

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 IV

Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2023

Nr. 60

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2023

Sinds eind 2020 werken Aruba, Curaçao en Sint Maarten (hierna: de Landen) samen met Nederland aan noodzakelijke hervormingen in hun publieke sector, zoals die zijn overeengekomen in de Landspakketten. Deze samenwerking heeft tot doel de economieën van de Landen te versterken, met het oog op de bevordering van het welzijn van hun inwoners. Tot nu toe lagen aan deze samenwerking drie tijdelijke bilaterale onderlinge regelingen ten grondslag, vooruitlopend op een nader juridisch fundament voor de samenwerking. Op 4 april jl. hebben de Minister-Presidenten van de Landen en ik een onderlinge regeling ondertekend waarmee dit juridisch fundament is gecreëerd. Middels deze brief deel ik de betreffende onderlinge regeling – inclusief verschillende bijlagen – met uw Kamer en geef ik een nadere toelichting op de inhoud van deze regeling en de totstandkoming ervan. Tevens deel ik gevoegd bij deze brief de eerste Uitvoeringsrapportage over 2023 met een beschrijving van de voortgang en de Uitvoeringsagenda's met afspraken voor het tweede kwartaal van 2023.

Voorgeschiedenis

Zoals bekend heeft de coronapandemie voor de Landen ernstige financieel-economische en sociale gevolgen gehad. Hierdoor werd duidelijk dat hun economische weerbaarheid en bestuurskracht versterkt moesten worden. Eind 2020 is hiertoe met ieder van de Landen een pakket aan hervormingen overeengekomen: de Landspakketten. Daarbij werd de afspraak gemaakt dat Nederland via het Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO), ondersteuning zou bieden bij en toezicht zou houden op de uitvoering van deze hervormingen. Deze werkwijze zou worden vastgelegd in een consensusrijkswet. Na uitgebreide gesprekken over de exacte inhoud van deze wet, is uit naam van de

vier landen op 9 februari 2021 gezamenlijk een voorstel hiertoe bij uw Kamer ingediend en naar de Staten van de Landen toegezonden.

Het verslag dat uw Kamer bij dit voorstel uitbracht is kritisch. Hoewel er steun te lezen is voor het achterliggende doel van het wetsvoorstel, worden door verschillende fracties kritische noten geplaatst. Dat geldt ook voor de verslagen van de Staten van de Landen. Zoals ik reeds eerder heb toegelicht¹, hebben de Minister-Presidenten en ik op basis van deze verslagen dan ook geconstateerd dat het draagvlak voor dit wetsvoorstel beperkt is, met name in de Landen, en dat het voorstel hierdoor de benodigde consensus ontbeert. Dit was aanleiding voor ons om gezamenlijk nog eens kritisch te kijken naar dit voorstel en mogelijke alternatieven te verkennen. Het doel van het wetsvoorstel, namelijk het doorvoeren van hervormingen ter versterking van de economische weerbaarheid van de Landen, stond daarbij centraal. In onze gesprekken hierover constateerden de Minister-Presidenten en ik dat wij alle vier tevreden zijn met de wijze waarop sinds eind 2020 in gezamenlijkheid aan dat doel wordt gewerkt. Zo kwamen wij tot het besluit om die werkwijze, waarbij Nederland de hervormingen ondersteunt via een werkorganisatie die direct onder mijn ministerie ressorteert, voort te zetten. Dit betekent dat er geen apart bestuursorgaan COHO zal worden opgericht. De noodzaak om een consensusrijkswet vast te stellen is daarmee komen te vervallen. Voor dit juridische instrument was immers primair gekozen vanwege de beoogde oprichting van dit zelfstandige bestuursorgaan. In plaats daarvan is besloten om de afspraken te codificeren in een vormvrije onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

Nadat de Landen in september 2022 een eerste voorstel hebben gedaan voor de inhoud van zo'n onderlinge regeling, bereikten wij in januari jl. een hoofdlijnenakkoord over een aantal belangrijke aanpassingen aan dit concept. De afgelopen weken is vervolgens door de vier landen intensief gewerkt aan de onderlinge regeling – inclusief toelichting en drie bilaterale werkwijzereglementen – zoals die vandaag door mijzelf en door de drie Minister-Presidenten is ondertekend. Het resultaat is een regeling die in gezamenlijkheid en op basis van gelijkwaardigheid tot stand is gekomen en die daardoor kan rekenen op draagvlak van alle vier de regeringen. Een mooi resultaat, en ik wil de landen dan ook bedanken voor de constructieve inspanning die hiertoe is geleverd.

Nu de onderlinge regeling is ondertekend, heb ik het proces tot intrekking van het voorstel van Rijkswet COHO in gang gezet. Uw Kamer wordt hierover zo spoedig mogelijk geïnformeerd.

Inhoud van de regeling

Met deze onderlinge regeling committeren de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zich voor meerdere jaren aan de uitvoering van de hervormingen in hun publieke sectoren, met als doel hun economische weerbaarheid en bestuurskracht te verhogen. Nederland committeert zich aan het bieden van ondersteuning daarbij door het beschikbaar stellen van mensen en middelen. Hiermee zetten we de samenwerking voort zoals die de afgelopen twee jaar heeft vorm gekregen. In de preambule van de regeling worden drie leidende beginselen voor de samenwerking vastgelegd, namelijk eigenaarschap, gelijkwaardigheid en gemeenschappelijkheid. Dit zijn beginselen waar Nederland, net als de andere drie landen, zeer aan hecht en die passen bij de werkwijze zoals die de afgelopen periode is ontstaan. Het eigenaarschap van de Landen is

¹ Kamerstuk 36 200 IV, nr. 46.

cruciaal om de hervormingen daadwerkelijk door te voeren en de resultaten hiervan duurzaam te bestendigen. Gelijkaardigheid en gemeenschappelijkheid zijn principes die uiting geven aan de verhoudingen binnen het Koninkrijk en die bovendien het eigenaarschap bevorderen.

De Landspakketten, zoals die eind 2020 met ieder land zijn overeengekomen, blijven de basis voor de samenwerking. Artikel 3 van de regeling biedt de mogelijkheid om de inhoud van deze pakketten te wijzigen, als Nederland en het betreffende land het eens zijn over de inhoud van de wijziging en nadat de Staten van het betreffende land hierin zijn gekend. Ter ondersteuning van de uitvoering van de Landspakketten blijft de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) binnen mijn ministerie bestaan. De TWO voert haar taak uit in gezamenlijkheid met de Uitvoeringsorganisaties, die in ieder van de Landen zijn ingesteld onder de Minister-Presidenten. Samen zijn zij belast met de ondersteuning, begeleiding en monitoring van de uitvoering van de hervormingen (artikel 4). De TWO heeft hiertoe tot en met 2027 jaarlijks ruim € 30 mln. beschikbaar. Circa € 6,5 mln. hiervan wordt besteed aan apparaatskosten, voor zowel het eigen personeel van de TWO als voor de inzet van experts van andere departementen. De resterende middelen kunnen worden aangewend voor de financiering van hervormingsprojecten of voor het beschikbaar stellen van aanvullende deskundigheid of uitvoeringscapaciteit (artikel 9).

De afgesproken werkwijze komt overeen met de manier waarop de afgelopen twee jaar is samengewerkt aan de hervormingen. Dat betekent dat uw Kamer, evenals de Eerste Kamer en de Staten van de Landen, in ieder geval tweemaal per jaar uitvoeringsagenda's en uitvoeringsrapportages zal blijven ontvangen. In de uitvoeringsagenda's worden de hervormingsprojecten, -programma's en -maatregelen opgenomen die in de komende periode worden voorbereid of uitgevoerd, onder vermelding van de te realiseren resultaten en daarbij behorende termijnen (artikel 5). Deze projecten, programma's of maatregelen kunnen vervolgens verder worden uitgewerkt in plannen van aanpak (artikel 6). De uitvoeringsrapportages bevatten een overzicht van de voortgang met betrekking tot de uitvoering van de geplande activiteiten (artikel 7). Om uiting te geven aan het eigenaarschap van de Landen, zullen de uitvoeringsrapportages – net als voor de uitvoeringsagenda's reeds de afgelopen twee jaar het geval was – door de TWO en de uitvoeringsorganisaties in gezamenlijkheid worden opgesteld. De exacte werkwijze hierbij is nader vastgelegd in drie bilaterale werkwijzereglementen, die als bijlage bij de onderlinge regeling zijn gevoegd.

Nu de uitvoeringsagenda's en -rapportages en gezamenlijk zullen worden vastgesteld, en plannen van aanpak instemming vergen van Nederland, betekent dit dat overeenstemming bereikt dient te worden over de inhoud ervan. Het is denkbaar dat dit niet altijd op alle punten zal lukken. Artikel 8 van de onderlinge regeling bepaalt dat in die gevallen een onafhankelijk bemiddelaar zal worden aangewezen.² De bemiddeling is erop gericht om alsnog overeenstemming te bereiken op het voorliggende punt. De bemiddelaar zal hiertoe een voorstel doen.

De onderlinge regeling is per vandaag in werking getreden en geldt in principe voor vier jaar, dus tot en met 3 april 2027. Na die datum is er de

² Een onafhankelijk bemiddelaar zal conform art. 8, eerste lid, tevens worden aangewezen indien geen overeenstemming bereikt wordt over de aan te wijzen voorzitter voor de evaluatiecommissie (artikel 10, tweede lid, onder a) of over afspraken omtrent de realisering van de projecten die niet zijn afgerond voor het vervallen van de regeling maar die wel financieel zijn ondersteund door Nederland (artikel 11, vijfde lid).

mogelijkheid van verlenging met telkens maximaal twee jaar (artikel 11). Er is voorzien in een evaluatie na drie jaar (artikel 10).

Rechtsbeschermingsprotocol

In de onderlinge regeling is opgenomen dat de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing is op de verstrekking van financiering door Nederland voor hervormingsprojecten en maatregelen (artikel 9 lid 3). Deze keuze is een bestendinging van de bestaande praktijk van de afgelopen jaren rond de publiekrechtelijke financiering van projecten door Nederland in de Landen. Gevolg van deze keuze is dat Caribische bestuursorganen die als belanghebbende kunnen worden aangemerkt bij een financieringsbesluit, terecht kunnen bij de Nederlandse bestuursrechter wanneer er een geschil ontstaat over zulke besluitvorming. Gelet op de bijzondere rechtsbetrekking waarvan sprake is, valt niet op voorhand met honderd procent zekerheid te stellen dat de bestuursrechter zich ook bevoegd zal achten kennis te nemen van zo'n geschil. Juridische precedënten ter zake zijn niet voorhanden. Om te voorkomen dat zich rond een concreet geschil een hiaat in de rechtsbescherming kan voordoen, hebben de regeringen een protocol opgesteld. In dit protocol zijn de regeringen overeengekomen dat zij in een dergelijke situatie de onderlinge regeling zodanig zullen aanpassen, dat alsnog wordt voorzien in de mogelijkheid van rechtsbescherming voor de Caribische landen. Dit protocol is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Voortgang uitvoering

Bij deze brief zijn tevens de eerste uitvoeringsrapportage over 2023 en de uitvoeringsagenda's met afspraken voor het 2^e kwartaal van 2023 gevoegd. Dit zijn de laatste agenda's en rapportage die onder het oude regime, dus vóór inwerkingtreding van de onderlinge regeling, zijn opgesteld. Zoals hiervoor toegelicht, wordt de systematiek van uitvoeringsagenda's en uitvoeringsrapportages de komende vier jaar voortgezet, maar zal de uitvoeringsrapportage voortaan – evenals de uitvoeringsagenda's – in gezamenlijkheid worden opgesteld.

Zoals blijkt uit de opeenvolgende uitvoeringsrapportages, zijn de afgelopen twee jaar in het kader van de uitvoering van de Landspakketten al mooie resultaten geboekt en belangrijke stappen gezet. Waardering heb ik bijvoorbeeld voor de daadkrachtige aanpak van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) op Curaçao om de noodzakelijke hervormingen in de arbeidsmarkt en sociale zekerheid vorm te geven. Dat geldt ook voor de manier waarop Aruba het gesprek is aangegaan met bonden en werkgevers over de modernisering van de arbeidsmarkt. Sint Maarten is op positieve en daadkrachtige manier aan de slag om de invoering van de General Health Insurance per 1 januari 2024 mogelijk te maken.

Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat veel hervormingen pas aan het begin staan. Enerzijds is dat begrijpelijk, want de opgave is groot en vaak complex en een zorgvuldige voorbereiding is daarom van groot belang. Anderzijds zie ik bij de uitvoering van de hervormingen een aantal aandachtspunten, die raken aan de leidende beginselen van de onderlinge regeling: eigenaarschap, gelijkwaardigheid en gemeenschappelijkheid. Deze beginselen zijn cruciaal voor een succesvolle samenwerking. Eerder in deze brief constateerde ik al dat de hervormingen zonder eigenaarschap van de eigen regeringen niet tot stand zullen komen. Eigenaarschap gaat daarbij voor mij niet alleen over het hebben van autonomie, maar ook over het daadwerkelijk nemen van je verantwoordelijkheid als regering voor de toekomst van het land en haar inwoners. Ook als dat

noopt tot moeilijke keuzes. Als ik terugkijk naar de uitvoering van de Landspakketten de afgelopen twee jaar, dan zie ik dat om zulke moeilijke besluitvorming helaas soms wordt heengelopen of dat deze wordt vooruitgeschoven. Tevens zie ik dat het beginsel van gemeenschappelijkheid in sommige gevallen onder druk komt te staan doordat niet alle relevante informatie over de hervormingen wordt gedeeld. In dit kader maak ik mij specifiek zorgen over de afhoudende houding vanuit Curaçao, zoals die steeds meer naar voren komt uit de uitvoeringsrapportages van het afgelopen jaar. De samenwerking verloopt hier op meerdere fronten stroef, zoals bijvoorbeeld tot uiting komt bij de hervorming van de online kansspelsector, waarover steeds minder informatie wordt gedeeld.

Ik zal de uitdagingen die ik zie bespreken met de Minister-Presidenten. Het is belangrijk dat we met elkaar de uitgangspunten van onze samenwerking goed vast blijven houden: daadkrachtig en in gezamenlijkheid zorgen voor verhoging van de economische weerbaarheid en bestuurskracht van de Landen. Ik zet mij hier vol voor in, en ik verwacht van de Landen dat zij dat ook zullen doen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen