

action is awareness, but awareness does not automatically mean action...

Jaarverslag 2021



Inhoud

Voorwoord	7
I. Crisisklimaat of klimaatcrisis?	8
II. De bedrijfsvoering van de Raad	14
1. De samenstelling	14
2. De benoeming en herbenoeming van de leden	14
3. Vacature	15
4. Bezuinigingsmaatregelen	15
5. De werkzaamheden	16
6. Participatie in commissies	18
7. Externe contacten	18
8. De samenstelling van het secretariaat	21
9. De werkzaamheden van het secretariaat	21
III. De 'productie' van de Raad in het jaar 2021	22
1. In- en uitstroom	22
2. Behandeling	23
3. Vastgestelde gemiddelde adviestermijn	24
4. Verzoeken om spoedadvies	24
5. Vaststelling van adviezen buiten een vergadering	25
6. Kwaliteit van wetgeving	26
7. Dicta in 2021	27
IV. Ongevraagde adviezen van de Raad	30
1. De wettelijke grondslag voor het uitbrengen van ongevraagde adviezen	30
2. Het uitbrengen van een ongevraagd advies door de Raad van Advies	30
3. Ongevraagde adviezen in 2021	32
4. Ongevraagd advies over de ontwerpplandsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleide entiteiten	33
V. Een selectie van adviezen over initiatiefontwerplandsverordeningen	36
1. Inleiding	36
2. Een tweetal adviezen over initiatiefontwerpen nader belicht	38
VI. Algemene informatie over de Raad	42
1. Informatie over uitgebrachte adviezen	42
2. Algemene informatie over de Raad	42
Bijlage Nevenfuncties en -werkzaamheden	43

Voorwoord

Voor u ligt het Jaarverslag 2021. Een jaar dat wederom gedomineerd werd door het coronavirus. Een virus dat zich in verschillende vormen manifesteerde en zorgde voor opvolgende periodes van ingrijpend optreden door de overheid. Woorden als toke de keda, samenscholingsverbod, mondkapjesverplichting, afstand houden, thuiswerken, e.d. zijn gemeengoed geworden en hebben ons aller dagelijks handelen bepaald. Bestuurlijk spelen de financiële gevolgen van de COVID-19-pandemie ook een grote rol en zullen dat de komende jaren ook blijven doen, al was het alleen maar door de intensievere relatie met Nederland op grond van financiële hulpafspraken. Desalniettemin is het werk doorgegaan en heeft de Raad zich ingespannen om alle adviesverzoeken grondig, deskundig en zo spoedig mogelijk af te handelen.

Ook dit jaar is ervoor gekozen om een afzonderlijk hoofdstuk van het jaarverslag te wijden aan een actueel thema. Dit hoofdstuk is à titre personnel geschreven door professor Rob van Gestel. Het gaat over een op mondiaal niveau algemeen erkend en belangrijk doch in Curaçao onderbelicht onderwerp, namelijk klimaatverandering. Feit is dat de aarde door ons eigen toedoen opwarmt, wat op termijn gevolgen heeft voor eenieder. Ook voor Curaçao en zijn inwoners. Probleem met dit soort wetenschappelijk aangetoonde fenomenen is dat ze vanwege hun zeer geleidelijke ontwikkeling niet direct zichtbaar of voelbaar zijn, maar uiteindelijk wel enorme gevolgen kunnen hebben. Zeespiegelstijging bijvoorbeeld gebeurt haast ongemerkt totdat opeens blijkt dat de zandstranden voor een groot deel door de zee zijn opgeslokt. En dat heeft weer invloed op ons toeristisch product en onze economie. Overheden denken vooral in termen van regeerperiodes en dit kan funeste gevolgen met zich meebrengen. Ze onderkennen het probleem wel, nemen zich voor om er iets aan te doen doch in concreto blijkt vaak dat het probleem vooruit wordt geschoven in de waan van de dag. Het gezegde "Regeren is vooruitzien" geldt niet altijd even sterk. Dit deel van het jaarverslag bevat ook voor de Raad van Advies prikkelende ideeën.

Met dit deel van het jaarverslag hoopt de Raad de bewustwording over dit onderwerp te stimuleren en de noodzaak te onderstrepen tot het tijdig nemen van concrete (mitigerende) maatregelen in samenwerking met in ieder geval de overige landen binnen het Koninkrijk. Dit laatste is nodig omdat klimaatverandering niet ophoudt bij de landsgrenzen.

Gezien de preciaire financiële en sociaal-economische omstandigheden van het Land en de gerede kans dat voor nog verdergaande maatregelen gekozen zal moeten worden om de gezondheidszorg en het leven van inwoners van Curaçao zeker te kunnen stellen, biedt een tijdige en effectieve uitvoering van het landspakket hoop. Kern van het landspakket – dat op 2 november 2020 als onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden tussen Nederland en Curaçao is overeengekomen – is immers dat hierin expliciet en op samenhangende wijze de hervormingen en investeringen benoemd worden die Nederland en Curaçao zijn overeengekomen. De uitvoering van het landspakket is volop gaande, de Raad heeft daar in het verslagjaar zijn bijdrage aan geleverd en zal dit in de komende jaren waar nodig ook blijven doen.

Tijdens het verslagjaar heeft de Raad een zelfevaluatie uitgevoerd en gebrainstormd over de vraag hoe hij zijn taakuitvoering verder kan verbeteren. Een van de onderwerpen, dat mede op aangeven van derden aan de orde is gekomen, is het informeren van stakeholders over het door de Raad gehanteerde beleid met betrekking tot het uitbrengen van ongevraagde adviezen. De Raad vindt dit onderwerp dermate belangrijk dat er in dit jaarverslag een apart hoofdstuk aan is gewijd.

Dit jaarverslag bevat ook zoals gebruikelijk de jaarlijks terugkerende onderdelen over de bedrijfsvoering, productie, statistieken en een selectie van interessante adviezen over een tweetal initiatiefontwerplandsverordeningen.

Ter afsluiting wil ik de leden en het secretariaat van de Raad wederom hartelijk bedanken voor hun voortdurende inzet.

Mevrouw mr. Lizanne Dindial
Ondervoorzitter van de Raad van Advies

I. Crisisklimaat of klimaatcrisis?

1. Inleiding

Wie afgelopen jaar de kranten open sloeg stuitte voortdurend op crises. Natuurlijk was er de Coronacrisis, met bijbehorende zorgcrisis waardoor we ook in een economische crisis werden gestort. Daarnaast was er nog een onderwijscrisis, een vluchtelingen crisis en zou er volgens één Nederlandse minister in bepaalde Caribische delen van het Koninkrijk zelfs een energiecrisis bestaan door onverantwoord energiegebruik vanwege huishoudens¹, hetgeen haar direct op hoon kwam te staan².



Deze acute crises vergden veel aandacht van de wetgever op de korte termijn, terwijl er daarnaast ook een langetermijn klimaatcrisis op de loer ligt. Klimaatverandering zou namelijk weleens ingrijpender gevolgen voor de Curaçaose samenleving kunnen hebben dan de Covid-19 pandemie. Volgens de Dutch Caribbean Nature Alliance is te verwachten dat door toename van tropische stormen toeristen het Caribisch gebied als onveiliger gaan ervaren, terwijl ook stranderosie en koraalverbleking een negatieve invloed zullen hebben op de perceptie van de aantrekkelijkheid van de bestemming³. Verder is er te verwachten schade aan stranden en verblijfflocaties aan kustplaatsen als gevolg van zeespiegelstijging.

In het laatste rapport van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) staat dat de kritische ondergrens van 1,5 graad opwarming van de aarde, die wetenschappelijk als omslagpunt wordt gezien voor onomkeerbare klimaatverandering, waarschijnlijk al in 2030 wordt bereikt⁴. Het behoeft nauwelijks betoog dat deze dreigende crisis ook van de Curaçaose overheid preventieve (o.a. vermindering CO₂-uitstoot) en adaptieve maatregelen (bijv. kustophoging) verlangt. Wie evenwel naar de verkiezingsprogramma's van de huidige coalitiepartijen kijkt vindt daarover weinig concrete voorstellen⁵. Waarschijnlijker lijkt daarom dat ook in Curaçao de prikkel tot actie eerder van de rechter zal komen. In Nederland heeft de Stichting Urgenda (een samentrekking van 'Urgent Agenda') via een beroep op de artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) een rechterlijk bevel tot aan de Hoge Raad weten af te dwingen dat de Staat opdroeg in 2020 de CO₂-uitstoot met minimaal 25% te verminderen ten opzichte van 1990⁶. Hoewel die doelstelling niet volledig is gehaald en Urgenda in juni 2021 zelfs aankondigde de Staat middels een dwangsom tot nakoming te dwingen, zien we wel dat het Kabinet Rutte IV € 35 miljard in klimaatmaatregelen investeert en dat de wetgevingsmachine, mede onder druk van de rechter op gang is gekomen⁷.

* Rob van Gestel is hoogleraar theorie en methode van wetgeving aan Tilburg University en hoogleraar rechtmethodologie aan de KU-Leuven.

1 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/10/15/aanbieding-evaluaties-nationaal-energiebespaarfonds-en-subsidie-energiebesparing-eigen-huis>

2 Uit velen: <https://www.msn.com/nl-nl/nieuws/binnenland/ollongren-door-het-stof-nadat-ze-caribisch-nederland-opriep-minder-te-douchen/ar-AAQAJd7>. Eerder verdedigde R. Bulbaai, "Toward 100% sustainable energy production and a structural decrease in energy demand: Curaçao as a case example of Small Island Developing States, Dissertatie: Twente 2019, nog juist dat Curaçao voorop zou lopen op Nederland met investering in duurzame energiebronnen.

3 Vgl.: <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2021/11/05/klimaatverandering-wordt-existentele-crisis-op-de-eilanden/>.

4 Zie: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>

5 Daarover en over het verband tussen de afvalproblematiek en klimaatverandering: <https://www.nporadio1.nl/podcasts/de-vergeten-klimaatcrisis/63769/3-curacao-de-strijd-tegen-milieuvuilers>

6 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006; NJ 2020/41.

7 Zie bijv. de Wet van 2 juli 2019, houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken (Klimaatwet), Stb. 2019, 253.

2. Een Curaçaose klimaatzaak?

Hoewel dit voor menig Curaçaoënaar als 'ver-van-mijn-bed' mag klinken is allerminst uitgesloten dat, mede naar aanleiding van het Urgenda arrest, op afzienbare termijn, ook op Curaçao, Aruba en Sint Maarten, klimaatzaken zullen worden aangespannen. De 'duty of care' die uit de artikelen 2 en 8 EVRM voortvloeit om onomkeerbare klimaatschade te voorkomen, geldt volgens internationaal publiekrecht immers voor het (hele) 'Kingdom of the Netherlands'.

Hoewel de Hoge Raad deze zorgplicht heeft vertaald naar een 'standard of care' met bijbehorende CO₂-reductieplicht voor de Nederlandse Staat als civielrechtelijke rechtspersoon, valt niet in te zien waarom met behulp van dit arrest niet ook voor de burgerlijke rechter op de eilanden kan worden afgedwongen dat het Land maatregelen neemt om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen⁸. Het zou immers ook niet uit te leggen zijn dat de Nederlandse Staat alle zeilen moet bijzetten om de CO₂-uitstoot voldoende terug te dringen, terwijl elders binnen hetzelfde Koninkrijk de CO₂-kraan vervolgens wagenwijd kan worden open gezet door bijvoorbeeld heropening van olieraffinaderijen op Curaçao en Aruba (zonder de nodige milieumaatregelen), hetgeen er tot enkele jaren geleden voor zorgde dat Curaçao als een van de landen met de hoogste uitstoot van CO₂ per hoofd van de bevolking ter wereld gold⁹.

Gelet hierop, lijkt het een gemiste kans dat in een actie uit onrechtmatige daad die eerder door de stichting Clean Air Everywhere (CAE) en een aantal omwonenden van de ISLA-raffinaderij is aangespannen tegen het Land Curaçao over het achterwege blijven van maatregelen om gezondheidsschade als gevolg van de schadelijke uitstoot van zwaveldioxide en fijn stof te voorkomen, de dreigende schade veroorzaakt door CO₂-uitstoot niet is meegenomen. Dat zou er namelijk waarschijnlijk toe hebben geleid dat ook op

dat punt van het Land effectieve maatregelen verlangd waren. Toch is de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof¹⁰ in deze zaak ook om een andere reden interessant. Zo heeft het Hof de beslissing van het Gerecht in eerste aanleg waar het gaat om het bevel om binnen één jaar de toegestane hoeveelheid zwaveldioxide en fijnstof minimaal in overeenstemming te brengen met de guidelines van de World Health Organisation (WHO-guidelines) in stand gelaten, waarbij het Gerecht destijds bepaalde dat het Land zich niet kon verschuilen achter het feit dat geen wettelijke beperkingen golden voor de uitstoot van deze stoffen:

'Naar het oordeel van het gerecht behoort het Land van het achterwege laten van een deugdelijk normenstelsel geen voordeel te hebben. Op een overheid rust op grond van artikel 8 EVRM immers mede de positieve verplichting om een deugdelijk wettelijk en bestuurlijk kader in te stellen dat voorziet in een effectieve bescherming tegen aantasting van het privéleven en de woonomgeving. Deze verplichting is gedurende lange tijd niet nagekomen. Daarmee heeft het Land als het ware over zichzelf het risico afgeroepen dat de WHO-normen moeten worden toegepast. Het valt het Land immers toe te rekenen dat geen (deugdelijk) alternatief tot stand is gebracht.'¹¹

Hierbij kan men zich afvragen - zoals is gebeurd bij het Urgenda arrest¹² - of dit niet resulteert in een verboden wetgevingsbevel. Hoewel het Gemeenschappelijk hof dit laatste ontkent, maakt het wel duidelijk dat het aan het Land is om een deugdelijk normenkader tot stand te brengen waarbij alle belangen tegen elkaar afgewogen zijn en dat bij afwezigheid van zo'n kader de niet bindende, maar wel op wetenschappelijke standaarden gebaseerde WHO-guidelines, als ondergrens gelden waar het gaat om het voorkomen van strijd met artikel 8 EVRM¹³.

8 R. v Gestel & J. Sybesma, De olievlekwerking van Urgenda in het Koninkrijk, NJB 2020, Afl. 7, p. 468-477.

9 Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) stelde de ecologische voetafdruk van het eiland in 2017 vast op 26,4 ton aan broeikasgassen per capita. Ter vergelijking: het gemiddelde voor EU-landen was 6,7 ton. Zie: CBS, Curaçao Carbon Footprint 2015, Willemstad 2017, p. 5.

10 Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

11 Gerecht in eerste aanleg van Curaçao 26 augustus 2019, ECLI:NL:OGFAC:2019:172, r.o. 2.32.

12 Zie o.a. L.A.D. Keus, 'Urgenda-arrest en wetgevingsbevel', RegelmAat 2021-3, p. 145-160 en P.P.T. Bovend'Eert, 'Machtenscheiding en rechtsstaat (of rechtssstaat?) na Urgenda', RegelmAat 2021-3, p. 132-144.

13 GHvJ 1 juni 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:167, r.o. 3.33.



3. Een rechterlijk wetgevingsbevel?

Volgens het Gemeenschappelijk hof berust de vaste jurisprudentie van de Hoge Raad¹⁴ inzake het verbod tot het geven van een bevel tot wetgeving op twee overwegingen:

- 1** de rechter mag zich niet in de politieke besluitvorming begeven die bij de totstandkoming van wetgeving aan de orde is, en
- 2** een dergelijk bevel tot het geven van een wettelijke regeling zou betekenen dat rechtsgevolgen in het leven worden geroepen die ook voor anderen dan de procespartijen gelden¹⁵.

Wat dit laatste betreft geldt dat dit sowieso geen sterk argument is, aangezien rechterlijke precedentes per definitie ook voor toekomstige gevallen gelden en dus voor anderen dan procespartijen. Met andere woorden, iedere rechtsvormende beslissing van een rechter heeft rechtsgevolgen voor derden. Bovendien is het voor een rechterlijk oordeel in een algemeenbelangzaak waarin de eisende partij in het gelijk wordt gesteld bijna altijd zo dat er wijzigingen in beleid of wetgeving moeten plaatsvinden. Dat is doorgaans juist de reden om zo'n zaak te starten. Denk bijvoorbeeld aan de recente zaak over de vraag of artikel 1:30 Burgerlijk Wetboek en andere wettelijke bepalingen waarin uit wordt gegaan dat een huwelijk alleen kan worden aangegaan tussen een man en een vrouw, niet in strijd is met artikel 3 of 12 van de Staatregeling¹⁶.

