

's-Gravenhage, 29 augustus 2008

De Staatssecretaris van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties,
mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Ons nummer: W04.08.0213/I/K

Betreft: Uw brief van 2 juni 2008

Bij Uw bovenvermelde brief hebt U een verzoek gedaan overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State.

Thans heeft afdeling I de beraadslagingen afgesloten en haar reactie op Uw verzoek vastgesteld. Mede namens de voorzitter van de afdeling doe ik U hierbij deze reactie toekomen.

De Raad adviseert de reactie op het verzoek van de staatssecretaris zo spoedig mogelijk openbaar te maken en daarbij de procedure te volgen van de bekendmaking van de voorlichting inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk (2006), dit temeer nu, naar ik aanneem, over het nader rapport overleg zal moeten plaatsvinden met de Nederlands-Antilliaanse regering.

Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State over mogelijkheden tot versnelling van het transitieproces naar de nieuwe staatkundige verhoudingen tussen Nederland, de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten.

1. Inleiding

De overgang naar de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk neemt meer tijd in beslag dan aanvankelijk werd gedacht. Naar aanleiding hiervan is besloten dat de Nederlandse en Nederlands-Antilliaanse regeringen gezamenlijk de Raad van State van het Koninkrijk om voorlichting zullen vragen over de wijze waarop tot een versnelling van het proces gekomen kan worden. Die versnelling, zo stelt de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in haar brief namens beide regeringen, is onder meer wenselijk omdat het land Nederlandse Antillen *de facto* steeds meer ontmanteld raakt.

Aan de Raad van State van het Koninkrijk zijn daarom twee vragen voorgelegd. De eerste vraag betreft de mogelijkheid voor bekorting van het overgangsproces, gericht op het halen van de streefdatum 1 januari 2010; de tweede vraag betreft de verkiezingen voor de Staten van de Nederlandse Antillen.

De eerste vraag van de Staatssecretaris heeft in de eerste plaats betrekking op mogelijkheden tot versnelling van de transitieproces. De afdeling gaat in dat verband eerst in op mogelijke oorzaken voor inmiddels ingetreden vertraging en op de ontwikkelingen sinds 2006 (paragraaf 2). Daarop volgt, in paragraaf 3, de beantwoording van de eerste vraag; in dat verband wordt afzonderlijk ingegaan op de positie van de Gouverneur (paragraaf 4). Daarna wordt de tweede vraag besproken (paragraaf 5). Tot slot komt de vraag aan de orde op welke wijze de Staatsregelingen van de nieuwe landen tot stand kunnen komen (paragraaf 6).

Waar in deze voorlichting wordt gesproken over “transitie”, wordt met dat begrip bedoeld op de formele overgang als zodanig naar de nieuwe staatkundige structuur, op de daarvoor overeengekomen datum. De term “transitieproces” verwijst naar het geheel van activiteiten in de periode waarin de transitie wordt voorbereid.¹

2. Context

2.1. Problemen bij de staatkundige herstructurering: enkele observaties

De staatkundige herstructurering is een gecompliceerd proces gebleken. Allereerst komt dat door de bestuurlijke, juridische en staatsrechtelijke complexiteit van de veranderingen. Anders dan in de periode van 1977 tot 1986, toen door de Koninkrijkspartners werd gewerkt aan de status aparte van Aruba, gaat het nu om meer dan het vormen van “slechts” een nieuw land. Naast de oprichting van twee nieuwe landen en de vorming van drie openbare lichamen, beoogt de nu in gang gezette herstructurering ook een bestaand land geheel te ontmantelen en tegelijkertijd te voorzien in een aantal aanpassingen op Koninkrijksniveau.

¹ Onderkend moet overigens worden dat na de datum van transitie nog de nodige activiteiten zullen moeten worden verricht om ervoor te zorgen dat de nieuwe structuur ten volle wordt geëffectueerd.

Het aantal betrokkenen bij het transitieproces blijkt dan ook groter dan oorspronkelijk gedacht, terwijl het aantal beschikbare deskundigen beperkt is. Steeds bestaat het gevaar dat de vele partijen elkaar zien als tegenspelers in een lastig onderhandelingsproces over verschillende posities en belangen, in plaats van als partners met een gemeenschappelijk belang en doel: het oplossen van maatschappelijke problemen en het bijdragen aan het welzijn van alle Koninkrijksburgers. Als de onderlinge informatie-uitwisseling mede daardoor stopt, kost onderlinge afstemming extra tijd. Dat geldt overigens niet alleen tussen maar ook binnen de landen van het Koninkrijk. Gebrek aan informatie over de voortgang en de te behalen resultaten is op alle eilanden een belangrijke klacht, zowel bij individuele burgers en non-gouvernementele organisaties als bij ondernemers. Dat versmalt het draagvlak voor de beoogde veranderingen.

