

Vergaderjaar 2008–2009

31 957

Invoering van de regelgeving met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Volgens de Slotverklaring van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Slotverklaring) krijgen deze eilanden een positie binnen het Nederlandse staatsbestel. De slotverklaring is verder uitgewerkt in het Overgangsakkoord van 12 februari 2007. Afgesproken is onder meer dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen worden in de zin van artikel 134 van de Grondwet.

Dit vergt een omvangrijke wetgevingsoperatie. Er wordt een voorstel van wet ingediend dat de instelling en inrichting van de openbare lichamen regelt (de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, hierna: WoIBES), een wetsvoorstel met betrekking tot de financiële verhoudingen van de drie eilanden tot het Rijk (Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, hierna: Wet FinBES) en ook wordt de Kieswet gewijzigd om het kiesrecht voor de inwoners van deze eilanden te regelen. Voorts is wetgeving nodig met betrekking tot de invoering en aanpassing van regelgeving die voor de openbare lichamen zal gelden en wordt op verschillende beleidsterreinen specifieke regelgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorbereid. Daarnaast worden in verband met de beoogde nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het gehele Koninkrijk een aantal voorstellen van Rijkswet ingediend en moeten bestaande Rijkswetten worden aangepast. Tevens zullen enerzijds verdragen voor de drie eilanden moeten worden opgezegd en zullen anderzijds verdragen juist van toepassing moeten worden.

In het voorliggende voorstel voor een Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: «Invoeringswet BES») worden algemene regels voorgesteld over het recht dat van toepassing wordt in de openbare lichamen en wordt voor zoveel mogelijk het algemene overgangsrecht geregeld. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal delegatiegrondslagen. Het wetsvoorstel dient in samenhang te worden gezien met het voorstel voor een (rijksbrede) Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: «Aanpassingswet

BES»), waarin de aanpassingswetgeving van de verschillende departementen zoveel mogelijk wordt samengebracht.

De juridische keuzes en uitgangspunten die aan de Invoeringswet BES en Aanpassingswet BES ten grondslag liggen zijn neergelegd in de nota «Juridische keuzes regelgeving Bonaire, Sint Eustatius en Saba». Hierover is op basis van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State voorlichting gevraagd aan de Raad van State, waarna de nota op 23 september 2008 aan het parlement is gestuurd.¹

De voorstellen Invoeringswet BES en Aanpassingswet BES hebben voor een belangrijk deel een instrumenteel en wetstechnisch karakter en zijn daardoor als zodanig voor de burger wellicht lastig te doorgronden. Bedacht moet echter worden dat deze wetten juist nodig zijn om te bewerkstelligen dat bestaande Nederlands-Antilliaanse regelgeving zo soepel mogelijk kan worden overgenomen in de nieuwe staatkundige structuur. Hierdoor is het mogelijk de overgang zowel voor de lokale autoriteiten als voor de burgers van de drie eilanden te vereenvoudigen, in die zin, dat zij zo weinig mogelijk van de overgang merken of daarvan hinder zullen ondervinden.

2. Algemeen uitgangspunt inzake regelgeving

Op grond van de Slotverklaring is het uitgangspunt, dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie van de drie eilanden de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die daar tot de transitiedatum van kracht was, zal blijven gelden en dat Nederlandse regelgeving na de overgang geleidelijk zal worden ingevoerd. Dit betekent dat de «gewone» Nederlandse regelgeving (dat wil zeggen: de in het Europese deel van Nederland geldende regelgeving) vanaf de transitiedatum niet van rechtswege van toepassing wordt; dit geldt zowel voor de Nederlandse regelgeving die vóór de transitiedatum geldend is, als voor de regelgeving die op een later tijdstip in werking treedt.

Vanzelfsprekend zal de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die van toepassing blijft, worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende (Nederlandse) ministers.

De Rijksregelgeving blijft uiteraard eveneens van toepassing in de openbare lichamen.

De Grondwet is van toepassing. Het voornemen is in het Statuut een bepaling op te nemen die omschrijft om welke redenen regelingen die gelden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba kunnen afwijken van de regelingen die gelden in het Europese deel van het Koninkrijk. De redenen zijn de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van het Koninkrijk, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, de geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van het Koninkrijk. Deze bepaling is in het nog bij de Tweede Kamer in te dienen voorstel van Rijkswet tot wijziging van het Statuut na overleg met de BES tot stand gekomen. De openbare lichamen bevinden zich na de statuswijziging in een fase van overgang van Nederlands-Antilliaanse naar Nederlandse regelgeving. De overgangsfase is een van de «andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van het Koninkrijk.»

3. Regelgeving van de Nederlandse Antillen

De Nederlands-Antilliaanse regelgeving kent de volgende indeling:

- landsverordeningen, te vergelijken met formele wetten;
- landsbesluiten, houdende algemene maatregelen («landsbesluiten h.a.m.») te vergelijken met algemene maatregelen van bestuur;
- ministeriële beschikkingen met algemene werking, te vergelijken met ministeriële regelingen;

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 31 568, nr. 3.

- eilandsverordeningen, te vergelijken met gemeentelijke verordeningen;
- eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, te vergelijken met doorgaans ook gemeentelijke verordeningen, maar dan vastgesteld door het bestuurscollege.

4. Van toepassing blijven van Antilliaanse regelgeving

a. Het toepasselijke recht: positieve lijst

Op grond van de Slotverklaring zal in eerste instantie de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die voor de transitie op de eilanden van kracht is, blijven gelden. Hiertoe wordt in artikel 2, eerste lid, bepaald welke op landsniveau bestaande Nederlands-Antilliaanse regelgeving als (nationale) regelgeving voor de openbare lichamen wordt overgenomen, dat wil zeggen wordt omgevormd tot voor de openbare lichamen geldende Nederlandse regelgeving. Deze omvorming vindt plaats door vermelding van de desbetreffende regelingen op de lijst (hierna: «BES-lijst»), die als bijlage bij het wetsvoorstel is opgenomen en aldus een onderdeel is van het wetsvoorstel. Er is dus sprake van een positieve lijst: regelingen die niet op de lijst zijn vermeld, zijn na de transitiedatum niet langer van toepassing en worden dus niet omgevormd.

Ondanks het uitgangspunt dat de bestaande regelgeving zal blijven gelden, zijn niet alle Nederlands-Antilliaanse regelingen op de lijst vermeld.

Ten eerste kunnen er grondwettelijke bezwaren zijn om in afwijking van het uitgangspunt van de Slotverklaring een Antilliaanse regeling niet over te nemen. Zo is de Verordening van den 22sten Juni 1933, houdende bepalingen omtrent drukwerken niet op de lijst geplaatst, omdat deze in strijd is met het recht van de vrijheid van meningsuiting door middel van drukpers, zoals vastgelegd in artikel 7, eerste lid, van de Grondwet.

Ten tweede kunnen er beleidsmatige overwegingen zijn om bestaande Nederlands-Antilliaanse regelgeving niet op de lijst te plaatsen. Wanneer op een bepaald terrein weliswaar Antilliaanse regelgeving bestaat, maar deze niet adequaat is en niet eenvoudig kan worden aangepast, komt nieuwe of bestaande Nederlandse regelgeving daarvoor in de plaats. Een voorbeeld hiervan is de Belastingwet BES, die de bestaande belastinglandsverordeningen zal vervangen.

Daarnaast zijn regelingen die uitgewerkt zijn niet in de lijst opgenomen. Dit kunnen regelingen zijn waarin in andere regelingen wijzigingen zijn aangebracht: de desbetreffende wijzigingen zijn in de geconsolideerde teksten verwerkt, zodat de wijzigingsregelingen zelf niet langer relevant zijn. Ook komt het voor, dat een regeling is vervangen door een nieuwe, zonder dat de oude uitdrukkelijk is ingetrokken. De oude regeling is in een dergelijk geval niet op de lijst geplaatst. Evenmin zijn die regelingen op de lijst vermeld, waarvan de inhoud dusdanig achterhaald is, dat overneming ervan overbodig is. Hoewel dit strikt genomen niet conform de Slotverklaring is, ligt het niet in de rede dergelijke verouderde regelgeving over te nemen.

Aangezien de BES-eilanden onderdeel zullen uitmaken van Nederland, zijn de regelingen die uitsluitend de structuur en de organisatie van het land de Nederlandse Antillen betreffen na de transitie overbodig. Ook deze regelingen staan uiteraard niet op de lijst. Zo komt voor de huidige Eilandenregeling Nederlandse Antillen de WolBES in de plaats; de (Antilliaanse) Enquête-regeling is niet langer relevant, aangezien die betrekking heeft op de Staten van de Nederlandse Antillen¹; en in plaats van het Nederlands-Antilliaans kiesreglement wordt de Kieswet ingevoerd.

In de lijst wordt voor de daarin genoemde regelingen vermeld of zij de status verkrijgen van formele wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Deze als wet, algemene maatregel van bestuur of

¹ De (Nederlandse) Wet op de parlementaire enquête 2008 zal in die zin worden gewijzigd dat de bevoegdheden van de enquêtecommissie zich uitstrekken tot de BES.

ministeriële regeling aangemerkte regelingen zullen uiteraard uitsluitend op of ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden. Overwogen is om in de lijst alleen die regelingen te noemen, die als formele wet van toepassing zullen zijn. In een op grond van het wetsvoorstel op te stellen algemene maatregel van bestuur onderscheidenlijk ministeriële regeling zou dan vervolgens bepaald moeten worden, welke Nederlands-Antilliaanse regelingen als algemene maatregel van bestuur onderscheidenlijk als ministeriële regeling van toepassing zijn. Het voordeel van een dergelijke systematiek is, dat die beter aansluit bij de hiërarchie in het Nederlandse systeem van regelgeving. Toch is in het voorstel gekozen voor een systeem waarbij slechts sprake is van één lijst, omdat hiermee al in een vroeg stadium van het regelgevingproces een totaalbeeld ontstaat, welke Nederlands-Antilliaanse regelgeving van toepassing zal blijven en op welk niveau. Dit systeem heeft daarom uit een oogpunt van kenbaarheid en toegankelijkheid de voorkeur.

In de bijlage zijn ook enkele eilandsverordeningen en eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, opgenomen. Het betreft hier onderwerpen die nu op eilandniveau zijn geregeld, maar in de nieuwe situatie op nationaal niveau geregeld moeten worden en waarvoor de eilandsregelgeving van een van de eilandgebieden als uitgangspunt kan dienen voor de regeling op nationaal niveau.

De opsomming in de lijst is limitatief. Als een bepaalde regeling niet is genoemd in de lijst, zal deze vanaf de transitiedatum niet langer gelden voor de openbare lichamen. Aan de beslissing om een regeling niet in de lijst op te nemen, kunnen beleidsmatige overwegingen ten grondslag liggen, maar het kan ook zijn, dat het regelgeving betreft, die niet op Bonaire, Sint Eustatius en Saba als zodanig betrekking heeft (bijvoorbeeld de Enquête-regeling 1948 of de Regeling schadeloosstelling leden der Staten 1990) of die materieel is uitgewerkt (bijvoorbeeld diverse Overdrachtslandsverordeningen).

De opsomming van de Nederlands-Antilliaanse regelgeving in de lijst geschiedt per minister. Hierdoor wordt direct duidelijk welke minister eerstverantwoordelijk wordt voor de uitvoering. Op dezelfde wijze zal deze verdeling van verantwoordelijkheden tot uitdrukking worden gebracht in de Aanpassingswet BES, die gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel in werking zal treden. De verdeling van de verschillende beleidsterreinen over de ministeries en de aanduiding van de verschillende ministers in de Nederlandse Antillen en in Nederland verschilt. Door de indeling van de IBES-lijst wordt duidelijkheid gecreëerd over de verdeling binnen de Nederlandse structuur.

In de bijlage wordt voorts de nieuwe citeertitel vermeld. Nederlands-Antilliaanse regelingen die nu nog geen citeertitel hebben, krijgen zo veel mogelijk alsnog een citeertitel. Gekozen is voor een systeem in citeertitels, waaruit enerzijds duidelijk is op welk niveau een regeling is omgevormd, met andere woorden, of het gaat om een wet, een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Anderzijds moet uit de citeertitel duidelijk worden dat het een regeling betreft die uitsluitend voor de openbare lichamen geldt. Daarom wordt «BES» aan de citeertitel toegevoegd. Zo zal de citeertitel van de tot wet omgevormde Landsverordening Materieel ambtenarenrecht, worden: Wet materieel ambtenarenrecht BES. Uit de citeertitel wordt niet aanstonds duidelijk dat het een van oorsprong Nederlands-Antilliaanse regeling betreft. Dit blijkt wel uit de aanhef van de regeling, die overeenkomstig aanwijzing 226 van de Aanwijzingen voor de regelgeving niet gewijzigd wordt.

b. Bepalen van het niveau: wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling

In de IBES-lijst wordt, zoals hierboven uiteengezet, vermeld of de desbe-

treffende regeling wordt aangemerkt als formele wet, als algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.

Uitgangspunt is dat landsverordeningen in de nieuwe situatie formele wetten worden, de landsbesluiten h.a.m. algemene maatregelen van bestuur, en de ministeriële beschikkingen met algemene werking ministeriële regelingen.

De wetgevingscultuur in het land Nederlandse Antillen is echter anders dan die in Nederland. Weliswaar geldt in Nederland het primaat van de wetgever, maar dit beginsel wordt niet aldus verstaan, dat het parlement bij alle onderdelen van een regeling rechtstreeks moet worden betrokken. Bij de bepaling welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, wordt steeds onderzocht, welke elementen van een regeling zo gewichtig zijn dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling betrokken moet worden. De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten criteria voor deze beoordeling (zie onder meer aanwijzing 24). In de Nederlandse Antillen wordt het primaat van de wetgever strikter ingevuld en worden veel vaker elementen in een landsverordening opgenomen, die in Nederland op een lager niveau dan dat van formele wet zouden worden geregeld. Overigens komt het omgekeerde ook voor, namelijk dat een onderwerp in Nederland bij formele wet is geregeld, terwijl een vergelijkbare regeling in de Nederlandse Antillen op lager niveau is vastgesteld (bijvoorbeeld het Landsbesluit op de gratis rechtsbijstand tegenover de Wet op de rechtsbijstand). Als een landsverordening alleen onderwerpen bevat die in Nederland op het niveau van algemene maatregel van bestuur geregeld worden, wordt er voor gekozen om de gehele landsverordening als algemene maatregel van bestuur aan te merken. Dit is het geval bij de regeling van de rechtspositie van politieke ambtsdragers. De situatie kan zich echter ook voordoen dat een landsverordening onderwerpen bevat die voor een deel op het niveau van formele wet, en voor een ander deel bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling worden geregeld. Overwogen is om als uitgangspunt te nemen dat in een voorkomend geval de desbetreffende Nederlands-Antilliaanse regeling gesplitst wordt, teneinde de regeling deels als wet en deels als algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling te kunnen aanmerken. Voor dit uitgangspunt is echter niet gekozen, vooral omdat dit tot onoverzichtelijke regelgeving en daardoor tot verwarring zal leiden. Bovendien zou met het zondermeer splitsen van regelingen worden voorbijgegaan aan de onderlinge consistentie van de verschillende bepalingen in één regeling. Dit betekent dat:

- als de landsverordening in Nederland zowel op het niveau van formele wet als op lager niveau is geregeld, de gehele landsverordening in beginsel als wet zal worden aangemerkt;
- als het onderwerp van de regeling in Nederland in zijn geheel op een lager niveau wordt geregeld, de gehele landsverordening in beginsel de status van algemene maatregel onderscheidenlijk ministeriële regeling zal verkrijgen.

