

Reactie op de voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State van 23 juli 2008 over de nota “Juridische keuzes regelgeving BES”.

- *De afdeling refereert in paragraaf 1 van de voorlichting aan de in 2006 uitgebrachte voorlichting, waarin geconcludeerd is, dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam – in de zin van artikel 134 van de Grondwet – tot het Nederlandse staatsbestel zouden kunnen toetreden. Daarmee is, aldus de afdeling, afstand genomen van de gedachte dat het model van de Nederlandse gemeente zonder meer bruikbaar zou zijn voor deze met Nederland te verbinden gebieden. De afdeling benadrukt in paragraaf 1 het wezenlijke onderscheid tussen de BES-eilanden en Nederlandse gemeenten en beveelt aan dit onderscheid in acht te nemen.*

Door de inrichting van de drie eilanden als openbaar lichaam, in plaats van gemeente, wordt de bijzondere positie van de eilanden in het Nederlandse staatsbestel tot uitdrukking gebracht (status sui generis). De bijzondere positie houdt in dat er op de drie eilanden regels kunnen gelden die afwijken van de rechtsorde in het Europese deel van Nederland. Overigens zal in het voorstel Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de bestuurlijke inrichting van de drie openbare lichamen in beginsel de Gemeentewet worden gevolgd. De kleinschaligheid op de eilanden maakt dat in bepaalde gevallen afwijkingen van het model van de Nederlandse gemeente gewenst zijn om de deugdelijkheid van bestuur te waarborgen. Daarnaast kan de grote afstand tot Nederland een grond vormen om de bestuurlijke inrichting op andere wijze vorm te geven.

- *De afdeling wijst (eveneens in paragraaf 1) op het risico dat de combinatie van complexiteit met het bescheiden aantal inwoners van de BES ertoe kan leiden dat de wetgevingsoperatie vooral instrumenteel en wetstechnisch wordt benaderd, waardoor het op een voorspelbare en betrouwbare wijze geven van duidelijkheid aan de burger in het gedrang kan komen. Juist in deze drie kleinschalige eilandelijke samenlevingen dienen wetten, aldus de afdeling, eenvoudig naleefbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar te zijn.*

Inderdaad kan worden geconstateerd dat de Invoeringswet BES en de Aanpassingswet BES een sterk instrumenteel en wetstechnisch karakter zullen hebben. Hierbij moet echter worden bedacht dat deze wetten juist nodig zijn om te bewerkstelligen dat de bestaande Antilliaanse regelgeving zo soepel mogelijk kan worden overgenomen in de nieuwe staatkundige structuur. Hierdoor is het mogelijk de overgang voor zowel de lokale autoriteiten als de burgers van de drie eilanden te vergemakkelijken in die zin, dat zij zo weinig mogelijk van de overgang merken of daarvan hinder zullen ondervinden, omdat de regelgeving voor hen materieel zo veel mogelijk gelijk blijft.

- *In paragraaf 2 toont de afdeling begrip om in de overgangssituatie op een aantal beleidsterreinen de regels voor de BES-eilanden bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen, waar in Nederland de materie op het niveau van wet in formele zin*

geregeld is. De afdeling stelt echter dat de geringe omvang van de doelgroep geen doorslaggevend argument is om af te wijken van het primaat van de wetgever. Hij acht het wenselijk dat voor de langere termijn het beginsel van het primaat van de wetgever wél wordt gewaarborgd. Ook voor de korte termijn acht de afdeling het wenselijk delegatie van regelgevende bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen.

Het argument van de geringe bevolkingsomvang om afwijking van het primaat van de wetgever te rechtvaardigen wordt als zodanig niet langer genoemd. Dit neemt overigens niet weg dat er ook in de eindsituatie verschillen zullen kunnen zijn ten opzichte van de uitgangspunten die in Nederland normaal voor de regelgeving worden gehanteerd. Voorts is ook de passage geschrapd, dat op een aantal beleidsterreinen behoefte bestaat aan ruime delegatiebepalingen. Dit betekent dat ook voor de korte termijn delegatiegrondslagen zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd zullen worden.

