artikelen 50 en 51 van het Statuut, in het bijzonder wat betreft de toekenning van de bevoegdheid aan het Orgaan in plaats van aan de koninkrijksregering om te besluiten over het inzetten van een instrument van hoger toezicht; en
 - b. de artikelen 15, eerste lid, 20 en 21 van het Reglement voor de Gouverneur.
8. Verhouden:
 - a. artikel 33, eerste lid, wat betreft de niet naleving van verplichtingen uit de Rijkswet financieel toezicht als grondslag voor het overwegen om verscherpt financieel toezicht te in stellen, en
 - b. het aanmerken van artikel 41, tweede lid, van het voorstel als *lex specialis* (zie memorie van toelichting) ten opzichte van de Rijkswet financieel toezicht, zich met het uitgangspunt van consensus over een onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38 van het Statuut dat ten grondslag ligt aan de totstandkoming van de Rijkswet financieel toezicht? Verdient het aanbeveling om in plaats van artikel 41 op te nemen in het voorstel van rijkswet, toepassing te geven aan artikel 4, tweede lid, van de Rijkswet financieel toezicht? Zodoende kan een bijzondere aanwijzing worden gegeven aan het College financieel toezicht om het Orgaan te horen bij de beoordeling van een aanvraag voor een geldlening als bedoeld in artikel 16 van de Rijkswet financieel toezicht.