Omdat sprake is van (regelgeving die wordt omgevormd tot) Nederlandse regelgeving, zal deze volgens de Nederlandse regels moeten en kunnen worden gewijzigd. Dit betekent dat de betrokken regelgeving aangepast moet worden door middel van een regeling van hetzelfde (of hoger) niveau als aangegeven in het wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de eventueel toekomstige intrekking van de als Nederlands recht aangemerkte regelgeving. De consequentie hiervan is evenwel, dat het parlement zich niet alleen in de aanloop naar de statuswijziging, maar ook daarna zal moeten buigen over voorschriften die vooral in verband met de mate van hun gedetailleerdheid binnen de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen normaliter worden overgelaten aan de Kroon of zelfs aan de minister. Dit is in beginsel niet wenselijk. Het ligt daarom in de rede dat tot wet omgevormde landsverordeningen op termijn (na de statuswijziging)

in die zin zullen worden aangepast, dat de elementen die eigenlijk thuis-horen in lagere regelgeving er alsnog uit worden gehaald.

c. Delegatie

Op een aantal beleidsterreinen zal de regelgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba krachtens delegatie bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, waar in Nederland de materie op het niveau van de formele wet is geregeld. Het kan bij delegatie enerzijds gaan om een landsverordening die via de IBES-lijst als algemene maatregel van bestuur wordt aangemerkt. Anderzijds kan het gaan om een «nieuwe» algemene maatregel van bestuur. In beide gevallen zal een delegatiegrondslag opgenomen moeten worden. Deze grondslag kan worden opgenomen hetzij in een (andere) tot Nederlandse wet om te vormen landsverordening, hetzij in een bestaande Nederlandse wet of een nieuwe Nederlandse wet die specifiek betrekking heeft op de drie eilanden. Ook in het voorliggende wetsvoorstel is op een aantal terreinen een delegatiegrondslag opgenomen (hoofdstuk 6 van het voorstel). Het betreft hier onderwerpen, waarvoor vooralsnog geen voornemens zijn om de «gewone» Nederlandse wetgeving op de BES in te voeren.¹ Het opnemen van een delegatiegrondslag in een wet die verder in het geheel niet van toepassing wordt, kan tot een juridisch merkwaardig situatie leiden en zou ten onrechte als signaal kunnen worden opgevat dat er al wél concrete plannen zijn om de desbetreffende wet op te BES in te voeren.

Voorop staat dat delegatie uitsluitend kan plaatsvinden indien de Grondwet zich hier niet tegen verzet. Bovendien kan het enkele feit dat op de drie eilanden sprake is van een geringe bevolkingsomvang, geen doorslaggevend argument zijn om tot delegatie van regelgeving over te gaan en af te wijken van het beginsel van primaat van de wetgever. De argumenten om in afwijking van het primaat van de wetgever met betrekking tot de eilanden tot delegatie van regelgeving over te gaan, zullen gelegen moeten zijn in de specifieke situatie die hier aan de orde is.

Voor zover het gaat om nieuwe Nederlandse regelgeving, moet er in relatief korte tijd iets nieuws tot stand moet worden. Het feit dat de eilanden onderdeel worden van het Nederlandse staatsbestel, kan voorts effecten hebben die vooraf niet helemaal te overzien zullen zijn. In een aantal gevallen zal er behoefte aan bestaan de regelgeving snel aan te kunnen passen aan de opgedane ervaringen en de (mogelijk wisselende) lokale omstandigheden. Regeling bij algemene maatregel van bestuur kan in dat geval vanwege de flexibiliteit gewenst zijn. Wanneer na verloop van tijd ervaring is opgedaan met deze regelgeving en zaken zijn uitgekristalliseerd, zal alsnog regeling bij wet plaats moeten vinden.

De omvorming van Nederlands-Antilliaanse regelgeving tot Nederlandse regelgeving is in beginsel een tijdelijke voorziening. Het uitgangspunt is immers dat specifieke BES-wetgeving op termijn zo mogelijk zal worden vervangen door «gewone» Nederlandse wetgeving of dat in elk geval de BES-regelgeving van lieverlee zo veel mogelijk in overeenstemming wordt gebracht met de in het Europese deel van Nederland geldende regelgeving. Zeker indien al bekend is dat de regelgeving op korte termijn vervangen zal worden, kan het ongewenst zijn de formele wetgever te belasten met regelgeving die slechts voor een overgangsfase zal gelden. Dit geldt ook indien op een bepaald terrein nog onderzocht wordt in hoeverre het mogelijk is binnen afzienbare termijn nieuwe Nederlandse (formele) wetgeving in te voeren. Ook in dat geval zal voor een overgangsfase regeling bij algemene maatregel van bestuur voor de hand liggen, waarbij de formele wetgever in een later stadium een beslissing neemt. En ten slotte kan er ook ten aanzien van de op de eilanden al

¹ Zo zal de Wet werk en bijstand niet op de BES worden ingevoerd, maar is wel een grondslag nodig voor een regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur van een voorziening van overheidswege voor burgers die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien.

geldende regelgeving behoefte bestaan snel in te spelen op de omstandigheden, waardoor regeling bij algemene maatregel van bestuur voor een overgangsfase gewenst is.

Als sprake is van delegatie in afwijking van de reguliere uitgangspunten voor delegatie, heeft deze dus per definitie een tijdelijk karakter. Ook in geval van tijdelijke delegatie, zal deze in de delegerende regeling overigens zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd moeten worden.

De delegatiegrondslagen die zijn opgenomen in hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel worden afzonderlijk toegelicht in deel III «Delegatiegrondslagen» van deze memorie van toelichting.

d. Wijzigen van als Nederlandse regelgeving aangemerkte Nederlands-Antilliaanse regelgeving

De Nederlands-Antilliaanse regelgeving is niet zonder meer toepasbaar in het Nederlandse rechtssysteem en binnen de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen, alleen al doordat de landsorganen van het land Nederlandse Antillen niet meer zullen bestaan en Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen zullen zijn. Een aanzienlijk deel van de regelgeving moet reeds om die reden worden aangepast. Daarnaast kunnen er beleidsmatige overwegingen zijn om aanpassingen aan te brengen. Ten behoeve van een efficiënte en interdepartementaal geharmoniseerde aanpak van de gehele wetgevingsoperatie zijn «handreikingen» opgesteld voor het aanpassen van Nederlands-Antilliaanse regelgeving en het opstellen of aanpassen van Nederlandse regelgeving¹.

De aanpassing van de Nederlands-Antilliaanse regelgeving betreft voor een belangrijk deel meer technische punten, zoals de gebruikte terminologie, de (her)verdeling van bevoegdheden over de verschillende organen en het bepalen van een nieuwe citeertitel. Gelet op de omvang, de complexiteit en de verschillen in wetgevingstechniek in de Nederlandse Antillen, zullen de betreffende regelingen op onderdelen afwijken van de in Nederland gebruikelijke, in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) neergelegde maatstaven.

e. Ontwerplandsverordeningen

Bijzondere aandacht verdient nog de ontwerpregelgeving die in de periode tot de transitiedatum bij de Staten van de Nederlandse Antillen aanhangig is en niet tijdig (dat wil zeggen vóór de statuswijziging) zal zijn afgerond. Een aantal van deze ontwerplandsverordeningen is mogelijk van belang voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba en ook kan een ontwerp-landsverordening wijzigingen bevatten van landsverordeningen die op de IBES-lijst staan.

Wat betreft de lopende wijzigingsvoorstellen voor *bestaande* landsverordeningen geldt het volgende. Het uitgangspunt dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands-Antilliaanse regelgeving van kracht blijft, betekent strikt genomen dat op de IBES-lijst de Nederlands-Antilliaanse regelingen zouden moeten worden opgenomen, zoals die de dag voor de transitiedatum gelden. In verband met mogelijke wijzigingen in de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die nog worden doorgevoerd in de periode tot de transitiedatum, levert dit echter een aantal bezwaren op. Als de lijst zou uitgaan van de regelingen zoals die op de dag voor de transitiedatum gelden, is tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel niet met zekerheid vast te stellen hoe die regelingen op de dag voor de transitie precies zullen luiden. Het parlement zou in dat geval niet precies weten waarmee het (al dan niet) instemt. Naast dit principiële bezwaar, is er ook een praktisch bezwaar

¹ Deze handreikingen zijn als apart onderdeel opgenomen in een handleiding die in het kader van de BES-wetgevingsoperatie binnen het ministerie van BZK is vervaardigd ten behoeve van de verschillende ministeries.

tegen het opnemen in de lijst van regelingen zoals die op de dag voor de transitiedatum gelden. Wanneer niet duidelijk is hoe de tekst van een regeling die op de lijst is opgenomen exact zal luiden, kan dit problematisch zijn voor wat betreft de aanpassingen ervan in het wetsvoorstel Aanpassingswet BES. Immers zou wijziging van de regelingen met zich brengen, dat ook de aanpassingen in de Aanpassingswet BES opnieuw geformuleerd moeten worden. Dit is een bewerkelijke wijze van ontwerpen en vaststellen van wetgeving, die om redenen van «wetgevingseconomie» zo veel mogelijk voorkomen moet worden, en die bovendien extra gecompliceerd is, wanneer de nieuwe aanpassingen pas kunnen plaatsvinden nadat de behandeling van het voorstel voor de Aanpassingswet BES in de Tweede Kamer is afgerond.

Om beide bezwaren te ondervangen, wordt in het wetsvoorstel verwezen naar de Nederlands-Antilliaanse regelingen, zoals deze op 15 december 2008 luiden. Door deze statische verwijzing is de tekst van de desbetreffende regelingen gefixeerd, en kunnen de aanpassingen via de Aanpassingswet BES op die tekst worden afgestemd. De keuze voor de datum van «fixatie» op 15 december 2008 houdt verband met de aanvankelijk beoogde ingangsdatum voor de nieuwe staatkundige situatie op die datum. Voor zover er ten aanzien van bestaande landsverordeningen na 15 december 2008 nog verordeningen van kracht zijn geworden of ontwerplandsverordeningen bij de Staten aanhangig zijn die de bestaande verordeningen wijzigen, kunnen die nieuwe wijzigingen of ontwerplandsverordeningen (op voorhand) worden verwerkt via de Aanpassingswet BES. Door de plaatsing van een desbetreffende (te wijzigen bestaande) verordening op de IBES-lijst wordt deze op grond van het onderhavige wetsvoorstel immers tot Nederlandse regelgeving omgevormd, waarna hij in de Aanpassingswet BES kan worden aangepast. De in de ontwerplandsverordening voorgestelde wijzigingen kunnen daarbij worden meegenomen. Zie verder de toelichting op artikel 2. Overigens kan ten aanzien van een specifieke regeling eventueel voor een andere peildatum worden gekozen. Een andere datum kan bijvoorbeeld de voorkeur hebben ingeval het zeker is dat bepaalde (voor de drie eilanden relevante) ontwerplandsverordeningen tijdig (dat wil zeggen vóór de transitiedatum) zullen zijn doorgevoerd. Zie in dit verband ook paragraaf 8 van deze toelichting.

f. Eilandsregelgeving

De Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen kent aan de eilandgebieden meer autonome taken toe dan de Nederlandse gemeenten hebben. Daarom bestaat er thans regelgeving op eilandsniveau over onderwerpen die in Nederland op nationaal niveau zijn geregeld, dan wel waarvan regeling op nationaal niveau wenselijk wordt geacht. Van geval tot geval wordt bezien of het noodzakelijk of gewenst is om bepaalde bestaande eilandregelgeving te vervangen door nationale regelgeving. Veelal betreft dit een beleidsmatige keuze, maar het is ook mogelijk dat juridische argumenten een rol spelen, bijvoorbeeld omdat de Grondwet een regeling bij formele wet eist.

Ingeval het wenselijk of zelfs verplicht is een onderwerp op nationaal niveau te regelen kunnen de bestaande teksten van eilandsregelgeving in beginsel als basis dienen bij het opstellen van regelgeving op het hogere (centrale) niveau (bijvoorbeeld de regeling van de bevolkingsadministratie) of zal geheel nieuwe regelgeving tot stand moeten worden gebracht (zoals de regeling van de verkiezing van de eilandsraden). Op die manier wordt zo veel mogelijk recht gedaan aan het uitgangspunt dat de bestaande regelgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba vooralsnog van kracht blijft.

Het zal in beginsel aan de eilandsbesturen zelf zijn te bepalen welke

eilandsverordeningen en eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, van toepassing blijven, voor zover deze regelgeving ook in de nieuwe situatie tot hun competentie behoort. Voor zover eilandsregelgeving blijft gelden waarbij sprake is van strijdigheid met nationale, in de openbare lichamen geldende regelgeving of het onderwerpen betreft waarin ook voor de openbare lichamen op nationaal niveau wordt voorzien, zullen de tot de transitie geldende voorschriften toepassing missen. Dit volgt uit de algemene regeling die op dit punt in artikel 215 van de WoIBES is opgenomen (vergelijkbaar met artikel 122 van de Gemeentewet).

Speciale aandacht verdienen nog de huidige eilandsbesluiten h.a.m. Dit zijn doorgaans algemeen verbindende voorschriften die door het bestuurscollege zijn vastgesteld. In de WoIBES komt de term «eilandsbesluiten h.a.m.» echter niet terug, maar wordt deze categorie besluiten in aansluiting op de Gemeentewet vervangen door «door het bestuurscollege vast te stellen eilandsverordeningen» (indien sprake is van algemeen verbindende voorschriften) of door «besluiten» (als geen sprake is van algemeen verbindende voorschriften). Een bevoegdheid om eilandsbesluiten h.a.m. vast te stellen ontbreekt dus in de WoIBES. In veel Nederlands-Antilliaanse regelgeving die van kracht blijft, worden echter zaken bij eilandsbesluit h.a.m. geregeld. Daarom is in de Invoeringswet BES een bepaling opgenomen, op grond waarvan het bestuurscollege bevoegd is om ook na de transitie ook eilandsbesluiten h.a.m. vast te stellen voor zover de bevoegdheid daartoe is opgenomen in een regeling die op de IBES-lijst staat vermeld.

5. Nederlandse regelgeving in beginsel niet van toepassing

Om uitvoering te geven aan het uitgangspunt dat in plaats van gewone Nederlandse regelgeving vooralsnog de Nederlands-Antilliaanse regelgeving zal blijven gelden, wordt tevens bepaald dat Nederlandse wettelijke voorschriften alleen in de openbare lichamen van toepassing zijn, voor zover dat in de desbetreffende wettelijke voorschriften uitdrukkelijk is bepaald of daarin bepalingen met betrekking tot de openbare lichamen zijn opgenomen. Is er in een Nederlandse wet niets geregeld over de toepassing ervan ten aanzien van de openbare lichamen, dan is deze regelgeving niet van toepassing.

