

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. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 maart 2009 en het nader rapport d.d. 18 mei 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 4 februari 2009, no. 09.000234, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende invoering van de regelgeving met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel voor een Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Invoeringswet BES) beoogt algemene regels te geven over het recht dat van toepassing wordt in de openbare lichamen. Daarnaast bevat het wetsvoorstel het algemeen overgangsrecht en het staatsnoodrecht voor de BES. Verder is in het wetsvoorstel voor een aantal terreinen een delegatiegrondslag opgenomen. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over delegatiegrondslagen, regeling van de toepasselijkheid van de Nederlandse regelgeving, het toepasselijk bestuurs(proces)recht, het staatsnoodrecht en het overgangsrecht. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 februari 2009, no. 09.000234, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 maart 2009, nr. WO4.08.0522/I, bied ik U hierbij aan. De Raad geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan nadat met het advies rekening zal zijn gehouden.

De opmerkingen van de Raad van State worden in het navolgende besproken. Daarbij worden de volgorde en nummering van het advies van de Raad aangehouden.

*1. Regeling toepasselijkheid Nederlandse regelgeving  
In de Slotverklaring is vastgelegd dat in eerste instantie de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die voor de transitie op de eilanden van kracht, blijft gelden. Dat uitgangspunt is neergelegd in artikel 2, eerste lid, van de Invoeringswet BES. De omvorming van regelgeving vindt plaats door*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

*vermelding van de desbetreffende regelingen op de zogenoemde IBES-lijst, die als bijlage bij het wetsvoorstel is opgenomen.*

*Het is de Raad opgevallen dat op een aantal beleidsterreinen bestaande landsverordeningen niet worden omgevormd. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de landsverordeningen met betrekking tot het onderwijs en de sociale zekerheid. Volgens de toelichting kunnen aan het niet opnemen van een regeling op deze lijst beleidsmatige overwegingen ten grondslag liggen.<sup>1</sup>*

*De Raad adviseert in de toelichting in meer algemene zin uiteen te zetten welke beleidsmatige overwegingen ten grondslag liggen aan het al dan niet omzetten van landsverordeningen, en in het bijzonder van landsverordeningen die raken aan grondrechten dan wel aan andere rechten en aanspraken van burgers. Daarbij dient tevens te worden aangegeven of en in hoeverre het niet omzetten van de specifiek genoemde categorie landsverordeningen in overeenstemming is met de Slotverklaring.*

#### 1. Regeling toepasselijkheid Nederlandse regelgeving

Naar aanleiding van het advies van de Raad is het algemeen deel van de toelichting aangevuld met een passage over de beleidsmatige overwegingen inzake het al dan niet overnemen van Nederlands-Antilliaanse regelgeving. De opmerking van de Raad is bovendien aanleiding geweest de Leerplichtlandsverordening, de Landsverordening secundair beroepsonderwijs en educatie, de Landsverordening Sociale vormingsplicht, de Landsverordening funderend onderwijs, de Landsstudietoelagenregeling en de Landsverordening voortgezet onderwijs alsnog om te vormen in wetten. Deze koerswijziging doet recht aan de bezwaren van de Raad tegen de aanvankelijk gekozen route van het regelen van het onderwijs in de openbare lichamen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Zie daartoe ook de kabinetsreactie op paragraaf 2, onderdelen c en d.

Wat betreft de omzetting van de genoemde landsverordeningen op onderwijsterrein zij overigens opgemerkt dat het formuleren van de wetsteksten dermate tijdrovend is dat de desbetreffende in wetten omgezette landsverordeningen nog niet in het bij de Tweede Kamer in te dienen wetsvoorstel Aanpassingswet BES kunnen worden meegenomen, maar dat zij door middel van een nota van wijziging in dat wetsvoorstel zullen worden ingevoegd. In de Aanpassingswet BES zijn al wel daarvoor de nodige artikelen gereserveerd.

#### 2. Delegatiegrondslagen

*In hoofdstuk 6 is voor een aantal beleidsterreinen een delegatiegrondslag opgenomen voor onderwerpen waarvoor vooralsnog geen voornemens zijn om de «gewone» Nederlandse wetgeving op de BES in te voeren. Volgens de toelichting zijn uitgangspunten daarbij dat delegatie uitsluitend kan plaatsvinden indien de Grondwet zich hier niet tegen verzet, terwijl de delegatie in de delegerende regeling verder zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd moet worden.<sup>2</sup> Tegen de achtergrond van deze uitgangspunten merkt de Raad over een aantal van deze grondslagen het volgende op.*

*a. Het wetsvoorstel bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens over de bevolking in een geautomatiseerde basisadministratie in elk van de openbare lichamen en de daarbij in acht te nemen bescherming van de persoonlijke levenssfeer.<sup>3</sup>*

*De Raad wijst erop dat deze vorm van delegatie niet is toegestaan. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer alleen bij of krachtens de wet kunnen plaatsvinden. Meer in het bijzonder verlangen het tweede en derde lid van artikel 10 dat de wet regels stelt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens, en inzake het kennisnemen en verbeteren van persoonsgegevens. Delegatie van deze regels is wel toegestaan, maar mag niet ongeclausuleerd zijn; de wet zal de hoofdelementen van de regeling moeten bevatten.*

*De Raad adviseert de voorgestelde delegatiebepaling te vervangen door een regeling die de hoofdelementen van de geautomatiseerde basisadministratie bevat.*

<sup>1</sup> Paragraaf 4, onderdeel a, van de toelichting.

<sup>2</sup> Paragraaf 4, onderdeel c (delegatie) van het algemeen deel van de toelichting.

<sup>3</sup> Voorgesteld artikel 16.1, eerste lid.

b. Het wetsvoorstel voorziet erin dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent het aanbod van jeugdzorg in de openbare lichamen.<sup>1</sup> De Raad merkt op dat deze bepaling geen grondslag biedt om verplichtingen aan burgers op te leggen. Mocht daaraan wel behoefte bestaan, dan adviseert de Raad hiervoor in het wetsvoorstel een specifieke grondslag op te nemen.

c. Paragraaf 4 bevat een aantal delegatiegrondslagen, waarin het onder meer mogelijk wordt gemaakt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels en voorwaarden te stellen over de verschillende onderwijssoorten.<sup>2</sup> Uit de nadere aanduiding van onderwerpen blijkt dat die regels en voorwaarden feitelijk betrekking kunnen hebben op het hele terrein van de desbetreffende onderwijssoort.<sup>3</sup> Dat blijkt onder meer uit het feit dat in elk artikel uitdrukkelijk is opgenomen dat de regels en voorwaarden onder andere betrekking hebben op «onderwijs», wat immers het totale te regelen terrein omvat. Daarnaast is een delegatiegrondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het toezicht op het onderwijs in de openbare lichamen.<sup>4</sup>

De Raad merkt op dat de in deze paragraaf geregelde delegatie voor de verschillende onderwijssoorten niet strookt met artikel 23 van de Grondwet. Ingevolge artikel 23, tweede lid, van de Grondwet is het geven van onderwijs vrij, behoudens het wettelijk te regelen toezicht van de overheid. Voorts zijn op grond van die bepaling wettelijke bekwaamheids- en zedelijkheidseisen gesteld aan de leerkrachten. Het derde lid van artikel 23 van de Grondwet draagt de wetgever op het openbaar onderwijs te regelen, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging. Artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet bepaalt dat de eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, bij de wet worden geregeld, met inachtneming, voor zover het het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.

In dat licht dienen naar het oordeel van de Raad ten minste de hoofdelementen van het toezicht, het openbaar onderwijs, de deugdelijkheidseisen, de bekostigingsvoorwaarden, en de bekwaamheids- en zedelijkheidseisen bij wet te worden geregeld.<sup>5</sup> Deze wettelijke regels dienen tevens zodanig helder geformuleerd te zijn dat duidelijk is dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven (artikel 23, derde, vijfde en zesde lid, van de Grondwet). Alleen de nadere inhoudelijke uitwerking van deze eisen kan in een algemene maatregel van bestuur opgenomen worden, terwijl bij ministeriële regeling alleen sterk gebonden regelgeving mogelijk is.

De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen en de bepalingen inzake de verschillende onderwijssoorten en het toezicht op het onderwijs met inachtneming van het voorgaande nader uit te werken. Hieraan zou invulling kunnen worden gegeven door het verwijderen van de desbetreffende delegatiegrondslagen uit het wetsvoorstel. In plaats daarvan verdient het overweging voor de verschillende onderwijssoorten (delen van) de desbetreffende Nederlandse wetten ook op de drie eilanden van toepassing te verklaren, dan wel nieuwe wetten met betrekking tot de verschillende onderwijssoorten voor te bereiden die specifiek betrekking hebben op de drie eilanden.

d. In meer algemene zin wijst de Raad erop dat de in paragraaf 4 (Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) neergelegde delegatiegrondslagen met betrekking tot de verschillende onderwerpen erg ruim zijn en nauwelijks door een inhoudelijke normstelling worden begrensd. Zo wordt het bijvoorbeeld mogelijk gemaakt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de vaste prijs van boeken en muziekuutgaven in de openbare lichamen, zonder dat wordt aangegeven of daadwerkelijk een vaste boekenprijs zal worden ingevoerd.<sup>6</sup> Deze cruciale beslissing wordt gedelegeerd aan de Kroon, die daarenboven nog mag subdelegeren. Hetzelfde geldt voor de hoofdelementen rond de mediaregelgeving,<sup>7</sup> het cultuurbeleid,<sup>8</sup> en de leerplicht.<sup>9</sup>

Tot slot wijst de Raad nog op de delegatiegrondslag ten behoeve van experimenten in het onderwijs in de openbare lichamen.<sup>10</sup> Een belangrijk ijkpunt bij experimentele regelingen is dat het onderwerp waarop deze regeling betrekking kan hebben zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd. Dat klemt temeer in verband met de mogelijke spanning tussen de experimentele regeling en het rechtszekerheids- en/of gelijkheids-

<sup>1</sup> Voorgesteld artikel 16.2, eerste lid.

<sup>2</sup> Voorgestelde artikelen 18.4.1 (basisonderwijs), 18.4.2 (voortgezet onderwijs), 18.4.5 (beroepsonderwijs) en 18.4.6 (hoger onderwijs).

<sup>3</sup> De onderwerpen die genoemd worden bij het basisonderwijs (artikel 18.4.1) zijn bijvoorbeeld: bestuurlijke aangelegenheden, huisvesting, leerlingen, niet bekostigd onderwijs, onderwijs, ouders, personeel, planning en bekostiging, uitwisseling van gegevens en verantwoording.

<sup>4</sup> Voorgesteld artikel 18.4.10.

<sup>5</sup> Zie in dit verband ook het advies van de Raad over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van de zorgplicht voor goed onderwijs, waaronder begrepen het aanvullen van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de zorgplicht voor goed bestuur, waaronder begrepen de verbetering van het intern toezicht (Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr.4, punt 3).

<sup>6</sup> Voorgesteld artikel 18.4.18.

<sup>7</sup> Voorgesteld artikel 18.4.19.

<sup>8</sup> Voorgestelde artikelen 18.4.15 tot en met 18.4.17.

<sup>9</sup> Voorgesteld artikel 18.4.18.

<sup>10</sup> Voorgesteld artikel 18.4.11.

*beginsel. Daarbij is tevens van belang dat in de experimenteergrondslag het doel en de functie van eventuele experimenten wordt aangeduid en dat – indien noodzakelijk – duidelijk wordt vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet kan worden afgeweken.*

*De Raad adviseert in ieder geval met betrekking tot de genoemde onderwerpen de hoofdelementen op te nemen in een of meer wettelijke bepalingen en de te delegeren regelgevende bevoegdheid nader inhoudelijk te beperken.*

*e. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over – kort gezegd – het voorkomen en bestrijden van besmettelijke dierziektes, het vervoeren van dieren en dierlijke producten, het registreren en identificeren van dieren, het doden van dieren en het produceren van vlees.<sup>1</sup> De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wijst toezichthouders aan die toezien op de naleving van deze regels.<sup>2</sup> Toezichthouders zijn onder meer bevoegd woningen en tot woning bestemde gedeelten van vaartuigen binnen te treden zonder toestemming van de bewoner.<sup>3</sup>*

*De Raad merkt op dat artikel 12 van de Grondwet nadere regels verlangt die in acht moeten worden genomen bij het binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner. In beginsel moet de toezichthouder zich legitimeren en het doel van binnentreden mededelen; aan de bewoner moet een schriftelijk verslag van het binnentreden worden uitgereikt. De Algemene wet op het binnentreden stelt weliswaar regels ter uitvoering van artikel 12 van de Grondwet, maar die wet is niet van toepassing in de openbare lichamen.<sup>4</sup> De Raad adviseert te voorzien in de regels die worden verlangd door artikel 12 van de Grondwet, bijvoorbeeld door het van toepassing verklaren van de Algemene wet op het binnentreden.*

