

| | |
|--------------|--|
| Kenmerk | W04.08.0307/I/K |
| Datum advies | 14 augustus 2008 |
| Vindplaats | Bijvoegsel Staatscourant 13 januari 2009, nr 7 |

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende tijdelijke voorzieningen voor het financieel toezicht op de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten (Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 22 juli 2008, no.08.002193, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Financiën, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende tijdelijke voorzieningen voor het financieel toezicht op de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten (Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten), met nota van toelichting.

Het besluit regelt het financieel toezicht op de besturen van het land Nederlandse Antillen en van de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten tijdens de periode van overgang naar de overeengekomen nieuwe staatkundige verhoudingen. Het is op dit punt de uitwerking van de Slotverklaring van 2 november 2006, het Overgangsakkoord van 12 februari 2007, het document Toetreding Curaçao tot het Overgangsakkoord van 28 augustus 2007 en het bestuursakkoord van 22 mei 2008.

Op 1 december 2007 is het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES in werking getreden, dat het financieel toezicht regelt voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Om redenen van efficiency is ervoor gekozen het financieel toezicht op zowel de besturen van de BES-eilanden als die van de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten te laten uitoefenen door hetzelfde toezichthoudend orgaan, namelijk het College financieel toezicht (Cft). Een belangrijk verschil met het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES is echter dat ingevolge het onderhavige voorstel de rol van het Cft jegens de bestuursorganen van het land Nederlandse Antillen en de huidige eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten niet verder reikt dan advisering. Dit betekent dat de begrotingsautoriteiten van het land Nederlandse Antillen en van de eilandgebieden (en beoogde landen) Curaçao en Sint Maarten zelf verantwoordelijk blijven voor de eigen begroting.

Aldus zal het Cft zijn toezichthoudende taken vervullen op basis van twee verschillende regimes.

De Raad acht noodzaak en urgentie van financieel toezicht zoals voorgesteld voor de periode van overgang naar de nieuwe staatkundige verhoudingen buiten twijfel, gezien de ernst van de problemen op het gebied van de overheidsfinanciën van het land Nederlandse Antillen en zijn eilandgebieden, mede gezien in relatie tot het vele dat het transitieproces naar een nieuwe staatkundige ordening van de betrokken besturen vergt.

De Raad maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit in het bijzonder opmerkingen over de voorgestelde beroepsregeling. Daarnaast gaat hij in op de rol van de Raad van State van het Koninkrijk in het geval van eventuele beëindiging van de samenwerking en op het aanmerken van de toelichting als integraal onderdeel van het besluit. De Raad van State van het Koninkrijk is van oordeel dat in verband met het eerstgenoemde onderwerp over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

1. Beroepsregeling

1.1. Afdeling bestuursrechtspraak of Kroon?

Met artikel 26, eerste lid, wordt beroep mogelijk gemaakt tegen een koninklijk besluit als bedoeld in deze regeling, waarin aanwijzingen worden gegeven of een leningplafond, als bedoeld in artikel 29, vijfde lid, wordt vastgesteld. Dat beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de toelichting wordt erop gewezen dat, anders dan in het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES, hier niet is gekozen voor de weg van Kroonberoep, omdat in dat geval het besluit op het geschil wordt genomen door de Koninkrijksregering. "Kroonberoep zou betekenen dat de rijksministerraad dan rechtsbescherming zou bieden tegen zijn eigen besluiten." (*zie noot 1*)

Met het oog op de behandeling van een beroep als hier bedoeld wordt in artikel 28 voorgesteld het Besluit ex artikel 13, vierde lid, van het Statuut (hierna: het Besluit) te wijzigen in die zin dat het Antilliaanse lid van de Raad van State wordt toegevoegd aan de Afdeling bestuursrechtspraak. (*zie noot 2*)

De voorgestelde constructie maakt onderdeel uit van het op 22 januari 2008 genomen besluit van de politieke Stuurgroep Staatkundige Veranderingen Nederlandse Antillen. De intentie van de toen gemaakte afspraken was het creëren van een geschillenregeling in de nieuwe staatkundige verhoudingen. Wat de vorm van deze geschillenregeling betreft, werd kennelijk in eerste instantie geopteerd voor de vorm van het instellen van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dat men zich nog niet volledig heeft willen vastleggen op deze vorm, blijkt onder meer uit het feit dat - als integraal onderdeel van het besluit van 22 januari 2008 - werd afgesproken dat over deze vorm zou worden gesproken met de Raad van State.

Overigens heeft de eilandsraad van Sint Maarten onlangs in een motie aangegeven te kunnen leven met de optie van een administratief beroep op de Rijksministerraad, onder de voorwaarde dat niet wordt afgeweken van het desbetreffende advies van de Raad van State. (*zie noot 3*)

De Raad heeft bezwaren tegen de voorgestelde beroepsregeling. Het trok zijn aandacht dat de (voorzitter van de) Afdeling bestuursrechtspraak niet is geraadpleegd over het voornemen tot het voorstel op dit onderdeel.

De Raad merkt het volgende op.

a. Opdragen van taken bij wet

Het voorgestelde artikel 26, eerste lid, stelt tegen koninklijke besluiten als bedoeld in het voorstel beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van het Koninkrijk. (*zie noot 4*) De Raad wijst in verband met deze taakopdracht op artikel 112, tweede lid, van de Grondwet. Daarin is bepaald dat de wet de berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, kan opdragen aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren. Deze bepaling vormt de grondslag voor de rechtsprekende taak die, door de Wet op de Raad van State juncto de Algemene wet bestuursrecht, is opgedragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het vereiste dat de taak alleen bij wet kan worden opgedragen, vloeit eveneens voort uit artikel 73, derde lid, en

artikel 75, tweede lid, van de Grondwet, waarin is bepaald dat de wet aan de Raad of een afdeling van de Raad de uitspraak in geschillen van bestuur respectievelijk ook andere taken (dan in de Grondwet geregeld) kan opdragen.

Geschillen als bedoeld in het voorgestelde artikel 26 doen zich voor tussen bestuursorganen van de Nederlandse Antillen, Curaçao of Sint Maarten en de raad van ministers van het Koninkrijk. Daarmee liggen zij op het niveau van het Koninkrijk. Artikel 13 van het Statuut bevat regels over de Raad van State van het Koninkrijk. Dit artikel voorziet, met het derde lid, uitsluitend in een adviestaak van de Raad van State van het Koninkrijk; het Statuut bevat daarnaast niet ook regels over een rechtsprekende taak van de Raad. Verder bevat het Statuut, behoudens artikel 23 (*zie noot 5*), niet een bepaling over de berechting van geschillen op het niveau van het Koninkrijk.

Op grond van het voorgaande, en gelet op artikel 5, eerste lid, van het Statuut, moet het ervoor worden gehouden dat, waar van toepassing, de Grondwet in zoverre tevens een grondslag biedt om een regeling te treffen voor geschillenbeslechting op het niveau van het Koninkrijk. De hiervoor genoemde artikelen van de Grondwet sluiten uit dat de Afdeling bestuursrechtspraak anders dan door de wetgever in formele zin wordt belast met rechtsprekende taken. Dit betekent dat er naar het oordeel van de Raad geen grondslag bestaat voor het openstellen van beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak in de onderhavige algemene maatregel van rijksbestuur.

b. Aard van de geschillen; omvang van de toetsing

De toelichting gaat in op de gekozen regeling van beroep tegen het gebruik door de Koninkrijksregering van de ingrijpende bevoegdheden die ingevolge het voorstel aan haar worden toegekend. (*zie noot 6*) De keuze voor de Afdeling bestuursrechtspraak leidt tot gebruik van de term "rechtsbescherming". Daarbij wordt erkend dat de Afdeling bestuursrechtspraak slechts de rechtmatigheid van het besluit zal kunnen toetsen. Rechtvaardiging voor deze beperking van de toetsing wordt gevonden in de normering die is neergelegd in het voorgestelde artikel 15. Het Cft beoordeelt bij zijn werkzaamheden niet de doelmatigheid van de begroting, maar of het bestuur zich houdt aan de afgesproken normen, aldus de toelichting.