In geval op een bepaald terrein thans geen (adequate) Nederlands-Antilliaanse regelgeving bestaat en de minister in verband met zijn algemene verantwoordelijkheid op dat terrein onvoldoende bevoegdheden heeft, zal wel Nederlandse regelgeving worden ingevoerd. De toepasbaarheid van deze regelgeving moet dan dus uitdrukkelijk worden geregeld.

6. Invoering «gewone» Nederlandse regelgeving

De in de openbare lichamen geldende wetgeving zal dus enerzijds worden gevormd door de van oorsprong Nederlands-Antilliaanse regelingen (die zijn omgevormd tot Nederlandse regelgeving en zijn aangepast via de Aanpassingswet BES) en anderzijds zal deze wetgeving nieuwe specifieke wetgeving omvatten, zoals de basiswetten WoIBES en Wet FinBES, maar ook nieuwe wetgeving op een aantal beleidsterreinen waar op dit moment geen Nederlands-Antilliaanse regelgeving bestaat of de bestaande regelgeving niet adequaat is. Voorts zal op een aantal terreinen waar geen adequate Antilliaanse regelgeving bestaat, vanaf de transitie wel al «gewone» Nederlandse regelgeving worden ingevoerd. Voorbeelden hiervan zijn de Wet veiligheidsonderzoeken en de Wet inlichtingen veiligheidsdiensten 2002. De invoering van gewone Nederlandse wetgeving vindt plaats door een wijziging van de desbetreffende wet, die inhoudt dat die wet (of een bepaald gedeelte daarvan) van toepassing is

in de openbare lichamen. Deze wetwijzigingen zullen zo veel mogelijk worden opgenomen in de Aanpassingswet BES.

Het in het wetsvoorstel neergelegde uitgangspunt dat de gewone Nederlandse wetten niet van toepassing zijn, tenzij de toepasselijkheid uitdrukkelijk is geregeld, impliceert dat ook de algemene wetten, zoals de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene termijnenwet en de Archiefwet niet automatisch van toepassing zullen zijn in de openbare lichamen. Artikel 2 van het wetsvoorstel is «territoriaal» geformuleerd. In het Europese deel van Nederland is in beginsel de gewone Nederlandse regelgeving van toepassing, terwijl op de drie eilanden («in de openbare lichamen») de specifieke regelgeving geldt. Bestuursorganen op nationaal niveau die handelen ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn daarom onderworpen aan de gewone Nederlandse algemene wetten, tenzij

- zij gezeteld zijn op de eilanden (zoals de Rijksvertegenwoordiger); of
- ten aanzien van de toepassing van een (algemene) wet anders is bepaald (zoals in artikel 3 van het wetsvoorstel met betrekking tot de Algemene wet bestuursrecht (Awb)¹.

Rijksambtenaren (dat wil zeggen ambtenaren in dienst van de centrale overheid) die in mandaat handelen of besluiten nemen op Bonaire, Sint Eustatius of Saba vallen in beginsel ook onder de gewone Nederlandse wetten, dus ook onder de algemene wetten, omdat de betreffende bestuursorganen doorgaans hun zetel hebben in (het Europese deel van) Nederland.

7. Algemene wet bestuursrecht

Uitgangspunt is dat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing zal zijn op de openbare lichamen. Voor wat betreft het materiële bestuursrecht zal op de openbare lichamen het ongeschreven bestuursrecht van toepassing blijven. Het gaat hier om het in de Nederlandse Antillen in de jurisprudentie gevormde ongeschreven bestuursrecht. Qua procesrecht zal de Wet administratieve rechtspraak BES, de huidige Landsverordening administratieve rechtspraak, van kracht worden.

Het genoemde uitgangspunt geldt zowel voor de bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland, zoals de ministers en de Kroon, als voor de bestuursorganen met een zetel in de openbare lichamen, zoals de bestuursorganen van de openbare lichamen en de Rijksvertegenwoordiger.

Het uitgangspunt dat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing wordt op de openbare lichamen, is in lijn met het uitgangspunt zoals neergelegd in de Slotverklaring dat de oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelgeving van toepassing blijft. Bovendien is van belang dat er een afzonderlijke Caribische rechtspleging zal blijven bestaan: de ingezetenen van de openbare lichamen zullen, met het oog op de toegankelijkheid van de rechter, ter plaatse rechtsbescherming moeten hebben, ook indien het beschikkingen van de Rijksoverheid betreft of andere bestuursorganen in Nederland.

Met het oog op de duidelijkheid is gekozen voor een helder en eenduidig systeem van bestuursrecht. Op grond van het voorliggend wetsvoorstel is daarom ook op besluiten en handelingen van bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland het ongeschreven, in de jurisprudentie gevormde materiële bestuursrecht van toepassing evenals het procesrecht van de Wet administratieve rechtspraak BES.

Voor de op de openbare lichamen gezetelde bestuursorganen vloeit de niet-toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht voort uit de algemene systematiek van de Invoeringswet BES. Doordat de Algemene wet bestuursrecht niet in algemene zin van toepassing wordt verklaard op de openbare lichamen, mist deze aldaar in principe toepassing. De Lands-

¹ Zie paragraaf 7 van deze toelichting.

verordening Administratieve Rechtspraak is op de bijlage van dit wetsvoorstel geplaatst zodat deze als Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing wordt op besluiten van op de openbare lichamen gezetelde bestuursorganen.

Dat de Algemene wet bestuursrecht in beginsel evenmin van toepassing is als bestuursorganen die in het Europese deel van Nederland zijn gezeteld besluiten nemen of handelen ten aanzien van de (ingezetenen van de) openbare lichamen, volgt uit artikel 3 van dit wetsvoorstel. In dit artikel is in de eerste plaats geregeld dat de Algemene wet bestuursrecht evenmin van toepassing is als bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland besluiten nemen of handelen op grond van specifieke wetgeving die uitsluitend van toepassing is op de openbare lichamen. Het gaat hier zowel om oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelgeving, als om nieuwe Nederlandse regelgeving die specifiek voor de BES wordt ontwikkeld, zoals de in voorbereiding zijnde voorstellen van Wet bouwen en wonen BES, Wet drinkwater BES en Wet milieubeheer Bes.

Daarnaast is de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing als de in het Europese deel van Nederland gezetelde bestuursorganen besluiten nemen of handelen ten aanzien van (ingezetenen van de) openbare lichamen op grond van zogenaamde gemengde regelgeving, dat wil zeggen de regelgeving die zowel in de openbare lichamen als in het Europese deel van Nederland van toepassing is. Het gaat hier in de eerste plaats om regelgeving die expliciet mede van toepassing is verklaard op de BES (hetzij doordat deze regelgeving expliciet van toepassing is verklaard, hetzij omdat de toepasselijkheid anderszins blijkt, bijvoorbeeld uit de bevoegdheidsbepalingen, vgl. artikel 2, tweede lid, onder a en b, van het wetsvoorstel). Daarnaast betreft het de regelgeving die van toepassing is omdat deze reeds buiten Nederland werking heeft (zoals de Wet openbaarheid van bestuur, de Wet Nationale ombudsman, sommige subsidiewetten, vgl. artikel 2, tweede lid, onder c, van het wetsvoorstel). Rechtsbescherming ter plaatse voor de ingezetenen en instanties van de openbare lichamen ligt ook bij de zogenaamde gemengde regelgeving in de rede. Dit komt de toegankelijkheid van de rechter ten goede.

In die gevallen waarin de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is, is de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing voor zover sprake is van een beschikking in de zin van deze wet. Door de toepasselijkheid van de Wet administratieve rechtspraak BES zal tegen op grond van deze wet genomen besluiten in beginsel beroep open staan bij het in de openbare lichamen gevestigde Gerecht in eerste aanleg, gevolgd door hoger beroep bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit Gerecht in eerste aanleg en het Gemeenschappelijk Hof zullen worden ingesteld bij een consensusrijkswet.

De Landsverordening Administratieve Rechtspraak bevat uitsluitend bestuursprocesrecht en geen materieel bestuursprocesrecht. Dit zal in de nieuwe situatie onder de Wet administratieve rechtspraak BES zo blijven.

Een uitzondering op het algemene uitgangspunt dat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is geldt voor hoofdstuk 9 inzake het klachtrecht. Dit hangt samen met de bevoegdheid van de Nationale ombudsman indien bestuursorganen met een zetel in Nederland handelen ten aanzien van de BES. Het interne klachtrecht is ook van toepassing.

Ter voorkoming dat de ingezetenen van de openbare lichamen onbevoegd worden verklaard in hun beroep doordat zij bij de «verkeerde» rechter in beroep zijn gegaan, bevat het wetsvoorstel een doorzendverplichting voor het geval een beroepschrift bij een onbevoegde administratieve rechter

wordt ingediend. Niet voorgeschreven is dat bestuursorganen bij de bekendmaking van hun besluiten melding maken van de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Het ligt echter wel in de rede dat in ieder geval de bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland een zogenaamde bezwaar- of beroepsclausule plaatsen onder hun besluiten die voor bezwaar cq. beroep vatbaar zijn. Deze organen zijn op grond van de Algemene wet bestuursrecht al met een dergelijke clausule vertrouwd.

8. Flexibiliteit

Omdat het hele pakket regelgeving op betrekkelijk korte termijn in werking moet treden, is het niet uit te sluiten dat er op het laatste moment nog verbeteringen of aanvullingen nodig zijn. Daarbij komt dat de hele wetgevingsoperatie een uniek karakter heeft, waardoor mogelijk niet alle gevolgen van de verschillende gemaakte keuzes tijdig goed blijken te zijn overzien. Dit vraagt om een zekere mate van flexibiliteit in de invoerings-systematiek.

Deze flexibiliteit is ook nodig, omdat te voorzien is, dat in de periode vóór de transitie nog steeds nieuwe landsverordeningen van kracht zullen worden, die daarna van kracht moeten blijven en die dan ook nog moeten worden aangepast om in de nieuwe staatkundige constellatie te kunnen worden toegepast (in dit verband zij ook verwezen naar paragraaf 4, onderdeel e, van deze toelichting).

a. IBES-lijst

Zoals hiervoor uiteengezet is, wordt in de lijst die als bijlage bij het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen, vermeld welke Nederlands-Antilliaanse regelingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing zullen blijven en of de regelingen de status verkrijgen van formele wet, onderscheidenlijk algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.

In de periode tot de transitie zullen nog steeds nieuwe Nederlands-Antilliaanse regelingen van kracht worden, die na de transitiedatum van kracht moeten blijven. Als het wetsvoorstel dan al de Tweede Kamer is gepasseerd, kan de IBES-lijst zonder nadere voorziening echter niet meer worden aangevuld. Bovendien is niet helemaal uit te sluiten dat bepaalde regelingen, die aanvankelijk niet in de lijst zijn opgenomen, bij nader inzien toch van toepassing moeten blijven. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer beoogde nieuwe regelgeving niet op tijd gereed is en alsnog moet worden teruggevallen op de bestaande Nederlands-Antilliaanse regelgeving. Ook het omgekeerde is denkbaar, namelijk dat een in de lijst genoemde regeling toch niet van kracht moet blijven en bij nader inzien uit de lijst verwijderd moet worden.

In het wetsvoorstel is daarom in artikel 19 bepaald, dat de lijst bij ministeriële regeling kan worden gewijzigd. Deze ministeriële regeling zal op hetzelfde tijdstip als het wetsvoorstel zelf in werking treden. De lijst zal kunnen worden gewijzigd in die zin dat

- a) Nederlands-Antilliaanse regelingen die de status van ministeriële regeling verkrijgen zonder meer kunnen worden toegevoegd (of verwijderd), en
- b) Nederlands-Antilliaanse regelingen die de status van wet of algemene maatregel van bestuur verkrijgen, kunnen worden toegevoegd (of verwijderd) indien het ontbreken (of het vóórkomen) van die regelingen op de lijst tot onaanvaardbare gevolgen zal leiden.

Hierdoor is het mogelijk op het laatste moment de lijst nog aan te vullen of aan te passen. Behalve toevoeging of verwijdering van regelingen kan de lijst ook in die zin worden gewijzigd dat ten aanzien van een regeling een andere wettelijke status of een andere peildatum wordt vermeld. Wijzigen van de peildatum (dat wil zeggen de datum waarop een

Nederlands-Antilliaanse regeling op de IBES-lijst is gefixeerd) kan aangegeven zijn, wanneer een regeling in de periode tussen 15 december 2008 en de transitiedatum wordt gewijzigd. (Zoals in paragraaf 4, onderdeel e, reeds is uiteengezet kunnen de desbetreffende wijzigingen ook via de Aanpassingswet BES worden verwerkt; in dat geval is wijziging van de peildatum dus niet nodig).

De bijzondere omstandigheden van de statuswijziging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba – vooral de complexiteit van de wetgevingsoperatie en de krappe termijn waarbinnen deze moet worden uitgevoerd – rechtvaardigen deze mogelijkheid tot wijziging van de wet in formele zin bij lagere regeling. Daarbij wordt er uiteraard naar gestreefd de aanpassingen in de lijst tot een minimum te beperken. Bovendien blijft wijziging bij ministeriële regeling van de lijst beperkt tot benodigde aanpassingen of aanvullingen die voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel bekend zijn. Wanneer de lijst bij ministeriële regeling is aangevuld, moet er ook een mogelijkheid zijn om de desbetreffende (oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse) regelgeving op dat niveau aan te passen. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de voorgestelde voorziening in artikel 20 (zie hierna onder b).

b. Vangnetregeling aanpassingsregelgeving

In het wetsvoorstel is in artikel 20, eerste en tweede lid, een algemene voorziening opgenomen om van oorsprong Nederlands-Antilliaanse regelingen die de status van wet of algemene maatregel van bestuur hebben verkregen bij ministeriële regeling aan te passen.

Een dergelijke voorziening is ten eerste nodig om regelingen te kunnen aanpassen die met gebruikmaking van artikel 19 bij ministeriële regeling op de IBES-lijst zijn geplaatst. Een op het laatste moment toegevoegde regeling moet immers (ook op het laatste moment) nog «pasklaar» gemaakt worden voor het Nederlandse rechtssysteem en de nieuwe staatkundige verhoudingen. Het systeem werkt aldus: door de inwerkingtreding van de ministeriële regeling op grond van artikel 19 verkrijgt een Nederlands-Antilliaanse regeling op het tijdstip van transitie de status van wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Op een ondeelbaar moment daarna wordt die wet of algemene maatregel van bestuur gewijzigd door de inwerkingtreding van de ministeriële regeling op grond van artikel 20. Aanpassing van een regeling die de status van ministeriële regeling verkrijgt, kan uiteraard eveneens bij ministeriële regeling – daarvoor is geen afzonderlijke grondslag in de Invoeringswet nodig.