Het voorbereidingsproces kan ook worden belemmerd als ambtelijke en politieke processen door elkaar lopen. In Nederland ligt een sterk accent op ambtelijke inbreng en posities, op de Nederlandse Antillen is sprake van een vaak sterke politisering. Deze twee verschillende belevingsniveaus passen slecht op elkaar. Het opbouwen en onderhouden van het noodzakelijke vertrouwen over en weer wordt ook belemmerd door het ontbreken van Koninkrijksorganen die als gemeenschappelijk worden ervaren, terwijl ook een geschillenregeling ontbreekt. Wederzijds vertrouwen is voorwaarde voor het doelgericht oplossen van maatschappelijke vraagstukken die in het transitieproces aan de orde zijn. De ernst van de problemen versterkt echter de neiging alles vast te leggen in regels met een sterke nadruk op controle en bestuur. Juridische vormgeving en controle en beheer dienen te worden ingezet als instrumenten om oplossingen te bereiken, zij zijn geen doel op zichzelf.

De herstructurering is ook ingewikkeld omdat het Koninkrijk een grote mate van verscheidenheid kent, zowel binnen de landen en eilanden als tussen de landen en eilanden onderling. Wat werkt op Bonaire hoeft dat niet te doen op Sint Maarten; wat op Curaçao mislukt, kan op Aruba een praktische oplossing blijken. Dat vormt een van de redenen voor de herstructurering. Maatwerk is nodig, maar dat kan alleen als de gemeenschappelijke (kwaliteits)eisen en spelregels duidelijk zijn.

Veel van de maatschappelijke vraagstukken op de eilanden van de Nederlandse Antillen hebben te maken met uitvoering en handhaving. Dergelijke uitvoeringsproblemen op microniveau worden zelden met nieuw macrobeleid opgelost. Desondanks wordt veelal de hoop vooral gericht op wetgeving en nieuw beleid. Maar hoe effectief zal een nieuwe en uitgebreide leerplichtregeling zijn als de reeds bestaande landsverordening feitelijk niet wordt gehandhaafd?

In de Koninkrijksrelaties wordt overigens veel nadruk gelegd op zaken die niet voldoende functioneren. Echter, dat wat wel functioneert wordt soms te zeer uit het oog verloren. Een aantal instituties heeft zichzelf ook de afgelopen periode bewezen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Gouverneur, de Raad van Advies, het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de Bank Nederlandse Antillen en de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

In de gegroeide samenwerkingspraktijk spelen Caribische bestuurders en Nederlandse ambtenaren een beleidsbepalende hoofdrol, terwijl consultants veel van het feitelijke

werk doen, beginnend met het formuleren van programma's en eindigend met de evaluatie. Niet valt uit te sluiten dat aldus uitgevoerde programma's en projecten bijdragen aan de oplossing van bepaalde maatschappelijke vraagstukken. De vraag is echter of van directe samenwerking van collega-professionals, zoals schoolhoofden, huisartsen of politiemensen op straat, uiteindelijk niet een duurzamer effect mag worden verwacht. Alleen daardoor ook kan een blijvend en Koninkrijksbreed netwerk van vakgenoten ontstaan.²

Als inzicht bestaat in deze mogelijke belemmeringen voor een doelgerichte samenwerking kunnen de oorzaken daarvan worden weggenomen. Daarbij kunnen de eerdere adviezen van de Raad, waaronder de voorlichting van 18 september 2006,³ wellicht behulpzaam zijn.

2.2. Ontwikkelingen sinds 2006

Sinds het uitbrengen van de voorlichting medio 2006 is er het nodige gebeurd. De Nederlandse regering heeft in goed overleg met de Caribische partners een groot aantal aanbevelingen van de Raad inzake de herstructurering van de BES-eilanden overgenomen.⁴ De regering benadrukte dat een positie van die eilanden binnen het Nederlandse staatsbestel niet zonder meer betekent dat het Nederlandse voorzieningenniveau – met name wordt het niveau van de sociale zekerheid genoemd – ook onverkort voor alle Caribische landen en eilanden van het Koninkrijk gaat gelden. Dit zou immers kunnen leiden tot regionale economische isolatie van deze eilanden, en tot migratie naar deze (ei)landen vanuit het Caribische gebied.