De Raad is van oordeel dat het voorstel daarmee op voorhand uitgaat van een te restrictieve benadering van de aard van de mogelijke geschillen, en daarmee van de voorziene toetsing. Uitgangspunt voor het financieel toezicht door het Cft, in zijn adviserende rol, op de drie besturen zijn inderdaad de financiële normen voor begrotingen als neergelegd in het voorgestelde artikel 15. Niet moet echter op voorhand uitgesloten worden geacht dat het Cft in zijn in het voorstel tevens voorziene adviserende rol naar de rijksministerraad mede meer algemene bestuurlijke overwegingen zal betrekken, verband houdend met de vraag of sprake is van verantwoord financieel beleid en beheer. Indien de rijksministerraad vervolgens aanleiding zou zien voor het bevorderen van een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 26, eerste lid, moet niet op voorhand uitgesloten worden geacht dat ook hij in dat kader, met het oog op de te bereiken oplossing voor het door de Cft gesignaleerde probleem, algemene bestuurlijke overwegingen zal (willen) betrekken die verband houden met de financiële positie van het land of het desbetreffende eilandgebied.

Beoordeling van bedoelde algemene bestuurlijke overwegingen valt buiten het bereik van de rechtmatigheidstoets door de bestuursrechter. Dit betekent dat niet voldoende verzekerd is dat de toetsing door de Afdeling bestuursrechtspraak, als bestuursrechter, van het desbetreffende koninklijk besluit op rechtmatigheid in alle gevallen zal leiden tot een effectieve en bevredigende inhoudelijke oplossing van het geschil.

c. Verticale bestuursgeschillen

Indien het land Nederlandse Antillen dan wel de eilandgebieden Curaçao of Sint Maarten zich niet kunnen vinden in een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 26, is sprake van een geschil met de regering van het Koninkrijk, als verantwoordelijke voor het desbetreffende koninklijk besluit. Een dergelijk geschil ten aanzien van het financieel toezicht kan naar zijn aard worden aangemerkt als een verticaal bestuursgeschil.

In de interbestuurlijke verhoudingen binnen Nederland is in het geval van de beslechting van een bestuursgeschil artikel 73, tweede lid, van de Grondwet van toepassing. Ingevolge die bepaling is de Raad van State belast met het onderzoek van de geschillen van bestuur die, ingevolge artikel 136 van de Grondwet, bij koninklijk besluit worden beslist en draagt hij de uitspraak voor.

De Raad acht het geraden dat voor de beslechting van geschillen voortkomend uit de toepassing van het onderhavige besluit wordt gekozen voor een inhoudelijk vergelijkbare procedure. Dat sluit tevens aan bij de bestendige praktijk die tot op heden is gevolgd bij de behandeling van bestuursgeschillen die aanhangig zijn gemaakt door bestuurscolleges van eilandgebieden van de Nederlandse Antillen. (zie noot 7) In diezelfde lijn ligt de keuze van de regering voor Kroonberoep in het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES.

Naar het oordeel van de Raad wordt de Afdeling bestuursrechtspraak in dit besluit belast met een oneigenlijke taak. (zie noot 8) Het beoordelen van bestuursgeschillen gaat de taak van de bestuursrechter immers te buiten. Zo bezien, acht de Raad het gebruik van de term "rechtsbescherming", die zo zeer is verbonden aan de bestuursrechter en zijn rechtmatigheidstoets, niet gelukkig als het gaat om het soort van geschillen als hier aan de orde. Dit neemt uiteraard niet weg dat ook in het geval van dergelijke bestuursgeschillen moet worden voorzien in toereikende bescherming van de partij die redres zoekt. De Raad zal in het navolgende daarop ingaan.

d. Kroonberoep als passende voorziening

Hetgeen hiervoor, onder b en c, is overwogen, brengt de Raad tot het oordeel dat de voorgestelde voorziening van beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak niet kan worden beschouwd als adequaat voor de onderhavige situatie. Daarom zou - ook - voor het onderhavige besluit gekozen moeten worden voor de weg van het Kroonberoep, als de meest gerede weg voor de beslechting van geschillen over besluiten als bedoeld in artikel 26.

In een dergelijke procedure zal de Raad van State van het Koninkrijk optreden als adviseur van de Kroon, op overeenkomstige wijze als de taak die hem is opgedragen in artikel 73, tweede lid, van de Grondwet. In die rol van adviseur zal de Raad aan de instantie die het geschil aanhangig maakt door de procedure van voorbereiding en de inhoud van het advies aan de Kroon passende bescherming moeten bieden.

