

Toelichting bij de Onderlinge Regeling samenwerking bij hervormingen

1. Inleiding: doel en achtergrond

Deze onderlinge regeling heeft als doel om een juridische grondslag te creëren voor samenwerking binnen het Koninkrijk ten behoeve van de uitvoering van de in bilaterale Landspakketten¹ met Nederland overeengekomen hervormingen in de publieke sector (hierna: de hervormingen) van Aruba, Curaçao en Sint Maarten (hierna: de landen). Genoemde hervormingen zijn wenselijk om de economische weerbaarheid en bestuurskracht van de landen te verhogen (artikel 2), met het oog op de bevordering van het welzijn van hun inwoners. Een en ander werd noodzakelijk vanwege de Covid-19 pandemie en daardoor ontstane crisis, die voor de landen diepgaande financieel-economische en sociale gevolgen heeft gehad.

Het doorvoeren van de hervormingen is primair een verantwoordelijkheid van de regering van elk van de landen. Dit stelt die regeringen voor grote opgaven. Om die reden is ieder land een samenwerking met Nederland aangegaan. Deze samenwerking is reeds in het jaar 2020 gestart, het jaar dat de Covid-19-pandemie uitbrak. Nederland ondersteunt de landen bij de uitvoering van de Landspakketten, waar gewenst en mogelijk, middels het beschikbaar stellen van deskundigheid, uitvoeringscapaciteit of financiering. Voor deze ondersteuning werd door de Nederlandse regering voor het eerst fondsen beschikbaar gesteld in de begroting van 2021. Voor de jaren 2021-2027 is een budget van gemiddeld € 30 miljoen per jaar beschikbaar gesteld voor de financiering van de benodigde deskundigheid of uitvoeringscapaciteit in de drie landen.

Ter coördinatie van de uitvoering van de Landspakketten zijn in de landen en in Nederland ambtelijke organisaties ingesteld die, onder verantwoordelijkheid van de ministers van Algemene Zaken respectievelijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)², sindsdien aan de samenwerking vorm geven. In de onderlinge regeling worden deze ambtelijke organisaties voor de Caribische landen aangeduid als “uitvoeringsorganisatie” en voor Nederland als “Werkorganisatie”.

Voor de juridische vormgeving van de hierboven beschreven samenwerking werd door Nederland aanvankelijk een consensusrijkswet als voorwaarde gesteld. Strekking van het voorstel hiertoe was de instelling van een bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden, het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling, afgekort COHO, dat tot doel had om Aruba, Curaçao en Sint Maarten te ondersteunen bij de implementatie van bovengenoemde hervormingen en hierop toezicht te houden. Dit voorstel voor een consensusrijkswet is op 9 februari 2022 ingediend bij de Staten van de landen en bij de Tweede Kamer.³ In genoemde volksvertegenwoordigingen bleek het echter op weinig draagvlak te kunnen rekenen, vooral in de Staten.⁴

Tijdens een bestuurlijk overleg, dat in juni 2022 te Aruba werd gehouden, is vervolgens tussen de regeringen van de vier landen een alternatieve opzet voor bovengenoemde samenwerking besproken, teneinde zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de bezwaren van de volksvertegenwoordigingen. Tijdens dat overleg hebben de ministers van Algemene Zaken van de landen aan Nederland te kennen gegeven dat hun voorkeur uitging naar het zoveel mogelijk vastleggen van de werkwijze die sinds de inwerkingtreding van de Landspakketten in de praktijk gestalte had gekregen en die tegelijkertijd recht doet aan de autonome positie van de Landen. Dit zou betekenen dat er geen apart bestuursorgaan (i.c. COHO) zou moeten worden opgericht, maar dat de landen voor de uitvoering van de hervormingen blijven samenwerken met een werkorganisatie onder directe politieke verantwoordelijkheid van de minister van BZK, de autonome positie van de regeringen en de Staten van de landen respecterende.

¹De landspakketten zijn als volgt overeengekomen: voor Curaçao op 2 november 2020, voor Aruba op 13 november 2020 en voor Sint Maarten op 22 december 2020.

² Binnen BZK wordt de politieke verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein Koninkrijksrelaties op dit moment gedragen door staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Staatssecretarissen treden krachtens artikel 46 van de Nederlandse Grondwet op in de plaats van ministers en oefenen ministeriële bevoegdheden uit. Uit formele overwegingen die hiermee verband houden wordt in de onderlinge regeling en deze toelichting steeds verwezen naar de minister van BZK.

³ Kamerstukken II, 2021-2022, 36 031 (R21621), nr 2.

⁴ Kamerstukken II, 2021-2022, 36 031 (R21621), nr 8-11.