*f. Personen die rechtmatig woonachtig zijn in de openbare lichamen en niet kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan hebben recht op onderstand. Bij algemene maatregel van bestuur worden de voorwaarden voor dat recht vastgesteld; de onderstand en de daaraan te verbinden verplichtingen worden afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende, rekening houdend met het niveau van de noodzakelijke kosten van het bestaan ter plaatse.<sup>5</sup>*

*De Raad merkt op dat artikel 20, derde lid, van de Grondwet verlangt dat het recht op bijstand bij de wet wordt geregeld. Het wetsvoorstel noemt wel de hoofdelementen die bij de regeling van het recht op onderstand moeten worden meegenomen, maar regelt die niet. De Raad adviseert het voorstel aan te vullen.*

## 2. Delegatiegrondslagen

a. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de delegatiegrondslag voor de regeling van de verwerking van persoonsgegevens in een geautomatiseerde basisadministratie geschrapt en zal de Eilandsverordening basisadministratie persoonsgegevens van het eilandgebied Bonaire alsnog worden omgevormd tot een formele wet (Wet basisadministratie persoonsgegevens BES). Splitsing van de bestaande regeling in die zin dat de hoofdelementen in de wet worden opgenomen en de overige onderdelen in een algemene maatregel van bestuur, is niet wenselijk, omdat dat zou leiden tot een te versnipperde regeling.

De bijlage bij het wetsvoorstel is in dit verband aangepast. De noodzakelijke aanpassingen in verband met de omvorming van de eilandsverordening tot wet, zullen gelijktijdig met de aanpassingen van de tot wet om te zetten landsverordeningen op het gebied van onderwijs door middel van een nota van wijziging in de Aanpassingswet BES worden ingevoegd. In het in te dienen wetsvoorstel Aanpassingswet BES is daarvoor al wel een artikel gereserveerd.

b. Vooralsnog bestaat er geen behoefte aan de door de Raad voorgestelde mogelijkheid om een grondslag te creëren waardoor verplichtingen aan burgers op het terrein van de jeugdzorg kunnen worden opgelegd.

c. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet BES zoals aan de Raad is voorgelegd, was aangegeven dat het kabinet voor ogen stond op relatief snelle wijze te kunnen inspelen op noodzakelijke veranderingen in de onderwijs-situatie in de BES. Immers, de onderwijsinspectie heeft in het najaar van 2008 geconstateerd dat die situatie zeer zwak is en dus niet ongewijzigd kan blijven

<sup>1</sup> Voorgestelde artikelen 18.3.1 tot en met 18.3.4.

<sup>2</sup> Voorgesteld artikel 18.3.9.

<sup>3</sup> Voorgesteld artikel 18.3.10, eerste lid, aanhef en onderdeel e.

<sup>4</sup> Voorgesteld artikel 2, tweede lid.

<sup>5</sup> Voorgesteld artikel 18.5, eerste tot en met derde lid.

voortbestaan. Omdat het volledig uitwerken van de regelgeving zonder precies te weten wat er geregeld zou moeten worden om die situatie te verbeteren gelet op het strakke tijdpad voor het wetsvoorstel Aanpassingswet BES niet mogelijk was, was ervoor gekozen grondslagen voor regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in de Invoeringswet BES op te nemen. 's Raads advies om ten minste de hoofdelementen van het toezicht, het openbaar onderwijs, de deugdelijkheidseisen, de bekostigingsvoorwaarden en de bekwaamheids- en zedelijkheidseisen bij wet te regelen, leiden onzes inziens tot een versnipperde aanpak: regelgeving deels bij wet, deels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Daarom heeft een herbezinning plaatsgevonden, die ertoe heeft geleid dat nu is gekozen voor omzetting van de landsverordeningen op het terrein van het onderwijs. Deze omzetting zal overigens gepaard gaan met ingrijpende wijzigingen, in die zin dat de huidige Nederlandse onderwijswetten model zullen staan voor de wetten die in de openbare lichamen gaan gelden, waarbij uiteraard rekening zal worden gehouden met de 'eigenheid' van de openbare lichamen. Deze aanpak is gekozen in nauw overleg met betrokkenen op de drie eilanden. Zij heeft de instemming van de thans voor het onderwijs op de eilanden verantwoordelijke partijen. De artikelen 18.4.1 t/m 18.4.20, zoals opgenomen in de aan de Raad voorgelegde versie, zijn derhalve geschrapt.

d. In lijn met de in de paragrafen 1 en 2, onderdeel c, toegelichte wijzigingen in het wetsvoorstel is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad ook op de hier genoemde terreinen afgezien van delegatie naar de Kroon. Daarmee is tegemoetgekomen aan het bezwaar van de Raad wat betreft de ruime formulering van de delegatiegrondslagen.

e. Op basis van artikel 18.3.10, aanhef en onderdeel d, van het wetsvoorstel is het toezichthouders toegestaan om alle plaatsen, met uitzondering van woningen, zonder uitdrukkelijke toestemming van de bewoner te betreden. Deze uitzondering is ook van toepassing op tot woning bestemde gedeelten van vaartuigen. Artikel 12 van de Grondwet is niet van toepassing omdat de toezichthouders geen woningen mogen betreden zonder uitdrukkelijke toestemming van de bewoner.

f. Terecht merkt de Raad van State op dat in het wetsvoorstel de hoofdelementen zijn genoemd die bij de regeling van het recht op onderstand moeten worden meegenomen, maar dat het wetsvoorstel die niet regelt. Het kabinet heeft om meerdere redenen hiertoe besloten. Zo zijn deze hoofdelementen ook in de Wet werk en bijstand (en diens voorgangers) niet uitputtend geregeld, om daarmee ruimte te bieden aan de colleges van burgemeester en wethouders om in hun gemeente maatwerk te bieden. Bij de onderstand zal de uitwerking van de hoofdelementen gebeuren in een algemene maatregel van bestuur. Op deze wijze beoogt het kabinet, met betrokkenheid van de eilandbesturen, zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande situatie, waarin op géén van de BES-eilanden een schriftelijke regeling voor onderstand is vastgesteld, de uitvoeringspraktijk in vele opzichten verschilt van die in Nederland en er tussen de eilanden onderling aanmerkelijke verschillen bestaan in de praktijk van de onderstandsverlening. Vanuit deze aansluiting op de bestaande situatie kunnen de hoofdelementen vervolgens in een groeitraject zodanig worden uitgewerkt dat recht op onderstand en plichten ten aanzien van arbeid en inlichtingen in het juiste evenwicht komen, waarbij recht wordt gedaan aan de specifieke situatie op de BES-eilanden. Nadere uitwerking van de hoofdelementen in een algemene maatregel van bestuur biedt de benodigde flexibiliteit om invulling te geven aan hetgeen het kabinet beoogt.