Het is de Raad bekend dat aan Caribische zijde als bezwaar tegen het Kroonberoep als voorziening van geschillenbeslechting naar voren is gebracht dat het door de Raad van State van het Koninkrijk uit te brengen advies geen bindend karakter heeft. De Koninkrijksregering, tevens partij in het geschil, zou dan ook, zo is de gedachtegang, een haar onwelgevallig advies naast zich neer kunnen leggen, en aldus door het zogenoemde contrair gaan rechter in eigen zaak zijn.

De Raad heeft enig begrip voor de reserve ten aanzien van het Kroonberoep waartoe deze gedachtegang leidt. Hij is echter van oordeel dat het mogelijk is hier een passende oplossing te vinden, die leidt tot een goed evenwicht tussen het belang van de mogelijkheid van ruime

toetsing (zie hiervoor onder b), en de waarborg die de besturen die te maken krijgen met het voorgestelde financiële toezicht verlangen ten aanzien van de kwaliteit - met name uit een oogpunt van onpartijdigheid - van de bescherming die hun wordt geboden in het geval van de behandeling van een bestuursgeschil.

Die oplossing zou in de eerste plaats kunnen bestaan in het opnemen in het voorstel van een aantal procedurele waarborgen, dat er op is gericht het contrair gaan te beperken tot uitzonderlijke situaties. De regeling van het voormalige Kroonberoep in de artikelen 57 en 58 van de Wet op de Raad van State zoals deze gold in de periode van 1962 tot en met 1993, bevatte dergelijke procedurele waarborgen. (zie noot 9) Deze kwamen erop neer dat de minister die de zaak om advies aanhangig had gemaakt, binnen zes maanden nadat het advies door de Afdeling voor de geschillen van bestuur was uitgebracht, onder mededeling van gerezen bedenkingen, de Afdeling kon verzoeken haar advies in nadere overweging te nemen. Als de minister vervolgens bij zijn standpunt bleef, diende overleg te worden gepleegd met de Minister van Justitie. Indien de Kroon vervolgens contrair ging, moest de beslissing van de Kroon, met redenen omkleed, in het Staatsblad worden geplaatst. De Raad adviseert deze waarborgen ook op te nemen in het voorstel.

De Raad geeft verder in overweging deze procedurele waarborgen te voorzien van een sluitstuk dat er in bestaat dat de Koninkrijksregering in de toelichting verklaart dat het advies van de Raad van State van het Koninkrijk materieel gezien wordt opgevat als bindend, behoudens zeer uitzonderlijke omstandigheden.

Keuze voor het Kroonberoep betekent dat ook de mogelijkheid tot het treffen van een voorlopige voorziening aandacht behoeft. (zie noot 10)

De Raad adviseert, gezien de vorenstaande bezwaren, de in artikel 26 voorgestelde beroepsregeling tegen koninklijke besluiten te vervangen door Kroonberoep.

Onverminderd het voorgaande merkt de Raad over dit onderwerp verder nog het volgende op.

1.2. Positie Antilliaanse staatsraad

Het voorgestelde artikel 28 strekt tot wijziging van het Besluit van 1 november 1984 ex artikel 13, vierde lid, van het Statuut (hierna: het Besluit). Het vierde lid van het Besluit betrof destijds een tweetal adviserende taken dat was opgedragen aan de toenmalige Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Een dergelijke adviesfunctie paste binnen de adviserende taak van de Raad van State als zodanig. Het vierde lid van artikel 4 van het Besluit spreekt thans van de Afdeling bestuursrechtspraak. (zie noot 11) Naast de beide al bestaande adviserende taken wordt, ingevolge het voorgestelde artikel 28, het eerste lid van artikel 4 van het Besluit aangevuld met een rechtsprekende taak van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Artikel 28 strekt ertoe dat de Antilliaanse staatsraad wordt toegevoegd aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van het Koninkrijk. (zie noot 12) Zoals hiervoor, onder 1.1.a, is opgemerkt, voorziet het Statuut, met artikel 13, niet ook in een rechtsprekende taak van de Raad van State van het Koninkrijk. Onverminderd hetgeen de Raad daar op die plaats over heeft opgemerkt, verdient de voorziene deelname van de Antilliaanse staatsraad aan de werkzaamheden van de Afdeling bestuursrechtspraak hier nog nadere aandacht.