Aangezien de noodzaak voor een consensusrijkswet in dit scenario zou vervallen, kwam een vormvrije onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut in beeld, die door alle vier landen zou worden aangegaan. Nederland heeft gedurende voornoemd bestuurlijk overleg in Aruba de landen verzocht om gezamenlijk een voorstel voor een dergelijke onderlinge regeling te presenteren. Dit ontwerp is op 31 augustus 2022 door de ministers van Algemene Zaken van de landen aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gepresenteerd. Daarop zijn tussen de vier landen besprekingen gestart over het ontwerp, die tijdens het bestuurlijk overleg van 12-13 januari 2023 te Sint Maarten hebben geresulteerd in een hoofdlijnenakkoord. Na uitwerking van dit akkoord is deze onderlinge regeling op 4 april 2023 ondertekend en zal het voorstel van rijkswet COHO vervolgens ingetrokken.

2. Belangrijkste uitgangspunten en kenmerken

In deze onderlinge regeling staat centraal dat de samenwerking tussen de landen en Nederland gebaseerd is op een aantal fundamentele uitgangspunten.

Allereerst is er sprake van een samenwerking die gebaseerd is op consensus, gemeenschappelijkheid en gelijkwaardigheid. Ook is er sprake van wederzijdse commitment. In dat verband committeren de landen zich, behoudens vroegtijdige beëindiging of verlenging van deze onderlinge regeling, voor nog vier jaren aan de uitvoering van de hervormingen, waarmee zij in 2020 met de ondertekening van de Landspakketten zijn gestart. Op zijn beurt committeert Nederland zich aan deze samenwerking middels het ter beschikking stellen van deskundigheid, uitvoeringscapaciteit of financiering ter uitvoering en monitoring van hervormingsprojecten, programma's en maatregelen door de landen.

Een ander cruciaal uitgangspunt van de samenwerking is dat de landen zelf eigenaar zijn en blijven van de hervormingen die onderling zijn overeengekomen en zelf richting geven aan de wijze waarop deze worden ingevuld. Dit uitgangspunt vloeit voort uit het feit dat de terreinen waarop hervormingen plaatsvinden tot de autonome aangelegenheden van de landen behoren.

De samenwerking tussen de landen en Nederland bij de implementatie van de hervormingen krijgt vorm middels een aantal specifieke instrumenten: de Landspakketten (artikel 3), uitvoeringsagenda's (artikel 5), plannen van aanpak (artikel 6) en uitvoeringsrapportages (artikel 7). Op basis van deze instrumenten worden de hervormingen (nader) uitgewerkt in projecten, programma's en maatregelen of gezamenlijk op hun voortgang beoordeeld. Wanneer de voortgang van een met Nederlandse middelen gefinancierd project of maatregel achterblijft bij de daarop betrekking hebbende afspraken in de uitvoeringsagenda, kan dit gevolgen hebben voor de van Nederland afkomstige financiële steun voor dat project of die maatregel. Besluitvorming hierover verloopt via het reguliere Nederlandse bestuursrechtelijke regime dat in deze onderlinge regeling, voor wat betreft de verstrekking van financiële middelen door Nederland, van overeenkomstige toepassing is verklaard (zie verder artikel 9 van de onderlinge regeling en paragraaf 4 van deze toelichting).

3. Werkwijze en taken

Zoals aangegeven in paragraaf 1 is het Landspakket de basis voor de uitvoering van de hervormingen. Hierin heeft elk land met Nederland de hervormingen en maatregelen opgenomen die de publieke sector veerkrachtiger en weerbaarder moeten maken. Tot de inwerkingtreding van deze onderlinge regeling berustten de Landspakketten op bilaterale onderlinge regelingen op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut, die elk land met Nederland in 2020 was overeengekomen. Op het moment van de inwerkingtreding van deze onderlinge regeling zullen de bestaande bilaterale onderlinge regelingen inzake de landspakketten komen te vervallen. Middels artikel 11, vierde lid, van de onderlinge regeling krijgen de bestaande landspakketten, als ook de daarmee samenhangende uitvoeringsagenda's en plannen van aanpak, een nieuwe juridische basis en behouden deze instrumenten aldus hun gelding.

De inhoud van een landspakket is geen onwrikbaar gegeven en kan gedurende de looptijd van deze regeling met wederzijdse instemming door de regeringen van het betrokken land en Nederland worden gewijzigd (artikel 3, derde lid). Een dergelijke wijziging kan pas worden doorgevoerd nadat de Staten van het land in kwestie gedurende tien werkdagen in de gelegenheid

zijn gesteld om kennis te nemen van het ontwerp ervan en hun eventuele wensen of bezwaren ter kennis van de Minister van Algemene Zaken van dat land te brengen. De Tweede en Eerste Kamer zullen over eventuele wijzigingen in een landspakket worden geïnformeerd. Een reactie vooraf is hier niet nodig omdat wijzigingen in een landspakket betrekking zullen hebben op autonome aangelegenheden van de landen en aldus geen Nederlandse bevoegdheden raken.

De uitvoering van de Landspakketten is als gezegd een verantwoordelijkheid van de landen zelf. Voor de uitvoering van concrete projecten, programma's en maatregelen draagt, overeenkomstig hun staatsregeling, binnen elk land steeds de vakminister die het aangaat, de politieke verantwoordelijkheid. Echter ter bewaking van de eenheid van het regeringsbeleid legt de regeling de coördinatie van de uitvoering van de Landspakketten in handen van de Minister van Algemene Zaken van de landen van het land in kwestie (artikel 4, eerste lid). Deze wordt hierin bijgestaan door een uitvoeringsorganisatie.