Ten tweede kan de voorziening worden gebruikt voor het geval toepassing van de naar Nederlandse regelgeving omgezette Nederlands-Antilliaanse regelgeving nadere aanpassing behoeft en de totstandkoming van een wet (onderscheidenlijk algemene maatregel van bestuur) niet kan worden afgewacht. Het moet dan gaan om wijzigingen die nodig zijn om onaanvaardbare gevolgen te voorkomen. Gelet op de omvang en de complexiteit van de wetgevingsoperatie die met de statuswijziging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba gemoeid is, kunnen zich met betrekking tot de op de IBES-lijst genoemde regelingen problemen voordoen die niet tijdig zijn voorzien. Het gaat om regelgeving die daar nu al geldt en wordt toegepast. Dit neemt niet weg dat er sprake kan zijn van een botsing met (nieuwe) Nederlandse regelgeving, of dat er praktische problemen ontstaan, bijvoorbeeld omdat bepaalde diensten niet meer bestaan. Daarom is in artikel 20 van het wetsvoorstel bepaald dat die (van oorsprong Antilliaanse) regelingen bij ministeriële regeling kunnen worden gewijzigd. De voorgestelde vangnetregeling is overigens alleen bedoeld voor overgangsproblemen en kan daarom slechts tot en met het eerste jaar na de transitie worden toegepast.

Ten slotte is het denkbaar dat toevoeging aan of verwijdering uit de IBES-

lijst van een regeling wijzigingen noodzakelijk maakt van andere regelgeving. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er in andere (al dan niet van oorsprong Nederlands-Antilliaanse) regelgeving verwezen wordt naar bepalingen uit de verwijderde regeling of wanneer er sprake is van gewijzigde begrippen. Het ligt voor de hand dat ook de aanpassing van dergelijke regelgeving bij ministeriële regeling kan plaatsvinden. Deze mogelijkheid is voorzien in het vierde en vijfde lid van artikel 20.

Indien gebruik gemaakt wordt van de bevoegdheid om bij ministeriële regeling de IBES-lijst aan te passen en/of van oorsprong Antilliaanse regelingen die de status van wet of algemene maatregel van bestuur zullen hebben verkregen bij ministeriële regeling te wijzigen, moet de desbetreffende ministeriële regeling achteraf nog wel worden goedgekeurd op het juiste niveau. Daarom wordt in artikel 21 voorgesteld, dat na vaststelling van de ministeriële regeling zo spoedig mogelijk een voorstel van wet tot goedkeuring van de ministeriële regeling wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Indien het een Antilliaanse regeling betreft die de status van algemene maatregel van bestuur heeft verkregen, moet zo spoedig mogelijk een algemene maatregel van bestuur tot goedkeuring worden vastgesteld. Mocht het wetsvoorstel om wat voor reden ook niet worden aangenomen of de algemene maatregel van bestuur niet worden vastgesteld, dan dient de ministeriële regeling onverwijld te worden ongedaan gemaakt.

Vanzelfsprekend kan wijziging van een van oorsprong Antilliaanse regeling die de status van ministeriële regeling heeft verkregen zonder meer bij ministeriële regeling plaatsvinden.

De toepassingscriteria voor de vangnetregeling zijn zodanig geformuleerd, dat behalve het pasklaar maken van op het laatste moment aan de IBES-lijst toegevoegde regelingen alleen in urgente gevallen (namelijk indien er sprake is van onaanvaardbare gevolgen) van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt. In het normale geval zal immers de reguliere wetgevingsprocedure gevolgd moeten worden en kan zonedig terugwerkende kracht aan de aanpassingsregelgeving worden verleend.

c. Voorzieningen bij ministeriële regeling

Het is ook denkbaar dat zich problemen zullen voordoen rond de invoering van de van oorsprong Nederlands-Antilliaanse wetgeving, die niet zijn voorzien en die het treffen van een speciale voorziening vergen. Ook hiervoor is (in artikel 20 een bepaling opgenomen. Hierbij is tevens bepaald dat zo nodig kan worden afgeweken van de desbetreffende wet of algemene maatregel van bestuur. Ook voor deze bepaling geldt dat hij alleen tot en met het eerste jaar na de transitie kan worden toegepast en dat het moet gaan om meer technische problemen bij de invoering dan wel om urgente situaties. Voorts is in het tweede lid bepaald dat ingeval de getroffen voorziening een structurele afwijking van de wet inhoudt, zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel moet worden ingediend dat ertoe strekt de wet zodanig te wijzigen dat de voorziening niet langer noodzakelijk is. (Betreft het een voorziening waarbij is afgeweken van een algemene maatregel van bestuur, dan geldt dat die algemene maatregel van bestuur moet worden aangepast).

9. Algemeen overgangsrecht

In het wetsvoorstel is in hoofdstuk 4 algemeen overgangsrecht opgenomen voor beslissingen die door Antilliaanse bestuursorganen voor de transitie genomen zijn en voor de voortzetting van de behandeling van lopende aanvragen en bezwaar- en beroepsprocedures. Geregeld wordt dat beslissingen na de transitie in beginsel hun rechtskracht behouden. Het is daarom niet nodig hiervoor in alle afzonderlijke wetgeving voorzieningen te treffen. Ook voor het opnieuw vaststellen van eilands-

verordeningen door de eilandsraden is een regeling opgenomen. Daarnaast is geregeld dat de openbare lichamen ten aanzien van rechten en plichten naar burgerlijk recht in de plaats treden van de eilandgebieden. Zie verder de toelichting op de artikelen 6 tot en met 13.

10. Staatsnoodrecht

Vanaf het moment dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES) onderdeel uitmaken van Nederland, zullen de Nederlandse bewindspersonen verantwoordelijk zijn voor deze eilanden, ook als er een ramp plaatsvindt. Het is daarom van belang dat de Nederlandse bewindspersonen in geval van nood over voldoende bevoegdheden beschikken. Een tweede reden om staatsnoodrecht voor de BES in te voeren is artikel 103 van de Grondwet, dat een wettelijke regeling eist voor het afkondigen van een uitzonderingstoestand. Op dit moment bestaat er in de Nederlandse Antillen geen staatsnoodrecht. Om te voldoen aan artikel 103 van de Grondwet, is in het wetsvoorstel in hoofdstuk 5 een regeling opgenomen voor uitzonderingstoestanden en buitengewone omstandigheden op de BES, waarbij wordt aangesloten bij het Nederlandse systeem van staatsnoodrecht. Daarnaast wordt in de Aanpassingswet BES een wijziging van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden voorgesteld, op grond waarvan die wet mede van toepassing wordt verklaard op de BES.

Het Nederlandse systeem ziet er als volgt uit. In de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is de procedure geregeld voor de afkondiging van een noodtoestand en waardoor bepaalde noodbevoegdheden van ministers bij koninklijk besluit in werking kunnen worden gesteld. De bevoegdheden zelf zijn opgenomen in de artikelen in de bijlagen bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Daarnaast is in specifieke wetgeving ook geregeld dat bepaalde noodbevoegdheden in bijzondere omstandigheden, zonder dat eerst een noodtoestand is afgekondigd, bij koninklijk besluit in werking kunnen worden gesteld. Dit wordt ook wel de separate inwerkingstelling genoemd. De reden hiervoor is dat niet elke bijzondere omstandigheid het uitroepen van een noodtoestand rechtvaardigt, terwijl er wel noodbevoegdheden nodig kunnen zijn.

Voor de BES kan bij dit systeem worden aangesloten, door de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden van toepassing te verklaren en de artikelen uit de bijlagen van overeenkomstige toepassing te verklaren. Het van overeenkomstige toepassing verklaren zorgt voor enige flexibiliteit, die nodig kan zijn omdat de situatie in de BES verschilt van die in Nederland. Waar in de Nederlandse wet bijvoorbeeld «burgemeester» staat, kan dan voor de BES «gezaghebber» worden gelezen. Voorgesteld wordt dit gedeelte van het staatsnoodrecht voor de BES in de Aanpassingswet BES op te nemen, omdat het geregeld wordt door de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden aan te passen.

De separate inwerkingstelling van noodbevoegdheden in de BES kan worden geregeld door de artikelen waarin de noodbevoegdheden staan van overeenkomstige toepassing te verklaren en de procedure te regelen waarin deze artikelen in werking kunnen treden. Deze procedure is dezelfde als op dit moment al in Nederland geldt (namelijk bij koninklijk besluit waarna zo snel mogelijk een wetsvoorstel moet worden ingediend). Dit gedeelte van het staatsnoodrecht voor de BES is in de Invoeringswet BES opgenomen.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Het tijdstip van transitie is gekoppeld aan de inwerkingtreding van artikel I, tweede lid, van de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen. Artikel I, tweede lid, bepaalt namelijk dat de BES-eilanden onderdeel van het Nederlandse staatsbestel worden. De keuze om in de Invoeringswet BES geen gebruik te maken van de term «transitiedatum», maar van het «tijdstip van transitie» houdt verband met het tijdsverschil tussen het Europese en het Caribische deel van het Koninkrijk. De inwerkingtreding van de genoemde bepaling van de Rijkswet tot wijziging van het Statuut zal ingevolge artikel IV, tweede lid, van die Rijkswet geschieden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Daarbij kan vanwege het tijdsverschil tussen de verschillende delen van het Koninkrijk niet worden volstaan met het bepalen van een datum, maar zal ook het exacte (plaatselijk) tijdstip moeten worden bepaald. Het voorstel van Rijkswet tot wijziging van het Statuut zal nog bij de Tweede Kamer worden ingediend.

De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden aangeduid met de term «eilandgebieden», wanneer bedoeld wordt op de staatkundige situatie vóór de transitie. Deze term is nodig in verband met de bepalingen inzake het algemeen overgangsrecht. Overigens worden de drie eilanden aangeduid als «openbare lichamen».

Artikel 2

In dit artikel wordt geregeld welk recht van toepassing zal zijn in openbare lichamen. Het uitgangspunt is, dat voornamelijk de bestaande Nederlands-Antilliaanse regelgeving van toepassing blijft. In dit verband regelt het eerste lid van artikel 2 de toepasselijkheid van de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die voor de transitie van kracht was, dat wil zeggen welke Nederlands-Antilliaanse regelingen worden omgevormd tot voor de openbare lichamen geldende Nederlandse regelgeving. Deze omvorming vindt plaats door vermelding van de desbetreffende regelingen op de lijst, die als bijlage bij het wetsvoorstel is opgenomen. Er is dus sprake van een positieve lijst: regelingen die niet op de lijst zijn vermeld, zijn na de transitiedatum niet langer van toepassing c.q. worden niet omgevormd. Zoals in paragraaf 4, onderdeel e, van het algemeen deel van de memorie van toelichting uiteengezet is, wordt bij de omvorming van de Nederlands-Antilliaanse regelingen in beginsel uitgegaan van die regelingen zoals die op 15 december 2008 van kracht waren. De gehele Nederlands-Antilliaanse regelgeving is in het kader van de onderhavige wetgevingsoperatie geïnventariseerd en geconsolideerd. De geconsolideerde teksten van de verschillende regelingen zijn vanaf half april 2009 gepubliceerd onder «decentrale wetgeving» op www.wetten.nl, de wettenbank van de officiële website van de overheid, www.overheid.nl. Deze aldus gepubliceerde geconsolideerde teksten betreffen dus geen officiële publicaties van de Nederlandse Antillen. Mogelijk zijn er door onvolkomenheden bij de consolidatie enkele verschillen tussen de officiële, thans in de Nederlandse Antillen geldende teksten en de teksten die op www.wetten.nl zijn gepubliceerd. In ieder geval wordt voor de omvorming tot en gelding als Nederlandse regelgeving uitgegaan van de teksten zoals die op 15 december 2008 luiden en zijn opgenomen op www.overheid.nl. Dit schept immers de meeste duidelijkheid over de inhoud van de regelingen zoals die na de transitie van toepassing zullen zijn. Bij de consolidatie gemaakte fouten, zoals per abuis niet meegegenomen wijzigingen, kunnen via de Aanpassingswet BES worden hersteld. Verwijzing in het wetsvoorstel naar de publicatie op de wettenbank is uit strikt juridisch oogpunt niet verantwoord. Immers brengt de voorgestelde

omvormingssystematiek mee dat ook in de toekomst precies moet kunnen worden vastgesteld, hoe de tekst van een regeling die op de IBES-lijst staat vermeld precies luidde. Weliswaar biedt de digitale wettenbank de mogelijkheid om regelingen op te vragen zoals die op een bepaalde datum luiden, maar er bestaat een kleine kans dat de tekst in de tussentijd met terugwerkende kracht is gewijzigd. Daardoor zou de in de wettenbank opgenomen tekst niet meer dezelfde zijn als de tekst van de regeling waarvan bij de omvorming is uitgegaan. Een oplossing zou zijn om de geconsolideerde teksten van alle regelingen officieel te publiceren, bijvoorbeeld in de Staatscourant. Dit zou echter een onevenredige hoeveelheid werk en kosten met zich brengen. Daarom is voor de volgende oplossing gekozen. De geconsolideerde regelingen zoals die luiden op 15 december 2008, zijn in een separate gegevensdrager «bevroren»; vervolgens wordt bij besluit van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgesteld dat die regelingen op 15 december 2008 in de openbare lichamen van toepassing waren en worden deze ter inzage gelegd bij het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. In het wetsvoorstel kan daarom verwezen worden naar de regelgeving die ter inzage is gelegd. Omdat hoogstwaarschijnlijk geen wijzigingen met terugwerkende kracht zullen worden aangebracht in de Antilliaanse regelgeving zoals die in de decentrale wettenbank opgenomen is, kan daarvan in de praktijk goed gebruik worden gemaakt. Zie voor wat betreft officiële bekendmaking en integrale tekstpublicatie de toelichting op artikel 24.

Voor de omvorming tot en gelding als Nederlandse regelgeving wordt als gezegd uitgegaan van de teksten zoals die op 15 december 2008 luiden en zijn opgenomen op www.overheid.nl. Indien dat gewenst is, kan echter voor een andere peildatum worden gekozen dan de datum van 15 december 2008. Dit kan bijvoorbeeld aangewezen zijn als het de voorkeur verdient een wijziging van een landsverordening die na deze datum plaatsvond, mee te nemen. Ook indien een bepaalde landsverordening pas na de datum van 15 december 2008 van kracht is geworden, kan een latere peildatum worden gehanteerd. Bij de indiening van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is overigens nog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van een andere peildatum.