Ingevolge het derde lid van artikel 13 van het Statuut neemt de - in casu - Antilliaanse staatsraad, met het oog daarop benoemd, deel aan de adviserende taak van de Raad van

State van het Koninkrijk. Artikel 28 van het voorstel moet er nu toe leiden dat de Antilliaanse staatsraad wordt toegevoegd aan de Afdeling bestuursrechtspraak "indien beroep op deze afdeling wordt ingesteld op grond van artikel 26".

De Raad merkt daarover het volgende op.

a. Indien het voorstel zo moet worden verstaan dat de Antilliaanse staatsraad door zijn toevoeging deelneemt aan de geschilbeslechting als lid van de desbetreffende kamer, en daarmee gelijkwaardig aan de benoemde leden van de Afdeling, betekent het voorstel een inbreuk op de benoemingsprocedure voor de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak zoals neergelegd in artikel 27, eerste lid, juncto artikel 3, eerste lid, van de Wet op de Raad van State. Deze wet vormt een onderdeel van het constitutionele recht van het Koninkrijk voor zover wetgeving op het niveau van het Koninkrijk voorziet in taken voor de Raad en de regeling daarvan niet plaatsvindt in wetgeving op het niveau van het Koninkrijk.

De Raad is van oordeel dat waar het voorstel een algemene maatregel van (rijks)bestuur betreft, deze niet de Wet op de Raad van State opzij kan zetten.

b Ingevolge het voorgestelde artikel 26, derde lid, worden de zaken die op grond van dat artikel bij de Afdeling bestuursrechtspraak aanhangig worden gemaakt in behandeling genomen door een meervoudige kamer. Volgens de toelichting op genoemd artikel is met behandeling door een meervoudige kamer beoogd de Antilliaanse staatsraad steeds deel te laten uitmaken van deze meervoudige kamer. Het ontwerpbesluit schrijft deze deelname echter niet voor. Op dit punt zijn de tekst en de toelichting niet met elkaar in overeenstemming.

c. In artikel 29, eerste lid, van de Wet op de Raad van State is de bevoegdheid van de Afdeling bestuursrechtspraak neergelegd om op voorstel van de voorzitter meervoudige kamers te vormen en te bezetten. Indien het Antilliaanse lid van de Raad van State, ingevolge een wettelijk voorschrift, vast deel zou uitmaken van een bepaalde meervoudige kamer, betekent dit een inperking van die bevoegdheid. Naar het oordeel van de Raad dient de in de Wet op de Raad van State neergelegde orde inzake de regeling van werkzaamheden te worden gerespecteerd.

De Raad adviseert het voorstel ook in verband met het voorgaande te heroverwegen.

2. Verzoek aan de Raad van State van het Koninkrijk ten aanzien van beëindiging samenwerking

Het voorgestelde artikel 34, eerste lid, bepaalt dat dit besluit bij landsbesluit voor het Land of bij eilandsbesluit voor het eilandgebied Curaçao respectievelijk Sint Maarten buiten toepassing kan worden verklaard als Nederland de overname van schuldendiensten staakt om redenen die niet zijn afgesproken in de in dat lid genoemde documenten. Een dergelijke verklaring wordt niet eerder gedaan dan nadat de Raad van State van het Koninkrijk op verzoek van het betrokken bestuur heeft bevestigd dat er sprake is van een in het eerste lid bedoeld geval. *(zie noot 13)*

De Raad merkt op dat, gelet op het gesloten stelsel van de Wet op de Raad van State, een dergelijk verzoek aan de Raad van State van het Koninkrijk niet rechtstreeks door de Nederlandse Antillen of een van de eilandgebieden kan worden gedaan, maar door de Koninkrijksregering moet worden gedaan. Het betrokken bestuur dient het verzoek derhalve te doen via de raad van ministers van het Koninkrijk. *(zie noot 14)* Daarbij moet worden bepaald dat de raad van ministers van het Koninkrijk bevordert dat een dergelijk verzoek onverwijld wordt doorgeleid naar de Raad van State van het Koninkrijk.

De Raad adviseert artikel 34 dienovereenkomstig aan te passen.