- *De afdeling wijst er op dat de Raad van State er in zijn adviezen steeds op heeft gewezen dat in beginsel een hogere regeling niet bij lagere regeling moet kunnen worden gewijzigd en dat ook in de discussie die is gevoerd naar aanleiding van de door de Eerste Kamer der Staten-Generaal aangenomen motie-Jurgens c.s. naar voren kwam, dat tegen wijziging van een regeling van lagere orde onder meer het bezwaar bestaat dat dit onoverzichtelijke regelgeving in de hand werkt. Anderzijds heeft de afdeling er begrip voor dat het in de onderhavige complexe situatie niet is uit te sluiten dat op het laatste moment nog verbeteringen of aanvullingen nodig zullen blijken. De afdeling stelt een stelsel dat enerzijds tegemoet komt aan de wens van flexibiliteit en anderzijds minder bezwaren meebrengt.*

Dit stelsel houdt in dat:

- 1. in de Invoeringswet Bes wordt gekozen voor een gefixeerde datum (15 december 2008), die als uitgangspunt wordt genomen voor de beoordeling van de op dat moment geldende regelgeving;*
- 2. alle wettelijke regelingen die na die datum van kracht worden of die bij nader inzien toch van toepassing moeten blijven en die niet zijn opgenomen in de IBES-lijst, worden "meegenomen" in de Aanpassingswet BES, zodat de (bijlage bij de) Invoeringswet BES niet meer hoeft te worden aangepast; en*
- 3. het als spoedconstructie, naar analogie van een aantal in financiële regelingen voorkomende constructie, in de Aanpassingswet BES mogelijk wordt gemaakt die wet eenmalig bij ministeriële regeling aan te vullen of aan te passen, met dien verstande dat zo spoedig mogelijk na het tijdstip waarop die ministeriële regeling in werking treedt, alsnog een voorstel van wet tot goedkeuring van die regeling aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt gezonden.*

De Invoeringswet BES zal, in overeenstemming met de voorlichting van de Raad, uitgaan van een gefixeerde datum van 15 december 2008. Een dergelijke, gefixeerde, datum heeft als voordeel dat het parlement precies weet waarmee het al dan niet instemt. Dit is anders bij een systeem dat uitgaat van de Nederlands-Antilliaanse regelingen zoals die gelden op de dag voor de transitie. Tijdens de parlementaire behandeling van de Invoeringswet BES is namelijk niet zeker hoe die regelingen op de dag voor de transitie zullen luiden. In de periode tussen die behandeling en de transitie kunnen immers nog wijzigingen in de Nederlands-Antilliaanse regelgeving worden doorgevoerd. Eventuele na 15 december 2008 doorgevoerde wijzigingen in de

bestaande Nederlands-Antilliaanse regelingen kunnen voor zover nodig worden "meegenomen" via de Aanpassingswet BES. Nieuwe wettelijke regelingen die na die datum in de Nederlandse Antillen van kracht worden, vallen overigens buiten deze systematiek: wanneer dergelijke regelingen na de transitie op de drie eilanden van toepassing moeten blijven, moet dit plaatsvinden via een wijziging van de bijlage. In overeenstemming met de suggestie van de Raad, zal (zij het niet alleen, zoals de afdeling suggereert, ten aanzien van de aanpassingswetgeving, maar ook met betrekking tot de Invoeringswet BES) een constructie worden opgenomen, op grond waarvan een eventuele wijziging van de bijlage en wijzigingen van tot wet of algemene maatregel van bestuur omgevormde Nederlands-Antilliaanse regelingen bij ministeriële regeling achteraf door de formele wetgever moet worden goedgekeurd. Hiermee worden de nadelen die kleven aan het gebruik van een ministeriële regeling voor de wijziging van hogere regelgeving geëlimineerd. De nota is in het licht van bovenstaande aangepast (zie paragraaf 5e (was paragraaf 5b) en 6). Tevens is de nota aangevuld met een passage over de opname in de Invoeringswet BES van een bepaling die het mogelijk maakt dat in urgente gevallen of met het oog op een goede invoering van oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelingen bij ministeriële regeling tijdelijk voorzieningen worden getroffen, waarbij zo nodig kan worden afgeweken van hogere regelgeving.

- *De afdeling benadrukt in paragraaf 4 de wenselijkheid om alle aanpassingswetgeving in één aanpassingswet op te nemen en in ieder geval te waarborgen dat in de afzonderlijke aanpassingswet(ten) de in de nota gemaakte juridische keuzes worden gevolgd.*

Een passage van die strekking is in paragraaf 1 van de nota toegevoegd.

- *Redactionele kanttekeningen:
Geadviseerd wordt de term "regelgeving" te reserveren voor het "geven" (ontwerpen en vaststellen) van wettelijke regelingen en voor het overige te spreken van "wettelijke regelingen".*

Deze kanttekening is niet overgenomen.

- *Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de nota niet meer te spreken over de "BES" of de "BES-eilanden". De aanduiding is steeds vervangen door bijvoorbeeld "Bonaire, Sint Eustatius en Saba" of "de drie eilanden".*