Voor wat betreft de tot Nederlandse regelgeving omgevormde Nederlands-Antilliaanse regelingen geldt dus dat de toepasselijkheid daarvan volgt uit het eerste lid in samenhang met de bijlage. De systematiek van artikel 2, tweede lid, is zo, dat in de openbare lichamen in principe alleen die regelgeving van toepassing is, waarvoor dat expliciet is bepaald. Uit het tweede lid, onder a, volgt dat de («gewone» Nederlandse) regelgeving in beginsel alleen van toepassing is voor zover dit uitdrukkelijk is bepaald. Uitdrukkelijke van toepassingverklaring is het uitgangspunt. In beginsel is Nederlandse regelgeving dus alleen van toepassing op de openbare lichamen als in deze regelgeving is bepaald dat deze mede van toepassing is in de openbare lichamen. Bij het aanpassen van de Nederlandse wetgeving die van toepassing wordt verklaard op de openbare lichamen is daarbij als stelregel gehanteerd, dat de toepasselijkheid ten aanzien van de openbare lichamen wordt geregeld in een apart hoofdstuk van de desbetreffende wet. Toch valt niet uit te sluiten dat de uitdrukkelijke van toepassingverklaring achterwege kan blijven, wanneer uit de formulering van de desbetreffende voorschriften onmiskenbaar volgt dat zij in de openbare lichamen van toepassing zijn. Op dergelijke situaties heeft het tweede lid, onder b, betrekking. Zo kan het de voorkeur hebben in een wet een aparte regeling voor de openbare lichamen op te nemen. Te denken valt hier aan de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) waarin via de Aanpassingswet BES zal worden opgenomen dat de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eusta-

tius en Saba onderling een gemeenschappelijke regeling kunnen aangaan. Daarnaast kan bijvoorbeeld door een uitbreiding van het toepassingsbereik van een bepaalde regeling geregeld worden dat deze ook ziet op (bestuursorganen van) de openbare lichamen. Zo regelt artikel 1a van de Wet Nationale ombudsman op de gedragingen van welke bestuursorganen deze wet ziet. Met het voorstel voor de Aanpassingswet wordt voorgesteld aan deze lijst van bestuursorganen tevens de bestuursorganen van de openbare lichamen toe te voegen.¹

Nederlandse wetten, waarin uitsluitend de taken en bevoegdheden worden geregeld van colleges of instanties, hoeven overigens niet altijd integraal van toepassing te worden verklaard in de openbare lichamen, ook al zijn zij ook daar relevant. Zo wordt de Wet op de parlementaire enquête 2008 niet van toepassing verklaard op de eilanden, nu de toepassing ervan uit de aard van de regeling en van het enquêterecht van de Staten-Generaal zelf voortvloeit. Wel zal (via de Aanpassingswet BES) worden bepaald dat de in artikel 7 van die wet vastgelegde bevoegdheid van de enquêtemissie om iedere plaats in Nederland te betreden zich ook zal uitstrekken tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De verplichting tot medewerking aan de enquête (artikel 14) wordt voorts uitgebreid tot iedere ingezetene van de openbare lichamen en iedereen die daar verblijf houdt (ook als zij geen Nederlander zijn).

Veelal zal een wet niet in zijn geheel van toepassing worden verklaard, maar slechts voor een beperkt deel. Dit komt tot uitdrukking in de woorden «voor zover». Bovendien zullen ten aanzien van de drie eilanden vaak afwijkende bepalingen nodig zijn. Gedeeltelijke gelding van een Nederlandse wet wordt in principe eveneens geregeld door het opnemen van een aparte paragraaf, met daarin specifieke bepalingen voor de openbare lichamen.

Onderdeel c van het tweede lid is opgenomen om zeker te stellen dat «gewone» Nederlandse regelgeving wel zijn eventuele extraterritoriale werking behoudt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hierover zou twijfel kunnen ontstaan, nu de toepasselijkheid van de regelgeving in de openbare lichamen uitdrukkelijk is beperkt. Deze beperking moet uiteraard niet zo ver gaan dat (Nederlandse) voorschriften die ook buiten Nederland van toepassing zijn (zoals de Nederlandse strafwet in gevallen als omschreven in de artikelen 3 tot en met 7 van het Wetboek van Strafrecht) niet op Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden. Anders zou de situatie ontstaan dat dergelijke Nederlandse wetgeving in bepaalde opzichten wel van toepassing is in andere landen, maar niet op die eilanden. Soms werken wettelijk voorschriften ook buiten Nederland zonder dat dit (zoals in het Wetboek van Strafrecht) uitdrukkelijk is bepaald. Dit is het geval wanneer ook een persoon die in bijvoorbeeld België woont een beroep hierop kan doen. Zo bepaalt de Wet openbaarheid van bestuur (artikel 3) dat «een ieder» een verzoek om informatie kan richten tot een (Nederlands) bestuursorgaan.² Wetten waarvan de reikwijdte niet aanstonds duidelijk is, zullen zo nodig expliciet van toepassing moeten worden verklaard.

¹ NB. De bestuursorganen van de openbare lichamen kunnen echter – net als gemeenten – op grond van het voorstel van wet openbare lichamen BES kiezen voor een gemeenschappelijke ombudsvoorziening in plaats van aansluiting bij de Nationale ombudsman.

² NB. De Wet openbaarheid van bestuur BES regelt alleen de openbaarheid van documenten onder de bestuursorganen van de openbare lichamen en onder de Rijksverteenwoordiger.

De term «wettelijk voorschrift» is afkomstig uit onder meer de Algemene wet bestuursrecht en ziet op elk algemeen verbindend voorschrift van zowel de Rijksoverheid als van decentrale overheden. De formulering «voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald» is overigens niet bedoeld als een delegatiegrondslag: deze bepaling biedt als zodanig dus geen mogelijkheid om een regeling bij een wettelijk voorschrift van een lager niveau van toepassing te verklaren.

Het derde lid bevat een bepaling op grond waarvan ook alle overgangsrecht bij de regelingen die in de bijlage zijn opgenomen, blijft gelden. Deze bepaling is nodig, omdat met betrekking tot veel regelingen niet of niet volledig te achterhalen is, welke overgangsrechtelijke voorzieningen waren getroffen. Voor zover deze voorzieningen nog niet zijn uitgewerkt, moeten zij uiteraard wel worden gehandhaafd.

Mocht er in een voorkomend geval behoefte zijn aan een andere (overgangsrechtelijke) voorziening, dient dit in de materiewet zelf geregeld te worden.

Artikel 3

Zie paragraaf 7 van het Algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 4

Na de transitie worden de BES-eilanden onderdeel van Nederland. In veel «gewone» Nederlandse regelgeving wordt verwezen naar «Nederland». Wanneer «Nederland» gebruikt wordt ter aanduiding van de staatkundige entiteit, levert dit geen probleem op. Wanneer «Nederland» een territoriale aanduiding is, moet van geval tot geval bezien worden of de verwijzing voortaan een verwijzing moet inhouden naar Nederland, inclusief de openbare lichamen, of alleen naar het Europese deel van Nederland. Het is niet mogelijk om dit in algemene zin te bepalen. In regelgeving die na de transitie niet op de BES zal gaan gelden, zal veelal onder «Nederland» verstaan moeten worden «het Europese deel van Nederland». Op de BES zal bijvoorbeeld de Wet op de lijkbezorging niet gaan gelden, maar blijft de oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelgeving van toepassing. «Nederland» moet daarom in (onder meer) artikel 15 van die wet na de transitie worden begrepen als het Europese deel van Nederland.

Het zou de voorkeur hebben om in alle bepalingen in bestaande Nederlandse regelgeving waarin sprake is van «Nederland» uitdrukkelijk te bepalen of hiermee bedoeld wordt Nederland inclusief of de BES dan wel alleen het Europese deel van Nederland. Dit zou echter een aanzienlijke hoeveelheid wetgevingswerk met zich brengen in de toch al omvangrijke wetgevingsoperatie. Uit pragmatische overwegingen is daarom gekozen voor een algemene regeling in de Invoeringswet BES, zodat bestaande Nederlandse regelgeving niet hoeft te worden aangepast indien geen afwijking van de algemene regel is beoogd. Deze algemene regel is opgenomen in artikel 4 en houdt in dat in gewone Nederlandse wetgeving die niet van toepassing wordt, onder «Nederland» uitsluitend wordt verstaan: het Europese deel van Nederland.

Overigens spreekt voor zich dat deze bepaling ook doorwerkt naar de bijvoeglijke naamwoorden «Nederlands» en «Nederlandse». In regelgeving wordt voorts ook gebruik gemaakt van termen als «buitenland» of «derde landen». Uit de voorgestelde bepaling volgt dat, als het desbetreffende voorschrift niet van toepassing is op de BES, onder een dergelijke term ook de openbare lichamen worden begrepen.

Artikel 5

Artikel 40 van het Statuut bevat een voorziening op grond waarvan de vonnissen en bevelen van de rechter, waar ook in het koninkrijk uitgesproken, alsmede grossen van authentieke akten, waar ook in het Koninkrijk verleden, in het gehele Koninkrijk kunnen worden ten uitvoer gelegd. Dit is een bepaling van interregionaal privaatrecht en strafrecht die rechtstreeks in de verschillende landen van toepassing is. In de nieuwe staatkundige verhoudingen valt de relatie tussen de openbare lichamen en Nederland er tussen uit, terwijl het wel de bedoeling is dat vonnissen zowel in de openbare lichamen als in Nederland ten uitvoer kunnen

worden gelegd. Om de ontstane lacune op te vullen is in artikel 5 een met artikel 40 Statuut parallelle bepaling opgenomen.

Artikel 6

Het eerste lid bevat een overgangsvoorziening op grond waarvan de transitie geen gevolgen heeft voor beslissingen van bestuursorganen die vóór de transitie zijn genomen. Voor «duurbesluiten» (zoals besluiten tot vergunningverlening) geldt dat daaraan zonder overgangsregeling geen betekenis meer toekomt, omdat de bevoegdheid tot het nemen van die beslissing bij de transitie is overgegaan op een ander orgaan. Ook al wordt veel Nederlands-Antilliaanse regelgeving (zowel op landsniveau als op eilandsniveau) na de transitie feitelijk gehandhaafd, de bevoegdheden voor het nemen van beslissingen komt na de transitie per definitie bij andere bestuursorganen te liggen. Zo is de gezaghebber van een eilandgebied een ander bestuursorgaan dan de gezaghebber van een openbaar lichaam. Het voorgestelde artikel beoogt zo veel mogelijk beslissingen van bestuursorganen van vóór de transitie te sauveren, zonder dat daarvoor in elke tot wet omgevormde regeling afzonderlijk overgangsrecht hoeft te worden opgenomen. Het voorgestelde artikel 6, eerste lid, bewerkstelligt de «omhangings» van duurbesluiten.

Het begrip «beslissingen» wordt gebruikt in plaats van besluiten, zodat ook niet schriftelijke beslissingen die gericht zijn op enig rechtsgevolg van rechtswege worden omgezet.

Voor het gebruik van de woorden «overgang van de eilandgebieden naar de status van openbaarlichaam binnen het Nederlandse staatsbestel» is gekozen, omdat de overgangsregeling niet alleen gekoppeld kan worden aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zelf. Het gaat immers om het geheel van regelgeving dat met de nieuwe staatkundige verhoudingen gemoeid is, dus ook bijvoorbeeld de WolBES, de vele sectorale regelgeving die onder meer door middel van de Invoeringswet- en Aanpassingswet BES wordt ingevoerd of aangepast alsmede de lagere regelgeving. Om dezelfde reden wordt overigens niet de inwerkingtreding van het wetsvoorstel als uitgangspunt genomen, maar het «tijdstip van transitie», welk begrip in artikel 1 omschreven door een verwijzing naar de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen.

De overgangsregeling betreft beslissingen van zowel lokale als landelijke bestuursorganen. Voorwaarde is uiteraard wel dat de bevoegdheid om de betreffende beslissingen te nemen na de transitie blijft bestaan, dat wil zeggen overgaat naar een orgaan van de openbare lichamen of een orgaan van de (Nederlandse) centrale overheid. Het maakt hierbij niet uit of de (de)centrale bevoegdheidsverdeling wordt gewijzigd. Voor alle duidelijkheid: onder «Nederlands-Antilliaans bestuursorganen» zijn ook begrepen de bestuursorganen van de eilandgebieden en zelfstandige bestuursorganen, en een «Nederlands bestuursorgaan» kan een orgaan zijn zowel van een openbaar lichaam als van de centrale overheid of (ook hier) een zelfstandig bestuursorgaan.

De gekozen formulering («gelijktelling» van beslissingen die genomen zijn door de «oude» bestuursorganen met beslissingen van Nederlandse organen) houdt in dat het nieuwe bestuursorgaan ook bevoegd is tot wijziging, intrekking of handhaving van de desbetreffende beslissingen. Ingevolge het tweede lid zijn besluiten tot vaststelling van eilandsverordeningen en eilandsbesluiten h.a.m. uitgezonderd voor de toepassing van de omhangingsregeling. Voor deze besluiten is een afzonderlijke regeling opgenomen in artikel 7.

Het derde lid betreft meldingen en andere kennisgevingen aan bestuursorganen, die weliswaar verplicht zijn, maar op grond waarvan het desbetreffende bestuursorgaan in beginsel geen beslissingen hoeft te nemen.

Dergelijke meldingen hoeven ingevolge het vierde lid niet opnieuw te worden gedaan na de transitie.

In het vierde lid is een voorziening getroffen voor lopende aanvragen en bezwaar- en beroepsprocedures. Volledigheidshalve wordt er nog op gewezen dat deze regeling alleen ziet op de vraag welk bestuursorgaan de behandeling van aanvragen of procedures overneemt, maar niet op de vraag welke rechter de behandeling zal voortzetten.

De in het eerste lid neergelegde overgangsbepaling is ontoereikend voor zover deze betrekking heeft op de overgang van het personeel in dienst van de eilandgebieden. Dat personeel is immers aangesteld bij een in de aanstellingsbeslissing concreet genoemde rechtspersoon. De overgang van die aanstellingsbesluiten vergt meer dan alleen een «reparatie» van de bevoegdheid tot het nemen van die beslissingen; ook de rechtspersoon waarbij wordt aangesteld en de rechtspositie moeten worden geregeld. De bepaling in het vijfde lid strekt daartoe.

Overwogen is voorts of er een algemene overgangsbepaling in het wetsvoorstel kan worden opgenomen om er in te voorzien dat lopende termijnen na de transitie doorlopen. Gebleken is echter dat de verschillende gevallen te specifiek zijn om in een algemene regeling te vatten. Dergelijk overgangsrecht moet daarom in de Aanpassingswet BES specifiek voor de betreffende voorschriften worden geregeld.

Ten slotte zal Nederland aan Curaçao, Sint Maarten en de Nederlandse Antillen voorstellen een overgangsbepaling op te nemen in het voorstel Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie met betrekking tot het van kracht blijven van rechterlijke beslissingen. Het zal daarbij gaan om het sauveren van rechterlijke beslissingen (waaronder behalve vonnissen en uitspraken ook machtigingen, toestemmingen, voorzieningen enzovoort) die vóór de transitie zijn genomen door het Gemeenschappelijk Hof van de Nederlandse Antillen en Aruba of het Gerecht in eerste aanleg van de Nederlandse Antillen. Overigens bevat het genoemde voorstel consensusrijkswet ook een overgangsbepaling met betrekking tot lopende rechtsgedingen.

Artikel 7

De bestaande eilandelijke regelgeving vervalt bij de transitie. Dit geldt zowel voor door de eilandsraad vastgestelde eilandsverordeningen als door het bestuurscollege vastgestelde eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen. Deze regelgeving is immers vastgesteld door de bevoegde organen van de eilandgebieden, en niet door de bevoegde organen van de openbare lichamen. Om te voorkomen dat er een vacuüm ontstaat in de eilandelijke regelgeving, is in artikel 7 een overgangsvoorziening opgenomen. Deze houdt in dat de eilandsverordeningen die voor de dag van de transitie door de eilandsraad van een eilandgebied zijn vastgesteld voor een openbaar lichaam, met ingang van de dag van transitie worden aangemerkt als door de eilandsraad van het desbetreffende openbaar lichaam vastgestelde eilandsverordeningen. Een dienovereenkomstige regeling geldt voor door het bestuurscollege van het eilandgebied voor de openbare lichamen vastgestelde eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen. Concreet komt dit er op neer dat de huidige eilandsraden en bestuurscolleges al voor de transitiedatum de regelgeving voor de openbare lichamen kunnen vaststellen. Er is niet voor gekozen wettelijk te bepalen dat de bestaande eilandelijke regelgeving van rechtswege hun kracht behoudt. Het komt de rechtszekerheid ten goede als de eilandelijke regelgeving opnieuw moet worden vastgesteld. Daarbij kan gekozen worden voor de systematiek van de Invoeringswet. Dit zou betekenen dat de eilandsraden cq. de bestuurscolleges een positieve lijst vaststellen van eilandelijke regelgeving die blijft gelden. Daarnaast zal er ook behoefte of noodzaak bestaan om reeds nieuwe regelge-

ving vast te stellen die nu nog niet geldt. Te denken valt bijvoorbeeld aan een nieuwe belastingverordening.

Artikelen 8 en 9

Krachtens artikel 2, eerste lid, in samenhang met de IBES-lijst, worden de belangrijkste delen van de strafwetgeving voor de openbare lichamen ingevoerd. Er kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag of deze nieuwe strafwetgeving zelf een regeling kan geven voor situaties die zich voor haar inwerkingtreding in een andere staatkundige constellatie hebben voorgedaan. Om ter zake elk misverstand te voorkomen, bevatten de artikelen 8 en 9 enkele overgangsrechtelijke voorzieningen.

Artikel 8, eerste lid, regelt dat het nieuwe strafrecht in beginsel ook wordt toegepast op de te berechten strafbare feiten die vóór de transitie zijn begaan. Van die regel kan worden afgeweken als het oude strafrecht gunstiger voor de verdachte is dan het nieuwe strafrecht. Het voorschrift stelt toepassing van de nieuwe wetgeving voorop. Daarmee wordt beoogd de voorziene rechtsvernieuwing zoveel mogelijk te ondersteunen. De rechtszekerheid vereist echter dat verwachtingen, gebaseerd op onder de oude strafwet ontstane rechtsposities, worden geëerbiedigd. Daarom bepaalt het voorschrift tevens dat oude strafbepalingen moeten worden toegepast, indien deze voor de verdachte gunstiger zijn dan de nieuwe strafbepalingen.

Onder het begrip strafbepalingen valt het gehele door de strafwet geregelde recht. Het artikellid ziet niet alleen op bepalingen met betrekking tot de strafbaarheid van het feit, maar ook op voorschriften betreffende de vervolgbaarheid (te denken valt aan de verjaring). Verduidelijkt zij dat de overgangsbepaling zich richt tot de rechter. De rechter staat voor de vraag welke strafwet in het, hem ter berechting voorgelegde geval, gunstiger is. Daarbij mag hij ook deels oud, deels nieuw recht toepassen. Zo mag hij op het punt van de verjaring de oude, en op het punt van de strafbedreiging de nieuwe wet toepassen.

Oude recidivebepalingen kunnen volgens artikel 8, eerste lid, alleen toepassing vinden als gerecidiveerd werd voor de transitie. Zowel de voorafgaande onherroepelijke veroordeling als de herhaling moet voor de transitie hebben plaats gegrepen. Recidiveert de verdachte na de transitie, dan is vanzelfsprekend de nieuwe wetgeving van toepassing. De vraag die zich daarbij voordoet is, of rekening mag worden gehouden met veroordelingen, tot stand gekomen voor de transitie. Het tweede lid stelt dat de rechter daarmee rekening kan houden buiten twijfel.

Voor het strafprocesrecht staat eveneens de onmiddellijke toepassing van het nieuwe recht voorop. Daarvan wordt, uit praktisch oogpunt, alleen afgeweken in strafzaken die reeds voor de transitiedatum zijn aanhangig gemaakt (artikel 9, eerste lid). Ten aanzien van strafrechtelijk onderzoek dat is aangevangen vóór de transitiedatum, maar vóór die datum nog niet heeft geresulteerd in het uitbrengen van een dagvaarding, wordt bepaald dat dergelijk onderzoek wordt geacht te hebben plaatsgevonden op grond van de nieuwe wetgeving. Ook dit voorschrift vloeit voort uit het streven om het nieuwe recht zo spoedig mogelijk volledige toepassing te laten vinden.

Artikel 10

Hoewel de Nederlands-Antilliaanse wetgeving van privaatrechtelijke aard zonder grote wijzigingen wordt omgezet in Nederlandse wetgeving voor de BES-eilanden, valt niet geheel uit te sluiten dat er hierdoor vragen van overgangsrecht kunnen rijzen. De Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek bevat algemene regels van overgangsrecht, die goed dienst kunnen doen voor de beantwoording van deze vragen. Daarnaast bevat de zojuist genoemde wet specifieke overgangsbepalingen voor de inder-

tijd plaatsgevonden hebbende invoering van de verschillende Boeken van het (Nederlands-Antilliaanse) nieuwe Burgerlijk Wetboek. Ook deze bepalingen kunnen houvast bieden, indien zich bij de omzetting in BES-wetgeving vragen van overgangsrecht voordoen. Hetzelfde geldt ten slotte voor de specifieke overgangsbepalingen in de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek BES, tweede gedeelte, welke zijn ontworpen voor specifieke overgangsrechtelijke kwesties naar aanleiding van wijzigingen van andere regelingen dan het Burgerlijk Wetboek. Om deze redenen worden beide voornoemde wetten van overeenkomstige toepassing verklaard voor het geval vragen van overgangsrecht rijzen als gevolg van wijzigingen in de privaatrechtelijke regelgeving voor de BES-eilanden. Met het voorgaande is een algemeen kader geschapen voor de beantwoording van de aan de orde zijnde overgangsrechtelijke vragen. Totnogtoe is niet gebleken van de noodzaak om daarnaast specifieke regels van overgangsrecht te formuleren voor de BES-wetgeving. Een uitzondering betreft waarschijnlijk de beperking van de mogelijkheid van teboekstelling van schepen in de openbare registers tot pleziervaartuigen in de niet-bedrijfsmatige vaart (artikel 8:194 BW BES). Op welke wijze daarin dient te worden voorzien, is thans nog niet duidelijk. Een daarop betrekking hebbende bepaling van overgangsrecht zal zo nodig in een later stadium aan het wetsvoorstel worden toegevoegd.

Artikel 11

In artikel 11, eerste lid, wordt bepaald dat de openbare lichamen ten aanzien van de rechten en plichten naar burgerlijk recht in plaats treden van de eilandgebieden. Hiermee wordt bereikt dat de openbare lichamen de facto de rechtsopvolgers worden van de voormalige eilandgebieden. Er is overigens geen sprake van een «overgang van rechten en plichten». Het tweede lid bevat een regeling voor de overgang van wettelijke procedures (bijvoorbeeld klachtprocedures) en rechtsgedingen waarbij eilandgebieden zijn betrokken. Dit betreft een vergelijkbare regeling als in artikel 44 van de Wet algemene regels herindeling.

Artikel 12

Omdat niet goed overzien kan worden welke gevolgen de transitie exact op alle terreinen zal betekenen, voorziet artikel 12 bij wijze van een soort «hardheidsclausule» in een regeling op grond waarvan vóór de transitie bestaande rechten daarna alsnog geldend kunnen worden gemaakt, als de redelijkheid en billijkheid dat vorderen.

Artikel 13

Zie het algemeen deel van deze toelichting, hoofdstuk 4, onderdeel f, laatste alinea.

Artikel 14

Ten behoeve van de separate inwerkingstelling van noodbevoegdheden wordt in het voorgestelde artikel 14 geregeld dat de artikelen die zijn opgenomen op de bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu) behorende lijst A van overeenkomstige toepassing zijn in de openbare lichamen, uiteraard voor zover ze niet reeds van toepassing zijn. De wetten die voorkomen op lijst A van de Cwu zullen bij aanvang van de invoering van de staatkundige vernieuwingen grotendeels niet van toepassing worden in de openbare lichamen. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen heeft tot gevolg dat het mogelijk is snel noodmaatregelen te kunnen nemen met gebruikmaking van de bevoegdheden in wetten die overigens wellicht niet

in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing zijn. Om daadwerkelijk van de bevoegdheden gebruik te kunnen maken, is de van overeenkomstige toepassing verklaring op zich onvoldoende; de artikelen waarin de bevoegdheden zijn opgenomen zullen eerst op grond van het voorgestelde artikel 15 (separate inwerkingstelling) of op grond van de Cwu (inwerkingstelling tijdens een noodtoestand) bij koninklijk besluit in werking moeten worden gesteld. .

Het zonder meer van toepassing verklaren van een bepaling, terwijl de wet waarin deze bepaling is opgenomen niet van toepassing is, is niet mogelijk zonder afbreuk te doen aan de context en de samenhang van deze bepaling met andere bepalingen in de desbetreffende wet. Om deze reden is gekozen voor het «van overeenkomstige toepassing» verklaren. Bij het overeenkomstig toepassen van een bepaling is van belang dat de strekking van de desbetreffende bepaling in acht wordt genomen. De openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zullen geen burgemeester of Commissaris van de Koning krijgen. Om deze reden is bepaald dat in plaats van «burgemeester» of «Commissaris van de Koning» «gezaghebber» respectievelijk «Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba» wordt gelezen.

Artikel 15

Dit artikel maakt het mogelijk dat de in de bijlage A van de Cwu opgenomen bevoegdheden in de openbare lichamen in geval van buitengewone omstandigheden separaat in werking kunnen worden gesteld, dus zonder dat er eerst een noodtoestand is afgekondigd. In het Europese deel van Nederland wordt de separate inwerkingstelling in de wetten geregeld waarin de noodbevoegdheden zijn opgenomen. Deze wetten zijn voor het grootste deel niet van toepassing in de openbare lichamen, terwijl het ook in de openbare lichamen nodig kan zijn om een bepaalde noodbevoegdheid te gebruiken, zonder dat het nodig is om een noodtoestand uit te roepen.

De inwerkingstelling van artikelen op de lijsten in de bijlagen bij de Cwu in de openbare lichamen in een noodtoestand wordt geregeld in de, door middel van de ABES, in de Cwu in te voegen nieuwe paragraaf 2a. Bij de redactie van het onderhavige artikel is aangesloten bij de redactie van vergelijkbare artikelen (zie bijvoorbeeld artikel 2 van de Wet verplaatsing bevolking).

Ten overvloede wordt opgemerkt dat de zogenaamde vormvrije noodbevoegdheden niet onder het voorgestelde artikel vallen. Een vormvrije noodbevoegdheid is een wettelijke bevoegdheid die kan worden toegepast onder buitengewone omstandigheden, zonder dat het artikel waarin deze bevoegdheid is opgenomen vooraf door middel van een koninklijk besluit in werking moet worden gesteld. Bepalingen waarin dergelijke vormvrije noodbevoegdheden zijn opgenomen, komen dan ook niet voor op de bij de Cwu behorende lijsten A en B. Artikel 17.6 Wet milieubeheer is een voorbeeld van een dergelijke bevoegdheid. Vormvrije noodbevoegdheden zijn van toepassing in de openbare lichamen, voor zover de bepalingen waarin ze zijn opgenomen bij wet van toepassing zijn verklaard in de openbare lichamen (bijvoorbeeld door middel van het wetsvoorstel Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

Artikel 16

Met «samenhangende bepalingen» wordt bedoeld op bepalingen die niet bij koninklijk besluit in werking hoeven te worden gesteld, en die wel relevant kunnen zijn in geval van buitengewone omstandigheden. Hierbij kan gedacht worden aan artikelen waarin een schadevergoedingsregeling

is opgenomen. De artikelen die van overeenkomstige toepassing worden verklaard, worden opgesomd in het Koninklijke besluit.

Artikel 17

Mede vanwege de grote afstand van de openbare lichamen ten opzichte van het Europese deel van Nederland, kan het nodig zijn dat een minister zijn bevoegdheden mandateert aan een gezaghebber of aan de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Aangezien de Rijksvertegenwoordiger niet op alle drie de eilanden tegelijk kan zijn en het vaak van belang is dat een functionaris ter plaatse de bevoegdheden uitoefent, ligt mandaat aan de gezaghebber het meest voor de rede. Dit past ook bij de taken van de gezaghebber met betrekking tot de handhaving van de openbare orde, waaronder zijn bevoegdheid om noodbevelen te geven en noodverordeningen vast te stellen. In sommige gevallen kan echter de Rijksvertegenwoordiger meer geschikt zijn, bijvoorbeeld wanneer een ramp meerdere eilanden tegelijk raakt.

In de voorgestelde bepaling is uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid van mandaatverlening. Hierdoor hoeft een minister die op grond van het onderhavige artikel mandaat verleent aan een niet-ondergeschikte geen instemming te vragen aan de gemandateerde of aan het bestuursorgaan waaraan de gemandateerde ondergeschikt is. Dit betekent dat een minister die op grond van artikel 17 mandaat verleent geen instemming hoeft te vragen aan een gezaghebber om een bevoegdheid aan een gezaghebber te mandateren en geen instemming hoeft te vragen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een bevoegdheid te mandateren aan de Rijksvertegenwoordiger.

Artikel 19

Artikel 19 voorziet in de mogelijkheid om de lijst bij de Invoeringswet BES eenmalig (dat wil zeggen gelijktijdig met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel) te wijzigen. De achtergrond van deze bepaling is uiteenzetting in hoofdstuk 8, onderdeel a, van het algemeen deel van de toelichting. Voor het toevoegen of schrappen aan de lijst van regelingen die de status van wet of algemene maatregel van bestuur zullen krijgen geldt als voorwaarde dat het tot onaanvaardbare gevolgen zal leiden, indien de betreffende regeling(en) niet (of juist wel) van toepassing blijven. Dit criterium geldt niet voor regelingen die als ministeriële regeling zullen worden aangemerkt.

Behalve om toevoeging aan of verwijdering uit de lijst van bepaalde regelingen, kan de wijziging de eventuele vermelding van een andere peildatum betreffen (dus de datum waarop de betreffende regeling voor de omvorming gefixeerd is), de status (wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling) die een regeling na de transitie verkrijgt of de citeertitel.

Artikel 20

Zie hoofdstuk 8, onderdeel b, van het algemeen deel van de toelichting. Als op grond van artikel 20 de lijst bij ministeriële regeling op het laatste moment wordt aangevuld, kunnen op grond van artikel 20 de desbetreffende tot wet of algemene maatregel van bestuur omgevormde Nederlands-Antilliaanse regelingen eveneens bij ministeriële regeling worden aangepast. Ook biedt deze bepaling de mogelijkheid om tot wet of algemene maatregel van bestuur omgevormde regelingen nog gedurende een jaar na de transitie in dringende gevallen nader bij ministeriële regeling te wijzigen. (Het gaat hierbij alleen om regelingen die de status van wet of van algemene maatregel van bestuur verkrijgen: regelingen die de status van ministeriële regeling verkrijgen, kunnen uiteraard altijd bij

ministeriële regeling worden aangepast). Bij deze ministeriële regeling kunnen alleen wijzigingen worden aangebracht, die noodzakelijk zijn voor de aanpassing van de betreffende regeling aan het nieuwe staatsbestel of die nodig zijn ter voorkoming van onaanvaardbare gevolgen. Het is dus niet de bedoeling dat op grond van deze bepaling allerlei minder urgente beleidsmatige wijzigingen worden doorgevoerd. Daarvoor dienen de normale procedures te worden gevolgd.

Het derde lid bewerkstelligt dat de in de ABES opgenomen wijzigingen van regelingen die ingevolge een ministeriële regeling op grond van de IBES-lijst worden verwijderd van rechtswege vervallen. Deze wijzigingen hebben dan immers geen functie meer.

De term «wetten» in het vierde lid betreft zowel van oorsprong Nederlands-Antilliaanse regelingen die de status van wet hebben verkregen als «gewone» Nederlandse wetten en specifieke BES-wetten. Hetzelfde geldt voor de term «algemene maatregelen van bestuur» in het vijfde lid.

De wijzigingsvoorzieningen ten aanzien van wetten (hieronder begrepen de van oorsprong Nederlands-Antilliaanse regelingen die met de transitie de status van wet verkrijgen) enerzijds en ten aanzien van algemene maatregelen van bestuur anderzijds zijn steeds in afzonderlijke artikelleden opgenomen. Dit houdt verband met de procedure die met betrekking tot wijzigingen door middel van een ministeriële regeling wordt voorgesteld in artikel 21.

De toevoeging in het vierde en vijfde lid «of in verband met wijziging van regelingen op grond van het tweede lid» is nodig, omdat het op grond van het eerste onderscheidenlijk tweede lid mogelijk is dat een van oorsprong Nederlands-Antilliaanse regeling ook om andere redenen dan toepassing van artikel 19 bij ministeriële regeling gewijzigd kan worden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de situatie dat een landsverordening kort voor de transitie nog wordt gewijzigd en deze wijziging ook voor de openbare lichamen moet gelden. Mogelijk moet een dergelijke wijziging ook doorwerken in andere regelgeving.

Artikel 21

Op grond van het eerste lid van artikel 21 moeten wijzigingen die op grond van artikel 19 aan de lijst onderscheidenlijk op grond van artikel 20 aan tot wet omgevormde Nederlands-Antilliaanse regelingen bij ministeriële regeling zijn doorgevoerd, zo spoedig mogelijk bij wet worden goedgekeurd. Voor deze constructie is gekozen, om niet onnodig afbreuk te doen aan het algemene wetgevingsuitgangspunt dat een wet niet bij een regeling van lager niveau gewijzigd wordt. Een constructie waarbij de ministeriële regeling zou worden ingetrokken en vervangen door een formele wet is niet mogelijk: de ministeriële regeling heeft de (bijlage bij) de Invoeringswet BES onderscheidenlijk de desbetreffende tot wet omgevormde Nederlands-Antilliaanse regeling dan immers al gewijzigd en het intrekken van een regeling waarbij wijzigingen in een andere regeling zijn aangebracht, maakt die wijzigingen niet ongedaan.

Wanneer de goedkeuring van de ministeriële regeling om wat voor reden ook niet tot stand komt, dient de wijziging van de bijlage of de betreffende regeling onverwijld ongedaan te worden gemaakt. Dit kan door de tekst zoals die zou luiden indien de ministeriële wijzigingsregeling niet inwerking getreden zou zijn, opnieuw vast te stellen. Deze vaststelling van de oorspronkelijke tekst kan vanzelfsprekend ook bij ministeriële regeling. In beginsel zal in de goedkeuringswet slechts een of enkele bepaling(en) bevatten, waarbij de ministeriële regeling(en) in zijn (hun) geheel worden goedgekeurd. Dat laat echter de mogelijkheid onverlet om de ministeriële regeling wijzigingen slechts gedeeltelijk goed te keuren (in welk geval de niet goedgekeurde wijzigingen onverwijld ongedaan moeten worden gemaakt), in de goedkeuringswet zo nodig de eventuele rechtsgevolgen

van de wijzigingsregeling te bepalen of bij de goedkeuringswet nog andere wijzigingen door te voeren.

Het tweede lid bevat een soortgelijke constructie voor de goedkeuring van wijzigingen bij ministeriële regeling van oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelingen die de status van algemene maatregel van bestuur hebben verkregen.

Artikel 22

Gezien de complexiteit en de hoeveelheid regelgeving die rijksbreed met de statuswijziging gepaard gaat, kan het op enig moment noodzakelijk blijken op zeer korte termijn een oplossing te realiseren voor een gerezen probleem dat samenhangt met de goede invoering van de in de IBES-lijst genoemde regelingen, of voor een ander, nog onvoorzien probleem. Het is denkbaar dat in zeer bijzondere gevallen de totstandkoming van een wetswijziging of een algemene maatregel van bestuur niet kan worden afgewacht. Om die reden is voorzien in een basis om voorzieningen te treffen bij ministeriële regeling. In principe gaat het hier om voorzieningen met een overgangsrechtelijk karakter. Voor het geval daarbij structurele zaken worden geregeld, zal zo spoedig mogelijk een wetswijziging in gang worden gezet of een algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Artikel 24

Op het moment van inwerkingtreding van de Invoeringswet BES verkrijgen de in de bijlage bij die wet genoemde regelingen de status van (Nederlandse) wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Zij moeten dan gelet op de artikelen 88 en 89 van de Grondwet bekend zijn gemaakt. Op grond van artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel worden de geconsolideerde teksten van die regelingen zoals zij luiden op 15 december 2008 ter inzage gelegd. Op een ondeelbaar moment na de inwerkingtreding van de Invoeringswet BES worden vervolgens de tot wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling omgevormde regelingen gewijzigd op grond van de Aanpassingswet BES, verschillende tranches van het Aanpassingsbesluit BES onderscheidenlijk door middel van wijzigingen op het niveau van ministeriële regeling. Bekendmaking door middel van plaatsing in het Staatsblad of de Staatscourant van de regelingen zoals zij op 15 december 2008 golden heeft daarom geen toegevoegde waarde. In plaats daarvan is in artikel 16.2 van het wetsvoorstel voorzien in de integrale tekstpublicatie van de (van oorsprong Antilliaanse en in het wetsvoorstel aangepaste) wetten in het Staatsblad. Hiermee is dan sprake van officiële bekendmaking in de zin van de artikelen 88 en 89 van de Grondwet. Daarnaast zullen de geconsolideerde teksten van deze wetten zoals zij na de transitie luiden digitaal te raadplegen zijn via de (reguliere) wettenbank van de centrale overheid.

III DELEGATIEGRONDSLAGEN

§ 1 Minister voor Jeugd en Gezin

Artikel 18.1 (Jeugdzorg)

Het onderhavige artikel bevat een delegatiebepaling die het mogelijk maakt regels met betrekking tot het aanbod van jeugdzorg op de openbare lichamen bij algemene maatregel van bestuur te stellen.

De Nederlandse Antillen kennen geen regelgeving met betrekking tot de jeugdzorg. In Nederland stelt de Wet op de jeugdzorg (Wjz) regels omtrent de voorzieningen met betrekking tot de jeugdzorg. Het is evenwel niet opportuun de Wjz van toepassing te verklaren op de BES.

De Wjz bepaalt dat jeugdigen na indicatie aanspraak hebben op bepaalde voorzieningen in de jeugdzorg. Op de BES zijn voorzieningen op het gebied van jeugdzorg nog niet op hetzelfde peil als in Nederland. Aanspraken op dergelijke zorg zullen dus niet gehonoreerd kunnen worden. Daarmee zou het van toepassing verklaren van de Wjz op de BES slechts een lege huls zijn. Jeugdigen zouden aanspraken krijgen die zij niet zouden kunnen verzilveren. Bovendien verlangt het systeem van indiceren een sterk ontwikkeld bureaucratie apparaat. Dit is, vanwege de omvang, voor de kleine gemeenschappen op de BES niet denkbaar. Hetzelfde geldt voor de handhaving van de Wjz. Het insulaire karakter en de omvang van de populatie maken de Wjz niet uitvoerbaar en niet handhaafbaar.

Derhalve wordt voorgesteld nieuwe regelgeving te ontwikkelen met betrekking tot de jeugdzorg op de BES. Deze regelgeving zal moeten aansluiten bij het niveau van de voorzieningen die reeds bestaan op de BES en de voorzieningen die in de nabije gerealiseerd kunnen worden. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn hierbij sleutelbegrippen. Omwille van de tijd wordt voorgesteld een delegatiebepaling op te nemen die het mogelijk maakt de gewenste regelgeving in eerste instantie bij algemene maatregel van bestuur van kracht te laten worden. Zo snel als mogelijk nadien zal in regelgeving op de BES op hetzelfde niveau als in het Europese deel van Nederland worden voorzien.

§ 2 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Artikelen 18.2.1 tot en met 18.2.11 (veterinaire bepalingen)

De reeds bestaande Antilliaanse landsverordeningen op veterinair gebied worden in de Invoeringswet BES aangemerkt als algemene maatregel van bestuur. Het is noodzakelijk dat er een wettelijke grondslag wordt gecreëerd waarop deze algemene maatregelen van bestuur kunnen worden gebaseerd. Er is voor gekozen deze grondslagen op te nemen in de Invoeringswet BES. De artikelen 18.2.1 tot en met 18.2.4 voorzien in de grondslagen voor de veterinaire regelgeving van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Tevens is voorzien in een mogelijkheid voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om in bijzondere situaties een vrijstelling of ontheffing van de regelgeving te verlenen.

De artikelen 18.2.7 en 18.2.8 voorzien in de strafbaarstelling van gedragingen in strijd met de voorschriften die bij of krachtens de artikelen 18.2.1 tot en met 18.2.4 zijn gesteld. In de artikelen 18.2.9 en 18.2.10 wordt voorzien in de aanwijzing van toezichthouders en hun bevoegdheden. Door middel van artikel 18.2.11 worden de artikelen 12 tot en met 35 van de Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES van overeenkomstige toepassing verklaard. Hiermee wordt voorzien in bepalingen betreffende de bestuursrechtelijke handhaving.

Artikel 18.3

§ 3 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (onderstandsartikel)

Artikel 18.3

Aanleiding

In de bestaande situatie kennen de BES-eilanden in de vorm van de onderstand een voorziening van overheidswege die in die zin met de bijstand in Nederland vergelijkbaar is, dat deze bedoeld is voor burgers die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. De onderstand is niet vastgelegd in regelgeving.

Artikel 20, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, een bij de wet te regelen recht hebben op bijstand van overheidswege. Met de komst van de BES-eilanden in het Nederlands staatsbestel is deze bepaling aldaar van toepassing. Dit wetsvoorstel geeft hier invulling aan en legt de basis voor de desbetreffende regeling die nader uitgewerkt zal worden in een algemene maatregel van bestuur.

Bestaande situatie als vertrekpunt

In zijn voorlichting d.d. 18 september 2006 inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, adviseert de Raad van State om als hoofdregel de Nederlandse wetgeving van toepassing te verklaren, waarbij er – hierna te bespreken – redenen kunnen zijn om deze niet onverkort toe te passen¹.

In het kader van het transitieproces wordt hiermee op de eilanden invulling gegeven aan bovengenoemd artikel 20, derde lid, van de Grondwet. In de huidige situatie ontbreekt het aan een formele regeling voor verlening van onderstand op de eilanden.

De regering acht van groot belang dat, zoals door de Raad van State in vorenbedoelde voorlichting is aangegeven, een positie van de BES-eilanden binnen het Nederlandse staatsbestel niet betekent dat het Nederlandse voorzieningenniveau en met name de sociale zekerheid zonder meer voor de eilanden zal gelden. Dit zou niet passen binnen de sociaaleconomische omstandigheden van de Caribische regio. Voorkomen moet worden dat de eilanden economisch worden geïsoleerd in de regio of worden geconfronteerd met ongewenste migratie².

Voorts neemt de regering in aanmerking dat er tussen de bijstand in Nederland en de bestaande onderstand op de BES-eilanden bepalende verschillen zijn die voortvloeien uit de verschillen tussen de beide delen van het koninkrijk waar het betreft sociaal-economische omstandigheden, het sociaalzekerheidsstelsel, het voorzieningenniveau en de wijze van uitvoering.

Een en ander betekent dat de regering op dit moment voor de onderhavige regeling aansluiting heeft gezocht bij de huidige praktijk van de onderstandsverlening. Vanuit dat vertrekpunt is deze regeling opgesteld. Na de invoering kan vervolgens, op basis van de ontwikkeling van het beroep op de onderstand, de sociaaleconomische effecten en de uitvoerbaarheid van de regeling, in goed overleg met alle betrokkenen, worden

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 4, p. 1.

² Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 4, p. 1.

bezien in hoeverre nadere toesnijding van de regeling op de situatie op de BES-eilanden wenselijk en haalbaar is.

De regering constateert dat onderstand een vangnet is, welke functie in Nederland door de bijstand wordt vervuld; tegelijkertijd constateert de regering dat onderstand en bijstand verschillen in reikwijdte en bestuurlijk juridische context hebben. Bovendien beseft de regering dat de onderstand niet die belangrijke mechanismen bevat die de bijstand wel heeft, zoals verantwoordelijkheid afleggen aan de raad, financiële prikkels, en dergelijke. In alle gevallen het erover eens zijnde dat sociaal economische en aanverwante redenen tot een andere invulling nopen, heeft de regering ervoor gekozen voor de onderstand een zelfstandige regeling te treffen, buiten de Wet werk en bijstand (WWB), waarbij de mogelijkheid wordt open gehouden dat er zich in de praktijk een ontwikkeling voordoet die onderbrenging van de onderstandsregeling in de WWB in de toekomst rechtvaardigt.

Het recht op onderstand

Het recht op onderstand komt op grond van deze regeling, onder bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden, toe aan personen die rechtmatig woonachtig zijn in het openbaar lichaam Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Het begrip «woonachtig» is hier gebruikt om te onderscheiden van personen die zich slechts voor een tijdelijk doel op een van de eilanden ophouden. Indien een vreemdeling woonachtig is in een van de openbare lichamen maar niet (meer) rechtmatig komt hij niet in aanmerking voor onderstand.