3. Toelichting integraal onderdeel besluit?

Aan het slot van de considerans wordt overwogen dat de toelichting bij het besluit, evenals de considerans zelf, een integraal onderdeel is van het besluit. Ook in de nota van toelichting wordt gemeld dat de considerans, de artikelen en de nota van toelichting over de gehele linie een integraal onderdeel vormen van het besluit. (zie noot 15) De Raad wijst erop dat de nota van toelichting bij een regeling een motivering en uitleg geeft van de regeling, maar nooit een integraal onderdeel kan zijn van de regeling zelf. De te stellen normen worden uitsluitend in de regeling zelf vastgelegd. (zie noot 16)

De Raad adviseert de desbetreffende passage in de considerans en de nota van toelichting aan te passen.

De Raad van State van het Koninkrijk heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de inhoud van het ontwerpbesluit en geeft U in overweging niet aldus te besluiten.

De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk

Nader rapport (reactie op het advies) van 28 oktober 2008

Ik heb eveneens kennis kunnen nemen van het advies van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen van 24 juni 2008, no. RA/26/08. Dit advies was eveneens ter kennis gebracht van de Raad. Het is verheugend te kunnen constateren dat de Raad en de Raad van Advies als hun oordeel uitspreken dat met de instelling van het College financieel toezicht de Antilliaanse begrotingsautoriteiten zelf hun verantwoordelijkheid houden voor de begroting en dat het onderhavige ontwerp, het geheel in acht nemende, geen afwijkingen van Staatsregeling en Eilandenregeling Nederlandse Antillen met zich brengt.

De Raad van State van het Koninkrijk heeft niettemin bezwaar tegen de inhoud van het ontwerpbesluit en geeft U in overweging niet aldus te besluiten.

Het advies van de Raad geeft mij aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Beroepsregeling

De Raad wijdt een indringende beschouwing aan de keuze die werd gedaan voor het regelen van het beroep en het daartoe aanwijzen van de Afdeling bestuursrechtspraak. De Raad spreekt op grond van juridische en inhoudelijke argumenten zijn voorkeur uit voor een Kroonberoepsprocedure. Besloten is de Raad in die voorkeur te volgen. Het relevante artikel 26 en enkele passages in de toelichting zijn daartoe aangepast. In dat artikel is de mogelijkheid van het contrair gaan aanzienlijk beperkt. In de eerste plaats kan niet contrair worden gegaan voor zover het advies van de Raad van State van het Koninkrijk uitsluitend gebaseerd is op rechtmatigheidsgronden. Verder kan alleen op zeer zwaarwegende gronden contrair worden gegaan. Om misverstanden te voorkomen is in artikel 26 opgenomen dat de gronden om contrair te gaan betrekking moeten hebben op het in het besluit geregelde toezicht. Ook de toelichting is op dit punt aangepast. Tevens is een nieuw artikel 27 ingevoegd met betrekking tot het mogelijk maken van voorlopige voorzieningen. Nu gekozen is voor het Kroonberoep kan eveneens het eerder voorgestelde artikel 28 vervallen.

2. Verzoek aan de Raad van State van het Koninkrijk ten aanzien van beëindiging van de samenwerking

Overeenkomstig de desbetreffende opmerking van de Raad is het tweede lid van artikel 34

zodanig aangepast dat verzoeken van de betrokken besturen door tussenkomst van de raad van ministers van het Koninkrijk onverwijld aan de Raad van State van het Koninkrijk zullen worden doorgeleid.

3. Toelichting integraal onderdeel besluit?

De Raad wijst erop dat considerans en nota van toelichting een motivering en uitleg geven van de regeling, maar geen integraal onderdeel kunnen zijn van de regeling. Het betreffende onderdeel van de considerans is geschrapt. Het ontwerp is in die zin aangepast dat in artikel 30 meer specifiek is vastgelegd dat Nederland de verplichting op zich heeft genomen om in eerste instantie bepaalde schuldendiensten over te nemen en bij de start van nieuwe staatkundige structuur de dan resterende hoofdsom waaruit die schuldendiensten voortvloeien. Op die manier komt in het besluit zelf meer nadrukkelijk in beeld op welke manier het instellen van financieel toezicht enerzijds, en het door Nederland overnemen van schuldendiensten anderzijds, aan elkaar gekoppeld zijn.

4. Actualisatie en opmerkingen Raad van Advies Nederlandse Antillen

Het ontwerp is overigens nog op de volgende punten aangepast.

a. Gegeven het tijdsverloop dat gemoeid is met het tot stand komen van dit besluit is het wenselijk gebleken de artikelen 29 en 30 zodanig aan te passen dat nu het begrotingsjaar 2009 of de begroting 2009 worden genoemd.

b. In verband met het feit dat de regeling van het College financieel toezicht van het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES vervangen wordt door de regeling daarvan in het voorliggende besluit, is alsnog een artikel ingevoegd, artikel 33, waarin zeker wordt gesteld dat de voorzitter en de leden van het College die benoemd zijn op grond van het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES niet opnieuw benoemd behoeven te worden.

c. Naar aanleiding van de motie Remkes c.s. van 26 juni 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 61, is artikel 4, tweede lid, in die zin aangevuld dat het College zijn halfjaarlijks verslag tevens toezendt aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Verder is nog een aantal wijzigingen opgenomen op grond van het advies van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen (RvA).

d. Het ontwerp is in die zin aangepast dat steeds als het college aan de raad van ministers van het Koninkrijk adviseert een aanwijzing te geven, niet alleen het betreffende bestuur een afschrift daarvan ontvangt, maar dat het betrokken vertegenwoordigend orgaan tevens bericht ontvangt dat dat advies is verzonden.

e. Om zeker te stellen dat het register, bedoeld in artikel 21, vermeldende de namen en functies van degenen die gemachtigd zijn tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen voor eenieder kenbaar is, is in het eerste lid van artikel 21 een bepaling toegevoegd dat dit register gepubliceerd wordt op de website van het College.

f. De toelichting op artikel 21 is eveneens aangepast, op meerdere punten. De opmerking is toegevoegd dat het bestuur en niet de gemachtigde beslist tot het aangaan van financiële verplichtingen. Daarnaast is die toelichting aangevuld met de reden voor de keuze in dit besluit voor een systeem waarbij niet achteraf, door bekrachtiging, alsnog gebondenheid kan worden bewerkstelligd.

g. In paragraaf 1 is aan het slot van de zesde alinea ingevoegd dat de BES-eilanden reeds op 20 juni 2007 akkoord zijn gegaan met de keuze voor twee regimes met één toezichthouder.

h. In paragraaf drie is in de vijfde alinea nader toegelicht de reden voor het starten bij de

sanering van achterstallige betalingen met die aan het Algemeen Pensioenfonds Nederlandse Antillen en de Sociale Verzekeringsbank.

i. In de nota van toelichting is paragraaf 7.6, die handelt over Corporate Governance, aan het begin aangevuld door te wijzen op het eveneens grote belang dat de overheid zorgvuldig omgaat met het uitoefenen van invloed in privaatrechtelijke rechtspersoon.

j. In de toelichting op artikel 13 is aan het slot is toegevoegd de opmerking dat met het opschorten van de uitvoering van de begroting of een deel daarvan, het betrokken bestuur gelegenheid krijgt om het risico in te schatten dat een aanwijzing wordt gegeven en de implicaties daarvan.

k. Aan de toelichting op artikel 16 is toegevoegd de opmerking dat de rol in dat artikel van de Bank van de Nederlandse Antillen louter voortvloeit uit de rol van die bank op de kapitaalmarkt.

l. De toelichting op artikel 20 is aangepast zodat daaruit duidelijker blijkt dat het in die bepaling geregelde positief advies niets anders is dan de feitelijk bevestiging dat een voornemen om een verplichting aan te gaan al dan niet een basis heeft in de begroting. De toelichting op artikel 20 is aan het slot ook nog aangevuld met de opmerking dat de grondslag voor het optreden van het Cft in het kader van het voorafgaand toezicht, bedoeld in het vijfde lid, wordt gevonden in de aanwijzing van de rijksministerraad.

m. De toelichting op artikel 31 is aangevuld met de opmerking dat het in dit besluit geregelde financieel toezicht wil voorkomen dat Sint Maarten met begrotingstekorten wordt geconfronteerd.

Ik moge U hierbij, mede namens de Minister van Financiën, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

(1) Paragraaf 9 van de memorie van toelichting.

(2) Artikel 28 van het ontwerpbesluit.

(3) The Island Council of the Island territory of St. Maarten in its meeting of July 7, 2008, nr. 442. De Staten van de Nederlandse Antillen hebben de regering van de Nederlandse Antillen uitdrukkelijk verzocht om de Staten te informeren indien de Raad van State van het Koninkrijk of Raad van Advies van de Nederlandse Antillen juridische bedenkingen heeft tegen de conceptalgemene maatregel van rijksbestuur tijdelijk financieel toezicht (motie van 12 juni 2008).

(4) Zie voor kritiek op de term "Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van het Koninkrijk" voetnoot 11.

(5) Dat gaat over de rechtsmacht van de Hoge Raad der Nederlanden in de Nederlandse Antillen en Aruba.

(6) Paragraaf 9. Rechtsbescherming.

(7) Gewezen wordt op de adviezen van de Raad van State van het Koninkrijk van: 7 april 1999 inzake het geschil tussen het bestuurscollege van het eilandgebied Bonaire en de Waarnemend Gouverneur van de Nederlandse Antillen met betrekking tot toekenning van een "goodwill" gratificatie aan het per 31 mei 1998 in dienst zijnde personeel van het eilandgebied Bonaire, met uitzondering van de non-actieven (no.W04.98.0440/I/K); 7 april

1999 inzake het geschil tussen het bestuurscollege van het eilandgebied Sint Maarten en de Gouverneur van de Nederlandse Antillen met betrekking tot de toekenning van een aanmoedigingstoelage (no.W04.98.0441/K); 31 mei 2000 inzake het beroep ingesteld door het Bestuurscollege van het Eilandgebied Bonaire tegen het Landsbesluit van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen van 9 december 1999, no.1 tot vernietiging van de besluiten van het Bestuurscollege van het Eilandgebied Bonaire van 26 augustus 1999, nos.3, 4 en 5, waarbij de besluiten tot aanstelling van de heren P. Silberie, R.C. Beukenboom en J.B. Winklaar als ambtenaar in vaste dienst van het eilandgebied Bonaire werden ingetrokken (no.W04.00.0014/K); 25 juli 2007 inzake het beroep ingesteld door het Bestuurscollege van het Eilandgebied Bonaire tegen het Besluit van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen van 3 januari 2007 inhoudende de vernietiging van de besluiten van verzoekster d.d. 14 juni 2006, nr 16(26009076) en van 14 augustus 2006 (26012797) (no.W04.07.0049/BK).

(8) Een vergelijking met artikel 281a van de Gemeentewet, dat beroep openstelt op de Afdeling bestuursrechtspraak tegen een koninklijk besluit dat strekt tot vernietiging van een gemeentelijk besluit, gaat hier niet op. Dat artikel stelt beroep open voor belanghebbenden - voor burgers - en heeft dan ook een andere aard dan de geschillen tussen bestuursorganen. Geschillen tussen overheid en burger moeten op grond van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden aan de rechter kunnen worden voorgelegd; voor geschillen tussen bestuursorganen onderling geldt dat niet.

(9) Artikelen 57 en 58 van de Wet op de Raad van State (Stb. 1962, 88; Stb. 1975, 83 en Stb. 1986, 670).

(10) Zie in dit verband artikel 29 van het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES, dat een desbetreffende voorziening bevat.

(11) Met de opheffing van de Afdeling voor de geschillen van bestuur, bij de invoering van de Algemene wet bestuursrecht, is in de redactie van artikel 4 van het Besluit de Afdeling voor de geschillen van bestuur vervangen door de Afdeling bestuursrechtspraak, wellicht zonder dat toen ten volle onder ogen is gezien of de bewuste taken van advisering aan de Kroon ook passen bij die van een rechtsprekend college. Ook is toen de aanduiding Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van het Koninkrijk ingeslopen in de tekst van artikel 4 van het Besluit, met miskennis van het feit dat artikel 13 van het Statuut niet voorziet in zo'n afdeling (Stb 1993, 689).

(12) Zie voor de onjuistheid van die term de vorige voetnoot.

(13) Voorgesteld artikel 34, tweede lid.

(14) Via de band van artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State; naar analogie van verzoeken om advies over door Tweede Kamerleden opgestelde amendementen.

(15) Nota van toelichting, Algemeen, onder paragraaf 1 getiteld "Doelstelling en strekking", laatste alinea.

(16) Zie ook aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(doc, 270 kB\)](#)