Wat het eerste betreft, geldt dat de rechter zich natuurlijk evengoed in een politieke afweging begeeft wanneer hij een wettelijke regeling buiten toepassing laat als wanneer hij bepaalt dat de wetgever een regeling tot stand moet brengen. Het probleem in de zaak aangespannen door CAE is bovendien niet dat er politiek-inhoudelijke afwegingen worden doorkruist, maar dat dergelijke afwegingen zijn uitgebleven. Verder is het onderscheid dat door de Hoge Raad wordt gemaakt tussen een algemeen wetgevingsbevel en een bevel om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen flinterdun. Zeker in milieuwetgeving waar dikwijls gekozen wordt voor doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften, geldt vaak dat er naarmate het ambitieniveau (bijv. emissienormen) hoger wordt steeds minder (technische) middelen overblijven om de norm te bereiken¹⁷.

¹⁴ Zie o.a. HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462 (Waterpakt); HR 1 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO8913 (Faunabescherming/Friesland); HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (SGP); HR 7 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:523 (Staat/Norma).

¹⁵ GHVJ 1 juni 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:167, r.o. 3.32 onder verwijzing naar r.o. 8.2.3 uit het Urgenda arrest.

¹⁶ GEA Curaçao 13 september 2021, ECLI:NL:OGECAC:2021:160.

¹⁷ R. van Gestel, 'Urgenda: een doorbraak in het klimaataansprakelijkheidsrecht?', AV&S 2020/11, p. 71

4. Naar een andere kijk op de trias politica

Vanuit een traditionele horizontale visie op de trias politica - de scheiding tussen wetgever, bestuur en rechter - is het begrijpelijk dat een bevel van de niet democratisch gekozen rechter om wetgeving uit te vaardigen als problematisch geldt. De vraag is echter of ons huidige denken over de machtscheidingen die terug te voeren is op Montesquieu niet aan herijking toe is¹⁸.

In 1748 bestonden er geen politieke partijen, zelfstandige bestuursorganen, supranationale gerechtshoven, mensenrechtenverdragen enzovoort. Daarom is het verrassend dat sommige staatsrechtgeleerden nog altijd lijken te geloven dat je de machtsverhoudingen in een complexe, meergelaagde rechtsorde kunt vangen in drie simpele boxen - wetgever, bestuur en rechter - die elkaar in evenwicht houden¹⁹. Daarbij wordt vaak vergeten dat steeds meer wetgeving voortvloeit uit verdragen en jurisprudentie van supranationale rechterlijke instanties, zoals het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Daarnaast zijn er steeds meer procedurele kaderwetten die ingevuld worden via gedelegeerde regelgeving waaraan geen parlement te pas komt en zien we een opkomst van allerlei vormen van private normstelling en soft law die bijdragen aan een 'Entparlamentarisierung der Gesetzgebung'²⁰. Anderzijds zien we overal in de Westerse wereld onder invloed van uitdijende mensenrechtencatalogi een 'judicialisation of politics', mede doordat nationale wetten worden getoetst aan eenieder verbindende verdragsbepalingen²¹. Hierbij doet zich bovendien een verandering voor in het denken over democratische legitimatie. De politiek-filosoof Rosanvallon stelt zelfs dat:

"burgers van het rechtsgeding resultaten verwachten waarvan zij de hoop hadden opgegeven die via verkiezingen te bereiken. Zo'n juridisering past in het kader van een verminderd 'reactievermogen' van regeringen tegenover de eisen van de burgers. Men verlangt des te meer dat regeringen nauwgezet rekenschap afleggen (het accountability-beginsel), daar zij minder lijken te luisteren naar de verwachtingen van de samenleving (het responsiveness-beginsel). [...] Of het nu gaat om de voorwaarden van rechtvaardiging, om theaterachtige vormen of om de relatie tot het bijzondere geval, het rechtsgeding als toetsingsprocedure van een handelwijze heeft zich geleidelijk aan doen gelden als een metapolitieke vorm die, omdat hij tastbare resultaten voortbrengt, hoger wordt aangeslagen dan verkiezingen²²."

Hij spreekt over een 'contre-democratie' waarin steeds vaker andere lichamen dan het parlement als hindermacht tegen de overheid functioneren, zoals toezichhouders, Ombudspersonen, onderzoeksjournalisten, maar ook de rechter die door verontruste burgers wordt ingeschakeld in 'public interest cases'. Kean rept in iets andere bewoordingen over nagenoeg hetzelfde wanneer hij het over de ontwikkeling van een 'monitory democracy' heeft, waarin allerlei extra-parlementaire instituten worden betrokken in het bieden van tegenmacht ten opzichte van overheden, waartoe ook hij de rechterlijke macht rekent²³. Het is daarom niet verwonderlijk dat leden van de wetgevende macht zich onder druk gezet voelen en hun democratische speelruimte menen te zien slinken. Vetzso heeft evenwel terecht opgemerkt dat zij machtiger zijn op dit punt dan ze vaak denken²⁴. De rechter bezit namelijk geen monopolie op de uitleg van supranationaal recht. Nationale rechters kunnen vaak hun eigen wetgeving enkel definitief buiten toepassing laten of onverbindend verklaren wegens strijd met eenieder verbindende verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties indien zij daarbij rugdekking krijgen van supranationale rechterlijke instanties, zoals het Caribbean Court of Justice (CCJ) of het Europese Hof voor de Rechten van de Mensen (EHRM), hetgeen bij veel verdragen overigens niet eens aan de orde is, omdat er niet in supranationale geschilbeslechting is voorzien. In zo'n geval is er alle ruimte voor "concurrerende rechtsvorming" door de wetgever, wanneer deze het niet eens is met de rechterlijke uitleg van verdragen. In de eerdergenoemde zaak van CAE tegen het Land over het ontbreken van luchtkwaliteitsnormen ter bescherming van burgers tegen aantasting van hun recht op gezondheid als bedoeld in artikel 8 EVRM betekent dit concreet dat de wetgever een van het Gemeenschappelijk hof afwijkende interpretatie kan kiezen voor wat betreft de op te stellen minimum luchtkwaliteitsnormen. Daarover zou dan om te beginnen de Raad van Advies (RvA) een advies kunnen uitbrengen voor wat betreft de verenigbaarheid van deze normen met het EVRM, waarbij de wetgever in geval van een negatief advies, het alsnog op een gang naar de rechter kan laten aankomen die eindigt bij het EHRM. Het is met andere woorden bepaald niet zo dat de wetgever hier machteloos is.

18 C. Montesquieu, L'Esprit des Lois, Genève: Barrillot 1748.

19 B. Ackerman, 'Good-bye Montesquieu', in: S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth & B. Emerson (red.), Comparative Administrative Law: second edition, Cheltenham: Edward Elgar 2017, p. 38.

20 Letterlijk vertaald een ontparlamentarisering van het wetgevingsproces. Zie: P. Kirchhof, 'Entparlamentarisierung der Demokratie?', in A. Kaiser & T. Zittel (eds.), Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg, 2004, p. 362.

21 R. Hirschl, The Judicialization of Politics, Oxford: Oxford University Press 2011.

22 P. Rosanvallon, De democratie denken: werk in uitvoering, Nijmegen: Vantilt 2019, p. 82.

23 J. Kean, The life and death of democracy, London: Simon & Schuster 2009, p. xxvii.

24 M. Vetzso, Het jaarverslag van de Raad van State en correctie van het rechterlijk oordeel door de wetgever, NJB 2020, Afl. 25, p. 1796-1800.

5. Rol van de Raad van Advies

Indien bovenstaande analyse hout snijdt is het waarschijnlijk dat de RvA de komende jaren steeds vaker dient te adviseren in een spanningsveld tussen 'concurrerende' en 'gescheiden' machten.

5.1 Constitutionele bemiddeling via ongevraagde adviezen

Constitutioneelrechtelijk lijkt de belangrijkste uitdaging voor de RvA een bemiddelende rol te spelen tussen rechter en wetgever zodat deze zich van concurrerende naar samenwerkende machten ontwikkelen. Als constitutionele rechter avant la lettre²⁵, kent hij nauwelijks beperkingen waar het gaat om het adviseren van de regering over voorgenomen wetgeving. Zo stelt de Staatsregeling de RvA in staat om eigener beweging van advies te dienen in de gevallen, waarin hij zulks in het belang van het Land of van het Koninkrijk geraden oordeelt²⁶. Juist die mogelijkheid zou kunnen worden aangegrepen om te waarschuwen tegen de gevaren van het uitblijven van wetgeving. Wanneer de uitspraak van het Gemeenschappelijk hof in de zaak aangespannen door CAE wordt gelezen in samenhang met het Urgenda-arrest van de Hoge Raad is het niet moeilijk te voorspellen dat het een kwestie van tijd is alvorens er door milieuorganisaties een klimaatzaak op Curaçao wordt gestart. In een ongevraagd advies zou de RvA met input van rechtsvergelijkende inzichten uit klimaatzaken in andere landen de regering kunnen adviseren over wat de gevolgen van een dergelijke algemeenbelangactie zouden kunnen zijn en hoe daarop geanticipeerd kan worden.

Dit laatste hoeft niet noodzakelijk met opgeheven vingertjes, maar kan ook geschieden in de vorm van scenario's, waarvoor input wordt gevraagd van bijvoorbeeld de Sociaal Economische Raad (SER), de Rekenkamer, de Ombudsman en (andere) Vaste colleges van advies, waardoor bij gemeenschappelijk optrekken een ongevraagd advies kracht bijgezet kan worden²⁷. Uit de Urgenda-zaak kan op dit punt bovendien de les worden getrokken dat en waarom het riskant (en kostbaar) is om te wachten met (wettelijke) maatregelen totdat de rechter in hoogste instantie een oordeel heeft geveld en vervolgens met 'stoom en kokend water' beleid ontwikkeld dient worden.

In dat licht bezien zou het de moeite waard kunnen zijn om eens te proberen door te rekenen wat de economische opbrengsten van eventuele heropening van de ISLA raffinaderij zijn in vergelijking tot de kosten die moeten worden gemaakt om tegelijkertijd allerlei maatregelen te nemen om luchtverontreiniging tegen te gaan en een evenredige bijdrage te leveren aan het terugdringen van de CO₂-uitstoot binnen het Koninkrijk, zoals door de artikelen 2 en 8 EVRM wordt verlangd.

5.2 Vroeger op de golf en beleidsanalytisch relevant

Er is mij geen onderzoek bekend over de doorwerking van de adviezen van de RvA, maar het lijkt mij zeer waarschijnlijk dat zijn juridische en wetstechnische adviezen vaker zullen worden overgenomen dan beleidsanalytische opmerkingen over bijvoorbeeld uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

De RvA adviseert namelijk over ontwerp Landsverordeningen en Landsbesluiten houdende algemene maatregelen nadat daarover in de Raad van Ministers is beslist en voordat de ontwerp Landsverordeningen door de Staten in behandeling worden genomen²⁸.

In de praktijk betekent dit laatste dat het 'point of no return' voor belangrijke beleidskeuzes die van invloed kunnen zijn op de uitvoerbaarheid, naleving en handhaving vaak reeds is gepasseerd. Daar komt nog bij dat uit onderzoek van Zijlstra blijkt dat wetgevingsjuristen - voor zover al aanwezig - bij diverse vakministeries een ondergeschikte rol spelen gedurende de beleidsvoorbereiding²⁹. Verder heeft de RvA betrekkelijk weinig tijd en ruimte om eigen feitenonderzoek te doen waardoor hij in de praktijk qua informatievoorziening sterk leunt op de toelichting bij (ontwerp)regelingen en op adviezen en rapporten die van regeringswege worden meegeleverd. Indien daarvoor hetzelfde geldt als in Nederland, is de toelichting bij wetgeving niet zelden eerder een 'memorie van toewijding' dan een "memorie van toelichting" in die zin dat ministeries doorgaans niet geneigd zijn om kritische informatie die hun beleidsvoornemens zouden kunnen doorkruisen breed uit te meten.

²⁵ A. van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 649.

²⁶ Artikel 64, lid 3 van de Staatsregeling.

²⁷ In die richting ook voor Nederland: R.A.J. van Gestel & P.J.P.M. van Lochem, Drie Hoge Colleges van Staat na de toeslagenaffaire, NTB 2021/311, p. 659-668.

²⁸ Artikel 19. Landsverordening Raad van Advies.

²⁹ S.E. Zijlstra, Onderzoek naar de wetgevingsfunctie in Curaçao, Willemstad/Hilversum juni 2021.

Zeker bij complexe wetgeving waarbij grote (financiële) belangen gemoeid zijn, zoals Klimaatwetgeving, zal het voor de RvA zaak zijn eerder in het proces van beleidsvoorbereiding naar ontwerpwetgeving te worden betrokken. Het risico daarbij is natuurlijk dat de RvA als onafhankelijk adviseur op die manier in het politieke proces wordt gezogen. Daaraan kan evenwel tegenwicht worden geboden door beleidsneutraal te adviseren en zich te concentreren op het blootleggen en toetsen van de belangrijkste aannames ('de beleidstheorie') waarop een regeling is gebaseerd en daarbij de eigen methode en bronnen te expliciteren en verantwoorden.

Er zijn verschillende scenario's denkbaar die dit mogelijk zouden kunnen maken³⁰, zoals door enkele RvA-leden vroeger in het beleidsproces te betrekken waarbij zij eigenmachtig onderzoek kunnen doen, partijen kunnen horen, en eerst een voorlopig (informeel) adviesrapport uitbrengen. Denkbaar is verder dat de RvA zich meer als 'meta-toezichthouder' opstelt en juist degenen die de regeling hebben ontworpen kritisch bevraagt over de methode en informatie die is gebruikt³¹. Voorstelbaar is ten slotte dat de RvA bij belangrijke wetsvoorstellen een tweestapstoetsing gaat uitvoeren, waarbij in de fase voorafgaand aan de besluitvorming in de Raad van Ministers een voorlopig oordeel wordt gegeven, dat kan worden meegenomen in de besluitvorming, waarna vanuit de RvA pas daarna een definitief advies wordt uitgebracht. Dit zou het voor de Staten inzichtelijker maken wat er van regeringswege precies met de adviezen is gedaan.

5.3 Zelfreflectie, samenwerking en voortdurende verbetering

Gelet op de beperkte menskracht en middelen zou er bij complexe wetgevingsdossiers, zoals Klimaatwetgeving door de RvA vaker samengewerkt kunnen worden met partner adviesinstanties, zoals de SER en de Rekenkamer, om gebruik te kunnen maken van hun expertise, bijvoorbeeld waar het gaat om het doorrekenen van voorgenomen maatregelen. Uiteindelijk zal de argumentatieve kracht van de adviezen echter blijven afhangen van de trefzekerheid ervan. Om die te vergroten zou de RvA steekproefsgewijs zogeheten terugkoppelingsonderzoek kunnen (laten) uitvoeren door bijvoorbeeld ex post evaluaties of andere ervaringsgegevens met bestaande wetgeving te vergelijken met eerdere eigen adviezen en aanbevelingen voordat die regelgeving tot stand is gekomen en er bijvoorbeeld uitvoerings- of handavingsproblemen zijn ontstaan³². Hiermee kan niet alleen kritisch worden teruggekeken naar de trefzekerheid en voorspellende waarde van de eigen adviezen, maar kan ook worden nagegaan in hoeverre later ontstane problemen voorzienbaar waren, of een andere wijze van adviseren mogelijk effectiever was geweest en of de eigen onderzoeksmethode aangescherpt verdiend te worden. Op die manier wordt ook in de eigen werkwijze gestreefd naar continue verbetering. Juist in een situatie waarin de RvA dreigt te worden overspoeld met de aanvraag van spoedadviezen in het kader van crisiswetgeving, is het van belang dat hij zich ook blijft richten op de langetermijneffecten van regelgeving die van belang is voor de bescherming van toekomstige generaties.

CONCLUSIE

De Curaçaose samenleving staat op een kantelpunt in de geschiedenis. De wetgevingsfunctie wordt bij ministeries en de Staten ondergewaardeerd en er lijkt überhaupt weinig aandacht te bestaan voor langetermijnbeleid op gebieden als onderwijs, economische ontwikkeling en duurzaamheid. De Covid-19 crisis heeft echter pijnlijk blootgelegd hoe kwetsbaar het Land in sociaal-economische zin is en hoe snel de economie tot stilstand kan komen, waarbij voor steun vaak een beroep moet worden gedaan op Nederland, waarna een politieke strijd ontstaat over de condities waaronder die steun wordt verleend. Juist nu er een crisis dreigt die enorme consequenties kan hebben voor de leefbaarheid van het eiland voor toekomstige generaties, lijkt het zaak om samen met het moederland te zorgen dat er structurele maatregelen worden genomen om de onomkeerbare gevolgen die een klimaatcrisis zal veroorzaken proberen te voorkomen dan wel te mitigeren. Er kan niet worden gewacht met het nemen van noodzakelijke wettelijke maatregelen tot het water letterlijk aan de lippen staat en delen van de bevolking als klimaatvluchtelingen het eiland de rug zullen moeten toekeren. Het spraakmakende Urgenda arrest van de Hoge Raad zou voor de Curaçaose wetgever op dit punt geen alibi voor vrijblijvendheid mogen zijn, maar juist als een prikkel tot actie moeten gelden!

³⁰ Waarvoor in sommige gevallen mogelijk wel eerst wijziging van de Landsverordening Raad van Advies nodig zal zijn.

³¹ Zie voor meer uitgewerkte gedachten op dit punt: R.A.J. van Gestel en J.B.M. Vranken, Kwaliteit van beleidsanalytische adviezen van de Raad van State, Den Haag, BJU 2008, p. 127 e.v.

³² Ik realiseer me terdege dat daarvoor ook menskracht en middelen beschikbaar moeten zijn. Kwaliteitszorg kost geld, maar goedkoop is in dat verband vaak echter duurkoop.

II. De bedrijfsvoering van de Raad

1. De samenstelling

Op 31 december 2021 bestond de Raad uit: mevrouw mr. L.M. Dindial (ondervoorzitter), dr. J. Sybesma, mevrouw drs. Ch. Alberto, mr. W.R. Flocker, drs. H.T. van der Woude RC, M.F. Willem MBA, mr. L.M. Virginia en mevrouw mr. C.C. Taylor.

De Raad heeft interne gedragsregels over tegenstrijdige belangen. Volgens deze gedragsregels worden de nevenfuncties en -werkzaamheden van de ondervoorzitter en leden elk jaar bekendgemaakt (bijlage).

Op de website www.raadvanadvies.cw staan ook (verkorte) curricula vitae van de leden, de hiervoor aangehaalde interne gedragsregels en het Landsbesluit profielschets ondervoorzitter en leden Raad van Advies (P.B. 2011, no. 11).

2. De benoeming en herbenoeming van de leden

De ondervoorzitter en de overige leden van de Raad worden, op voordracht van de minister van Algemene Zaken, bij landsbesluit benoemd. Voor de benoeming van de ondervoorzitter wordt de Raad door de regering gehoord. Voor de benoeming van de overige leden doet de Raad aan de regering een aanbeveling.

Mevrouw mr. L. Dindial is met ingang van 11 april 2021 herbenoemd tot lid tevens ondervoorzitter van de Raad voor de periode van vijf jaar³³. De Raad is, voorafgaande aan deze herbenoeming, met inachtneming van artikel 3, derde lid, van de Landsverordening Raad van Advies door de minister van Algemene Zaken gehoord met betrekking tot zijn voornemen tot het doen van een voordracht tot herbenoeming.

³³ Landsbesluit van 1 maart 2021 no. 21/254, no. 2021/002011.



3. Vacature

Volgens artikel 1 van de Landsverordening Raad van Advies kunnen maximaal negen leden van de Raad worden benoemd. Van oudsher worden negen personen als lid van de Raad (inclusief de ondervoorzitter) benoemd. Vanuit hun werkervaring en hun specifieke disciplines brengen ze hun ervaring en kennis in tijdens de beraadslaging en besluitvorming over een adviesverzoek aan de Raad. De kwaliteit van de adviezen van de Raad is gebaat bij een vorm van besluitvorming waarbij de problematiek vanuit verschillende invalshoeken wordt benaderd. Om deze reden is de diversiteit in de samenstelling van de Raad belangrijk. Om de redenen genoemd in het volgende onderdeel heeft de Raad er echter voor gekozen om de bestaande vacature voor een Raadslid, die ontstaan is met ingang van 1 juli 2020, ook in 2022 niet te vervullen.

4. Bezuinigingsmaatregelen

Vanwege de preciaire financiële situatie van het land Curaçao heeft de regering in 2020 een integrale korting van 17,7% op de categorie 'Verbruik Goederen en Diensten' op de gewone dienst van de ontwerpbegroting van de Raad voor het dienstjaar 2021 doorgevoerd. Dit is gebeurd via de zogenoemde Kaderbegroting 2021.

De Raad heeft daardoor veel verschuivingen moeten aanbrengen binnen de wenselijkheidsbegroting voor het dienstjaar 2021, met als gevolg dat de uitvoering van verschillende activiteiten is aangehouden. In dat verband is er bovendien voor gekozen om de bestaande vacature voor een Raadslid, die ontstaan is met ingang van 1 juli 2020, ook in 2022 niet te vervullen.

Daarnaast hebben de ondervoorzitter en de overige leden van de Raad op eigen initiatief een verlaging van hun remuneratie aan de regering voorgesteld voor het dienstjaar 2021. Het ontwerp van het Tijdelijk landsbesluit remuneratie Ondervoorzitter en leden Raad van Advies – waarover de Raad op 14 mei 2021 advies (met kenmerk RvA no. RA/17-21-LB) heeft uitgebracht – is vastgesteld en bekendgemaakt (P.B. 2022, no. 13). Vooruitlopend op de vaststelling van dit landsbesluit is de verlaging inmiddels feitelijk geëffectueerd.

Met het aanhouden van het doen van een aanbeveling aan de minister van Algemene Zaken voor de benoeming van een negende lid van de Raad en het aanhouden van de uitvoering van verschillende activiteiten, wenst de Raad van Advies een bijdrage te leveren aan de verlaging van de overheidsuitgaven ten laste van de gewone dienst (bezuinigingen). Met deze bijdrage komt ook tot uitdrukking dat de Raad doordrongen is van de ernst van de moeilijke periode waar we nu in zitten die mede door de COVID-19-crisis veroorzaakt is. Aan de andere kant is het uitermate belangrijk dat de Raad over de nodige middelen beschikt om zijn taak op verantwoorde wijze uit te kunnen voeren. Bovengenoemde bezuinigingen bergen dus het risico in zich dat de kwaliteit van de adviestaak van de Raad in enige mate aangetast zou kunnen worden. De Raad zal desalniettemin het uiterste doen om de kwaliteit van zijn adviestaak te blijven garanderen.

5. De werkzaamheden

De Raad vergadert in principe twee keer per maand plenair. In 2021 vergaderde de Raad achttien keer plenair. De plenaire vergaderingen werden in de regel voorgezeten door de ondervoorzitter en hadden een gemiddeld aanwezigheidspercentage van 89,6%.

De Werkgroep Bestuurlijke, juridische en sociale aangelegenheden vergaderde vijf keer en de Werkgroep Economische, financiële en onderwijsaangelegenheden twee keer. Minder complexe adviesverzoeken werden zoals gebruikelijk zonder werkgroepsvergadering per e-mail door de werkgroepen voorbereid. De werkgroepen vergaderen niet alleen over onderwerpen waarover aan de Raad advies wordt gevraagd. Ook andere onderwerpen kunnen in werkgroepsverband besproken worden. De Werkgroep Bestuurlijke, juridische en sociale aangelegenheden heeft één keer vergaderd over een conceptnotitie over de "Privaatrechtelijke aspecten met betrekking tot vaccinatie in het licht van de COVID-19- pandemie". Deze conceptnotitie is opgesteld in het kader van de voorbereiding op een overleg tussen Caribische Raden van Advies binnen het Koninkrijk en de Raad van State.

De huidige samenstelling van de werkgroepen is op de website www.raadvanadvies.cw te vinden. Naast de werkgroepen zijn er ook ad-hoccommissies ter voorbereiding van specifieke aangelegenheden, zoals de Commissie Jaarverslag.

De Raad heeft in het verslagjaar 28 adviesverzoeken behandeld. In het verslagjaar heeft de Raad vijf keer uit eigen beweging een advies aan de regering uitgebracht. Daarnaast heeft de Raad in een tweetal brieven de ontwikkelingen betreffende de regulering van brandstofarieven in 2021 aangekaart en de aandacht van de regering daarvoor gevraagd. In dit verband wordt ook verwezen naar onderdeel '3. Ongevraagde adviezen in 2021' in hoofdstuk IV.



Foto ter gelegenheid van de aanbidding d.d. 21 juli 2021 van het Jaarverslag 2020 van de Raad van Advies aan Hare Excellentie de Gouverneur van Curaçao mevr. Lucille A. George - Wout door de Ondervoorzitter van de Raad van Advies mevr. mr. L.M. Dindial



De Raad vergaderde in 2021 tweemaal, op 14 juli 2021 en 1 december 2021, met H.E. de Gouverneur mevrouw L.A. George-Wout in haar hoedanigheid van voorzitter van de Raad, waarbij van gedachten is gewisseld over allerlei zaken van wetgeving en bestuur. De directeur van het Kabinet van de Gouverneur, mr. P. Benschop, was bij die vergaderingen ook aanwezig. De ondervoorzitter heeft op 21 juli 2021 de digitale versie van het Jaarverslag 2020 op een memorystick aan de Gouverneur aangeboden.



Foto ter gelegenheid van de bijeenkomst op 1 december 2021 in het kader van het periodiek overleg tussen de Voorzitter van de Raad van Advies, Hare Excellentie de Gouverneur mevr. Lucille A. George-Wout, de Ondervoorzitter en de overige leden van de Raad van Advies

6. Participatie in commissies

Door de regering is ervoor gekozen om personen die aan het hoofd staan van een Hoog College van Staat, onder wie de ondervoorzitter van de Raad van Advies, zitting te laten nemen in verschillende benoemingscommissies. Het toekennen van de bevoegdheid aan de ondervoorzitter van de Raad om deel te nemen aan een commissie belast met het doen van een voordracht voor de benoeming van bijvoorbeeld de Ombudsman respectievelijk een lid van de (toekomstige) Begrotingskamer, verhoudt zich naar het oordeel van de Raad echter niet goed met de bedoeling van de wetgever. De reden hiervoor is volgens de Raad dat noch de Staatsregeling van Curaçao noch de Landsverordening Raad van Advies een zelfstandige bevoegdheid geeft aan de ondervoorzitter tot het uitbrengen van adviezen. Daarom heeft de ondervoorzitter ook niet deelgenomen aan het traject in commissieverband met betrekking tot de herbenoeming van de Ombudsman. Het standpunt van de Raad ter zake is toegelicht in de brief d.d. 4 augustus 2021 (met kenmerk RvA no. OV/21-21) van de ondervoorzitter aan de Voorzitter van de Staten en tijdens een ontmoeting van de ondervoorzitter (vergezeld door de secretaris) met de Voorzitter van de Staten (2 november 2021) respectievelijk de Commissie voor de Werkwijze van de Staten (3 november 2021). Met betrekking tot de voordrachtscommissie betreffende de Begrotingskamer, waarin ook een dergelijke participatie van de ondervoorzitter verwacht wordt, is het standpunt van de Raad toegelicht in de brief d.d. 21 december 2020 (met kenmerk RvA no. OV/70-20) van de ondervoorzitter aan de minister van Financiën.

7. Externe contacten

A. Reguliere contacten

DE STATEN

De ondervoorzitter en de secretaris hebben op 5 mei 2021 deelgenomen aan een introductieweek ten behoeve van de toen zitting hebbende leden van de Staten en de toekomstige leden van de Staten die gekozen zijn in de verkiezingen voor de Staten van Curaçao van 19 maart 2021, maar die op dat moment nog geen zitting hadden genomen in de Staten. Tijdens die bijeenkomst hebben de ondervoorzitter en de secretaris een presentatie gegeven over de rol van de Raad in het wetgevingstraject.



Foto van de ontmoeting op 2 november 2021 tussen de Voorzitter van de Staten, mevr. Ch. America - Francisca en de Ondervoorzitter van de Raad van Advies, mevr. mr. L. M. Dindial

Op 2 november 2021 heeft een kennismakingsbijeenkomst plaatsgevonden tussen de ondervoorzitter en de nieuwe voorzitter van de Staten. De secretaris van de Raad en de griffier van de Staten hebben die vergadering ook bijgewoond.

Op 3 november 2021 heeft een ontmoeting plaatsgevonden van de ondervoorzitter, vergezeld van de secretaris van de Raad, met de Commissie voor de Werkwijze van de Staten. De ondervoorzitter en de secretaris van de Raad hebben een presentatie over bepaalde aspecten met betrekking tot de rol van de Raad in het wetgevingstraject gegeven. Tijdens deze ontmoeting is onder andere afgesproken dat de Raad in 2022 op uitnodiging van de Staten een informatiesessie voor de leden van de Staten zal verzorgen over de rol van de Raad en zijn functioneren.

DE MINISTER-PRESIDENT TEVENS MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Op 9 maart 2021 heeft de ondervoorzitter, in aanwezigheid van de secretaris, een gesprek gehad met de toenmalige minister-president, Eugene Rhuggenaath MBA bijgestaan door zijn adviseurs, waarin over een aantal actuele onderwerpen is gesproken. In dat gesprek heeft de ondervoorzitter aangegeven dat de Raad steeds nagaat op welke wijze de regering omgaat met de adviezen van de Raad, hetgeen kan leiden tot het uitbrengen van een ongevraagd advies door de Raad. Het uiteindelijke doel daarvan is om gezamenlijk een kwalitatief goed wetgevingsproduct tot stand te brengen.

Op uitnodiging van de Raad heeft de minister-president tevens minister van Algemene Zaken de heer G. Pisas op 1 november 2021, een kennismakingsbezoek gebracht aan de Raad. De minister werd bijgestaan door mr. D. Comenentia (Kabinetschef) en mevrouw R. Albertina MBA MSc (adviseur). Tijdens dat bezoek is gesproken over onderwerpen van gemeenschappelijk belang, waaronder de wijze waarop de regering de Raad beter in staat kan stellen zijn adviestaak zo optimaal mogelijk te vervullen.



Foto van de ontmoeting op 1 november 2021 tussen de Minister-President tevens Minister van Algemene Zaken de heer G. Pisas en de leden van de Raad van Advies

HET MINISTERIE VAN FINANCIËN

Op 18 augustus 2021 heeft de sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën, mevrouw L. Melfor MSc, samen met het hoofd Begrotingszaken van genoemd ministerie, mevrouw R. Matthew, een presentatie gegeven over de ontwerpbegroting voor het dienstjaar 2022.

DE RAAD VAN STATE

Op 28 oktober 2021 heeft de staatsraad van de Raad van State, drs. R. van Zwol, een beleefdheidsbezoek gebracht aan de ondervoorzitter. De Vertegenwoordiger van Nederland in Curaçao, Aruba en Sint Maarten, dr. mr. E. J. Arkenbout, en de secretaris van de Raad waren aanwezig bij dit onderhoud.

B. Bijzondere contacten

Gesprekken en bijdragen in het kader van de uitvoering van het landspakket³⁴.

Doorlichting van de wetgevingsfunctie

Het project 'Doorlichting wetgevingsfunctie' valt onder punt B. 4 van het landspakket. Dit onderdeel van het landspakket voorziet erin dat op basis van een integrale doorlichting voorstellen worden ontwikkeld en geïmplementeerd om de kwaliteit, effectiviteit en uitvoeringskracht van de overheidsorganisatie te verbeteren. Daaronder wordt ook verstaan de slagkracht van de ministeriële staven. Het project 'Doorlichting wetgevingsfunctie' is door prof. mr. S. Zijlstra, in opdracht van het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Curaçao uitgevoerd en voltooid. De bevindingen van de heer Zijlstra zijn vastgelegd in het rapport 'Onderzoek naar de wetgevingsfunctie in Curaçao' (juni 2021).

In het voorbereidingstraject om te komen tot genoemd rapport heeft de heer Zijlstra onder andere met de secretaris van de Raad gesproken. De Raad heeft een bijdrage aan het onderzoek geleverd in de vorm van een paper d.d. 7 juni 2021 'Aandachtspunten met betrekking tot optimalisering van wetgevingsfunctie, in het bijzonder de structuur, processen en inrichting daarvan'.

Versterking van de financiële kolom en de rol en positie van de Raad

Op 9 november 2021 hebben lid Willem en de secretaris een ontmoeting gehad met vertegenwoordigers van de Tijdelijke Werk Organisatie/Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling in oprichting (TWO/COHO i.o.).

Bij deze ontmoeting waren ook aanwezig de heren A. Burger (werkzaam voor de TWO/COHO i.o.), R. de Ruiters (Liaison Curaçao TWO/COHO i.o.) en M. Jackson (lid van de Nationale Hervormingscommissie Regering Curaçao). Doel van het gesprek met vertegenwoordigers van de Raad was om nader kennis te maken en om een toelichting te geven op de maatregelen uit thema A van het landspakket. In het bijzonder op de maatregel om de financiële kolom te versterken en het onderzoek naar de rol en positie van de instituten die betrokken zijn bij het begrotings- en verantwoordingsproces, waar de Raad ook een belangrijk onderdeel van uitmaakt.

In het gesprek met TWO/COHO i.o. zijn de volgende punten aan de orde gekomen:

- de vierde Uitvoeringsagenda/landspakket Curaçao;
- de verbetering van het financieel beheer;
- de knelpunten bij de taakuitvoering;
- de samenwerking binnen de financiële kolom en/of met gelijke instituten binnen het Koninkrijk;
- de effectiviteit van de advisering van de Raad;
- de mogelijkheden voor versterking van de financiële kolom in Curaçao;
- het vervolgtraject.

Arbeidsmarktwetgeving en -beleid van het land Curaçao

Deloitte Dutch Caribbean en SEO Economisch Onderzoek verrichten in samenwerking een onderzoek naar arbeidsmarktwetgeving en -beleid van Curaçao. In dat verband is de Raad op 22 november 2021 door de heer M. George, Senior Manager/Strategy and Operations van Deloitte Dutch Caribbean, uitgenodigd om over dat onderwerp met elkaar in gesprek te gaan. De ondervoorzitter van de Raad heeft de heer George echter bericht dat de Raad in de regel pas in beeld komt wanneer de voorbereiding van het beleid en de besluitvorming daarover op bestuurlijk niveau is afgerond en dit beleid vertaald is in een ontwerp van een wettelijke regeling. Om die reden heeft de Raad niet actief aan bedoeld onderzoek geparticipeerd, maar volstaan met een schriftelijke reactie in de vorm van:

- een overzicht waarin de adviezen zijn vermeld over arbeidsrecht of daaraan gerelateerde onderwerpen die de Raad van Advies in de jaren 2018 tot en met 2021 heeft uitgebracht;
- een notitie d.d. 8 december 2021 met betrekking tot 'Begrotingsadvies in relatie tot arbeidsmarktbeleid' waarin enkele in de jaren 2018 tot en met 2021 uitgebrachte adviezen van de Raad aangehaald worden die het arbeidsmarktbeleid raken.

³⁴ Het landspakket is op 2 november 2020 als onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden tussen Nederland en Curaçao gesloten.

De Evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht 2021

De Evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht 2021 buigt zich over de vraag of Curaçao en Sint Maarten structureel voldoen aan de financiële normen opgenomen in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) en of het financieel toezicht op één of beide landen daarmee geheel of gedeeltelijk kan worden beëindigd. Concreet richt deze commissie zich binnen de periode 2018 tot en met 2020 op de oordelen en aanbevelingen die het advies moet bevatten conform artikel 33 van de Rft. Daarnaast zal zij ingaan op de aanbevelingen die de vorige evaluatiecommissie in 2018 heeft gedaan aan en ter overweging van de landen. Aangezien de Raad door zijn rol bij de toetsing van ontwerpbegrotingen van het land Curaçao indirect ook bij het toezicht betrokken is en een bijdrage zou kunnen leveren aan de analyse op welke wijze de landen uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie 2018, heeft de Evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht 2021 ook de Raad uitgenodigd voor een gesprek. Dit gesprek heeft op 26 november 2021 plaatsgevonden. Namens de Raad hebben aan dat gesprek deelgenomen de ondervoorzitter, de leden Van der Woude en Willem, de secretaris en drs. R. Anandbadoer (financieel adviseur).

8. De samenstelling van het secretariaat

Het secretariaat stond in 2021 onder leiding van mevrouw mr. C.M. Raphaëla (secretaris), ondersteund door mevrouw mr. N.M. Eugenia, mevrouw mr. I. Hiemcke, mevrouw mr. W.A.M. Hu-a-ng en mevrouw mr. E.F. Roosje (allen juridisch adviseur), drs. R. Anandbadoer (financieel adviseur), mevrouw J.B. Elvilia-Seedorf (office manager), mevrouw D. Davelaar (administratief medewerker) en mevrouw S.M. Sambo (interieurverzorgster/bode).

9. De werkzaamheden van het secretariaat

Om de taken van het secretariaat goed te kunnen uitvoeren, hebben de secretaris en medewerkers geregeld contact met ambtelijke diensten,

instellingen, de secretariaten van de Raden van Advies van Aruba en Sint Maarten, het secretariaat van de Raad van State en andere adviesorganen.

Het secretariaat onderhoudt regulier ambtelijk contact met onder anderen de secretaris van de Raad van Ministers, de sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën, de Griffie van de Staten en met Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (WJZ) ten aanzien van onder meer de planning van de Raad en het ontbreken van relevante stukken bij een adviesverzoek.

De secretaris en mevrouw Hiemcke hebben op 5 februari 2021 deelgenomen aan het Ketenoverleg wetgeving. Bij dat overleg waren ook aanwezig vertegenwoordigers van het Kabinet van de Gouverneur, van het Secretariaat van de Sociaal Economische Raad, de Griffier van de Staten en vertegenwoordigers van WJZ, de zogenoemde ketenpartners wetgeving. In dat overleg hebben de ketenpartners onder andere gesproken over de kwaliteit van wetgeving en afspraken gemaakt over mogelijke verbeterpunten, het wetgevingsprogramma voor het eerste kwartaal van 2021 en de prioriteiten uit het landspakket.

In het Ketenoverleg wetgeving van 5 februari 2021 heeft WJZ de ketenpartners wetgeving verzocht om een presentatie over hun werkzaamheden voor te bereiden en om aan te geven wat zij verwachten van aan te leveren informatie door de beleidsministeries. Aan deze videoconferentie, het zogeheten "Bijzonder overleg wetgeving", die op 18 juni 2021 heeft plaatsgevonden, hebben de secretaris en mevrouw Hiemcke, namens het secretariaat van de Raad, deelgenomen. Ook de beleidsministeries waren voor dit overleg uitgenodigd. De secretaris heeft zorggedragen voor een presentatie over de werkzaamheden van de Raad en de vereisten voor kwalitatief goede wetgeving waar de Raad bij zijn toetsing rekening mee houdt.

Op 25 november 2021 heeft de secretaris een presentatie gegeven voor de Stichting Overheidsaccountantsbureau over rol van de Raad binnen het openbaar bestuur.

III. De 'productie' van de Raad in het jaar 2021

1. In- en uitstroom

In het jaar 2021 heeft de Raad 27 verzoeken om advies ontvangen en 28 adviesverzoeken afgehandeld. Bij laatstgenoemd aantal zijn zes adviesverzoeken inbegrepen die in het jaar 2020 bij de Raad aanhangig zijn gemaakt, maar die uiteindelijk in het verslagjaar zijn afgehandeld. Aan het eind van het verslagjaar had de Raad twee adviesverzoeken, die in het verslagjaar zijn ontvangen, nog in behandeling.

De in- en uitstroom van adviesverzoeken over de jaren 2019 tot en met 2021 is weergegeven in tabel 1.

	2019	2020	2021
In behandeling op 1 januari	2	4	6
Ingekomen in het verslagjaar	43	55	27
Geretourneerd	2	8	3
Ingetrokken	1	0	1
Afgedane adviesverzoeken	38	45	28
Ongevraagd advies	1	1	5
Per 31 december in behandeling	4	6	2

Tabel 1: Overzicht in- en uitstroom adviesverzoeken



2. Behandeling

In tabel 2 is een verdeling in categorieën gemaakt van de adviesverzoeken die de Raad per 1 januari 2021 nog in behandeling had, de gedurende dit verslagjaar ontvangen adviesverzoeken en de uitgebrachte adviezen daarover, met de vergelijkende cijfers over 2019 tot en met 2021.

	Ontvangen ³⁵ Adviesverzoeken			Uitgebrachte Adviezen		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Ontwerpen van landsverordening (regeringsontwerpen)	14	19	8	14	18	8
Ontwerpen van landsbesluiten, h.a.m.	21	15	11	19	12	11
Initiatiefontwerpen van landsverordening (initiatiefvoorstellen van de Staten)	6	7	6	4	7	4
Voorstellen van Rijkswet	0	5	5	0	3	5
Ontwerpen van algemene maatregelen van Rijksbestuur	1	1	0	1	1	0
Voorstellen tot goedkeuring van verdragen (art. 64, tweede lid, onderdeel b, van de Staatsregeling jo art. 19, eerste lid, onderdeel b, van de Landsverordening Raad van Advies)	0	0	0	0	0	0
Zaken waaromtrent de regering het horen van de Raad van Advies nodig acht (art. 19, tweede lid, van de Landsverordening Raad van Advies)	3	4	0	3	4	0
Totaal	45	51	30	41	45	28

Tabel 2

35. De ingetrokken c.q. geretourneerde adviesverzoeken zijn niet in de cijfers, genoemd in deze tabel, inbegrepen.

De Raad had in 2021 zes adviesverzoeken nog in behandeling die hij in 2020 heeft ontvangen. Het betreft van de regering ontvangen adviesverzoeken over 1 ontwerplandsverordening, 3 ontwerplandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en 2 voorstellen van Rijkswet. De 30 in het verslagjaar ontvangen ontwerpregelingen bestonden uit 8 ontwerplandsverordeningen (regeringsontwerpen), 11 ontwerplandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, 6 initiatiefontwerplandsverordeningen (initiatiefvoorstellen van de Staten) en 5 voorstellen van Rijkswet. In het verslagjaar zijn 3 adviesverzoeken geretourneerd waarover de Raad geen advies heeft uitgebracht. De retournering had bij 2 van de adviesverzoeken te maken met het feit dat de beginselen van behoorlijke wetgeving bij de voorbereiding van de betreffende ontwerpregeling niet in acht waren genomen³⁶. Het andere adviesverzoek is geretourneerd omdat de beleids- c.q. ambtelijke voorbereiding van de betreffende ontwerpregeling op het moment dat het adviesverzoek bij de Raad aanhangig werd gemaakt, nog niet was afgerond³⁷.

3. Vastgestelde gemiddelde adviestermijn

Wetgeving moet van goede kwaliteit zijn. Dat vereist een degelijke voorbereiding. Zoals voor alle deelnemers in het wetgevingsproces geldt, heeft ook de Raad een redelijke termijn nodig om verantwoorde adviezen uit te kunnen brengen. Voor de advisering over ontwerpregelingen moet zorgvuldig onderzoek gedaan worden, in het bijzonder door de medewerkers van het secretariaat die de Raad inhoudelijke ondersteuning bieden. Een grondige analyse van het vraagstuk dat aanleiding gaf tot nieuwe wetgeving en raadpleging van relevante literatuur en jurisprudentie, vergt de nodige tijd.

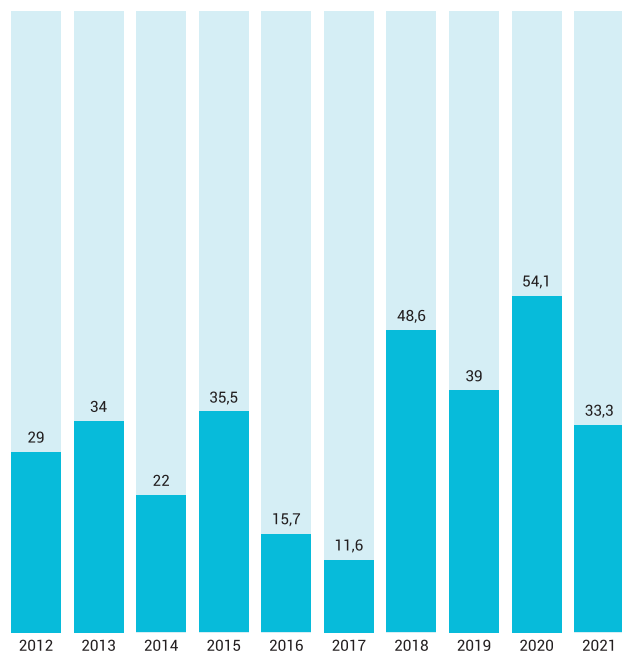
In de uitoefening van zijn functie stelt de Raad 'de kwaliteit van de voorgelegde stukken in algemene zin' centraal. In geen geval mag snelle behandeling ten koste gaan van de kwaliteit. De Raad hanteert als norm, afhankelijk van de inhoud van een

aangeboden adviesverzoek, een adviesperiode van maximaal drie maanden voor reguliere adviesverzoeken. Bij spoedadviesverzoeken hanteert de Raad in de regel een adviesperiode van maximaal zes weken. In het jaar 2021 was de gemiddelde adviesperiode voor spoedadviesverzoeken drie weken en voor de overige adviesverzoeken zeven weken.

4. Verzoeken om spoedadvies

HET CIJFERMATIGE BEELD

In het jaar 2021 heeft de Raad 8 spoedadviesverzoeken van de regering in behandeling genomen. Dit betekent dat in het verslagjaar 33,3% van de adviesverzoeken als spoedadviesverzoek is aan te merken. De Raad heeft zich in deze gevallen ten volle ingezet om zoveel mogelijk aan het verzoek van de regering tegemoet te komen. Het behoeft geen betoog dat een groot aantal spoedadviesverzoeken extra druk legt op de werkzaamheden van de Raad mede gezien het uitgangspunt van kwaliteitsbewaking. In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van het percentage spoedadviesverzoeken van 2012 tot en met 2021.



Tabel 3

36 Het betreft de volgende adviesverzoeken:

- Initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening houdende vaststelling van het Kiesreglement Curaçao (Zittingsjaar 2020-2021-183) (met kenmerk RvA no. RA/04-21-LV);

- Initiatiefontwerp tot wijziging van de Eenvormige Landsverordening op de Rechterlijke organisatie (met kenmerk RvA no. RA/ 06-21-LV).

37 Het betreft het adviesverzoek over de ontwerplandsverordening houdende de instelling van een Nationaal Centraal Bureau-Interpol Curaçao (Landsverordening Nationaal Centraal Bureau Interpol Curaçao) (zaaknummers 2017/002808 en 2018/046525) (met kenmerk RvA no. RA /26-21-LV).



Al vanaf het jaar 2018 bestaat er een tendens dat de regering de Raad om spoedadvies verzoekt (zie tabel 3). De regering motiveert niet altijd de noodzaak daarvoor. Ook houdt de regering niet altijd rekening met de omstandigheid dat de Raad een redelijke termijn nodig heeft om een gedegen advies uit te brengen.

Zo heeft de Raad in het verslagjaar (formeel) binnen drie weken advies over het voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (hierna: de Rijkswet COHO) moeten uitbrengen³⁸. Gezien het korte tijdsbestek waarin van de Raad werd verwacht over de Rijkswet COHO een advies te moeten uitbrengen, is de Raad van oordeel dat hem onvoldoende tijd is gegund om een meer weloverwogen advies daarover uit te brengen. Hierdoor voelde de Raad zich genoodzaakt een voorbehoud in bedoeld advies op te nemen³⁹. In het betrokken advies gaf de Raad expliciet aan dat indien hem meer tijd was gegund, hij wellicht een diepgaander en genuanceerder advies zou hebben uitgebracht.

Voor de Raad is het ontoelaatbaar dat de kwaliteit van de advisering vanwege spoedadviesverzoeken verder onder druk komt te staan.

5. Vaststelling van adviezen buiten een vergadering van de Raad

Voor de vaststelling van adviezen geldt de hoofdregel opgenomen in artikel 24, eerste lid, van de Landsverordening Raad van Advies. Genoemd artikellid bepaalt dat de Raad slechts in een vergadering een advies kan vaststellen. Ingevolge artikel 24a van genoemde landsverordening is een uitzondering op bovengenoemde hoofdregel mogelijk bij uitdrukkelijk besluit van de Raad of in uitzonderlijke spoedeisende gevallen. Indien er sprake is van één van voornoemde uitzonderingsgevallen, kan de Raad gebruikmaken van het elektronisch verkeer om een advies vast te stellen.

In het verslagjaar zijn 8 adviezen over de volgende ontwerpen c.q. vraagstukken elektronisch vastgesteld:

- het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot het **tijdelijk van toepassing verklaren van de quarantaine-verordening op COVID-19** (Tweede tijdelijk landsbesluit aanwijzing COVID-19 als besmettelijke ziekte als bedoeld in de quarantaine-verordening) (RvA no. RA/09-21-LB) (Spoed is – zoals aangegeven in het besluit van de Raad van Ministers d.d. 12 februari 2021 (zaaknummer 2021/004015) – geboden, aangezien een ononderbroken tijdelijke voortzetting van de aanwijzing van COVID-19 als besmettelijke ziekte in de zin van de quarantaine-verordening noodzakelijk is, omdat het in P.B. 2020, no. 11 afgekondigde landsbesluit – waarin de eerste aanwijzing is vastgesteld – met ingang van 22 februari 2021 van rechtswege zal vervallen.);
- het ongevraagd advies inzake de ontwerplandsverordening houdende vaststelling van **regels voor overheidsgeïsoleerde entiteiten** (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeïsoleerde entiteiten) (Zittingsjaar 2020-2021-187) (RvA no. RA/11-21-DIV) (spoedbehandeling voor het tijdig voldoen aan de voorwaarden voor liquiditeitssteun van Nederland);

³⁸ Advies van 24 augustus 2021 (met kenmerk RvA no. RA/25-21-RW).

³⁹ "De Raad is zich terdege bewust van het belang van een snelle totstandkoming van de Rijkswet COHO. Het voortbestaan van het landspakket is, gezien wat in de onderlinge regeling van 2 november 2020 tussen Nederland en het land Curaçao is overeengekomen, verbonden aan de totstandkoming van genoemde rijkswet. De ontvangst van liquiditeitssteun van Nederland is mede afhankelijk van de voldoening door Curaçao aan de in het landspakket gemaakte afspraken. Het vorenstaande doet echter niet af aan de omstandigheid dat aan de Raad voldoende tijd gegeven moet worden om verantwoorde adviezen uit te brengen. Dit geldt zeker, zoals in dit geval, wanneer zwaarwegende belangen in het geding zijn. Gelet op het korte tijdsbestek waarin van de Raad verwacht wordt over het voorstel van rijkswet een advies te moeten uitbrengen, is de Raad van oordeel dat aan hem onvoldoende tijd wordt gegund om het onderhavige adviesverzoek tot in detail te bestuderen teneinde een meer weloverwogen advies daarover uit te brengen. Gezien het belang van Curaçao om onder meer de gevolgen van de COVID-19 pandemie zoveel mogelijk te mitigeren, waarbij zonder verder uitstel structurele hervormingen doorgevoerd moeten worden om de weerbaarheid van Curaçao duurzaam te versterken, zal de Raad desondanks het verzochte advies uitbrengen over het voorstel van rijkswet, waarbij tegelijkertijd wordt aangegeven dat indien hem meer tijd was gegund er wellicht een diepgaander en genuanceerder advies zou zijn uitgebracht."

- het aanvullend ongevraagd advies van de Raad inzake **regelingen die vervallen zijn bij de overgang van het toenmalige land de Nederlandse Antillen naar een nieuwe staatkundige structuur** (het land Curaçao) (RvA no. RA/16-21-DIV) (met het oog op de rechtszekerheid is het gewenst dat voornoemd (concept)advies met spoed wordt vastgesteld);
- de ontwerplandsverordening tot **wijziging van de Landsverordening van de 29ste december 2020 tot vaststelling van de Begroting van Curaçao voor het dienstjaar 2021** (Eerste Suppletoire begroting 2021) (RvA no. RA/15-21-LV) (spoedbehandeling is nodig teneinde binnen de dertigdagetermijn, bedoeld in artikel 8 van de Landsverordening comptabiliteit 2010, een advies over het ontwerp uit te brengen);
- het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, houdende een **tijdelijke afwijking van het Landsbesluit remuneratie Ondervoorzitter en leden Raad van Advies** (Tijdelijk landsbesluit remuneratie Ondervoorzitter en leden Raad van Advies) (RvA no. RA/17-21-LB) (met deze spoedbehandeling wordt ernaar gestreefd de periode waarover terugwerkende kracht wordt verleend aan de (tijdelijke) verlaging van de remuneratie van de Ondervoorzitter en de overige leden - zijnde een ontwerp (partieel) gebaseerd op een voorstel van de Raad van Advies - zo kort mogelijk te houden);
- het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 13, derde lid, van de Landsverordening financieel beheer (**Subsidiebesluit 2022**) (RvA no. RA/22-21-LB) (met deze spoedbehandeling wordt ernaar gestreefd de periode waarover terugwerkende kracht aan artikel 33 van het Subsidiebesluit 2022 wordt verleend, zo kort mogelijk te houden. Door niet te wachten op een tweede behandeling van het aangepaste conceptadvies in de volgende plenaire vergadering van de Raad wordt met deze spoedbehandeling ook bewerkstelligd dat de overschrijding van de termijn van afdoening van reguliere adviesverzoeken door de Raad van Advies in het onderhavige geval beperkt wordt gehouden);
- het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van het **Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken (Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties bij de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten)**(RvA no. RA/28-21-LB) (spoedbehandeling ter voldoening aan de gedane toezegging van de Raad aan de minister van Financiën over de afdoeningstermijn in dit geval);
- het ontwerp van de **nota van wijziging op de ontwerplandsverordening tot vaststelling van de begroting van Curaçao voor het dienstjaar 2022** (Zittingsjaar 2021-2022-199) (RvA no. RA/31-21-LV) (spoedbehandeling ter voldoening aan het verzoek van de regering en de voorzitter van de Staten).

6. Kwaliteit van wetgeving

De wijze waarop het wetgevingstraject wordt doorlopen

Het wetgevingstraject is een relatief lang traject dat steeds op een correcte en zorgvuldige wijze moet worden doorlopen. Wettelijke regelingen moeten immers doeltreffend zijn en geen ongewenste effecten hebben. Het is daarom onder meer van belang dat reeds bij de planning van een (ontwerp) wettelijke regeling in ogenschouw wordt genomen dat alle deelnemers in het wetgevingsproces, waaronder de Raad, een redelijke termijn wordt gegeven om verantwoorde adviezen uit te brengen. In dit verslagjaar is opnieuw geconstateerd dat niet altijd rekening hiermee wordt gehouden. De regering raakt in het traject van totstandkoming van wet- en regelgeving door onder meer niet gedegen voortgangsbewaking regelmatig in tijdnood. De Raad is van oordeel dat dit niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van wet- en regelgeving. De regering is geadviseerd om structurele oplossingen aan te dragen voor de problemen die zich voordoen op het gebied van wet- en regelgeving⁴⁰. Dit om te voorkomen dat het wetgevingstraject steeds

onder druk wordt gezet, wat onvermijdelijk tot kwaliteitsverlies van wet- en regelgeving zal leiden.

De planning ter zake uitvoering van het landspakket⁴¹

Het is belangrijk dat de Raad op de hoogte is van de ontwerpen van wettelijke regelingen van alle ministeries die de regering op termijn van plan is tot stand te brengen. Daarbij is het van belang dat de regering de prioriteiten niet zozeer van de onderscheiden ministeries, maar van het kabinet aangeeft. Op die manier kan de Raad een betere planning maken van zijn werkzaamheden. Immers die wettelijke regelingen zullen uiteindelijk aan de Raad ter advisering worden voorgelegd. De Raad dringt er regelmatig bij de regering op aan om bovengenoemde informatie aan hem te verschaffen, echter zonder het gewenste resultaat. De Raad benadrukt nogmaals het belang van een goede planning van (voorgenomen) wetgeving. Een goede planning en de bewaking van de voortgang vormen beide belangrijke succescriteria voor het wetgevingsproces.

⁴⁰ Advies van 18 februari 2021 (met kenmerk RvA no. RA/09-21-LB) over het ontwerp van het Tweede tijdelijk landsbesluit aanwijzing COVID-19 als besmettelijke ziekte als bedoeld in de quarantaine-verordening.

⁴¹ Het landspakket is op 2 november 2020 als onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden tussen Nederland en Curaçao gesloten.

Bijzondere aandacht verdient de planning van wetgeving ter uitvoering van het landspakket. Het behoeft geen betoog dat de in het landspakket genoemde economische, financiële, sociale en institutionele hervormingen hoge prioriteit genieten. Dit teneinde de weerbaarheid van Curaçao op genoemde gebieden te versterken. Door de Raad tijdig omtrent de planning van bovengenoemde wetgeving te informeren kan hij zelf ook plannen en op de binnenkomst van bovengenoemde wetgeving anticiperen. Zo kan de Raad voorbereidingen treffen waardoor zijn werkzaamheden zo min mogelijk onder druk komen te staan. Dit komt de kwaliteit van de adviezen die de Raad over bovengenoemde wetgeving uitbrengt, zeker ten goede en versnelt het wetgevingsproces.

7. Dicta in 2021

Het advies van de Raad over een ontwerpregelgeving wordt afgesloten met een dictum. In het dictum geeft de Raad zijn eindoordeel over de ontwerpregelgeving. Het dictum is een cruciaal onderdeel van het advies van de Raad en bestaat uit vaste formuleringen. De Raad heeft per 20 oktober 2021 nieuwe dicta vastgesteld die hij met ingang van 1 november 2021 in zijn adviezen gebruikt. Dit met het oog op de verbetering van de leesbaarheid en begrijpelijkheid van zijn adviezen. De minister van Algemene Zaken, de Staten en de Gouverneur zijn daarvan in kennis gesteld. Verder zijn de nieuwe dicta van de Raad op de website van de Raad geplaatst. In tabel 4 staan de vijf dicta die de Raad tot 20 oktober 2021 over een (regerings) ontwerpplandsverordening kon geven en de betekenis daarvan. De nieuwe dicta die de Raad per 1 november 2021 over een (regerings) ontwerpplandsverordening gebruikt en de betekenis daarvan staan in tabel 5.

Tabel 4 Soorten dicta geldig tot 1 november 2021 (betreffende regeringsontwerpplandsverordeningen)

1	De ontwerpplandsverordening geeft de Raad van Advies geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. De Raad geeft de regering in overweging het ontwerp bij de Staten in te dienen.	De Raad heeft geen bezwaar tegen het ontwerp en geeft een blanco advies.
2	Concluderend geeft de Raad van Advies de regering in overweging de ontwerpplandsverordening bij de Staten in te dienen nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.	De Raad heeft geen zwaarwegende bedenkingen bij het ontwerp, maar vraagt wel de aandacht voor enkele aanpassingen van het ontwerp en/of de toelichting.
3	Concluderend geeft de Raad van Advies de regering in overweging de ontwerpplandsverordening niet eerder bij de Staten in te dienen dan nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.	De Raad heeft overwegende bezwaren tegen één of meer onderdelen van het ontwerp. Deze bezwaren kunnen meestal door aanpassing van het ontwerp worden ondervangen.
4	Concluderend heeft de Raad van Advies bezwaar tegen de ontwerpplandsverordening en geeft de regering in overweging deze niet aldus bij de Staten in te dienen.	De Raad heeft fundamentele bezwaren die alleen door ingrijpende aanpassing van het ontwerp zijn te ondervangen.
5	Concluderend heeft de Raad van Advies bezwaar tegen de ontwerpplandsverordening en geeft de regering in overweging deze niet bij de Staten in te dienen.	De Raad heeft zodanige bezwaren dat deze niet door aanpassing van het ontwerp zijn te ondervangen. De Raad zal dan adviseren het ontwerp niet bij de Staten in te dienen.

Ontwerpen waarvoor het vierde of vijfde dictum is gegeven, dienen opnieuw in de vergadering van de Raad van Ministers aan de orde te worden gesteld. Dit wordt bepaald in onderdeel b van het tweede lid van artikel 4 van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers (P.B. 2012, no. 14).

Tabel 5: Soorten dicta geldig per 1 november 2021 (betreffende regeringsontwerplandsverordeningen)

1	De Raad van Advies heeft geen opmerkingen bij de ontwerplandsverordening en adviseert de regering om de ontwerplandsverordening bij de Staten in te dienen.	De Raad heeft geen bezwaar tegen het ontwerp en geeft een blanco advies.
2	De Raad van Advies heeft een aantal opmerkingen bij de ontwerplandsverordening en adviseert de regering om daarmee rekening te houden voordat zij de ontwerplandsverordening bij de Staten indient.	De Raad heeft geen zwaarwegende bedenkingen bij het ontwerp, maar vraagt wel de aandacht voor enkele aanpassingen van het ontwerp en/of de toelichting.
3	De Raad van Advies heeft een aantal bezwaren bij de ontwerplandsverordening en adviseert de regering om de ontwerplandsverordening niet bij de Staten in te dienen, tenzij deze is aangepast.	De Raad heeft bezwaren tegen een of meer onderdelen van het ontwerp die alleen door ingrijpende aanpassing van het ontwerp zijn te ondervangen.
4	De Raad van Advies heeft ernstige bezwaren tegen de ontwerplandsverordening en adviseert de regering om de ontwerplandsverordening niet bij de Staten in te dienen.	De Raad heeft fundamentele bezwaren die niet door aanpassing van het ontwerp zijn te ondervangen. De Raad zal dan adviseren het ontwerp niet bij de Staten in te dienen.

Een vergelijking tussen de tabellen 4 en 5 laat zien dat het aantal dicta dat gebruikt wordt, is teruggebracht van vijf naar vier en dat de nieuwe dicta eenvoudiger geformuleerd zijn.

Bovendien krijgen de adviezen van de Raad over initiatiefontwerplandsverordeningen die zich in de fase vóór behandeling door de Staten bevinden, vanaf 1 november 2021 ook een dictum⁴². Dit gebeurde voorheen niet. Hiermee beoogt de Raad reeds in een vroeg stadium van het wetgevingsproces van initiatiefontwerplandsverordeningen het karakter van de gemaakte opmerkingen beter tot uitdrukking te brengen.

Conclusie gegeven dicta in 2021

De Raad gaf in dit verslagjaar slechts éénmaal het vierde dictum en éénmaal het zwaarste dictum. Het ontwerp waarover de Raad het vierde dictum gaf, is het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, houdende een tijdelijke afwijking van het Landsbesluit remuneratie Ondervoorzitter en leden Raad van Advies (Tijdelijk landsbesluit remuneratie Ondervoorzitter en leden Raad van Advies) (RvA no. RA/17-21-LB) (hierna: het ontwerplandsbesluit remuneratie). De Raad heeft op 30 december 2020 op eigen initiatief een conceptlandsbesluit, houdende een verlaging van de remuneratie van de ondervoorzitter en de leden van de Raad met 12,5% voor een periode van maximaal anderhalf jaar (1 juli 2020 – 31 december 2021) aan de minister van Algemene Zaken aangeboden. Aan genoemde minister is verzocht het nodige te doen voor het doorlopen van het vereiste wetgevingstraject voor vaststelling van het landsbesluit. Bedoeld voorstel in het ontwerplandsbesluit remuneratie is gedaan in het kader van solidariteit met de ambtenaren die vanwege de precaire financiële situatie van het Land, mede als gevolg van de negatieve impact van COVID-19, vanaf 1 juli 2020 12,5% van hun secundaire arbeidsvoorwaarden moesten inleveren. Bij de beoordeling van het formeel door de regering ter advisering aangeboden ontwerplandsbesluit remuneratie bleek evenwel dat dat ontwerp geen volledige weergave was van het oorspronkelijke voorstel van de Raad. De vrijwillige inkorting op de remuneratie van de ondervoorzitter en de leden van de Raad was niet gekoppeld aan de door de Raad voorgestelde maximale duur van anderhalf jaar. Daarnaast was de Raad van oordeel dat de regering gehouden was de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het verbod van willekeur, in acht te nemen, indien zij het vrijwillige karakter van de voorgestelde inkorting wegnam.

⁴² Voor een overzicht van de dicta die de Raad per 1 november 2021 in zijn adviezen over initiatiefontwerplandsverordeningen gebruikt, verwijst de Raad naar zijn website www.raadvanadvies.cw



Het verbod van willekeur brengt met zich mee dat de regering in de nota van toelichting had moeten uitleggen waarom verplicht op de remuneratie van de ondervoorzitter en de leden van de Raad werd ingekort en bijvoorbeeld niet op de vergoeding van andere adviesraden, -colleges, commissies en werkgroepen die in een gelijke c.q. vergelijkbare positie als de Raad verkeerden.

Het ontwerp waarover de Raad het zwaarste dictum gaf, is het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot het tijdelijk van toepassing verklaren van de quarantaine-verordening, op COVID-19 (Tweede tijdelijk landsbesluit aanwijzing COVID-19 als besmettelijke ziekte als bedoeld in de quarantaine-verordening) (RvA no. RA/09-21-LB).

Mede gelet op de grote belangstelling voor het advies van de Raad over het aangepaste voorstel van Rijkswet COHO (RvA no. RA/25-21-RW) in verband met het maatschappelijk, bestuurlijk en financieel-economisch belang daarvan, is in de conclusie van dat advies het dictum dat de Raad daarin heeft gebruikt, toegelicht.

IV. Ongevraagde adviezen van de Raad

1. De wettelijke grondslag voor het uitbrengen van ongevraagde adviezen

Het is van groot belang dat regering en Staten deskundig en op onafhankelijke wijze geadviseerd worden over de onderwerpen en beleidsterreinen die tot hun verantwoordelijkheid behoren. Dat geldt zowel voor de formeel-juridische als voor de vakinhoudelijke aspecten daarvan. De Raad van Advies speelt een belangrijke rol in de staatkundige advisering (artikel 64 van de Staatsregeling van Curaçao).

De Raad van Advies adviseert zowel ten aanzien van ontwerpen van wettelijke regelingen als ten aanzien van zaken over wetgeving en bestuur en dit laatste zowel gevraagd als ongevraagd.

De bevoegdheid van de Raad van Advies tot het uitbrengen van een ongevraagd advies is opgenomen in artikel 64, derde lid, van de Staatsregeling van Curaçao in samenhang gelezen met artikel 21 van de Landsverordening Raad van Advies.

Artikel 64, derde lid, van de Staatsregeling van Curaçao luidt als volgt:

"De Raad is bevoegd de regering eigener beweging van advies te dienen in de gevallen, waarin hij zulks in het belang van het Land of van het Koninkrijk geraden oordeelt."

Artikel 21 van de Landsverordening Raad van Advies luidt als volgt:

"1. De Raad is bevoegd aan de regering voordrachten te doen omtrent onderwerpen van wetgeving of bestuur, waaromtrent hij het doen van voorstellen van ontwerpen van landsverordening of het uitvaardigen van landsbesluit houdende algemene maatregelen, wenselijk acht.

2. Overigens kan de Raad aan de regering van zijn gevoelens doen blijken over aangelegenheden die naar zijn oordeel van bijzondere betekenis zijn."

Volgens de toelichting op artikel 21 van de Landsverordening Raad van Advies is de strekking van dit artikel ruimer dan het bepaalde in de Staatsregeling. Een dergelijke verruiming acht de regering wenselijk met het oog op de functievervulling van de Raad als hoogste adviescollege van de regering.

2. Het uitbrengen van een ongevraagd advies door de Raad van Advies

De categorieën ongevraagde adviezen

De hoofdtaak van de Raad van Advies is het adviseren van de regering over ontwerpen van wettelijke regelingen en de Staten over initiatiefontwerplandsverordeningen.

De Raad van Advies is in beginsel terughoudend bij het ongevraagd uitbrengen van advies. Artikel 64, derde lid, van de Staatsregeling van Curaçao wordt in de praktijk als leidraad voor het al dan niet uitbrengen van een ongevraagd advies aangehouden.

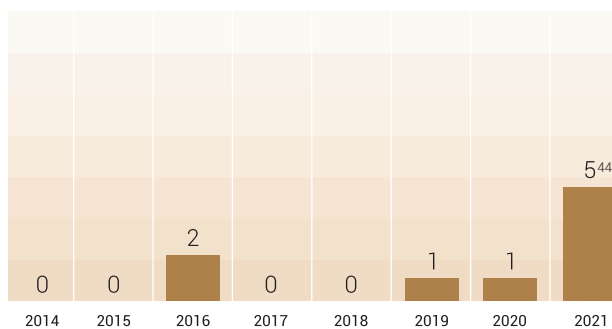
De ongevraagde adviezen moeten betrekking hebben op een aangelegenheid die tot het werkterrein van de Raad behoort, namelijk wetgeving en bestuur. De ongevraagde adviezen kunnen in twee (hoofd)categorieën worden gerangschikt. Ten eerste een ongevraagd advies naar aanleiding dan wel in de context van een traject van een ontwerp van een wettelijke regeling.

Ten tweede een geheel noodzakelijk geacht ongevraagd advies over een (zwaarwegend) onderwerp als de Raad dat in het belang van het Land of van het Koninkrijk nodig acht.

Voor de eerste categorie ongevraagde adviezen heeft de Raad een interne procedure⁴³ ontwikkeld waarbij gemonitord wordt wat er met de adviezen van de Raad door de regering gedaan is. Hiervan wordt een memorandum opgesteld en voorgelegd aan de desbetreffende werkgroep van de Raad die over het ontwerp van de betrokken wettelijke regeling in eerste instantie heeft geadviseerd. Als de werkgroep het noodzakelijk acht dat de bevindingen zoals opgenomen in het memorandum de aandacht van de gehele Raad verdienen, wordt het op de agenda van de eerstvolgende plenaire vergadering van de Raad geplaatst. In die vergadering wordt vervolgens besloten of en op welke wijze een ongevraagd advies zal worden uitgebracht aan de regering.

Het uitbrengen van een advies dat tot de tweede categorie behoort, wordt gereserveerd voor bijzondere gevallen. Bij deze categorie gaat het om een onderwerp van bestuurlijk-juridische aard dat op dat moment aan de orde is of zal worden en waarbij naar het oordeel van de Raad voldoende rekening mee moet worden gehouden. De bedoeling van dit soort ongevraagde adviezen is om bepaalde aspecten van een algemeen onderwerp dat van belang is onder de loep te nemen. Daarbij kunnen bijvoorbeeld bestuurlijk-juridische knelpunten en praktische belemmeringen, met name waar het de uitvoeringscapaciteit en financieel-economische uitdagingen van het Land betreft, belicht worden.

In onderstaande tabel is het aantal ongevraagde adviezen dat de Raad van Advies in de afgelopen jaren heeft uitgebracht, weergegeven.



Tabel 6

In dit verslagjaar zijn drie adviezen die tot de eerste categorie van ongevraagde adviezen behoren, uitgebracht en twee van de tweede categorie van ongevraagde adviezen.

⁴³ Niet alle concepten van wet- en regelgeving die de Raad voor advies voorgelegd krijgt, worden getoetst met in gedachten de vraag of hieruit wel of niet een ongevraagd advies zal voortvloeien. Dit heeft te maken met het feit dat het wetgevingsproces dit niet toelaat of dat de aard en strekking van het ontwerp dit niet noodzakelijk maakt. Categorieën die niet getoetst zullen worden, zijn zoals

- ontwerpen van Rijkswet- en regelgeving;
- ontwerpen van een landsverordening tot vaststelling van een begroting of wijziging daarvan;
- ontwerpen van een landsverordening tot vaststelling van een jaarrekening;
- ontwerpen van een begroting van de Landsloterij.

⁴⁴ In onderdeel '3. Ongevraagde adviezen in 2021' van dit hoofdstuk kan worden opgemaakt om welke adviezen het gaat.

De impact van de adviezen van de Raad van Advies in ons staatsbestel

In hoeveel gevallen – uitgedrukt in een percentage van het totaal op jaarbasis uitgebrachte adviezen – het advies van de Raad door de regering in het algemeen wordt opgevolgd, kan niet worden aangegeven. Het is echter wel zo dat de regering een reactie op de (ongevraagde) adviezen van de Raad – die betrekking hebben op het ontwerp van een wettelijke regeling – geeft in de memorie of nota van toelichting behorende bij het ontwerp. Dit onderdeel van de toelichting wordt hierna aangeduid als 'nader rapport' en bevat meestal een uiteenzetting van de wijze waarop door de regering is omgegaan met het advies van Raad en hoe dit al dan niet zijn weergave vindt in dat ontwerp. In de praktijk wordt in dit nader rapport niet altijd duidelijk en gemotiveerd ingegaan op een (ongevraagd) advies van de Raad. Een advies dat een grondige, goed geargumenteerde beschouwing in het nader rapport krijgt van de

redenen waarom de aanbevelingen van de Raad niet worden opgevolgd, draagt bij aan een kwalitatief hoogwaardige parlementaire behandeling van het ontwerp.

Volgens van den Berg⁴⁵ bevatten een advies en een nader rapport ter weerlegging van dat advies in onderlinge samenhang een kostbare toelichting op de voornemens van de regering die zal bijdragen aan de kwaliteit van de parlementaire behandeling. Het artikel van Van den Berg eindigt op pagina 96 als volgt:

“De rollen tekenen zich duidelijk af. De Raad zet zich aan het uitbrengen van een degelijk, breed georiënteerd en grondig geargumenteed advies. De regering kiest voor een volgen van dat advies dan wel voor een serieuze weerlegging in het nader rapport. Daarna heeft de wetgever dan het laatste woord; en zo hoort het ook.”

3. Ongevraagde adviezen in 2021

In het jaar 2021 zijn ongevraagde adviezen over de volgende ontwerpen c.q. vraagstukken uitgebracht:

- met betrekking tot regelingen die vervallen zijn bij de overgang van het toenmalige land de Nederlandse Antillen naar een nieuwe staatkundige structuur (advies van 17 februari 2021 met kenmerk RvA no. RA/05-21-DIV);
- de ontwerpplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheidsgeleerde entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten) (Zittingsjaar 2020-2021-187) (advies van 10 maart 2021 met kenmerk RvA no. RA/11-21-DIV);
- de ontwerpplandsverordening houdende de regeling van de bezoldiging, het pensioen alsmede overige geldelijke voorzieningen van de ministers alsmede van de gevolmachtigde minister en voorzieningen ten behoeve van hun nabestaanden (Landsverordening geldelijke voorzieningen ministers) (Zittingsjaar 2020-2021-189) (advies van 16 maart 2021 met kenmerk RvA no. RA/12-21-DIV);
- de ontwerpplandsverordening houdende de regeling van de geldelijke voorzieningen ten behoeve van de leden, gewezen en gepensioneerde leden van de Staten alsmede hun nabestaanden en wezen (Landsverordening geldelijke voorzieningen Staten) (Zittingsjaar 2020-2021-188) (advies van 16 maart 2021 met kenmerk RvA no. RA/13-21-DIV);
- (aanvullend advies) met betrekking tot regelingen die vervallen zijn bij de overgang van het toenmalige land de Nederlandse Antillen naar een nieuwe staatkundige structuur (het land Curaçao) (advies van 12 april 2021 met kenmerk RvA no. RA/16-21-DIV).

Drie van voornoemde adviezen, te weten de adviezen met kenmerk RvA no. RA/11-21-DIV, RvA no. RA/12-21-DIV en RvA no. RA/13-21-DIV, zijn het resultaat geweest van het verrichte onderzoek naar de wijze waarop de regering om is gegaan met het eerder uitgebrachte advies over de betrokken ontwerpregelgeving. De adviezen met kenmerk RvA no. RA/05-21-DIV en RvA no. RA/16-21-DIV behoren tot de tweede categorie van ongevraagde adviezen.

45 Artikel 'Weerklank, weerlegging of weggeschreven' van W.A. van den Berg in het boek 'De Raad van State: een stand van zaken', W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 1997 (pagina 95, onderaan en 96, bovenaan).

Naast de hierboven genoemde ongevraagde adviezen heeft de Raad in een brief van 4 maart 2021 (met kenmerk RvA no. OV/08-21) zijn gevoelens aan de minister van Algemene Zaken kenbaar gemaakt over de regulering van brandstoftarieven in de periode maart 2020 tot en met februari 2021. Bureau Telecommunicatie en Post (BTP) heeft hierover op 21 april 2021 advies (met kenmerk BT2021/DIR-234) aan de minister van Economische Ontwikkeling uitgebracht. De door BTP aanvullend verstrekte informatie in zijn advies van 21 april 2021 was voor de beoordeling⁴⁶ door de Raad niet toereikend. Bij brief van 2 juni 2021 (met kenmerk RvA no. OV/19-21) is daarom nadere toelichting en additionele informatie over diverse aspecten opgevraagd. Op basis van de bij brief d.d. 16 juli 2021 (met kenmerk BT2021/DIR-361) van BTP ontvangen informatie heeft de Raad bij brief d.d. 22 september 2021 (met kenmerk RvA no. OV/24-21) een (eind)reactie over voornoemd onderwerp naar de minister van Economische Ontwikkeling gezonden. Een afschrift van laatstgenoemde brief is ook gezonden naar de minister van Algemene Zaken.

Het is van belang dat steeds waar mogelijk de stakeholders van de Raad geïnformeerd worden over het door de Raad gehanteerde beleid met betrekking tot het uitbrengen van ongevraagde adviezen. Dit hoofdstuk heeft dit tot doel. In dit verslagjaar is al op bestuurlijk niveau het standpunt van de Raad over het uitbrengen van ongevraagde adviezen toegelicht, namelijk op:

- 9 maart 2021 in het gesprek van de ondervoorzitter met de voormalige minister van Algemene Zaken, de heer E. Rhuggenaath MBA;
- 1 november 2021 in de ontmoeting van de voltallige Raad met de huidige minister van Algemene Zaken, de heer G. Pisas.

Hierna zal de Raad ter illustratie kort ingaan op het ongevraagde advies over de ontwerplandsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten (Zittingsjaar 2020-2021-187).

4. Ongevraagd advies over de ontwerplandsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten

De regering wenst regels voor overheidsgeleerde entiteiten vast te stellen, omdat deze entiteiten (deels) een publieke taak vervullen en (deels) bekostigd worden met publiek geld. Kostenbeheersing bij deze entiteiten is nodig om te voorkomen dat de kosten een onnodig risico voor de begroting van de overheid zullen vormen. Daarnaast dienen deze regels ook geïmplementeerd te worden ter voldoening aan voorwaarden voor liquiditeitssteun die door de Raad van Ministers van het Koninkrijk aan Curaçao zijn voorgesteld. Om deze regels vast te stellen is ervoor gekozen om het instrument van een landsverordening te gebruiken. Het introduceren van regels door de overheid ten aanzien van overheidsgeleerde entiteiten is niet nieuw. Al in september 2015 is door de regering een ontwerplandsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteiten bij de Staten van Curaçao ingediend (Zittingsjaar 2015-2016-075) die op 17 augustus 2016 werd goedgekeurd. De bekrachtiging hiervan door de regering is echter uitgebleven vanwege het feit dat er een landelijke staking uitbrak gericht tegen deze regels.

De regering heeft het echter niet daarbij gelaten. In de jaren 2020 en 2021 zijn een aantal (spoed) adviesverzoeken bij de Raad ingediend over de inkorting van de arbeidsvoorwaarden bij onder andere de overheidsgeleerde entiteiten. De Raad heeft de volgende adviezen uitgebracht in verband met de optimalisering van de overheidsgeleerde entiteiten⁴⁷:

- het advies d.d. 9 juni 2016 met kenmerk RvA no. RA/06-15-LV;
- het advies d.d. 21 september 2020 met kenmerk RvA no. RA/36-20-LV⁴⁸;
- het advies d.d. 1 december 2020 met kenmerk RvA no. RA/46-20-LV;
- het advies d.d. 10 maart 2021 met kenmerk RvA no. RA/11-21-DIV⁴⁹;
- het advies d.d. 13 december 2021 met kenmerk RvA no. RA/32-21-LV.

⁴⁶ Teneinde eindconclusies over de onderhavige aangelegenheid te kunnen trekken, moet meer inzicht verkregen worden in de wijze waarop de verschillende tariefcomponenten begroot worden (wat zijn de werkelijke kosten die gemoeid zijn met de tariefcomponent 'waarborging van de brandstofvoorziening') en de wijze waarop toezicht gehouden wordt op de besteding van deze extra middelen door Curoil N.V.

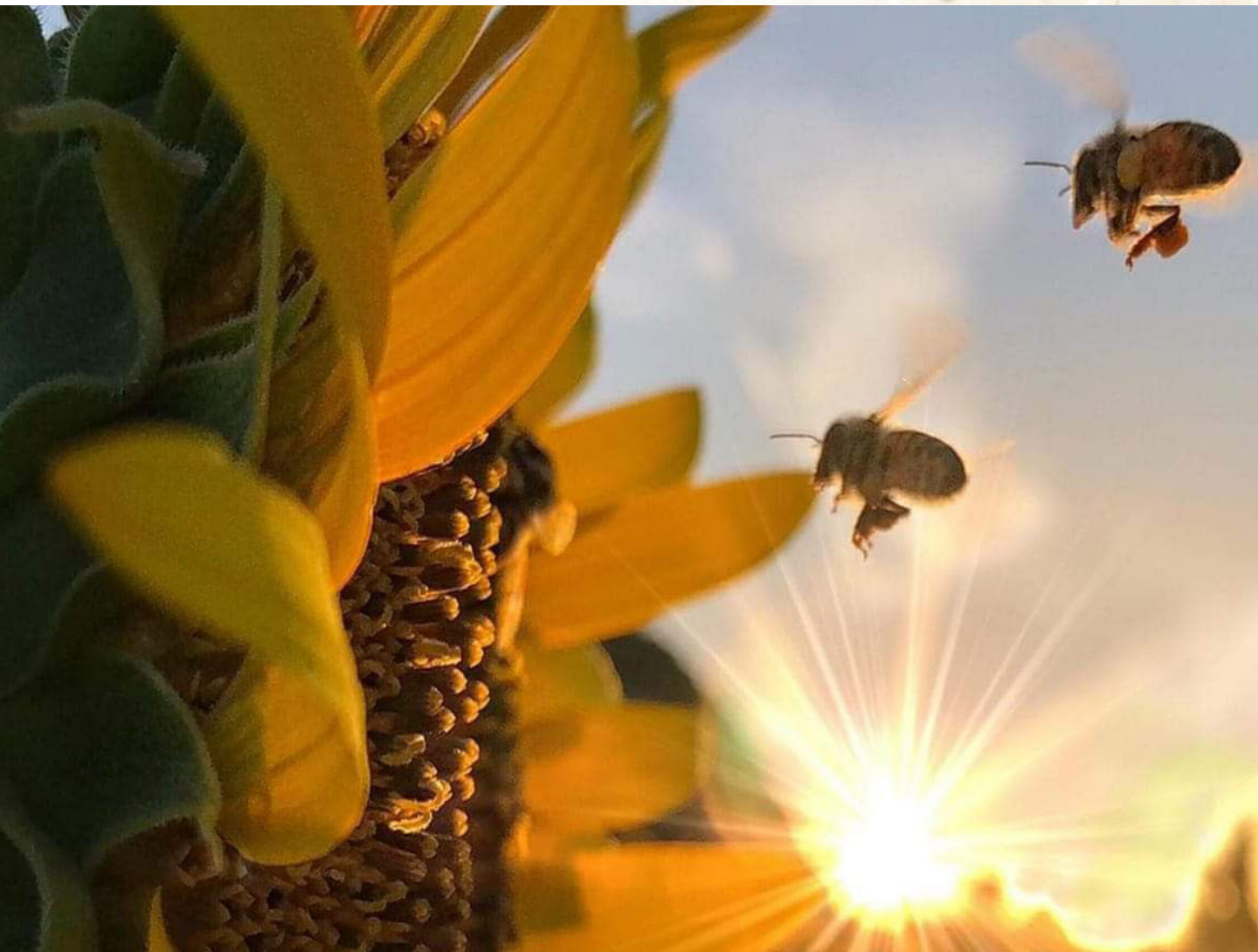
⁴⁷ Deze adviezen staan op de website van de Raad van Advies: www.raadvanadvies.cw

⁴⁸ Dit advies betreft de ontwerplandsverordening houdende inkorting op vakantie-uitkering, vakantie-uren en het niet toekennen van een verhoging van de bezoldiging vanaf kalenderjaar 2020 (Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020) (zaaknummers 2020/025535 en 2020/029235) waarin een aantal artikelen over de rechtspositie van het personeel van overheidsgeleerde entiteiten voorkomen.

⁴⁹ Ongevraagd advies over de ontwerplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheidsgeleerde entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten).

Van deze vijf uitgebrachte adviezen is het advies van 10 maart 2021 een ongevraagd advies. Daarin is onder meer de positie van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) nader belicht⁵⁰. Reeds in het advies van 1 december 2020 heeft de Raad in paragraaf 1.3 'De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten en de rol van Sint Maarten' aandacht van de regering gevraagd voor deze entiteit. Het was namelijk niet duidelijk wat de rol van het land Sint Maarten zou moeten zijn met betrekking tot de inkorting op het totale pakket van arbeidsvoorwaarden van de bestuursleden en commissarissen van de CBCS. Uit de artikelen 20 en 25 van het Centrale Bank-statuut volgt dat de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen van de CBCS door de landen Curaçao en Sint Maarten benoemd worden en dat hun rechtspositie bij reglement wordt vastgesteld.

De Raad vroeg zich af of de medewerking van het land Sint Maarten noodzakelijk zou zijn en zo ja, hoe in de praktijk hiermee rekening gehouden zou moeten worden. De regering antwoordde in paragraaf 6 'Advies Raad van Advies' van de memorie van toelichting behorende bij de ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van regels voor overheidsgeleide entiteiten (Zittingsjaar 2020-2021-187) - zoals dit op 17 februari 2021 door de Staten in behandeling werd genomen - dat de CBCS niet onder het toepassingsbereik van de bedoelde (ontwerp) landsverordening zal vallen⁵¹. Als motivering hiervoor werd gegeven dat de CBCS de Centrale Bank is voor beide landen en dat daarom het arbeidsvoorwaardenpakket slechts aangepast kan worden in overleg met Sint Maarten.



50 Een ander zwaarwegend punt dat ook in het ongevraagde advies van 10 maart 2021 door de Raad is belicht, is de corporate governance. Gekozen wordt echter om dit punt niet in dit Jaarverslag te bespreken.

51 Zie paragraaf 'De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten en de rol van Sint Maarten (pagina 5, onder 3)' op pagina 12 van de memorie van toelichting.



Naar aanleiding hiervan heeft de Raad de regering in het ongevraagde advies van 10 maart 2021 gewezen op een mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en op het feit dat aan het doel van de betrokken ontwerplandsverordening voorbij gegaan zal worden. De omstandigheid dat de CBCS de Centrale Bank is voor de landen Curaçao en Sint Maarten en dat daardoor het arbeidsvoorwaardenpakket van de Raad van Bestuur, de Raad van Commissarissen en het personeel slechts aangepast kan worden in overleg met Sint Maarten, levert volgens de Raad geen redelijke of objectieve grond voor het maken van onderscheid tussen de CBCS en andere overheidsgelieerde entiteiten die wel onder het toepassingsbereik van de ontwerplandsverordening zullen vallen. Bovendien vroeg de Raad zich af of het doel van de ontwerplandsverordening, namelijk het verbeteren van de financiële situatie van alle overheidsgelieerde entiteiten zodat ze geen risico vormen voor de begroting van het land en het voldoen aan de voorwaarden voor liquiditeitssteun, bereikt zou worden als de CBCS niet onder het toepassingsbereik van de ontwerplandsverordening zou vallen.

De regering heeft het ongevraagde advies van de Raad ter harte genomen. Dit is gebleken uit de derde nota van wijziging op de ontwerplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheidsgelieerde entiteiten, waarover de Raad op 13 december 2021 advies heeft uitgebracht⁵². Volgens de regering dient de CBCS dus wel onder het toepassingsbereik van de ontwerplandsverordening te vallen.

⁵² Zie onderdeel K van de desbetreffende derde nota van wijziging waarin wordt bepaald dat de CBCS opgenomen wordt in bijlage 1 genoemd in het eerste onderdeel van onderdeel a, eerste lid van artikel 1 van de ontwerplandsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgelieerde entiteiten.



V. Een selectie van adviezen over initiatiefontwerplandsverordeningen

1. Inleiding

Initiatiefontwerplandsverordening

Normaal gesproken dient de regering een ontwerp van een landsverordening in bij de Staten. Maar het is ook mogelijk dat één of meerdere leden van de Staten op eigen initiatief een ontwerplandsverordening bij de Staten indienen. Artikel 93, eerste lid, van het Reglement van Orde voor de Staten van Curaçao bepaalt dat zij dit bij de griffier van de Staten moeten doen. Deze bevoegdheid staat in artikel 77, tweede lid, van de Staatsregeling van Curaçao (de Staatsregeling). Zo'n ontwerp wordt een initiatiefontwerplandsverordening (initiatiefontwerp) genoemd.

Advisering over initiatiefontwerpen door de Raad

De Raad van Advies (de Raad) adviseert op grond van artikel 64, tweede lid, onder a, van de Staatsregeling in samenhang met artikel 19, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies over alle ontwerplandsverordeningen. De Staten zijn dus ook verplicht de Raad te horen over een ingediend initiatiefontwerp. Dit doen zij voordat zij het initiatiefontwerp in behandeling nemen. Ook tijdens de behandeling in de Staten kan nog advies worden gevraagd. Dat staat in artikel 20 van de Landsverordening Raad van Advies. Na goedkeuring van het initiatiefontwerp dragen de Staten dit initiatiefontwerp ter vaststelling voor aan de regering. De behandeling van initiatiefontwerpen verloopt bijna op dezelfde manier als die van ontwerplandsverordeningen van de regering. In de Staten worden de initiatiefontwerpen echter niet door een minister verdedigd, maar door de leden van de Staten die ze hebben ingediend (de initiatiefnemers). Na goedkeuring door de Staten en vaststelling door de Gouverneur (regering) is de initiatiefontwerplandsverordening in de regel tot stand gekomen.

Het komt weleens voor dat een initiatiefontwerp na goedkeuring door de Staten niet tot stand komt. Dit gebeurt als de regering dan wel de Gouverneur vindt dat er zwaarwegende gronden zijn tegen de vaststelling van het initiatiefontwerp.

Adviesverzoeken over initiatiefontwerpen

Er is in de afgelopen jaren een stijging te zien van het aantal ontvangen initiatiefontwerpen. In het verslagjaar 2021 zijn zes (6) initiatiefontwerpen voor advies aan de Raad voorgelegd. De Raad heeft over al deze verzoeken advies uitgebracht in 2021.

Een reden om een initiatiefontwerp in te dienen kan zijn dat de regering niet zelf met een eigen ontwerplandsverordening komt voor de oplossing van een (maatschappelijk) probleem. Maar ook andere politieke motieven kunnen een reden zijn voor een lid van de Staten of een fractie in de Staten om met een initiatiefontwerp te komen. Dan gaat het bijvoorbeeld om simpelweg de publiciteit halen, zich nadrukkelijk willen profileren naar de achterban toe, het bewust op scherp zetten van de politieke verhoudingen in de Staten etc. Geconstateerd wordt dat de initiatiefnemers er in sommige gevallen voor kiezen om met een initiatiefontwerp te komen over een onderwerp met een grote maatschappelijke impact en/of impact op het democratisch proces (c.q. politieke impact)⁵³.

In het verleden werd doorgaans na adviesuitbrenging niets meer van een initiatiefontwerp gehoord of werd het vervolgens niet behandeld in de Staten. Ook komt het voor dat een wetgevingstraject niet wordt afgerond omdat de initiatiefnemer geen lid meer is van de Staten en niemand anders de verdediging van het initiatiefontwerp op zich neemt. Dit beeld verandert langzamerhand⁵⁴.

De kwaliteit van initiatiefontwerpen

In de afgelopen jaren is in diverse jaarverslagen stilgestaan bij de kwaliteit van initiatiefontwerpen. Dit blijft een punt van zorg. Bij die gelegenheden is steeds aanbevolen de kwaliteit te verbeteren door de juridisch adviseurs van de Staten(leden) te trainen in de wetgevingsleer. Een andere mogelijkheid is het inzetten van één of meer wetgevingsjuristen bij de Staten.

53 Voorbeelden zijn:

- a. de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van het Kiesreglement Curaçao (A.B. 2010, no.87) (Zittingsjaar 2015-2016-085) (met volgnummer RvA no. RA/05-16-LV) die het actief kiesrecht beoogt voor te behouden aan op Curaçao geboren Nederlanders en Nederlanders die ten minste vijf jaar onafgebroken ingezetenen zijn van Curaçao;
- b. de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening vervallenverklaring lidmaatschap van de Staten (Zittingsjaar 2015-2016-091) (met volgnummer RvA no. RA/21-16-LV) die beoogt regels vast te stellen in het geval een lid van de Staten weigert diens functie neer te leggen na een veroordeling door de rechter voor het begaan van een ambtsmisdrijf. Het komt er in feite op neer dat het recht om tot Statenlid verkozen te worden (het passief kiesrecht) wordt beperkt.

54 Reeds door de Staten goedgekeurd:

- a. initiatiefontwerplandsverordening regelende de vaststelling van regels met betrekking tot het ambt van deurwaarder op Curaçao (Deurwaarderslandsverordening) (Zittingsjaar 2016-2017-114) (met volgnummer RvA no. RA/12-17-LV) die een regeling voor deurwaarders inhoudt. Dit moet in de plaats komen van het vervallen Deurwaardersreglement (P.B. 1986, no. 61);
- b. initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Rekenkamer Curaçao (A.B. 2010 no. 87) (Zittingsjaar 2017-2018-121) (met volgnummer RvA no. RA/06-18-LV) die onder meer beoogt de in deze landsverordening opgenomen informatieplicht aan de Rekenkamer voor instellingen en rechtspersonen die subsidie van de overheid ontvangen of gelden dan wel goederen van de overheid beheren, te vervangen door een onderzoeksbevoegdheid van de Algemene Rekenkamer;
- c. initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Wegenverkeersverordening 2000 (A.B. 2000, no.54) (Zittingsjaar 2015-2016-086) (met volgnummer RvA no. RA/06-16-LV) die de norm voor de lichtdoorlaatbaarheid van de voorzijruiten van motorvoertuigen en dergelijke beoogt te verlagen van 70 naar 35 procent.



2. Een tweetal adviezen over initiatiefontwerpen nader belicht

A. Initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Loterijverordening 1909 (P.B. 1909 no. 35) en de Landsverordening financiën politieke groeperingen (A.B. 2010 no. 87) (Zittingsjaar 2020-2021-180)

De noodzaak van de voorgestelde regeling

Politieke groeperingen financieren volgens de memorie van toelichting bij bovengenoemd initiatiefontwerp (hierna: memorie van toelichting) hun (verkiezings)activiteiten vooral door geldinzamelingsacties te houden zoals kaartverkoop voor diners en feesten en ook met het houden van andere fundraisingactiviteiten. Door de COVID-19-pandemie kunnen deze activiteiten niet worden georganiseerd omdat ze worden gezien als 'super spreader events'. Daarbij spelen de maatregelen die de overheid heeft getroffen om de verspreiding van COVID-19 te voorkomen, nadrukkelijk een rol. En omdat niet gerekend kan worden op subsidie van de overheid, moeten er andere mogelijkheden worden gezocht voor het houden van een fundraising. Het initiatiefontwerp bevatte in dat kader een voorstel.

De Raad stelt in zijn advies dat het initiatiefontwerp een incidentele oplossing aandraagt voor de situatie waarin het Land zich bevindt, te weten aan de ene kant de COVID-19-pandemie die dwingt tot maatregelen om verspreiding van COVID-19 te voorkomen en aan de andere kant de Statenverkiezingen van 19 maart 2021⁵⁵.⁵⁶ Omdat deze landsverordening hoogstwaarschijnlijk niet vóór de Statenverkiezingen in werking zal treden, pleit de Raad voor een meer duurzame en structurele oplossing. Dit houdt in dat de oplossing niet gebonden moet zijn aan de COVID-19-pandemie en de door de overheid getroffen maatregelen. Op grond van de aanwijzingen 5, onderdeel d, en 6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving moet in de bij het initiatiefontwerp behorende memorie van toelichting overigens worden aangegeven waarom de bestaande mogelijkheden niet voldoen.

Mede vanwege de sterk verouderde Loterijverordening 1909 wordt aanbevolen om deze in zijn geheel aan te passen aan hedendaagse maatstaven. Ook is het mogelijk om dit probleem in het kader van een totale herziening van de regelgeving voor de kansspelen te regelen. Daarvoor wordt gewezen op het regeerprogramma 2017-2021 'Ontplooien van Curaçaos Potentieel' waar de reorganisatie van de gamingsector deel van uitmaakt.

⁵⁵ Advies van 16 maart 2021 (met kenmerk RvA no. RA/02-21-LV).

⁵⁶ De adviezen waarnaar in dit hoofdstuk wordt verwezen, staan op de website van de Raad van Advies: www.raadvanadvies.cw

Doelbereiking in samenhang met het doel van de Landsverordening financiën politieke groeperingen

• **Artikelen I en III van het initiatiefontwerp**

Artikel I van het initiatiefontwerp (het nieuw voorgestelde artikel 1b van de Loterijverordening 1909) stelt voor om de Loterijverordening 1909 niet van toepassing te verklaren op loterijen die politieke groeperingen houden voor de fundraising ten behoeve van deelname aan Statenverkiezingen waarvan de te winnen prijzen of premies geen geld of geldswaardig papier inhouden.

Voorts wordt in artikel III van het initiatiefontwerp (de voorgestelde wijziging van artikel 7, tweede lid, van de Landsverordening financiën politieke groeperingen (hierna: LvFPG)) bepaald dat de geldbedragen verkregen met loterijen die conform het nieuw voorgestelde artikel 1 b van de Loterijverordening 1909 worden gehouden, niet als een "gift" worden beschouwd in de zin van de LvFPG. Om die reden zal paragraaf '3. Giften aan politieke groeperingen en kandidaten' niet van toepassing zijn op geldbedragen die worden verkregen uit deze loterijen.

• **Overwegingen van de Raad**

In het advies wordt aangegeven dat het via artikel 3, eerste lid, van de geldende Loterijverordening 1909 kan worden toegestaan om een loterij te organiseren waarin de prijzen of premies niet in geld of geldswaardig papier bestaan. Zo'n loterij moet dan wel één van de in dat artikellid vermelde doelen nastreven. Ook aan politieke groeperingen kan het worden toegestaan om een loterij te organiseren als aan deze vereisten is voldaan. Er is dus geen sprake van een absoluut verbod voor politieke groeperingen om loterijen te organiseren, maar van een relatief verbod. Om die reden moet het initiatiefontwerp zoveel mogelijk aansluiten bij de geldende Loterijverordening 1909. Geadviseerd wordt de mogelijkheden voor het toestaan van een loterij uit te breiden in de Loterijverordening 1909. In die zin dat het politieke groeperingen voor een beperkte tijd wordt toegestaan loterijen te houden voor de fundraising ten behoeve van deelname aan Statenverkiezingen.

Verder wordt in het advies opgemerkt dat de LvFPG als doel heeft de integriteit van politieke groeperingen te bevorderen door de (schijn van) belangenverstremgeling te voorkomen en een zo groot mogelijke transparantie van de financiën van deze groeperingen te stimuleren. De LvFPG bevat aldus waarborgen tegen mogelijke onjuiste praktijken als het gaat om een gift aan een politieke groepering.

Mocht een (nieuwe) wijze van financiering van politieke groeperingen worden ingevoerd, dan moet, gezien de grote bedragen die daarmee gepaard gaan, rekening worden gehouden met mogelijke negatieve effecten. Eén daarvan is de aantasting van de integriteit van politieke groeperingen. Het is dan ook van belang dat geldinzamelingsacties in het algemeen controleerbaar moeten zijn, dus ook die van politieke groeperingen die gericht zijn op fundraising voor deelname aan Statenverkiezingen. De LvFPG bevat voor wat betreft giften aan politieke groeperingen en kandidaten – preventief – waarborgen tegen mogelijke onjuiste praktijken. Indien het politieke groeperingen tijdelijk zal worden toegestaan om loterijen te houden voor fundraising ten behoeve van deelname aan Statenverkiezingen, zullen er voldoende waarborgen moeten worden ingebouwd om onjuiste praktijken die de integriteit van politieke groeperingen kunnen aantasten, tegen te gaan.

Uitsluiting van loterijen georganiseerd door politieke groeperingen van de toepasselijkheid van de Loterijverordening 1909

In het nieuw voorgestelde artikel 1b van de Loterijverordening 1909 is het alleen stichtingen en verenigingen toegestaan om een loterij te houden waarvan de opbrengst bestemd is voor de financiering van verkiezingsactiviteiten van politieke groeperingen.

Een 'politieke groepering' is in artikel 1, onderdeel d, van de LvFPG een groepering die conform het Kiesreglement Curaçao (hierna: Kiesreglement) kandidaten stelt voor de verkiezingen. Daaronder vallen ook individuele personen die zich kandidaat stellen voor de verkiezingen. Dit betekent dat de uitzondering van het nieuw voorgestelde artikel 1b van de Loterijverordening 1909 niet van toepassing is op deze individuele personen. Het is hun niet zonder meer toegestaan om zo'n loterij te organiseren.

In tegenstelling tot het initiatiefontwerp gaat de memorie van toelichting ervan uit dat het alle politieke groeperingen (inclusief individuele personen) zonder meer is toegestaan bedoelde loterijen te organiseren. Omdat dit in het initiatiefontwerp niet het geval is, is geadviseerd het ontwerp en de memorie van toelichting in overeenstemming met elkaar te brengen.

Het advies van de Raad over dit initiatiefontwerp is bij de Staten ontvangen d.d. 16 maart 2021 (registratieno. 20-21/00185V). Het initiatiefontwerp is nog niet behandeld in de Staten.

B. Initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van het Kiesreglement Curaçao (A.B. 2010 no. 87) (Zittingsjaar 2020-2021-194)

Inleiding

Hoewel de Staten belast zijn met het onderzoek van de geloofsbrieven conform artikel 47 van de Staatsregeling, is het recentelijk bij herhaling voorgekomen dat Statenleden geen gehoor geven aan de oproep van de Voorzitter van de Staten om deel te nemen aan een openbare vergadering voor beraadslaging en besluitvorming over onderzoeken van geloofsbrieven van nieuwbenoemde Statenleden. Dit in verband met tussentijds opgevallen plaatsen in de Staten. De Raad vindt dat niet alleen de besluitvorming hierover en daarmee de invulling van het passief kiesrecht hierdoor is gefrustreerd, maar ook het functioneren van de Staten als democratisch gekozen volksvertegenwoordiging werd voor langere tijd gefrustreerd. In feite werd het functioneren van het democratisch proces lamgelegd.

De initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van het Kiesreglement Curaçao (A.B. 2010 no. 87) (Zittingsjaar 2020-2021-194) beoogt daarom regels te stellen ter voorkoming van het opzettelijk niet toelaten van een gekozen Statenlid tot de Staten van Curaçao (hierna: Staten) door andere Statenleden vanwege een tussentijds opgevallen plaats in de Staten.

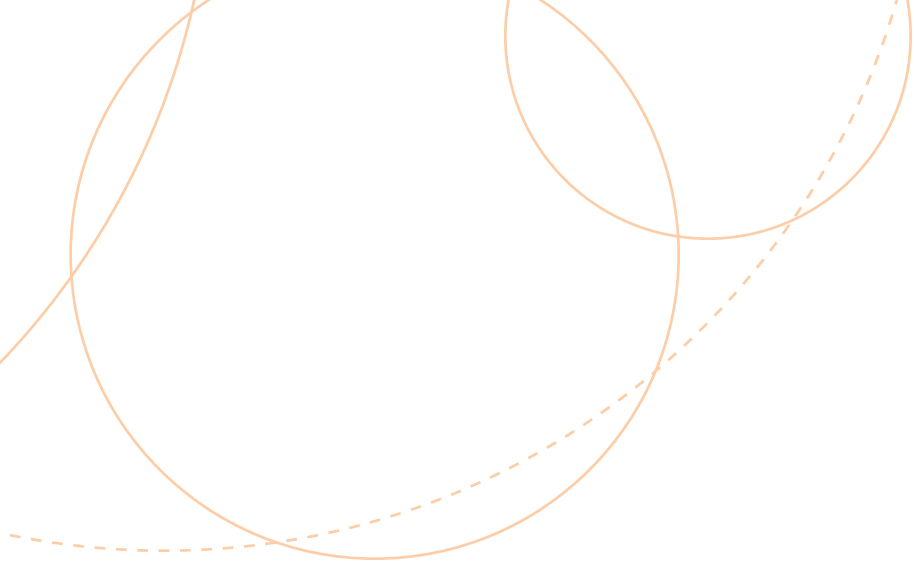
Zoals aangegeven in zijn advies, ziet de Raad het belang in van een wettelijke regeling om te voorkomen dat een dergelijke ontoelaatbare situatie zich weer voordoet en waarin de Koninkrijksregering moet interveniëren om die situatie te herstellen⁵⁷. Dit is gebeurd bij Koninklijk Besluit van 3 maart 2021 (Staatsblad 2021, 116) op grond van de waarborgtaak van het Koninkrijk ex artikel 43, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

De verenigbaarheid van het initiatiefontwerp met de Staatsregeling

Een kandidaat die is gekozen bij de Statenverkiezingen, krijgt daarvan een kennisgeving van de Voorzitter van de Electorale Raad. Als de kandidaat binnen de gestelde termijn aangeeft dat hij de verkiezing aanneemt, geeft de Voorzitter van de Electorale Raad daarvan bericht aan de gekozene en de Statenvoorzitter. Deze kennisgeving en dit bericht vormen de geloofsbrief van artikel 108, vierde lid, van het Kiesreglement. Om tot lid van de Staten te worden toegelaten wordt de geloofsbrief van de gekozene onderzocht door de Staten waarna de Staten moeten besluiten over diens toelating. Volgens de memorie van toelichting bij de Staatsregeling geeft dit de zelfstandigheid van de Staten aan. In geval van toelating van de gekozene tot de Staten dient deze nog de eed of de verklaring en belofte af te leggen conform artikel 126 van het Kiesreglement.

Het nieuw voorgestelde artikel 111a, tweede lid, van het Kiesreglement gaat ervan uit dat het nieuwbenoemde lid stilzwijgend is toegelaten tot lid van de Staten als het onderzoek van de geloofsbrief door de Staten niet binnen de termijn, genoemd in het eerste lid van artikel 111a, heeft plaatsgevonden. Op grond van het nieuw voorgestelde artikel 111a, derde lid, van het Kiesreglement moet de geloofsbrief van het stilzwijgend toegelaten Statenlid bij de eerstvolgende gelegenheid door de Staten worden onderzocht. Het onderzoek vindt dan achteraf plaats. Hiermee zou het probleem van het opzettelijk niet toelaten van een nieuw Statenlid zijn opgelost.

⁵⁷ Advies van 4 mei 2021 (kenmerk RvA no. RA/14-21-LV).



Echter, in het advies van de Raad wordt opgemerkt dat stilzwijgende toelating van een Statenlid in strijd is met de artikelen 56 (het quorumvereiste) en 47 (de zelfstandigheid van de Staten ten aanzien van hun samenstelling) van de Staatsregeling. De redenen hiervoor zijn de volgende.

- Het quorumvereiste

Artikel 56, eerste lid, van de Staatsregeling schrijft voor dat meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden in de vergadering aanwezig moeten zijn voordat de Staten rechtsgeldig kunnen beraadslagen en besluiten. Verder bepaalt het tweede lid van dit artikel dat de besluiten van de Staten bij meerderheid van stemmen worden genomen. Dit houdt in dat het stilzwijgend toelaten van de gekozene tot de Staten niet in overeenstemming is met de Staatsregeling die een besluit van de Staten eist dat is gebaseerd op een meerderheid van stemmen.

- De zelfstandigheid van de Staten ten aanzien van zijn samenstelling

Overeenkomstig de opdracht van artikel 47 van de Staatsregeling worden de geloofsbrieven onderzocht. De Staten nemen een besluit tot toelating tot lid van de Staten wanneer de geloofsbrief van de gekozene is onderzocht en positief is bevonden. De geloofsbrief is de basis voor het besluit om de gekozene al dan niet als lid van de Staten toe te laten. Dit wordt gezien als de zelfstandigheid die de constitutionele wetgever aan de Staten ten aanzien van hun eigen samenstelling heeft gegeven. Bij stilzwijgende toelating van een lid tot de Staten kan niet gesproken worden van een besluit dat de Staten nemen over hun eigen samenstelling, wat dus niet in overeenstemming is met artikel 47 van de Staatsregeling. Bovendien vangt het lidmaatschap van de Staten aan door het besluit tot toelating tot de Staten.

Opgemerkt wordt nog dat bij het onderzoek van de geloofsbrieven bij tussentijds toetredende Statenleden het uitsluitend gaat om de vraag of de

gekozene voldoet aan de wettelijke vereisten voor de verkiesbaarheid conform artikel 111, derde lid, van het Kiesreglement, bijvoorbeeld het bereiken van de achttienjarige leeftijd. De gekozene moet worden toegelaten tot de Staten als er geen sprake is van een afwijzingsgrond genoemd in de artikelen 113, 115 en 117 van het Kiesreglement.

Verder heeft het onderzoek van de geloofsbrieven een zeeffunctie omdat het garandeert dat alleen gekozenen die daartoe werkelijk gerechtigd zijn, tot de Staten worden toegelaten. Het is dus geen formaliteit. Het achteraf invullen van die zeeffunctie is niet doelmatig omdat pas dan zou kunnen blijken dat een geloofsbrief de (rechtmatigheids)toets niet doorstaat.

Op grond van de bovenstaande opmerkingen wordt tot slot geconcludeerd dat in de Staatsregeling een (bijzondere) voorziening ontbreekt. Door het ontbreken van deze voorziening moet er eerst een meerderheid in de Staten zijn om de geloofsbrieven te onderzoeken en daarover te besluiten. Als er geen meerderheid is, is dat niet mogelijk. Zonder bedoelde voorziening is de kans groot dat de waarborgfunctie van het Koninkrijk ex artikel 43, tweede lid, van het Statuut ingeroepen zal moeten worden.

Het advies over dit initiatiefontwerp is bij de Staten ontvangen d.d. 4 mei 2021 (registratieno. 20-21/00276). Het initiatiefontwerp is nog niet behandeld in de Staten.



VI. Algemene informatie over de Raad

1. Informatie over uitgebrachte adviezen

De Raad staat voor openbaarheid in een democratische rechtsstaat. Met het oog hierop heeft de Raad de website www.raadvanadvies.cw waarop onder andere een overzicht te zien is van alle ingekomen adviesverzoeken en uitgebrachte adviezen, waaronder ongevroegde adviezen: 'Statusoverzicht ontvangen adviesverzoeken en uitgebrachte adviezen'. De burger kan daarmee kennisnemen van binnengekomen adviesverzoeken van de regering en de Staten en of daarover al geadviseerd is.

Het advies van de Raad wordt vertrouwelijk aan de regering uitgebracht. Het advies is op dat moment nog niet openbaar. Een blanco advies kan openbaar worden gemaakt en de overige uitgebrachte adviezen moeten in beginsel openbaar worden gemaakt. Openbaarmaking van deze adviezen blijft achterwege als er sprake is van een van de uitzonderingsgronden, genoemd in artikel 11 van de Landsverordening openbaarheid van bestuur Curaçao (Lob) in samenhang met artikel 27, zesde lid, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies. In alle in artikel 11 van de

Lob genoemde gevallen moet een zorgvuldige belangenafweging door de betrokken minister worden gemaakt voordat besloten kan worden tot niet-openbaarmaking van een advies. Het plaatsen van de (volledige tekst van de) adviezen op de website vindt plaats volgens afspraken gemaakt met de regering op 24 oktober 2012 en met de Staten op 7 juli 2020.

2. Algemene informatie over de Raad

Naast het overzicht van ontvangen adviesverzoeken en van uitgebrachte adviezen is er op de website ook algemene informatie te vinden, zoals de adviseringsstaak en de samenstelling van de Raad. Tevens is de 'Richtlijn vaste dicta van de Raad van Advies' op de website te zien in de rubriek 'Overige regelingen RvA'. In deze richtlijn is een overzicht van de vaste dicta per categorie van ontwerpregelingen opgenomen alsook een toelichting op deze dicta. In dit verband wordt verwezen naar onderdeel "7. Dicta in 2021" in hoofdstuk III. Verder zijn op de website vaste rubrieken te vinden als: wettelijke en overige regelingen met betrekking tot de Raad, jaarverslagen, persberichten, foto's en meest gestelde vragen over de Raad.

Bijlage
Nevenfuncties en -werkzaamheden

Nevenfuncties en –werkzaamheden van de Ondervoorzitter en de overige leden van de Raad van Advies van Curaçao in het jaar 2021

NEVENFUNCTIES EN - WERKZAAMHEDEN	
mevr. mr. L. M. Dindial Ondervoorzitter	<ul style="list-style-type: none"> • Voorzitter van de Geschillencommissie Kustwacht • Lid van de Raad van Commissarissen van RBC Bank
dr. J. Sybesma Lid	<ul style="list-style-type: none"> • Parttime c.q. gastdocent staats- en bestuursrecht en milieurecht aan de University of Curaçao Dr. Moises da Costa Gomez • Bijzondere rechter Raad van Beroep in Ambtenarenzaken Gemeenschappelijk Hof van Justitie • Bijzondere rechter Gerecht in Eerste Aanleg SVB Lar-zaken Gemeenschappelijk Hof van Justitie • Bijzondere rechter ex Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie • Redactielid van het Caribisch Juristenblad (CJB) (voorheen TAR - Justicia) • Secretaris van de Raad van Toezicht Stichting Rode Kruis Bloedbank Curaçao • Secretaris van de Groepscommissie Zeeverkennerij 'Monseigneur Verriet'
mevr. drs. Ch. Alberto Lid	<ul style="list-style-type: none"> • Executive Director Vidanova Pension Fund Foundation • Executive Director Vidanova Life Insurances • Lid van het bestuur van Caribbean Pension Funds Association (CAPAS)
mr. W.R. Flocker Lid	<ul style="list-style-type: none"> • Advocaat bij FCW Legal • Secretaris van de vaste commissie Vennootschapsrecht • Docent vennootschapsrecht verbonden aan de Stichting Juridische Beroepsopleidingen Stichting Excellence Juridische Opleidingen
drs. H.T. van der Woude RC Lid	<ul style="list-style-type: none"> • Non-executive board member CEO Kooyman Holding International B.V. • Voorzitter Raad van Commissarissen Fun Miles Antilles B.V. • Voorzitter Raad van Commissarissen Fun Miles Aruba N.V. • Member of the Board of Supervisory Directors Maduro & Curiël's Bank N.V. • Voorzitter Raad van Commissarissen van de Stichting Monumentenzorg Curaçao • Voorzitter Raad van Toezicht Stichting Juan Domingo i Bisindario
M.F. Willem, MBA Lid	<ul style="list-style-type: none"> • Vice-Voorzitter/bestuurslid SBTNO (Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsentiteiten) • Commissaris Rif Resort N.V. • Directeur Consultancy bedrijven
mr. L.M. Virginia Lid	<ul style="list-style-type: none"> • Advocaat en directeur HBN Law en Tax B.V. • Lid Raad van toezicht op de Advocatuur • Lid Raad voor de Rechtshandhaving voor het land Curaçao • Bestuurslid Stichting Bases Loaded
mevr. mr. C.C. Taylor Lid	<ul style="list-style-type: none"> • EY, Hoofd Tax Policy and Controversy als Associate Partner