Op 11 oktober 2006 bereikten Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, in aanwezigheid van vertegenwoordigers van de landsregering van de Nederlandse Antillen, een bestuurlijk akkoord over de staatsrechtelijke positie en de interne staatkundige structuur van de drie eilanden, de rechtshandhaving, de overheidsfinanciën, het transitieproces en de periode tot aan de transitie.⁵

Optimisme over een snelle herstructurering werd eind 2006 ongetwijfeld verder gevoed door afspraken, neergelegd in de zogenoemde Slotverklaring over de toekomstige staatkundige posities van Curaçao en Sint Maarten.⁶ Enkele weken later verwierp de meerderheid van de eilandsraad van Curaçao echter de gemaakte afspraken.

De afspraken uit beide slotverklaringen zijn vervolgens voor alle betrokken entiteiten minus Curaçao nader uitgewerkt en op onderdelen aangevuld in een overgangsakkoord, dat 12 februari 2007 op Sint Maarten is ondertekend. In het overgangsakkoord werd 15 december 2008 genoemd als gemeenschappelijke

² Het is opmerkelijk dat voor programma's en projecten steeds meer prestatie-indicatoren worden gemeten, maar dat niet wordt bijgehouden hoeveel van de samenwerkingsgelden uit Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting feitelijk worden besteed aan apparaats- en beheerkosten ('overhead'), hoeveel wordt uitgekeerd aan (Nederlandse) adviesbureaus en welke ontwikkelingen zich daarbij hebben voorgedaan.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV en 30 461, nr. 3.

⁴ Zie de brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 29 september 2006 (Kamerstukken 2006/07, 30 800 IV, nr. 4).

⁵ Slotverklaring van de miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006 (onder meer te vinden via <http://www.minbzk.nl>).

⁶ Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten (onder meer te vinden via www.minbzk.nl).

streefdatum voor de inwerkingtreding van de nieuwe structuur. Een eerdere streefdatum (1 juli 2007) werd daarmee losgelaten.

Op 7 juli 2007 – drie maanden na de eilandsraadverkiezingen – besloot de eilandsraad van het eilandgebied Curaçao alsnog (niettegenstaande aanhoudende vragen en bedenkingen) akkoord te gaan met het Slotakkoord van 2 november 2006.

In de Voortgangsrapportage staatkundig proces Nederlandse Antillen van 27 maart 2008 wordt uiteengezet dat er op vele dossiers vertraging is opgelopen, en dat de datum 15 december 2008 onhaalbaar is geworden.⁷

Het geheel overziend acht de afdeling wederzijds vertrouwen en concentratie op concrete oplossing van problemen randvoorwaarden voor het welslagen van de hierna te bespreken voorstellen.

3. Versnelling van het proces

De eerste vraag die aan de afdeling is voorgelegd, betreft de mogelijkheden en het juridisch instrumentarium om ervoor te zorgen dat de doorlooptijd van het proces tot het moment van overgang bekort wordt, tot uiterlijk 1 januari 2010. Gevraagd werd om deze mogelijkheden te onderzoeken met inachtneming van parlementaire betrokkenheid en het bestaande staatsrechtelijk kader. Dat laatste betekent dat de vraag of de overgang eventueel versneld zou kunnen worden door het opnemen van overgangsbepalingen bij de voor de transitie noodzakelijke wijziging van het Statuut buiten de gevraagde voorlichting valt.

Het staatsrechtelijke kader bestaat uit het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwet⁸, de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba, en de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen (Staatsregeling). Het transitieproces voltrekt zich langs twee sporen:

- bij de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten gaat het om een horizontale overdracht van de taken en bevoegdheden van het land Nederlandse Antillen aan de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten;
- bij de nieuwe openbare lichamen (de BES-eilanden) zal het uiteindelijke transitieproces in hoofdzaak neerkomen op overdracht van de taken en bevoegdheden van het land Nederlandse Antillen aan organen van het land Nederland.⁹

Hierna zal de afdeling ingaan op mogelijkheden om, door overdracht van bevoegdheden van het land Nederlandse Antillen aan de eilandgebieden – en daarmee aan de toekomstige landen – Curaçao en Sint Maarten, te komen tot versnelling van het transitieproces, gericht op het halen van de datum van 1 januari 2010.

Alvorens dat te doen, merkt de afdeling op dat een essentiële voorwaarde voor het overdragen van bevoegdheden is dat het orgaan waaraan bevoegdheden worden

⁷ Bij brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 31 maart 2008 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2007/2008, 31 200 IV, nr. 35.