De uitvoeringsorganisaties bestaan uit functionarissen die namens de regering van een land belast zijn met de coördinatie van de uitvoering van de hervormingen in het landspakket. Deze functionarissen worden aangewezen door de Minister van Algemene Zaken van het land in kwestie (artikel 4, tweede lid). De Ministers van Algemene Zaken krijgen, in aanvulling op hun staatsrechtelijke bevoegdheden, in deze regeling de nodige instrumenten aangereikt om hun coördinerende verantwoordelijkheid waar te maken, zoals het gezamenlijk met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vaststellen van de uitvoeringsagenda's, plannen van aanpak of uitvoeringsrapportages.

De Uitvoeringsorganisaties werken bij de uitoefening van hun taken o.a. samen met een Nederlandse ambtelijke counterpartorganisatie, namelijk de Werkorganisatie (WO) (genoemd in artikel 4, derde lid). De Werkorganisatie valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Uitvoeringsorganisatie van elk land en de Werkorganisatie krijgen in de regeling twee gezamenlijke taken opgedragen, namelijk: 1) ondersteuning en begeleiding en 2) monitoring van de uitvoering van de hervormingen zoals opgenomen in het landspakket (artikel 4, vierde lid). De precieze aard van deze gezamenlijke taken hangt samen met de instrumenten die worden gebruikt om de hervormingen uit te voeren. Naast de Landspakketten zijn dat de uitvoeringsagenda's, plannen van aanpak en uitvoeringsrapportages. Hieronder volgt een afzonderlijke bespreking van genoemde twee taken en de daaraan verbonden instrumenten.

Overigens zij hierbij nog vermeld dat de onderlinge regeling de Minister van Algemene Zaken van een land en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opdraagt om samen een reglement vast te stellen, waarin nadere afspraken worden neergelegd over de werkwijze van de betreffende ministers en van de Uitvoeringsorganisatie van een land en de Werkorganisatie (artikel 4, vijfde lid). Op basis hiervan zijn drie reglementen als bijlagen opgenomen bij deze regeling. In het reglement wordt, naast algemene bepalingen terzake het doel van het reglement, informatievoorziening, interne en externe communicatie in elk geval de nadere regels opgenomen over de gezamenlijke werkwijze van de ministers en van een Uitvoeringsorganisatie en de Werkorganisatie bij de planning, (inhoudelijke en procesmatige) totstandkoming, besluitvorming en, implementatie van de uitvoeringsagenda, de plannen van aanpak en de uitvoeringsrapportage. De Minister van Algemene Zaken van een land kan samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besluiten het reglement tussentijds te wijzigen. Hiervoor is geen instemming nodig van de Ministers van Algemene Zaken van de overige landen.

Waar in de onderlinge regeling bevoegdheden worden belegd bij een minister kan deze ervoor kiezen om krachtens de geldende regels van het land hiervoor, deze bevoegdheid te mandateren aan onder hem werkzame functionarissen of een andere minister. Hiervan is in de huidige werkwijze ook al sprake.

Bij de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 4, vierde lid, van de onderlinge regeling verstrekken het desbetreffend land en Nederland elkaar alle gegevens en inlichtingen die redelijkerwijs nodig zijn voor de uitvoering van genoemde taken, met inachtneming van de wettelijke geheimhoudingsverplichtingen, met inbegrip van de statutaire verplichtingen die op overheidsbedrijven rusten, en andere wettelijke verplichtingen die in elk land gelden (artikel 4, zesde lid). Tot deze laatste categorie behoren bijvoorbeeld verplichtingen op basis van verordeningen regelende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of persoonsgegevens.

Ondersteuning en begeleiding

Om maatregelen uit het Landspakket concreet te maken voor de uitvoering daarvan dienen de daarmee samenhangende activiteiten te worden geïdentificeerd en nader uitgewerkt. De belangrijkste instrumenten voor deze concretisering en nadere uitwerking van het Landspakket zijn de uitvoeringsagenda en het plan van aanpak, waarbij de Uitvoeringsorganisatie van een land en de Werkorganisatie gezamenlijk ondersteuning en begeleiding kunnen aanbieden aan de vakministeries en projectorganisaties voor de totstandkoming en implementatie daarvan.

Uitvoeringsagenda

Afspraken over concrete activiteiten (i.c. hervormingsprojecten, programma's en maatregelen) en (deel)resultaten ('deliverables') worden periodiek nader uitgewerkt in de uitvoeringsagenda, vast te stellen door de Minister van Algemene Zaken van een land en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor elk deelresultaat wordt hierin tevens een deadline en verantwoordelijke partij gespecificeerd. De uitvoeringsagenda biedt daarmee een concrete set van hervormingsprojecten, programma's en maatregelen voor een afgebakende periode.