Als gezegd zullen de eilandbesturen voorafgaand aan de transitie, en ook daarna, bij de uitwerking van de hoofdelementen worden betrokken. Hun kennis van en ervaring met de lokale situatie worden op deze wijze betrokken bij de beleidsvoorstellen en er wordt gelijktijdig draagvlak verworven op de eilanden. Indien ontwikkelingen in de praktijk daartoe aanleiding geven kan op termijn worden bezien of het wenselijk is de hoofdelementen met betrekking tot de onderstand alsnog bij wet te regelen.

Het belang van het opnoemen in dit wetsvoorstel van de hoofdelementen die moeten worden meegenomen bij de regeling van het recht op onderstand, alsmede inzichten die inmiddels verkregen zijn uit onderzoek op de BES-eilanden door een delegatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zijn voor het kabinet aanleiding tot een wijziging van dit wetsvoorstel. Deze wijziging voorziet er in dat aan de reeds genoemde hoofdelementen is toegevoegd dat de onderstand mede wordt afgestemd op het betoonde besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan.

### *3. Toepasselijk bestuurs(proces)recht*

*In het systeem van het wetsvoorstel is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing op besluiten en handelingen van bestuursorganen ter uitvoering van een in de bijlage genoemde regeling, tenzij bij die regeling anders wordt bepaald. De Wet administratieve rechtspraak BES (WarBES) zal in beginsel van toepassing zijn op besluiten van bestuursorganen die betrekking hebben op de BES, ook als het gaat om bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europese deel van Nederland. Voor besluiten op basis van oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelingen die op de BES van toepassing blijven wordt dit uitgangspunt in het wetsvoorstel zelf vastgelegd, zij het met de mogelijkheid dat in de bijzondere regeling een andere keus wordt gemaakt.<sup>1</sup> Voor besluiten ter uitvoering van «gewone» Nederlandse regelingen zal – zo stelt de toelichting – de toepasselijkheid van de WarBES in de specifieke wetgeving worden geregeld.<sup>2</sup>*

*a. De Raad constateert dat in het voorstel van Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) gekozen is voor een gemengd stelsel: daarin is de zetel van het bestuursorgaan bepalend voor de vraag of de WarBES of de Awb van toepassing is, terwijl enkele materiële regelingen in de Awb afzonderlijk van toepassing worden verklaard.<sup>3</sup> In zijn advies over de WolBES adviseert de Raad uitsluitend te kiezen voor bestuurs(proces)recht volgens de WarBES.*

*Het voorliggende wetsvoorstel maakt die keus in beginsel wel, maar laat de uitwerking deels over aan de bijzondere wetgeving. Verder zijn de in dit artikel neergelegde uitgangspunten beperkt tot besluiten (en handelingen) ter uitvoering van een in de bijlage genoemde regeling.*

*Naar het oordeel van de Raad komt het de duidelijkheid ten goede indien wordt gekozen voor een helder, eenduidig systeem, door in het voorliggende wetsvoorstel zonder voorbehoud de WarBES van toepassing te verklaren. Tevens acht de Raad het wenselijk de in dit artikel neergelegde uitgangspunten te laten gelden voor deze wet, voor de in de bijlage genoemde regelingen, voor de Nederlandse wetten die specifiek betrekking hebben op de drie eilanden, alsmede voor alle op genoemde wetten en regelingen gebaseerde uitvoeringsregelingen.*

*Gelet op het voorgaande adviseert de Raad de «tenzij-clausules» in artikel 3, eerste en tweede lid, te laten vervallen en het toepassingsbereik van de in genoemd artikel neergelegde uitgangspunten uit te breiden tot de hiervoor genoemde regelingen.*

*b. De WarBES wordt – waar het gaat om besluiten van bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europese deel van Nederland die strekken tot uitvoering van oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelingen – van overeenkomstige toepassing verklaard.<sup>4</sup> Volgens de toelichting is gekozen voor «van overeenkomstige toepassing», niet voor «van toepassing», omdat de WarBES alleen beschikkingen betreft. «Artikel 3 ziet op het ruimere begrip besluiten, zodat ook WarBES-beroep openstaat op besluiten van algemene strekking.»<sup>5</sup>*

*Het niet van toepassing verklaren van de Awb (ingevolge het voorgestelde artikel 3, eerste lid) heeft tot gevolg dat geen rechtsbescherming openstaat tegen besluiten van algemene strekking, niet zijnde algemeen verbindende voorschriften. Dat sluit overigens geheel aan bij het stelsel van de WarBes, waarin alleen tegen beschikkingen beroep openstaat. Daarom adviseert de Raad de WarBES in de hiervoor weergegeven situatie van toepassing te verklaren op beschikkingen en de toelichting op dit punt aan te passen.*

<sup>1</sup> Voorgesteld artikel 3.

<sup>2</sup> Toelichting, 7 (Algemene wet bestuursrecht).

<sup>3</sup> Zaak no. W04.08.0524/l, toelichting, 1.7.5 (De Algemene wet bestuursrecht/de Wet administratieve rechtspraak BES), voorgestelde artikelen 106, 140, 216, tweede lid, en 218.

<sup>4</sup> Voorgesteld artikel 3, tweede lid.

<sup>5</sup> Toelichting op artikel 3.

### 3. Toepasselijk bestuurs(proces)recht

a. Naar aanleiding van het advies van de Raad is artikel 3 van het wetsvoorstel inzake het in de openbare lichamen toepasselijke bestuursrecht gewijzigd. Voorop wordt daarbij gesteld dat het bij nader inzien niet nodig en wenselijk is in artikel 3 een regeling te treffen inzake het bestuursrecht dat van toepassing is op bestuursorganen met een zetel in de openbare lichamen. Uit het feit dat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing wordt verklaard in de openbare lichamen en de Wet administratieve rechtspraak BES is opgenomen op de bijlage bij dit wetsvoorstel, volgt reeds het op deze organen toepasselijk bestuursrecht. Het gewijzigde artikel 3 regelt om deze reden alleen het bestuursrecht dat van toepassing is op bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland. Uit de Algemene wet bestuursrecht volgt immers dat deze wet in principe ook van toepassing is als Nederlandse bestuursorganen handelen in de openbare lichamen. Indien hierin een andere lijn wordt gekozen, dient dit bij wet te worden geregeld.

Met de Raad is het kabinet bij nader inzien van oordeel dat het de duidelijkheid ten goede komt indien wordt gekozen voor een helder en eenduidig systeem van bestuursrecht door in voorliggend wetsvoorstel ook bij bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland in principe de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing te verklaren. Het algemene uitgangspunt dat de Algemene wet bestuursrecht ook niet van toepassing is als bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland handelen ten aanzien van (ingezetenen van) 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 echter van belang dat er een afzonderlijke Caribische rechtspleging zal blijven bestaan: de ingezetenen van de openbare lichamen zullen ter plaatse rechtsbescherming moeten hebben, ook indien het beschikkingen van de Rijksoverheid betreft of andere bestuursorganen in Nederland.

Gelet op het voorgaande bepaalt het gewijzigde artikel 3 van het wetsvoorstel – in overeenstemming met het advies van de Raad – in de eerste plaats dat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op besluiten en handelingen van bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europese deel van Nederland ter uitvoering van een wettelijke regeling die uitsluitend in de openbare lichamen van toepassing is. Het gaat hier zowel om oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelgeving, als 'nieuwe' Nederlandse regelgeving die uitsluitend in de openbare lichamen van toepassing is. In dat geval is de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing. Wat betreft het materieel bestuursrecht zal het ongeschreven in de jurisprudentie ontwikkelde bestuursrecht van toepassing blijven.

Daarnaast bevat het gewijzigde artikel 3 een regeling voor zogenaamde gemengde regelgeving. Dit betreft de regelgeving die zowel in Nederland als in de openbare lichamen van toepassing is. Het gaat hier zowel om regelgeving die expliciet mede van toepassing is verklaard in de openbare lichamen of waarin in de toepasselijkheid in de openbare lichamen is voorzien enerzijds (vgl. artikel 2, tweede lid, onder a en b, van het wetsvoorstel), als om regelgeving die extraterritoriale werking heeft en om die reden ook in de openbare lichamen van toepassing is anderzijds (vgl. artikel 2, tweede lid, onder c, van het wetsvoorstel). Met betrekking tot deze gemengde regelgeving bepaalt het gewijzigde artikel 3 dat de Algemene wet bestuursrecht evenmin van toepassing is op beschikkingen van bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland, als deze beschikkingen gericht zijn tot een natuurlijk persoon of rechtspersoon die ingezetenen is van, onderscheidenlijk gevestigd is in de openbare lichamen. Dit betreft net als bij specifieke op de openbare lichamen betrekking hebbende regelgeving zowel het materieel bestuursrecht als het bestuursprocesrecht. 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.

Een in artikel 3 opgenomen uitzondering op de hoofdregel dat de Algemene wet bestuursrecht (ook) niet van toepassing is als bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland handelen ten aanzien van (ingeze-

tenen) van de openbare lichamen betreft hoofdstuk 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht inzake het extern klachtrecht. Dit hangt samen met de bevoegdheid van de Nationale ombudsman indien bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland handelen ten aanzien van de BES. In dat geval geldt de regeling van het klachtrecht van de Algemene wet bestuursrecht onverkort.

Naar aanleiding van het gewijzigde uitgangspunt inzake de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht is in het gewijzigde artikel 3 voorts opgenomen een doorzendverplichting voor het geval een beroepschrift bij een onbevoegde administratieve rechter wordt ingediend.

Het advies van de Raad om de «tenzij-clausules» in artikel 3 te laten vervallen is eveneens overgenomen. De consequentie hiervan is dat alleen bij wet in formele zin kan worden afgeweken van het uitgangspunt dat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is in en ten aanzien van de openbare lichamen. Een voorbeeld van een wet waarin van dit uitgangspunt wordt afgeweken is het voorstel van Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Verwezen zij naar het nader rapport bij dat voorstel en het desbetreffende wetsvoorstel met memorie van toelichting.

b. Het advies van de Raad om de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing te verklaren op beschikkingen in plaats van deze wet van overeenkomstige toepassing te verklaren op besluiten is gevolgd. De memorie van toelichting is aangepast. De Raad wijst er terecht op dat in het stelsel van de Wet administratieve rechtspraak BES alleen beroep openstaat tegen beschikkingen.

#### 4. Staatsnoodrecht

*Het geschreven staatsnoodrecht kent drie elementen.*

- *De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden voorziet erin dat bij koninklijk besluit een beperkte of algemene noodtoestand kan worden afgekondigd (§ 1 van die wet).*
- *Bij het afkondigen van zo'n noodtoestand kunnen bepalingen van wetten, genoemd in de bijlagen bij de Coördinatiewet, in werking worden gesteld voor Nederland of een gedeelte daarvan (§ 2 van de Coördinatiewet).*
- *Ook buiten zo'n noodtoestand kunnen afzonderlijke noodbevoegdheden, genoemd in bijzondere wetten, bij koninklijk besluit in werking worden gesteld («separate toepassing»). Dit wordt niet geregeld in de Coördinatiewet, maar in die bijzondere wetten.*

*Het wetsvoorstel sluit als volgt bij dit staatsnoodrecht aan.*

- *§ 1 van de Coördinatiewet wordt van toepassing ten aanzien van de openbare lichamen.<sup>1</sup> Dat betekent dat een beperkte of algemene noodtoestand mede zal gelden voor de openbare lichamen.*
- *§ 2 van de Coördinatiewet wordt van toepassing ten aanzien van de openbare lichamen, voor zover de bepalingen van wetten, genoemd in de bijlagen bij de Coördinatiewet, van toepassing zijn in de openbare lichamen.<sup>2</sup> Dat laatste wordt niet specifiek geregeld.*
- *Afzonderlijke noodbevoegdheden, genoemd in bijzondere wetten, kunnen bij koninklijk besluit van overeenkomstige toepassing worden verklaard voor de openbare lichamen gezamenlijk of ieder afzonderlijk.<sup>3</sup>*

*a. Het wetsvoorstel regelt de werking van het staatsnoodrecht in de openbare lichamen. Een materieel bijna identieke regeling is eveneens opgenomen in de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (ABES);<sup>4</sup> kennelijk berust dit op een vergissing. Er zijn twee belangrijke verschillen. De regeling in de ABES sterkt tot wijziging van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, terwijl de bepalingen in dit wetsvoorstel zelfstandig zullen gelden. Voorts vervalt de regeling in het wetsvoorstel na zes jaar, terwijl dat niet het geval is met de regeling in de ABES.*

*In de toelichting wordt niet uitgelegd waarom de regeling na zes jaar zal vervallen. De Raad adviseert, tenzij de keus voor een tijdelijke regeling dragend kan worden gemotiveerd, de regeling in het voorliggende wetsvoorstel te schrappen.*

*b. De Raad betwijfelt of het noodzakelijk is dat een noodtoestand altijd zal gelden voor het Europese deel van Nederland én voor de openbare lichamen.*

<sup>1</sup> Voorgesteld artikel 11.

<sup>2</sup> Voorgesteld artikel 12.

<sup>3</sup> Voorgesteld artikel 13.

<sup>4</sup> Over dat wetsvoorstel brengt de Raad heden eveneens advies uit.



*De geografische afstand en de fysische omstandigheden in beide delen van het land zijn zo verschillend dat het verstandiger lijkt om als wettelijke uitgangspunt te nemen dat een noodtoestand wordt afgekondigd voor het Europese of het Caribische deel van Nederland of voor beide delen. Daarmee wordt tevens aangesloten bij de regeling die tot nu toe heeft gegolden. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen.*

*c. De voorgestelde regeling leidt ertoe dat niet direct duidelijk zal zijn welke wetten tijdens een noodtoestand van toepassing zullen zijn in de openbare lichamen; dat vereist interpretatie van de algemene uitgangspunten, genoemd in artikel 2 van het wetsvoorstel (besproken in punt 2 van dit advies). De Raad meent dat deze onduidelijkheid onwenselijk is, omdat juist in noodsituaties onmiddellijk duidelijk behoort te zijn in welke delen van Nederland noodbevoegdheden van toepassing zijn.*

*Duidelijkheid kan worden verkregen door aan te sluiten bij het systeem van de Coördinatiewet. In een noodtoestand dient, bij het in werking stellen van noodbevoegdheden, te worden bepaald dat die bevoegdheden zullen gelden voor Nederland of voor een deel van het land (§ 2 van de Coördinatiewet). Bepaald zou kunnen worden dat § 2 van toepassing is ten aanzien van de openbare lichamen. Dat zou betekenen dat, in een noodtoestand, bij elke noodbevoegdheid moet worden aangegeven of die (mede) zal gelden voor de openbare lichamen. Daarmee kan alsnog duidelijkheid worden gegeven. De Raad adviseert het wetsvoorstel in deze zin aan te passen.*

*d. Eveneens onduidelijk is welke bestuursorganen in de openbare lichamen de bevoegdheden zullen uitoefenen die in de noodwetten zijn toegekend voor het Europese deel van Nederland. Het is wellicht om die reden dat bij het van toepassing verklaren van noodbevoegdheden autoriteiten in de openbare lichamen kunnen worden aangewezen aan wie de verantwoordelijke minister mandaat kan verlenen.<sup>1</sup>*

*De Raad meent dat het de voorkeur verdient in het wetsvoorstel te bepalen welke bestuursorganen in de openbare lichamen de plaats zullen innemen van bestuursorganen – inclusief ministers – in het Europese deel van Nederland. Dat zou immers betekenen dat vooraf afgewogen kan worden welke noodbevoegdheden bij welk bestuursorgaan zullen moeten berusten; dat kan dan vooraf bekend zijn bij alle betrokkenen. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen.*

#### 4. Staatsnoodrecht

a. Over voorliggend wetsvoorstel is tweemaal advies gevraagd aan de Raad. De eerste adviesaanvraag vond plaats in december 2008. Deze adviesaanvraag is in februari 2009 ingetrokken, waarna een nieuwe adviesaanvraag is gedaan over het wetsvoorstel, zoals dat in de tussentijd was gewijzigd. Kennelijk heeft de Raad van State per abuis bij de advisering over het staatsnoodrecht het wetsvoorstel zoals dat in december 2008 luidde als uitgangspunt genomen. In het wetsvoorstel zoals dat in februari 2009 ter advisering aan de Raad is voorgelegd, is immers niet langer de bepaling opgenomen dat de regeling na zes jaar zal vervallen.

Wellicht meent de Raad dat er sprake is van een vergissing, omdat de Raad de december-versie van voorliggend wetsvoorstel naast de januari-versie van de Aanpassingswet BES heeft gelegd. In dat geval treedt er inderdaad een dubbeling op.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat de regeling in de Aanpassingswet BES gaat over het afkondigen van een noodtoestand en het gedurende een noodtoestand gebruiken van noodbevoegdheden. De regeling in de Invoeringswet BES betreft de separate inwerkingstelling van noodbevoegdheden en regelt dat bepaalde noodbevoegdheden ook buiten een noodtoestand in werking kunnen worden gesteld.

b. Volgens het systeem van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu) wordt een noodtoestand niet voor een bepaald gebied afgekondigd. Wel is het zo dat na afkondiging van een noodtoestand, voor een bepaald gebied de bepalingen met noodbevoegdheden in werking kunnen worden gesteld (zie artikelen 7 en 8 van de Cwu). In het wetsvoorstel is bij dit systeem aangesloten. Dit betekent dat noodbevoegdheden zo nodig alleen voor het Caribische of alleen voor het Europese deel van Nederland in werking kunnen

---

<sup>1</sup> Voorgesteld artikel 14.

worden gesteld. Ook kunnen ze voor een gedeelte van het Caribische of het Europese deel in werking worden gesteld, bijvoorbeeld alleen voor Bonaire, alleen voor Sint Eustatius en Saba, of alleen voor Groningen en Friesland. In het koninklijk besluit waarin de noodbevoegdheden in werking worden gesteld, moet worden aangegeven voor welk gedeelte van Nederland ze zullen gelden.

c. Bovenstaande opmerkingen van de Raad hebben betrekking op de adviesaanvraag die hij in december 2008 heeft ontvangen. In de Invoeringswet BES, zoals deze in februari 2009 aan de Raad is voorgelegd, is geregeld dat alle op bijlage A bij de Cwu opgenomen bepalingen na inwerkingstelling bij koninklijk besluit in de openbare lichamen kunnen worden toegepast. Er is dus geen interpretatie van de algemene uitgangspunten nodig om te beoordelen welke bepalingen in de openbare lichamen in werking kunnen worden gesteld. De regeling in de Invoeringswet BES betreft inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten een noodtoestand, indien buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken. Welke wetten en bepalingen *tijdens een noodtoestand* in werking kunnen worden gesteld, wordt geregeld in artikel 9b, tweede lid, van de Cwu, zoals dat komt te luiden ingevolge het voorgestelde artikel 2.1a van de Aanpassingswet BES. Artikel 9b, tweede lid, van de Cwu verklaart de bepalingen uit de lijsten A en B bij de Cwu van overeenkomstige toepassing in de openbare lichamen, zodat deze tijdens een noodtoestand (ook) in de openbare lichamen in werking kunnen worden gesteld.

d. Met de Raad zijn wij van oordeel dat er geen onduidelijkheid mag bestaan over welk bestuursorgaan bevoegd is. Wanneer een bevoegdheid in Nederland bij een minister ligt, zal ook in de openbare lichamen, die onderdeel van Nederland zullen zijn, deze minister bevoegd zijn. In dat geval is in de openbare lichamen hetzelfde bestuursorgaan bevoegd als in het Europese deel van Nederland. Dit ligt anders als de burgemeester of de Commissaris van de Koningin bevoegd is. In die gevallen zal in de openbare lichamen de gezaghebber, respectievelijk de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bevoegd zijn. Om dit te verduidelijken, is het wetsvoorstel aangepast (zie artikel 14 van de Invoeringswet BES en artikel 9b van de Cwu, zoals dat komt te luiden ingevolge het voorgestelde artikel 2.1a van de Aanpassingswet BES).

De mandaatregeling is in het wetsvoorstel opgenomen om buiten twijfel te stellen dat mandaat mogelijk is. Het mandateren van een bevoegdheid kan nodig zijn vanwege de grote afstand van de openbare lichamen ten opzichte van de rest van Nederland. Het kan van groot belang zijn dat een functionaris ter plaatste de bevoegdheden uitoefent. Om deze reden kan de minister, die voor zowel de openbare lichamen als de rest van Nederland bevoegd is, deze bevoegdheid mandateren. Met de Raad ben ik van mening dat het goed zou zijn om duidelijkheid te verschaffen aan wie precies gemandateerd zal worden. Om deze reden is het wetsvoorstel op dit punt aangepast en is in de wettekst opgenomen dat mandaat kan worden verleend aan de gezaghebber of aan de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (zie artikel 17 van de Invoeringswet BES en artikel 9d van de Cwu, zoals dat komt te luiden ingevolge het voorgestelde artikel 2.1a van de Aanpassingswet BES). 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 in 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.

##### *5. Overgangsrecht*

*Het eerste lid van artikel 6 geeft als hoofdregel van overgangsrecht dat de overgang van de eilandgebieden naar de status van openbaar lichaam binnen het Nederlandse staatsbestel geen gevolgen heeft voor de rechtskracht van beslissingen van Nederlands-Antilliaanse bestuursorganen, die genomen zijn vóór het tijdstip van transitie, indien de bevoegdheid tot het nemen van een dergelijke beslissing overgaat op een Nederlands bestuursorgaan. Ingevolge het tweede lid van genoemd artikel worden de in het eerste lid bedoelde*

*beslissingen gelijkgesteld met het door het bevoegde Nederlandse bestuursorgaan genomen beslissingen. In het vijfde lid van artikel 6 is een overgangsregeling getroffen voor de lopende bestuursrechtelijke procedures met betrekking tot de behandeling van aanvragen en bezwaar en beroep. De Raad merkt hierover het volgende op.*

*a. De in het eerste en tweede lid van artikel 6 opgenomen bepalingen zijn noodzakelijk voor zover deze betrekking heeft op «duurbeslissingen», zoals beslissingen tot verlening van vergunningen en ontheffingen. De formulering in het voorgestelde eerste lid dat de transitie «geen gevolgen heeft voor de rechtskracht van» deze beslissingen is juridisch gezien niet juist. De transitie als zodanig verandert niets aan een besluit dat destijds door het bevoegde bestuursorgaan is genomen. Het punt is dat aan genomen beslissingen, zonder een daartoe strekkende overgangsbepaling na de transitie geen betekenis meer toekomt, omdat de bevoegdheid tot het nemen van die beslissing is overgegaan op een Nederlands bestuursorgaan. In dat licht zou deze bepaling moeten worden geformuleerd in die zin dat deze beslissingen worden gelijkgesteld met een door het Nederlandse bestuursorgaan genomen beslissing.*

*De Raad adviseert de formulering van het eerste en tweede lid te integreren.*

*b. De in artikel 6, eerste en tweede lid, neergelegde overgangsbepalingen zijn echter ontoereikend voor zover deze betrekking hebben op de overgang van 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 andere elementen van de aanstelling (zoals functiebenaming en rechtspositie) moeten worden geregeld. Gelet op de rechtspositie van de betrokkenen verdient het aanbeveling per eilandgebied de met naam en functie aangeduide personeelsleden te vermelden op een door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vast te stellen lijst, deze van rechtswege te ontslaan en vervolgens aan te stellen als ambtenaar in dienst van het desbetreffende openbaar lichaam, met een rechtspositie die in totaliteit ten minste gelijkwaardig is aan die welke voor elk van hen gold bij het eilandgebied (naar analogie van de overgang van personeel bij de zelfstandige bestuursorganen).<sup>1</sup> De Raad adviseert een daartoe strekkende overgangsbepaling op te nemen.*

*c. In artikel 6, vijfde lid, is een regeling getroffen voor de bestuursrechtelijke procedures en in artikel 11 een algemene regeling voor de overgang van rechten en verplichtingen naar burgerlijk recht. Het verdient evenwel aanbeveling een afzonderlijke regeling te treffen voor de overgang van de wettelijke procedures (bijvoorbeeld klachtprocedures) en rechtsgedingen waarbij de eilandgebieden zijn betrokken (vergelijk artikel 44 van de Wet algemene regels herindeling).*

*De Raad adviseert hierin alsnog te voorzien.*

## 5. Overgangsrecht

a. Het advies van de Raad is overgenomen. Onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot tweede tot en met vierde lid zijn het eerste en het tweede lid van artikel 6 samengevoegd.

b. De constatering van de Raad dat de in artikel 6, eerste en tweede lid, neergelegde overgangsbepalingen ontoereikend zijn voor zover deze betrekking hebben op de overgang van personeel in dienst van de eilandgebieden is juist. Naar aanleiding van het advies van de Raad is daarom aan artikel 6 een nieuw lid toegevoegd, op grond waarvan het eilandspersoneel van rechtswege onder gelijkwaardige rechtspositionele voorwaarden zal overgaan naar de openbare lichamen. Het advies van de Raad om per eilandgebied de met naam en functie aangeduide personeelsleden te vermelden op een door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vast te stellen lijst en deze van rechtswege te ontslaan en vervolgens aan te stellen als ambtenaar in dienst van het desbetreffende openbaar lichaam, wordt niet overgenomen. Ontslag van rechtswege is niet

<sup>1</sup> Aanwijzing 124h van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

nodig, aangezien de aanstelling bij het eilandgebied na de transitie geen betekenis meer heeft. Het eilandgebied zal als zodanig immers niet meer bestaan. Vaststelling van een lijst per eilandgebied met personeelsleden door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ligt niet in de rede, nu de aanstelling van eilandelijk personeel een lokale aangelegenheid is.

c. Het wetsvoorstel is overeenkomstig het advies aangevuld.

*6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

6. Redactionele kanttekeningen

De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt.

#### **Overige aanpassingen:**

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om redactionele onvolkomenheden en omissies te herstellen en het wetsvoorstel op de volgende onderdelen aan te passen:

1. Naar aanleiding van de suggestie van de Raad in zijn advies over de Aanpassingswet BES van 5 maart 2009, nr. WO4.08.0521/I, met betrekking tot integrale tekstpublicatie in het Staatsblad of de Staatscourant van de regelingen zoals zij na de transitie zullen gaan gelden, is een hiertoe strekkende bepaling aan het onderhavige wetsvoorstel toegevoegd (artikel 24). Dit artikel bepaalt dat de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die als wetgeving of als algemene maatregel van bestuur blijft gelden na de daarin aangebrachte wijzigingen in het Staatsblad wordt geplaatst. In lijn hiermee wordt de regelgeving die als ministeriële regeling blijft gelden met daarin aangebrachte wijzigingen in de Staatscourant geplaatst.

2. In artikel 16.6.3, tweede lid, onderdeel a, eerste subonderdeel is «zorg of dienst als omschreven bij of krachtens de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten» vervangen door: zorg of dienst als omschreven bij of krachtens het Besluit zorgverzekering BES. Het tweede subonderdeel van dit artikellid is komen te vervallen. Op de BES worden de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten niet ingevoerd. Er komt een algemene maatregel van bestuur waarin regels worden gesteld omtrent de zorgverzekering voor de BES. Indien er regels moeten worden gesteld omtrent de tarieven, zullen deze dan ook betrekking hebben op de zorg als omschreven in het Besluit zorgverzekering BES.

3. Voorts zijn er delegatiebepalingen op het terrein van de publieke gezondheid opgenomen. Voor het land Nederlandse Antillen is thans een Landsverordening voor de volksgezondheid in ontwikkeling. Deze verordening dient een met de Nederlandse Wet publieke gezondheid vergelijkbaar systeem van publieke gezondheidszorg voor de Nederlandse Antillen te regelen. De belangrijkste aanleiding voor de verordening is de implementatie van de op 23 mei 2005 door de Wereldgezondheidsvergadering van de Wereldgezondheidsorganisatie aangenomen Internationale Gezondheidsregeling met eisen voor de infectieziektebestrijding (Trb. 2007, 34). Indien de landsverordening voor de transitie van de BES-eilanden van kracht zou zijn en op de bijlage bij voorliggend wetsvoorstel worden geplaatst, zou onder toepassing van artikel 2 van dit wetsvoorstel deze als wet voor de BES-eilanden gaan gelden. Het laat zich nu evenwel aanzien dat de landsverordening mogelijk niet wordt vastgesteld. Daarmee zou een onwenselijke situatie ontstaan. Dat vormt de reden waarom van de gelegenheid gebruik is gemaakt om hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel aan te passen en delegatiebepalingen ter zake op te nemen.

4. De bijlage bij het wetsvoorstel is op de volgende onderdelen aangepast:

#### **Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

- De Landsverordening leeftijdsgrens ambtenaren heeft de status van algemene maatregel van bestuur gekregen.

- Toegevoegd zijn het Landsbesluit houdende algemene maatregelen tot vaststelling van de bezoldiging, de pensioengrondslag en de vergoeding van representie- en andere kosten van de gezaghebbers en de Landsverordening regelende de aanpak op vakantie, vakantie-uitkering en tegemoetkoming in de kosten van geneeskundige behandeling en/of verpleging van Gedeputeerden en hun gezinsleden. Deze regelingen krijgen de status van algemene maatregel van bestuur.
- De regelingen met betrekking de politie zijn geschrapt. De desbetreffende onderwerpen zullen worden geregeld in nieuwe regelgeving.
- De regelingen die PM stonden vermeld zijn vooralsnog geschrapt, omdat er tot op heden nog geen duidelijkheid is verkregen omtrent de geldigheid van de desbetreffende regelingen.

#### **Minister van Economische Zaken**

- Landsbesluiten op het terrein van de metrologie hebben de status van ministeriële regeling gekregen.
- De regelingen die PM stonden vermeld, zijn geschrapt.
- Aan onderdeel A (regelingen die de status van wet verkrijgen) is toegevoegd: de Vestigingsregeling voor bedrijven (landsverordening) die wordt omgezet in de Wet vestiging bedrijven BES.

#### **Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

Toegevoegd zijn de volgende Nederlands-Antilliaanse regelingen die de status van .. zullen krijgen:

- Landsstudietoelagenregeling,
- Landsverordening funderend onderwijs,
- Landsverordening voortgezet onderwijs,
- Leerplichtlandsverordening, en
- Televisie-Landsverordening.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W04.08.0522/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Wetsvoorstel*

- In artikel 2, eerste lid, onderdelen a en b, de zinsnede «de in de bijlage bij deze wet opgenomen doorlopende teksten van Nederlands-Antilliaanse regelingen» wijzigen in: de doorlopende teksten van de in de bijlage bij deze wet genoemde Nederlands-Antilliaanse regelingen.
- Artikel 12, eerste en tweede lid, vervangen door: Indien de bepalingen die voorkomen op een van de lijsten, behorende bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, niet van toepassing zijn in de openbare lichamen, kan, indien een noodtoestand is afgekondigd, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, voor de openbare lichamen gezamenlijk of ieder afzonderlijk worden bepaald welke van die bepalingen van overeenkomstige toepassing zijn.
- In artikel 14 na «de artikelen 7 en 8» invoegen: van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.
- Artikel 17, tweede lid, schrappen, omdat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is. Mocht die wel van toepassing zijn, dan zou de uitsluiting van artikel 10:4 niet nodig zijn op grond van artikel 10:4, tweede lid.
- In artikel 18.3.11 de van overeenkomstige toepassing-verklaring van de artikelen 12 tot en met 35 van de Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES beperken tot de regelgeving die wordt gebaseerd op één van de artikelen, genoemd in paragraaf 3 (Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) van hoofdstuk 8 van dit wetsvoorstel.
- In artikel 18.3.11 «Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen B.E.S.» vervangen door: Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES.

*Bijlage*

- Bij het onderdeel Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties «Regeling tegemoetkoming behandelings- en verplegingskosten overheidsdienaren» wijzigen in: Regeling vergoeding behandelings- en verplegingskosten overheidsdienaren.

*Toelichting*

- De nummering van de artikelsgewijze toelichting laten aansluiten bij het juiste artikel.