⁸ De Grondwet regelt het koningschap, de in het Statuut genoemde organen van het Koninkrijk en de uitoefening van de koninklijke en wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk voor zover het Statuut daarin niet voorziet (artikel 5, eerste lid, van het Statuut), en bevat daarnaast regels die betrekking hebben op Koninkrijksaangelegenheden, zoals de totstandkoming en goedkeuring van verdragen, en de verdediging.

⁹ Parallel aan de onderhavige voorlichting brengt de afdeling ook voorlichting uit aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over mogelijkheden voor gefaseerde herstructurering van de BES-eilanden (no.W04.08.0175/I).

overgedragen, voldoende is toegerust om die bevoegdheden op adequate wijze uit te oefenen. Zolang niet aan deze voorwaarde is voldaan, is het niet verantwoord de bevoegdheid over te dragen.

Voorts is belangrijk dat terughoudendheid wordt betracht bij het in detail uitwerken van nieuwe regels. In Nederland wordt de hoge regeldichtheid en rechtsverfijning al langere tijd als een probleem ervaren; bij het tot stand brengen van nieuwe regels voor de nieuwe landen bestaat de kans datzelfde probleem te voorkomen. De beperkte tijd die beschikbaar is zou daarom niet (alleen) als probleem moeten worden ervaren, maar ook als inspiratie kunnen dienen om zich te concentreren op dat wat echt nodig is.

a. Decentralisatie

Het is mogelijk om formeel vooruit te lopen en in te spelen op de nieuwe staatkundige situatie voor Curaçao en Sint Maarten indien het land Nederlandse Antillen al voor de datum van de formele transitie bevoegdheden overdraagt aan beide eilanden: *decentralisatie*. Aldus hebben beide eilanden, op het moment waarop zij vervolgens tot land worden verheven, intussen al enige tijd een aantal van de bevoegdheden die hun als land toekomen, en hebben zij daar al enige tijd ervaring mee kunnen opdoen.

In deze voorlichting gaat de afdeling onder meer in op de mogelijkheden die de Staatsregeling Nederlandse Antillen biedt om door decentralisatie bevoegdheden over te dragen van het land Nederlandse Antillen naar de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten. Decentralisatie is, zoals hierna zal blijken, een bruikbaar instrument voor een versnelde overgang van bevoegdheden naar de beide eilandgebieden, omdat de transitie ertoe leidt dat het land Nederlandse Antillen wordt opgeheven, en er twee nieuwe landen ontstaan. De afdeling acht het instrument van decentralisatie daarentegen niet goed bruikbaar voor de BES-eilanden, omdat de transitie daar in hoofdzaak bestaat uit de overgang van bevoegdheden van het ene land – de Nederlandse Antillen – naar het andere – Nederland – terwijl de desbetreffende eilandgebieden gebiedscorporaties waren en blijven binnen het desbetreffende land.

Artikel 41, eerste lid, van het Statuut bepaalt dat de landen van het Koninkrijk hun eigen aangelegenheden zelfstandig behartigen. Ingevolge artikel 42, eerste lid, is de staatsinrichting van de Nederlandse Antillen geregeld in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen.

De Staatsregeling kent twee vormen van decentralisatie:

- autonomie: aan de eilandgebieden kan zelfstandigheid worden verleend ten aanzien van de verzorging van eigen aangelegenheden (artikel 88 van de Staatsregeling);
- medebewind: een landverordening of landsbesluit houdende algemene maatregelen kan van de organen van het eilandgebied vorderen dat zij medewerking verlenen aan de uitvoering daarvan (artikel 91, zevende lid, van de Staatsregeling).¹⁰

¹⁰ Artikel 91, zevende lid, van de Staatsregeling is ontleend aan de artikelen 144 en 153, derde lid, van de Grondwet naar de tekst van 1972, inhoudelijk overgenomen in artikel 124, tweede lid, van de Grondwet naar de tekst van 1983.

De regeling van *autonomie* wordt, zo bepaalt de Staatsregeling, nader geregeld in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA). De ERNA wordt gewijzigd bij landsverordening, volgens een verzwaarde procedure.¹¹

De ERNA geeft in artikel 1 als uitgangspunt dat de eilandgebieden zelfstandig zijn ten aanzien van de verzorging van eigen aangelegenheden, met uitzondering van de in de artikelen 2 en 2a ERNA opgesomde onderwerpen. In artikel V, een overgangsbepaling bij artikel 1 ERNA, is bepaald dat bij of krachtens landsverordening het tijdstip wordt bepaald waarop de in artikel 1 bedoelde onderwerpen aan de eilandgebieden ook daadwerkelijk worden overgedragen. Dat is nog niet voor alle onderwerpen gebeurd.¹² Om versnelde overdracht van de onder artikel 1 vallende, maar nog niet overgedragen, bevoegdheden mogelijk te maken zou een landsverordening tot stand kunnen worden gebracht die in die overdracht voorziet; eventueel zou kunnen worden voorzien in delegatie (overdracht bij landsbesluit houdende algemene maatregelen), als daarmee tijd kan worden gewonnen.

Decentralisatie van de in de artikelen 2 en 2a genoemde onderwerpen is eveneens mogelijk; daarbij gelden niet de aanvullende procedurele eisen, zoals neergelegd in artikel 88, eerste lid. Landsbevoegdheden kunnen dus worden overgedragen aan de eilanden door het tot stand brengen van een landsverordening die strekt tot wijziging van artikel 2 en/of 2a ERNA. Dit is een bruikbaar instrument.

De regeling van *medebewind* verdient geen aanbeveling. Immers, het streven is om het transitieproces te versnellen door overheidstaken volledig over te dragen. Medebewind houdt echter in dat een bestuurstaak door het landbestuur en het eilandsbestuur gezamenlijk wordt uitgevoerd.

Er zijn overigens ook overheidstaken die niet in aanmerking komen voor decentralisatie of feitelijke overdracht. De afdeling noemt hier:

- Het hoger toezicht, geregeld in de artikelen 98 tot en met 104 ERNA. Dit onderwerp leent zich naar zijn aard niet voor decentralisatie.
- Bevoegdheden van het land Nederlandse Antillen die in het Statuut worden toegekend. Deze bevoegdheden kunnen niet vooruitlopend op de definitieve transitie worden aangepast. Het gaat hier vooral om bevoegdheden bij de totstandkoming van rijksregelingen en verdragen.

In de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006, is afgesproken dat de rechterlijke organisatie in het Caribisch deel van het Koninkrijk en daarmee samenhangende onderwerpen op het gebied van de rechtspleging bij consensusrijkswet zullen worden geregeld. Decentralisatie voor die onderwerpen is reeds om die reden niet aan de orde.

b. Tijdelijke overdracht van bepaalde bevoegdheden aan Koninkrijksorganen

De opheffing van het land Nederlandse Antillen en de oprichting van de landen Curaçao en Sint Maarten zijn gelijktijdig voorzien. Het is van belang dat deze drie handelingen op hetzelfde moment plaatsvinden, al is het maar omdat het weinig praktisch is het land Nederlandse Antillen te laten voortbestaan als dat nog maar uit één eiland bestaat.

¹¹ De aanvullende procedurele eisen houden in dat de landsverordening moet worden aanvaard met twee derde van het wettelijk aantal leden van de Staten, en dat de Koninkrijksregering moet instemmen met de wijziging.

¹² Artikel V, eerste lid, ERNA. A.B. van Rijn, *Staatsrecht van de Nederlandse Antillen*, Deventer 1999, bladzijde 203.

Gelet op het belang van voortvarendheid is de afdeling van oordeel dat met de formele oprichting van de nieuwe landen en de opheffing van het land Nederlandse Antillen niet gewacht zal behoeven te worden tot de voorwaarden zijn vervuld om alle bevoegdheden aan beide nieuwe landen over te dragen. Wel zou het streven erop gericht moeten zijn dat op 1 januari 2010 althans het grootste deel van de bevoegdheden zal zijn overgedragen, en daarmee het bestuurlijk zwaartepunt definitief is verschoven.

De nog resterende bevoegdheden van het land Nederlandse Antillen die nog niet aan beide landen zijn overgedragen, omdat de bestuurlijke situatie op Curaçao en/of Sint Maarten daaraan tot dan toe in de weg heeft gestaan, zouden tijdelijk kunnen worden opgedragen aan de Gouverneur als orgaan van het Koninkrijk, of aan een ander Koninkrijksorgaan dat daarvoor in aanmerking komt. Zou zo'n aanpak niet worden gevolgd, dan kan dat tot gevolg hebben dat Curaçao en Sint Maarten pas (veel) later de status van land kunnen verkrijgen, met alle gevolgen voor het gehele transitieproces van dien.

De grondslag voor een dergelijke tijdelijke overdracht aan het Koninkrijk en opdracht aan de Gouverneur als Koninkrijksorgaan kan gevonden worden in artikel 52 of artikel 51 van het Statuut. Op grond van artikel 52 kan het land Nederlandse Antillen, met goedkeuring van de Koninkrijksregering, bij landsverordening bevoegdheden met betrekking tot landsaangelegenheden toekennen aan de Koninkrijksregering en aan de Gouverneur als orgaan van het Koninkrijk. Op grond van artikel 51 kan bij algemene maatregel van rijksbestuur een voorziening worden getroffen wanneer een orgaan in de Nederlandse Antillen niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het volgens het Koninkrijksrecht of het internationaal recht moet verrichten. Daarvan kan sprake zijn als een land niet langer zorg kan dragen voor de deugdelijkheid van bestuur, in de zin van artikel 43 van het Statuut. Dit betreft alle terreinen van wetgeving en bestuur op alle bestuursniveaus.¹³

Artikel 51 wordt doorgaans getypeerd als een uitzonderlijk remedium. Die typering staat naar het oordeel van de afdeling niet ter discussie; uit het feit dat artikel 51 tot dusverre nog nooit is gebruikt, blijkt wel de uitzonderlijke aard van deze bepaling. Artikel 51 wordt ook wel eens aangeduid als *taakverwaarlozingsbepaling*. De afdeling is van oordeel dat gebruik van deze term onjuist is, gelet op formulering en strekking van het artikel. De bepaling dient te worden onderscheiden van artikel 93 van de Staatsregeling van de Nederlands Antillen, waarin de term verwaarlozing wel voorkomt.¹⁴ De afdeling is van oordeel dat artikel 51 in de huidige omstandigheden moet worden gezien als taakwaarneming. Het gaat immers om de bijzondere situatie van overgang van het land Nederlandse Antillen naar een nieuwe staatkundige ordening. Spreken in termen van taakwaarneming impliceert, anders dan taakverwaarlozing, geen verwijtbaarheid jegens het desbetreffende bestuursorgaan voor het tekortschieten in het waarborgen van – in dit geval – de deugdelijkheid van bestuur.

¹³ C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, 2e druk, Deventer 2005, bladzijde 47.

¹⁴ Artikel 93 van de Staatsregeling van de Nederlands Antillen luidt: "Wanneer de regeling en het bestuur van de huishouding van een eilandgebied grovelijk worden verwaarloosd, kan een algemene maatregel van Rijksbestuur de wijze bepalen, waarop in het bestuur wordt voorzien."

Het transitieproces vraagt veel van alle betrokkenen, terwijl tegelijkertijd – zoals wordt geconstateerd in het verzoek om voorlichting – de landsdiensten *de facto* steeds meer ontmanteld raken. Dat kan ertoe leiden dat er een juridisch of bestuurlijk tekort ontstaat dat niet kon worden voorzien, of dat zichtbaar is dat een dergelijk tekort gaat ontstaan, terwijl dat, door de voortgang van het transitieproces, niet kan worden voorkomen. Ook kan, inherent aan datzelfde proces, de ambtelijke of bestuurlijke capaciteit geleidelijk aan steeds meer knelpunten gaan vertonen. In die omstandigheden zal feitelijk moeten worden geconstateerd dat het landsbestuur niet meer toekomt aan een behoorlijke uitoefening van zijn taak.

Gevolg van dergelijke ontwikkelingen kan zijn dat instituties in de Nederlandse Antillen de deugdelijkheid van bestuur niet langer kunnen waarborgen, zonder dat daarvoor iemand een verwijt kan worden gemaakt. Er is dan sprake van een uitzonderlijke situatie, maar dan één waarvan het einde is voorzien op het moment waarop de nieuwe vormen bestuurlijke instituties gereed en in staat zijn om hun verantwoordelijkheid voor de deugdelijkheid van bestuur op zich te nemen.

Onder normale omstandigheden zou de inzet van artikel 51 een afwijking betekenen van de reguliere bevoegdheidsverdeling, die eraan zou moeten bijdragen dat zo spoedig mogelijk kan worden teruggekeerd naar de *bestaande* orde. In de bijzondere omstandigheden van het transitieproces zal artikel 51 echter veeleer het karakter hebben van een hulpmiddel, dat is gericht op het bevorderen van een spoedige overgang naar de beoogde *nieuwe* structuur.

Het voorgaande betekent naar het oordeel van de afdeling dat de transitie kan leiden tot de situatie waarin, anders dan onder normale omstandigheden het geval zou zijn geweest, (ook) de tijdelijke inzet van het middel van artikel 51 in aanmerking zou moeten kunnen komen, mits er uitzicht bestaat dat de nieuwe landen de taak binnen afzienbare tijd zelf kunnen verrichten. Zoals gezegd gaat het dan om taakwaarneming.

De weg van artikel 52 lijkt de afdeling in de gegeven situatie minder begaanbaar. Deze weg veronderstelt namelijk het tot stand komen van landsverordeningen. Daarmee zal in de gegeven situatie al snel zo veel tijd zijn gemoeid dat daardoor de nagestreefde versnelling niet wordt bereikt.

De afdeling acht het overigens niet ondenkbeeldig dat er bevoegdheden zijn die na de transitie zonder bezwaar kunnen worden uitgeoefend door één van de nieuwe landen, maar (althans vooralsnog) niet door het andere land, omdat deze uitoefening in verband met de bestuurlijke capaciteit van dat land niet verantwoord is. Indien – zoals hiervoor voorgesteld – bevoegdheden voor de periode tot aan de transitie tijdelijk zijn ondergebracht bij bepaalde Koninkrijksorganen, zou deze tijdelijke regeling kunnen worden voortgezet na de transitie, voor de duur dat de deugdelijkheid van bestuur dit nodig maakt. De juridische grondslag daarvoor zou gecreëerd kunnen worden in het overgangsrecht bij de wijziging van het Statuut; zo'n overgangsregeling zou kunnen inhouden dat de vóór de transitie geldende regelingen tijdelijk hun rechtskracht behouden, totdat het bevoegde gezag deze regelingen vervallen verklaart.¹⁵ Met deze vorm van maatwerk zouden de voorwaarden kunnen worden geschapen om beide landen op 1 januari 2010 in aanmerking te laten komen voor de status van nieuw land, en zou verder uitstel daarvan kunnen worden voorkomen.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 28 van de Wet algemene regels herindeling.

4. Positie van de Gouverneur

In het voorgaande is (het ambt van) de Gouverneur al enkele keren ter sprake gekomen. De afdeling staat afzonderlijk stil bij de positie van de Gouverneur.

De Gouverneur heeft bij en in het transitieproces een spilfunctie. Hij belichaamt de continuïteit in een periode van verandering en vormt de schakel zowel tussen de verschillende overheidslagen (het eiland, landsniveau en het Koninkrijksniveau) als tussen de overheid en de maatschappij. Zijn positie als Koninkrijksorgaan zal nog in betekenis toenemen indien, zoals hiervoor aanbevolen, behartiging van de taken van het land Nederlandse Antillen die niet snel kunnen worden overgedragen aan de (toekomstige) nieuwe landen tijdelijk aan hem zou worden opgedragen.

De Gouverneur is in zijn hoedanigheid van Koninkrijksorgaan alleen verantwoording verschuldigd aan de Rijksministerraad; de Rijksministerraad is op zijn beurt verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal. De verantwoording ten opzichte van het land Nederlandse Antillen loopt via de Gevolmachtigde Minister, als lid van de Rijksministerraad, en via de Ministerraad van de Nederlandse Antillen, namens wie de Gevolmachtigde Minister handelt.

Al met al is de verantwoording van de Gouverneur als Koninkrijksorgaan ten opzichte van de Nederlandse Antillen indirect. Dit kan als een probleem worden ervaren vooral naarmate de Gouverneur in de loop van het transitieproces aan gewicht wint, terwijl de andere Antilliaanse organen geleidelijk meer op de achtergrond komen te staan.

De afdeling is zich daarvan bewust. Zij merkt echter op dat het hier gaat om een tijdelijke, uitzonderlijke situatie. Juist een slagvaardig optreden van de Gouverneur kan eraan bijdragen dat de transitieperiode in de tijd wordt beperkt, zodat des te sneller de nieuwe rechtstoestand kan intreden, waarin de normale verantwoording weer kan plaatsvinden.

De afdeling acht het niettemin van groot belang dat de Gouverneur de beperkingen in de democratische verantwoording – hoe onvermijdelijk ook – zoveel als mogelijk is compenseert. Hij zal daartoe intensief moeten samenwerken met de bestuurscolleges van Curaçao en Sint Maarten en met de beide eilandsraden, en daarnaast ook goed contact moeten onderhouden met maatschappelijke organisaties op deze eilanden.

Naar de mate waarin de gouverneur – naast zijn huidige taken – tijdelijk ook zou worden belast met taken en verantwoordelijkheden in verband met het overgangsproces, zijn toereikende personele ondersteuning en passende voorzieningen conditio sine qua non.

5. Verkiezingen van de Staten van de Nederlandse Antillen

De tweede vraag van de staatssecretaris heeft betrekking op de verkiezingen voor de Staten van de Nederlandse Antillen, die regulier zullen plaatsvinden in januari 2010. Mochten er, zo vraagt zij, verkiezingen moeten plaatsvinden op het moment dat de opbouw van de nieuwe entiteiten en de ontmanteling van het land zich in een vergevorderd stadium bevinden, welk instrumentarium kan dan worden gebruikt, met inachtneming van de democratische legitimiteit, om te zorgen dat de afwikkeling van het proces van staatkundige verandering zorgvuldig en bijtijds verzekerd kan worden?

Naar het oordeel van de afdeling moet voor alle betrokken partijen het belang voorop staan de datum van 1 januari 2010 te halen, zodat niet opnieuw uitstel nodig is. Gelet op de periode die nu nog beschikbaar is – ruim 16 maanden – vereist dit een strak tijdschema, en de wil om in goede afstemming datgene te doen wat nodig is. Zeker nu de ontmanteling van het land Nederlandse Antillen feitelijk al enige tijd gaande is, zou verdere vertraging grote risico's inhouden voor de kwaliteit van bestuur op de eilanden, en voor het transitieproces als zodanig.

Als de hiervoor bedoelde inspanningen het beoogde resultaat hebben, betekent dit dat de verkiezingen voor de Staten van de Nederlandse Antillen in hoge mate een theoretisch vraagstuk zijn geworden. Immers, het land zal dan in januari 2010 in ieder geval *de facto* niet meer bestaan, en tijdig voordien zullen al verkiezingen moeten zijn gehouden voor de vertegenwoordigende lichamen van beide nieuwe landen. Daarbij komt dat in 2006 is afgesproken dat er op Koninkrijksniveau een wettelijke voorziening zal moeten worden getroffen om de nieuwe entiteiten met de wijzigingen van het Statuut in te laten stemmen en ook overigens in staat te stellen regelingen te treffen. De afdeling acht de vraag naar uitstel van de verkiezingen daarom nu niet aan de orde.

6. Totstandkoming nieuwe Staatsregelingen

Ten slotte is aandacht van belang voor de vraag hoe de Staatsregelingen van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten tot stand kunnen worden gebracht. De Staatsregelingen van de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen worden gewijzigd bij landsverordening. Deze landsverordening kan in de Staten alleen worden aangenomen met twee derde van de uitgebrachte stemmen.¹⁶ Heeft de wijziging betrekking op de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de bevoegdheden van de Gouverneur, de bevoegdheden van de vertegenwoordigende lichamen van de landen of de rechtspraak, dan wordt vooraf het gevoelen van de regering van het Koninkrijk ingewonnen. De wijziging treedt niet in werking dan nadat de regering van het Koninkrijk met de wijziging heeft ingestemd.¹⁷

De Staatsregelingen voor de nieuwe landen kunnen volgens dezelfde procedure worden vastgesteld. Het nadeel daarvan is echter dat met deze procedure de nodige tijd gemoeid zal zijn: eerst moeten, door wijziging van het Statuut, de nieuwe landen worden opgericht en de Staten worden gekozen, pas daarna kunnen zij de Staatsregeling in procedure brengen.

Bij de statuswijziging van Aruba is een andere procedure gevolgd: bij rijkswet¹⁸ werd bepaald dat de eilandsraad van het eiland Aruba met twee derde meerderheid een ontwerp-Staatsregeling zou vaststellen, mits vooraf het gevoelen van de Koninkrijksregering daarover zou worden ingewonnen en de Koninkrijksregering kon instemmen met het door de eilandsraad aanvaarde ontwerp. Deze ontwerp-Staatsregeling verkreeg op het tijdstip waarop Aruba de status van land kreeg, de hoedanigheid van Staatsregeling van Aruba. Met deze procedure werd het mogelijk om al in een vroeg stadium de tekst van de nieuwe Staatsregeling vast te stellen. Daarmee werd een procedureel vereiste gesteld dat niet als zodanig in het Statuut is geregeld:

¹⁶ Artikel 42, tweede lid, van het Statuut; artikel 149 van de Staatsregeling.

¹⁷ Artikel 44 van het Statuut.

¹⁸ Rijkswet van 20 juni 1985, houdende vaststelling van enige overgangsbepalingen in verband met het verkrijgen van de hoedanigheid van land in het Koninkrijk door Aruba, *Stb.* 370.

een land dat formeel nog niet bestaat kan niet betrokken worden in een wetgevingsprocedure. Echter, materieel werd juist in hoge mate voldaan aan de vereisten van het Statuut: de eilandsraad van Aruba mocht representatief worden geacht voor de bevolking van Aruba.

De afdeling adviseert de destijds voor Aruba gevolgde procedure ook nu toe te passen.