De uitvoeringsagenda wordt periodiek opgesteld en vastgesteld volgens de in het reglement afgesproken procedures. De Uitvoeringsorganisatie en de Werkorganisatie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het opstellen van een concept voor een uitvoeringsagenda, een en ander in nauwe samenwerking met de vakministeries en projectgroepen die het aangaan. Vervolgens wordt de uitvoeringsagenda gezamenlijk vastgesteld door de Minister van Algemene Zaken van het land en de Minister van BZK vóór ingang van de periode waar de uitvoeringsagenda betrekking op heeft (artikel 5, eerste lid). Vaststelling kan voorafgegaan worden door een bewindsliedenoverleg. Na vaststelling wordt de uitvoeringsagenda, na afstemming tussen de Uitvoeringsorganisatie en Werkorganisatie, aangeboden aan de Staten van het land in kwestie en aan de Tweede en Eerste Kamer (artikel 5, zesde lid). De Minister van Algemene Zaken draagt zorg voor de verzending aan de Staten, de Minister van Binnenlandse van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de verzending aan de Staten-Generaal. Afspraken over periodiciteit, format, taal en het proces voor totstandkoming van de uitvoeringsagenda (inclusief taakverdeling en planning) worden gezamenlijk vastgelegd in het reglement.

Plan van aanpak

Ter implementatie van een uitvoeringsagenda, kan een activiteit nader worden uitgewerkt in een plan van aanpak (artikel 6, eerste lid). Het plan van aanpak bevat in ieder geval de in artikel 6, tweede lid, van de regeling opgenomen elementen. Het initiatief en verantwoordelijkheid voor het opstellen van een plan van aanpak ligt bij een vakminister of een overheidsorgaan die het aangaat (artikel 6, eerste lid).

Nadat een concept voor het plan van aanpak op ambtelijk niveau is afgerond en goedgekeurd door de Uitvoeringsorganisatie en Werkorganisatie, volgt bestuurlijke vaststelling. Deze vaststelling begint ermee dat de vakminister (of het overheidsorgaan die het aangaat) van het land in kwestie het door hem ondertekende plan van aanpak ter instemming voorlegt aan de Minister van Algemene Zaken of Raad van Ministers⁵ van het land en aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 6, eerste lid). Wanneer deze instemming heeft plaatsgevonden, wordt het plan van aanpak geacht definitief te zijn vastgesteld. Na vaststelling van het plan van aanpak wordt een managementsamenvatting openbaar gemaakt.

In het derde lid van artikel 6 wordt bepaald in welke twee gevallen de Minister van Algemene Zaken of Raad van Ministers van een land en/of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd zijn hun instemming aan een plan van aanpak te onthouden, namelijk wanneer een plan van aanpak in strijd is met de in een uitvoeringsagenda omschreven doelstellingen en beoogde resultaten of wanneer een plan van aanpak niet voorziet in de vereisten, bedoeld in het tweede lid van artikel 6. Omwille van de legaliteitseis die in artikel 6, derde lid, ligt besloten, verdient het aanbeveling om zo nauwkeurig mogelijk in de uitvoeringsagenda te

⁵ Of de instemming in een land aan een plan van aanpak wordt verleend door de Minister van Algemene Zaken of Raad van Ministers, hangt af van de procedure voor bestuurlijke besluitvorming die in dat land wordt gevolgd. In het reglement wordt nader uitgewerkt hoe de procedure van vaststelling van een plan van aanpak per land verloopt.

omschrijven aan welke doelstellingen de beoogde activiteit gaat bijdragen en wat de beoogde resultaten (moeten) zijn.

Monitoring

De activiteiten in de landspakketten en uitvoeringsagenda dienen, ondersteund met de nodige capaciteit en middelen en een effectieve gezamenlijke begeleiding door de uitvoeringsorganisatie en de Werkorganisatie, tot concrete resultaten te leiden. Het is belangrijk om te meten of deze concrete resultaten inderdaad worden geboekt. In dat verband wordt periodiek voor ieder land een uitvoeringsrapportage gezamenlijk uitgebracht door de Uitvoeringsorganisatie en de Werkorganisatie (artikel 7, eerste lid). De uitvoeringsrapportage biedt de nodige informatie voor eventuele bijsturing door de Uitvoeringsorganisatie en Werkorganisatie en dient daardoor als input voor de opstelling van de eerstvolgende uitvoeringsagenda, waarin eventueel correctieve maatregelen zullen worden opgenomen.

Het concept van een uitvoeringsrapportage wordt, nadat het is opgesteld, aan de Minister van Algemene Zaken van het betreffende land en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd ter gezamenlijke vaststelling (artikel 7, eerste lid). Na vaststelling wordt de uitvoeringsrapportage, na afstemming tussen de Uitvoeringsorganisatie en Werkorganisatie van het tijdstip van verzending, door de Minister van Algemene Zaken aangeboden aan de Staten van het land in kwestie en door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede en Eerste Kamer.

De uitvoeringsrapportage wordt opgesteld volgens een vast format en bevat een gezamenlijke inleidende reflectie op de gedurende de rapportageperiode behaalde resultaten en de uitdagingen bij de implementatie van de uitvoeringsagenda. Daarnaast geeft de uitvoeringsrapportage een beoordeling van de voortgang op activiteitsniveau. Deze beoordeling wordt gebaseerd op diverse monitoringsactiviteiten en informatiebronnen over de uitvoering van individuele plannen van aanpak. Afspraken over periodiciteit, format, beoordelingsmethodiek en het proces voor totstandkoming van de uitvoeringsrapportage worden gezamenlijk vastgelegd in het reglement.

4. Steunverlening

Ter ondersteuning van de uitvoering van de hervormingen door de landen heeft Nederland als onderdeel van de samenwerking bedoeld in artikel 4 van de regeling de nodige middelen ter beschikking gesteld (zie ook hiervoor paragraaf 1). De bekostiging van deze middelen komt ten laste van de begroting van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 9, tweede lid). De middelen kunnen voor twee doeleinden worden aangewend: 1) de financiering van een hervormingsproject, -programma of -maatregel; 2) het ter beschikking stellen van deskundigheid of uitvoeringscapaciteit (artikel 9, eerste lid).

Verstreking van financiering

Nederland kan voor de uitvoering van het Landspakket en de plannen van aanpak die hiertoe worden vastgesteld directe financiële bijdragen verstrekken aan de landen. De bevoegdheid om een besluit over een bijdrage te nemen berust bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die dit besluit aan een andere functionaris kan mandateren.

In artikel 9, derde lid, van de onderlinge regeling is opgenomen dat op deze verstreking van financiering de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht (Awb) van overeenkomstige toepassing is, met uitzondering van enkele artikelen die niet aansluiten bij de rechtsbetrekking die in deze onderlinge regeling wordt aangegaan. Deze keuze is een bestendiging van de bestaande praktijk rond de publiekrechtelijke financiering van projecten door Nederland in de Landen. Deze praktijk bestaat eruit dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten behoeve van concrete projecten en maatregelen, op grond van beschikkingen, financiering verstrekt aan de landen. Dergelijke beschikkingen zijn besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb, – want schriftelijke beslissingen van een Nederlands bestuursorgaan, inhoudende publiekrechtelijke rechtshandelingen – waartegen de regering of een minister van het land in kwestie in beroep kan gaan bij de Nederlandse bestuursrechter – want belanghebbende als rechtstreeks bij het besluit betrokken partij (artikel 8:1 jo. artikel 1:2 Awb).

Bijzonder aan de rechtsbetrekking, die met de verlening van financiering door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan een Caribisch bestuursorgaan ontstaat, is wel dat laatstgenoemde een belanghebbende is die een orgaan is van een krachtens het publiekrecht van een ander land binnen het Koninkrijk ingestelde rechtspersoon. Door expliciet in de onderlinge regeling de (bijna gehele) Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren, hebben de vier landen willen verzekeren dat deze bijzondere rechtsbetrekking geen obstakel vormt voor het verkrijgen van rechtsbescherming en wordt benadrukt dat de vier landen het over deze werkwijze eens zijn. Ook het uitzonderen van artikel 4:21, derde lid, Awb valt aldus te verklaren. Hierin wordt namelijk bepaald dat titel 4.2 Awb niet van toepassing is op aanspraken op financiële middelen die worden verstrekt op grond van een voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.

Het lijkt voorts verstandig nog een aantal artikelen uit de Awb niet van toepassing te verklaren. Het betreft de artikelen in afdeling 4.4.2 en de artikelen 4:113, 4:119 en 4:120. De reden hiervoor is dat deze bepalingen onnodige lasten kunnen opleveren voor de Caribische landen. Afdeling 4.4.2 van de Awb handelt over het in verzuim zijn van schuldenaren en het rekenen van wettelijke rente door schuldeisers aan schuldenaren. In de praktijk is bij de uitvoering van het Landspakket geen sprake geweest van verzuim of het in rekening brengen van wettelijke rente. Omdat het rekenen van in Europees Nederland vastgestelde wettelijke rente niet gepast is in de verhouding tussen de Landen in het Koninkrijk, wordt genoemde afdeling voor deze onderlinge regeling buiten werking gesteld. Artikelen 4:113, 4:119 en 4:120 gaan over de mogelijkheid van het bevoegd gezag om bij aanmaning en invordering aanvullende kosten te rekenen in de vorm van onder andere aanmaningsvergoedingen, wettelijke rente, invorderingskosten en (buiten)gerechtelijke kosten. Ook het rekenen van dergelijke kosten worden niet gepast geacht in de verhouding tussen de landen binnen het Koninkrijk.

Ter beschikking stellen van deskundigheid of uitvoeringscapaciteit

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan voor de uitvoering van het Landspakket deskundigheid of uitvoeringscapaciteit ter beschikking stellen. Dit kan door het op basis van Nederlandse comptabiliteitsvoorschriften inhuren van externe deskundigen, of door het verstrekken van subsidies aan derden met het oog op de ter beschikking stelling van de benodigde deskundigheid of de versterking van de uitvoeringscapaciteit bij het realiseren van hervormingsprojecten, -programma's of -maatregelen in het kader van de uitvoering van de Landspakketten.

5. Conflictbeslechting

In de onderlinge regeling is een aantal procedures opgenomen waarin bestuurlijke besluitvorming wordt voorgeschreven of verlangd kan worden. In bepaalde gevallen (zoals die genoemd in artikel 8, eerste lid) geschiedt genoemde bestuurlijke besluitvorming gezamenlijk door de Minister van Algemene Zaken van een Land en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in andere gevallen (zoals artikel 9, eerste lid) is zij afkomstig van een enkel bestuursorgaan. In alle gevallen is het denkbaar dat meningsverschillen of conflicten over een (voorgenomen) besluit ontstaan.

Met het oog op de relaties tussen de betreffende landen en de uitvoering van de hervormingen is het belangrijk dat in dergelijke gevallen een effectief conflictbeslechtingsmechanisme aanwezig is. Bij conflicten over de totstandkoming van bijvoorbeeld een uitvoeringsagenda, plan van aanpak of uitvoeringsrapportage roept de onderlinge regeling een procedure voor onafhankelijke bemiddeling in het leven (artikel 5-7, vierde lid); bij conflicten over besluitvorming over financiering bestaat de mogelijkheid van rechtsbescherming bij de Nederlandse bestuursrechter op grond van de Algemene wet Bestuursrecht (artikel 9, derde lid).

Bemiddeling

In vijf gevallen schrijft de onderlinge regeling gezamenlijke besluitvorming voor; ofwel bilateraal tussen de Minister van Algemene Zaken van een land en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 5, vierde lid, artikel 6, vierde lid, artikel 7, vierde lid, artikel 11, vijfde lid) ofwel tussen laatstgenoemde en de drie Ministers van Algemene Zaken van de Landen (artikel 10, tweede lid, onder a).

In het geval van onenigheid en het ontstaan van een patstelling rond deze besluitvorming zijn de betrokken bewindspersonen gehouden een bemiddelingstraject op te starten. De vier landen hebben voor deze wijze van conflictbeslechting gekozen, omdat zij het beste past bij de uitgangspunten van gemeenschappelijkheid en gelijkwaardigheid die in paragraaf 2 zijn genoemd. De procedures voor een bemiddelingstraject en bijbehorende voorschriften zijn neergelegd in artikel 8 van de onderlinge regeling. Het bemiddelingstraject is erop gericht alsnog overeenstemming te bereiken over het onderwerp waarover de bewindspersonen een besluit dienen te nemen. Aan de start van een bemiddelingstraject gaat een fase van maximaal drie weken vooraf, waarin de betrokken bewindspersonen met elkaar in overleg treden om overeenstemming te bereiken.

In het eerste lid van artikel 8 wordt bepaald dat binnen twee weken na afloop van bovengenoemd overleg een bemiddelaar wordt aangewezen door de betrokken Minister van Algemene Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De in aanmerking komende kandidaten voor het optreden als bemiddelaar moeten deskundig zijn en beschikken over maatschappelijke kennis en ervaring (artikel 8, vijfde lid). Bij de invulling van deze termen is de centrale voorwaarde dat de aan te wijzen bemiddelaar beschikt over de juiste deskundigheid, ervaring en kennis om hem in staat te stellen om de partijen in het voorliggende geschil nader tot elkaar te brengen en zo alsnog overeenstemming te bereiken. De aan te wijzen bemiddelaar heeft affiniteit met de sociale, economische en culturele context van het land waarop de bemiddeling van toepassing is en houdt zoveel mogelijk rekening houdend met diens status van "*Small Island Developing States (SIDS)*". Daarbij hebben kwalificerende kandidaten die in het Caribisch deel van het Koninkrijk woonachtig zijn c.q. aldaar hebben gewoond of gewerkt voorrang.

De benodigde kwalificaties in de praktijk zullen afhankelijk zijn van het type conflict waarop de bemiddeling ziet. In de meeste gevallen zal het gaan om het beschikken over relevante inhoudelijke expertise, bijvoorbeeld als het gaat om onenigheid over een inhoudelijk oordeel in de uitvoeringsrapportage over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan een afspraak in de uitvoeringsagenda (art. 7, vierde lid). In andere gevallen zal inhoudelijke expertise minder relevant zijn voor de bemiddelingsopdracht, maar gaat het primair om een relationeel vraagstuk. In dat geval kan eerder gekeken worden naar een gediplomeerd mediator. Behalve genoemde aanstellingscriteria schrijft artikel 8 in het zesde lid voor dat de bemiddelaar zijn rol onafhankelijk van de betrokken Ministers vervult.

Op grond van bovengenoemde criteria zullen de betrokken Ministers het in onderling overleg eens moeten worden over de keuze voor de bemiddelaar. Beide partijen kunnen daartoe één of meerdere voordrachten doen voor een persoon die zij geschikt achten om het voorliggende conflict te beslechten, waarmee er een shortlist tot stand komt. Deze shortlist kan tevens op ambtelijk niveau, in samenwerking tussen de werkorganisatie en de uitvoeringsorganisatie, worden voorbereid. De shortlist zal vervolgens besproken worden in een overleg tussen de Ministers, waarbij duidelijk moet worden of één van de op de shortlist voorgedragen personen op instemming van de betrokken Ministers kan rekenen. Indien dit het geval is, dan zal deze persoon worden gekozen en vervolgens gezamenlijk worden benaderd voor de bemiddelingsopdracht. Wanneer er meerdere personen op de shortlist staan die op instemming van de betrokken Ministers kunnen rekenen, wordt in onderling overleg gekozen welke persoon het meest voldoet aan de hiervoor genoemde selectiecriteria. Indien op de eerste shortlist geen persoon is opgenomen waarmee alle partijen kunnen instemmen, kunnen in onderling overleg aanvullende voordrachten worden gedaan of kan eventueel een tweede shortlist worden voorbereid, die op dezelfde manier bestuurlijk besproken wordt. De voordrachten voor de shortlist dienen schriftelijk vooraf gemotiveerd te worden, inclusief hoe door de kandidaten voldaan wordt aan de selectiecriteria.

Het kan voorkomen dat de Minister van Algemene Zaken van een land en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties er samen niet in slagen om binnen twee weken een bemiddelaar aan te wijzen. Indien die situatie zich voordoet, verzoeken zij de president van het

Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba om binnen twee weken een voordracht voor een bemiddelaar te doen (artikel 8, achtste lid). Deze voordracht is bindend. De president van het Gemeenschappelijk Hof dient bij zijn voordracht dezelfde aanstellings- en onafhankelijkheidscriteria in acht te nemen als de Ministers van Algemene Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De keuze van de president dient schriftelijk onderbouwd te zijn, inclusief op welke wijze voldaan is aan de gestelde criteria. Mocht de president van het Gemeenschappelijk Hof er niet in slagen om de voordracht binnen twee weken te doen, dan kan hij deze termijn eenmaal met ten hoogste twee weken verlengen. De betrokken ministers worden van een dergelijke verlenging in kennis gesteld.

Bij zijn aanstelling krijgt een bemiddelaar een opdracht verstrekt. In de opdracht wordt beschreven waar het conflict precies op ziet (artikel 8, eerste lid). De bemiddelaar krijgt de ruimte om op basis van zijn deskundigheid zelf een methode te kiezen die volgens hem de beste kans geeft op beslechting van het geschil. Indien dat bevorderlijk is voor de vervulling van de opdracht, bijvoorbeeld omdat specialistische kennis wordt gevraagd, kan hij in dit verband externe deskundigen inschakelen. De kosten hiervoor zullen, samen met de andere kosten voor de bemiddeling, gelijkelijk door de betrokken landen worden gedeeld (artikel 8, zevende lid).

Ter uitvoering van zijn opdracht zal de bemiddelaar in ieder geval een gesprek voeren met beide Ministers, met de betrokken uitvoeringsorganisatie en de Werkorganisatie. Een dergelijk gesprek kan afzonderlijk met de betreffende spelers plaatsvinden of in het bijzijn van elkaar. Verder kan de bemiddelaar andere belanghebbenden horen en informatie opvragen die hij redelijkerwijs voor de uitoefening van zijn opdracht nodig acht. De betrokken bewindslieden en andere partijen verlenen hiertoe hun medewerking (artikel 8, derde lid). Onder deze medewerking wordt, voor zover door de bemiddelaar gewenst, ook het bieden van administratieve ondersteuning begrepen.

Nadat een bemiddelaar is aangesteld, geeft de regeling hem vier weken om met een gemotiveerd voorstel te komen dat ertoe strekt om de betrokken bestuurders alsnog overeenstemming te laten bereiken over het onderwerp waarover zij een meningsverschil hebben (artikel 8, tweede lid). Een oplossing moet passen in de bredere context van het landspakket en de concrete activiteiten in de uitvoeringsagenda. Een voorstel van een bemiddelaar is evenwel niet bindend voor de betrokken partijen (artikel 8, vierde lid). In het geval een voorstel niet wordt opgevolgd, stelt de bemiddelaar een verslag op met de conclusies van de bemiddeling. In dit verslag wordt weergegeven op welke punten de Ministers met elkaar van mening (blijven) verschillen. Als de bemiddeling betrekking heeft op een uitvoeringsrapportage, wordt het verslag hierbij gevoegd wanneer de rapportage naar de parlementen wordt gezonden (artikel 7, vijfde lid).

Bestuursrechtelijke rechtsbescherming

Zoals toegelicht in de paragraaf 4, wordt de Nederlandse wetgeving in artikel 9, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard op de verstrekking van financiering door Nederland aan de Landen. Dit is een keuze waarvoor paragraaf 3 van het Statuut, inzake onderlinge bijstand, overleg en samenwerking, de nodige ruimte geeft.

Wat betreft het onderwerp rechtsbescherming wordt deze ruimte zelfs uitdrukkelijk geboden in artikel 38a van het Statuut. Deze bepaling verklaart dat de landen van het Koninkrijk bij onderlinge regeling voorzieningen kunnen treffen voor de behandeling van onderlinge geschillen. Een dergelijke voorziening kan een nieuwe, nog niet bestaande procedure zijn, maar blijkens de wetsgeschiedenis bij artikel 38a ook inhouden dat aansluiting wordt gezocht bij bestaande mogelijkheden van geschilbeslechting tussen de landen.⁶ Enige grens hierbij – nu de landen kiezen voor een vormvrije onderlinge regeling ex artikel 38, eerste lid, Statuut – is dat de getroffen voorziening niet afwijkt van de wet. In dit geval is er geen sprake van afwijking van de wet. Voor de rechtsbescherming tegen besluiten rond financiering in het kader van artikel 9 geldt het gewone regime van de Awb: dat wil zeggen, beroep bij de gewone bestuursrechter, na eerst de instelling van bezwaar bij de minister van BZK, en vervolgens nog de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32212-(R1903), 3, p. 8.

6. Evaluatie, looptijd en afwikkeling projecten

Deze onderlinge regeling wordt aangegaan voor een periode van vier jaar (artikel 11, tweede lid). Bij het bepalen van de duur van de regeling is in aanmerking genomen dat de uitvoering van de hervormingen, op basis van de landspakketten al in 2020 is opgestart. De samenwerking tussen de landen en Nederland ten aanzien van de hervormingen duurt daarom effectief langer dan de minimumtermijn van vier jaar. Ook is het mogelijk de regeling te verlengen. Dat kan meer dan één keer, maar wel steeds voor een periode van maximaal twee jaar. Verlenging behoeft de instemming van de regering van het desbetreffende land (in de persoon van de Minister van Algemene Zaken), de Staten daarvan en van Nederland (in de persoon van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Het is derhalve denkbaar dat de regeling vier jaar na inwerkingtreding niet meer tussen de vier landen geldt maar tussen drie of zelfs twee landen c.q. in zijn geheel wordt beëindigd.

Een vergelijkbaar regime als voor de mogelijkheid van verlenging geldt ook voor de mogelijkheid van vroegtijdige beëindiging van de regeling (artikel 11, derde lid). Dit is mogelijk, maar slechts in onderlinge overeenstemming tussen de Minister van Algemene Zaken van Aruba, Curaçao of Sint Maarten enerzijds en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties anderzijds. In het geval een van de eerste drie genoemde landen van deze mogelijkheid gebruik maakt, blijft de regeling van kracht tussen de andere twee landen en Nederland.

In de onderlinge regeling wordt niet genormeerd wanneer verlenging of vroegtijdige beëindiging aan de orde is of kan zijn. De betrokken actoren zijn dus in principe volledig vrij om daartoe in gezamenlijkheid te beslissen. Het ligt evenwel in de rede dat een dergelijke beslissing wordt genomen op grond van een evaluatie ten aanzien van bijvoorbeeld de samenwerking als bedoeld in artikel 4 van de onderlinge regeling, de voortgang in de uitvoering van hervormingen of andere overwegingen van politiek-bestuurlijke aard.

Artikel 10, eerste lid, van de onderlinge regeling bepaalt dat de Minister van Algemene Zaken van elk land en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat drie jaar na de inwerkingtreding van de regeling een verslag over de doeltreffendheid en de doelmatigheid ervan in elk van de landen aan de betrokken parlementen moet worden aangeboden. Dit evaluatieverslag kan aanleiding zijn om de hiervoor genoemde verlenging of vroegtijdige beëindiging aan de orde te stellen, maar dit hoeft zoals hiervoor is gebleken niet het geval te zijn.

Als de onderlinge regeling vervalt, komen ook de daaronder hangende instrumenten – de landspakketten, uitvoeringsagenda's en plannen van aanpak – te vervallen. Het kan evenwel gebeuren dat bepaalde projecten, programma's of maatregelen, voortvloeiend uit de laatste twee genoemde instrumenten, die door Nederland financieel zijn ondersteund ingevolge artikel 9, eerste lid, op dat moment nog niet volledig zijn gerealiseerd. Vanuit het oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid is het onwenselijk dat maatregelen waarin reeds tijd en Nederlandse middelen zijn geïnvesteerd niet worden afgerond. Daarom bepaalt artikel 11, vijfde lid, dat de Uitvoeringsorganisatie van het betrokken Land in die gevallen uiterlijk twee maanden voor het vervallen van de onderlinge regeling met de Werkorganisatie in overleg treedt om de nodige afspraken te maken over de afwikkeling van de daarvoor in aanmerking komende projecten, programma's of maatregelen. Dergelijke afspraken behoeven de instemming van de Minister van Algemene Zaken van het land in kwestie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

*Voor de regering van Aruba:
De Minister-president,*

*Voor de regering van Curaçao:
De Minister-president,*

.....
mevrouw mr. Evelyn Wever-Croes

.....
de heer Gilmar Pisas

*Voor de regering van Nederland:
De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties,*

.....
mevrouw drs. Alexandra van Huffelen

*Voor de regering van Sint Maarten:
De Minister-president,*

.....
mevrouw Silveria Jacobs