In overeenstemming met artikel 20, derde lid, van de Grondwet geldt voor het recht op onderstand de voorwaarde van het niet kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Dit sluit aan bij de bestaande praktijk, waarin het in staat zijn om te voorzien in de kosten van het bestaan bepalend is voor het recht op onderstand; als de betrokkene in staat wordt geacht om in de kosten van het bestaan te voorzien, bestaat geen recht op onderstand. Het biedt de mogelijkheid voor de door de eilandbesturen gewenste work first-aanpak (werk boven inkomen), waarbij geen recht op onderstand bestaat als de betrokkene geen gebruik maakt van het aanbod.

Afstemming van de onderstand

Om de onderstand de beoogde vangnetfunctie te geven is het van belang dat de verlening van onderstand maatwerk is. Daartoe voorziet het voorliggende wetsvoorstel erin dat de onderstand en de daaraan te verbinden verplichtingen worden afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende, alsmede op het betoonde besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Aan de afstemming op het betoonde besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan ligt de benadering ten grondslag, dat de overheid niet of niet onverkort gehouden is aan haar plicht tot onderstandsverlening, indien betrokkene door zijn handelen of nalaten debet is aan het ontstaan, dan wel voortbestaan van zijn onderstandsbehoefte omstandigheden. Als voorbeelden van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid kunnen worden genoemd niet-onvrijwillige werkloosheid en onvoldoende inspanningen om eigen inkomsten te verkrijgen. Dit element van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid is nog ontleend aan de oude Algemene Bijstandswet (1965) en biedt de mogelijkheid tot aansluiting bij de bestaande uitvoeringspraktijk van de onderstand. In geval van gebleken tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan kan de onderstand op basis hiervan geheel of gedeel-

telijk worden geweigerd. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het geheel of gedeeltelijk weigeren van onderstand op grond van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid.

Voor de aansluiting op de situatie op de BES-eilanden is hieraan toegevoegd dat rekening wordt gehouden met het niveau van de noodzakelijke kosten van het bestaan ter plaatse. Dit biedt de mogelijkheid om bij de vaststelling van de hoogte van de kosten van het bestaan mede rekening te houden met de feitelijke situatie op elk van de eilanden afzonderlijk.

De desbetreffende bepaling vormt de basis voor de uitwerking van de regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Taakverdeling Minister en eilandbestuur

Het recht op onderstand bestaat jegens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) die op de afzonderlijke eilanden is vertegenwoordigd via een mede op deze taak toegerust uitvoeringskantoor. Deze keuze volgt op een unanieme wens van de eilandbesturen in het overleg over het transitieproces. Zij hebben aangegeven de uitvoering van de onderstandsverlening na de transitie niet te willen voortzetten. De eilandbesturen hebben daarom verzocht de uitvoering van deze taak onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister van SZW te plaatsen. Voorts zijn de eilandbesturen onbekend met de uitvoering van een formele onderstandsregeling en de eisen die deze stelt aan administratie en verantwoording, wat eveneens meeweegt in de keuze de uitvoering te laten verrichten door ambtenaren die door de Minister van SZW zijn aangewezen. Ook leidt dit tot efficiencyvoordelen doordat de eilanden niet ieder afzonderlijk een uitvoeringsproces hoeven in te richten. Tot slot leidt dit tot harmonisatie en vergelijkbaarheid van uitkomsten.

Met bovenstaande keuze is de vraag gerezen in hoeverre de kennis van de eilandbestuurders over de lokale situatie en de bestaande praktijk van de onderstandsverlening kan worden gekanaliseerd in het uitvoeringsproces van onderstandsverlening door de Minister. Gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling ligt het niet in de rede dat de eilandbesturen treden in individuele gevallen. In dit voorstel is daarom bepaald dat de eilandbesturen een adviserende rol krijgen over het beleid dat de Minister voert op het terrein van de onderstandsverlening.

§ 4 Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Artikel 18.4.1 (Zorgverzekering)

Artikel 18.4.1 (Zorgverzekering)

De ziektekostenverzekeringen op de Nederlandse Antillen zijn op dit moment in verschillende, op specifieke groepen personen gerichte regelingen ondergebracht. Daardoor bestaat er een lappendeken aan verzekeringen voor curatieve zorg: landsdienaren (ambtenaren) vallen onder een publiekrechtelijke ziektekostenregeling, sommige mensen hebben een particuliere verzekering, er is een *pro pauper* regeling voor de minst draagkrachtigen en er zijn mensen die in het geheel niet verzekerd zijn. Wel is de gehele bevolking voor de kosten van langdurige zorg gedekt op grond van de Algemene Verzekering Bijzondere Ziektekosten (AVBZ).

De verzekeringssituatie voor de zorg op de BES-eilanden kent, vergeleken met de Nederlandse situatie, een aantal knelpunten. Door de geringe populatie op de eilanden is het zorgaanbod ter plekke gering. Dit betekent

dat voor veel, meer specialistische, zorg uitgeweken moet worden naar Curaçao, Sint Maarten, Venezuela, de Verenigde Staten of zelfs Nederland. Daarnaast kan het voorkomen dat medisch specialisten worden ingevlogen. Hierdoor, maar ook door een gebrekkige financiering, hapert het huidige systeem.

Gezien de hierboven genoemde veelheid van regelingen, gecombineerd met de genoemde knelpunten, is besloten om de huidige situatie niet te handhaven. In plaats daarvan zal worden voorzien in een nieuwe ziektekostenverzekering voor alle inwoners van de BES-eilanden die op de specifieke situatie van de eilanden is toegespitst: de Zorgverzekering BES. Deze verzekering omvat zowel curatieve zorg als langdurige zorg en zal bij inwerkingtreding alle bestaande regelingen vervangen. De aanspraken die de bestaande Landsverordening Ongevallenverzekering (P.B. 1966, no. 14) biedt – die zowel zorg in natura als uitkeringen in geld in geval van een arbeidsongeval omvat – zal voor het gedeelte dat betrekking heeft op zorg in natura worden overgenomen door de Zorgverzekering BES. Het is ook om deze redenen dat de Zorgverzekeringwet (Zvw) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vooralsnog niet van toepassing zullen zijn op de BES-eilanden. De wetgeving voor de zorgverzekering voor de BES-eilanden dient als eerste stap op weg naar een toekomstige aansluiting op de Zvw en AWBZ.

De Zorgverzekering BES zal worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur (amvb).

Dit wijkt af van het primaat van de wetgever in formele zin. De Raad van State heeft in zijn Voorlichting van 23 juli 2008 overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State over de nota «Juridische keuze regelgeving BES» erop gewezen dat een dergelijke afwijking acceptabel is indien het een tijdelijke situatie betreft. Naar de mening van de regering past de gekozen vorm binnen de ruimte die de Voorlichting biedt. Wel hecht de regering er aan het parlement inzicht te geven in de vormgeving van de Zorgverzekering BES. Daarom is er in voorzien de integrale amvb eenmalig voor te hangen.

In de jaren na de inwerkingtreding van de Zorgverzekering BES zal door- gewerkt worden aan de verbetering van de medische infrastructuur en de inkomenssituatie op de BES-eilanden ter realisering van een toekomstige aansluiting op de Zvw en de AWBZ. Voor deze wijzigingen is niet voorzien in een voorhangprocedure.

De rechtsgrondslag voor deze amvb is artikel 16.5.1 van het wetsvoorstel. In de amvb wordt een op de lokale situatie afgestemd aansprakenpakket geregeld, gebaseerd op de Nederlandse premiestructuur. In de amvb zullen verder, naast de aanspraken en de financiering, onder meer de kring van verzekerde personen, de uitvoering en het toezicht worden geregeld.

De constructie, waarbij de inrichting van de Zorgverzekering BES bij amvb wordt geregeld, heeft een aantal voordelen. De afzonderlijke regeling voor de BES-eilanden komt de leesbaarheid en begrijpelijkheid voor de belanghebbende personen ten goede. Daarnaast biedt de amvb het voordeel van flexibiliteit op een terrein waar, met name in de eerste jaren nadat de BES-eilanden openbaar lichaam van Nederland zijn geworden, binnen relatief korte termijn moet kunnen worden ingesprongen op plaatselijke ontwikkelingen. Op de langere termijn kan deze amvb groeien naar de met Nederland vergelijkbare situatie zoals in de Zvw en de AWBZ geregeld en zal uiteindelijk niet meer nodig zijn.

Artikel 18.4.2 en 18.4.3 (Medische hulpmiddelen en marktordening gezondheidszorg)

Evenals bij de zorgverzekeringswetgeving is ook hier gekozen voor een constructie, waarbij de inrichting van de onderscheiden taakvelden wordt geregeld bij of krachten algemene maatregel van bestuur en die algemene maatregel van bestuur zijn grondslag vindt in de Invoeringswet BES. De overwegingen die daaraan ten grondslag liggen zijn in hoge mate vergelijkbaar met die bij de zorgverzekeringen: de diversiteit van de materie vraagt om één publiekrechtelijke regeling of juist het ontbreken van voorzieningen vraagt om een snelle en adequate reactie, waarbij zo nodig via een groeimodel aansluiting kan worden gezocht naar het Nederlandse model, de specifieke situatie op de eilanden vraagt om specifieke regels en die regels zullen zeker de eerste jaren het voordeel van flexibiliteit moeten bieden.

Artikel 18.4.4 (Beroepen individuele gezondheidszorg)

Voor de beroepen in de individuele gezondheidszorg op de BES-eilanden zijn thans – met uitzondering van de regels op het gebied van tuchtrecht – nog geen wettelijke voorschriften van kracht. Het is wenselijk dat op de BES-eilanden uiteindelijk een met de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) vergelijkbaar wettelijk systeem van kracht wordt. Gelet op het feit dat er nu nog geen wettelijke regels gelden voor de uitoefening van specifieke beroepen, zal dit een geleidelijk proces moeten zijn. Daarbij zal per beroep het beschikbare opleidingsniveau en de beschikbare opleidingscapaciteit in kaart moeten worden gebracht en deze zullen zo nodig moeten worden verhoogd. De opgenomen delegatiebepaling biedt de mogelijkheid om gefaseerd regels te stellen aan de uitoefening van beroepen in de individuele gezondheidszorg op de BES-eilanden op het moment dat dit opportuun is.

Artikel 18.4.5 (Maatschappelijke ondersteuning)

Op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning bestaat op de eilanden geen wetgeving of andere structurele voorzieningen. Op het gebied van (verzekering voor) curatieve zorg is dat anders, zie hiervoor hetgeen in bij artikel 16.5.1 is opgemerkt.

Het feit dat geen regelgeving bestaat, wil niet zeggen dat dat ook na de staatkundige eenwording zo moet blijven. Het wil evenmin zeggen dat de problematiek waarin de Wet maatschappelijke ondersteuning in Nederland voorziet, zich niet voordoet.

Grote discrepanties in het voorzieningenniveau binnen het Koninkrijk en – na de overgang van de BES-eilanden – tussen deze eilanden en Nederland zouden kunnen leiden tot spanningen en migratiebewegingen. Er is dan ook een gezamenlijk belang van de Koninkrijkspartners om te grote verschillen in dat opzicht tegen te gaan. Dit speelt met name op het gebied van de sociale zekerheid, het onderwijs, de volksgezondheid, de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en de economische ontwikkeling (uit: advies Raad van State inzake mogelijkheden voor gefaseerde herstructurering van de BES-eilanden d.d 23 juli 2008).

Na de staatkundige herstructurering in het Koninkrijk zal de vraag naar het wenselijke minimumvoorzieningenniveau actueel zijn. De wens al te grote verschillen te voorkomen, is echter geen oproep tot uniformering en harmonisatie. Lokale verschillen maken een zekere diversiteit in het voorzieningenniveau logisch en ook juridisch aanvaardbaar. Dat geldt overigens ook tussen de Caribische landen en tussen de BES-eilanden onderling. Gelijke behandeling veronderstelt het bestaan van gelijke gevallen; tussen Nederland en de BES-eilanden is dat niet altijd het geval.

De Wmo wordt in Nederland uitgevoerd door gemeenten; de BES-eilanden worden geen gemeenten, maar openbare lichamen. De vraag of, en zo ja welke, partij verantwoordelijk zal worden voor taken op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning moet nog beantwoord worden.

Hetzelfde geldt voor de vraag wat het gewenste voorzieningenniveau moet zijn. Wat moet in ieder geval aan maatschappelijk ondersteuning beschikbaar zijn? In de praktijk: waar kan een vrouw die slachtoffer is van huiselijk geweld straks een veilige plek voor haarzelf en eventueel haar kinderen, vinden? Hoe wordt gewerkt aan de normalisatie van de verhoudingen binnen het gezin? Maar ook: op welke wijze wordt een voorziening getroffen voor iemand die ten gevolge van een beperking, tijdelijk of langdurig, niet in staat is om zelfstandig te functioneren.

Ook al is het gewenste voorzieningenniveau nog niet geformuleerd, wel dient te zijn voorzien in de mogelijkheid om regels te stellen op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning. Dit artikel strekt daartoe.

Artikelen 18.4.6 tot en met 18.4.13 (publieke gezondheidszorg)

Voor de BES-eilanden is er momenteel geen met de Wet publieke gezondheid vergelijkbaar systeem van publieke gezondheidszorg. De publieke gezondheidszorg in Nederland bestaat uit diverse elementen: algemene publieke gezondheidszorg, jeugdgezondheidszorg, ouderengezondheidszorg en infectieziektebestrijding.

Voor de BES-eilanden zijn thans alleen regels gesteld voor de infectieziektebestrijding. Deze bestaan uit de Landsverordening van de 9e juni 1921, houdende bepalingen ter bestrijding van besmettelijke ziekten en de Quarantaineverordening (uit 1931). Voor het overige deel van de publieke gezondheidszorg is er geen regelgeving.

Het is wenselijk voor de BES-eilanden een met Nederland vergelijkbaar systeem te scheppen. Dat is het meest urgent op het terrein van de infectieziektebestrijding. De op 23 mei 2005 door de Wereldgezondheidsvergadering van de Wereldgezondheidsorganisatie aangenomen Internationale Gezondheidsregeling met eisen voor de infectieziektebestrijding (Trb. 2007, 34) dient immers ook voor de BES-eilanden te worden uitgewerkt. De hierboven voor de eilanden aangehaalde geldende regelgeving is veruit onvoldoende om te voorzien in een adequaat wettelijk systeem van infectieziektebestrijding dat aan de internationale eisen voldoet. Nieuwe regels zullen moeten worden gesteld. Dat geldt zowel voor de organisatie van de infectieziektebestrijding als van de verplichtingen en bevoegdheden die met de uitvoering hiervan gepaard gaan. De ligging van de eilanden zal daarbij overigens op diverse punten tot een afwijking van het Nederlandse wettelijke systeem van infectieziektebestrijding leiden.

Zoals gesteld, zullen ook ten aanzien van de overige elementen van de publieke gezondheidszorg eisen worden gesteld. Het is op dit moment evenwel nog niet duidelijk hoe deze zorg op de BES-eilanden het best kan worden aangeboden.

Gelet op de internationale verplichtingen zullen de krachtens de opgenomen delegatiebepaling te stellen regels eerst worden gesteld voor de infectieziektebestrijding en in latere fase(n) voor de andere domeinen van de publieke gezondheidszorg.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten