



**Council of Advice**  
**Raad van Advies**

*Strengthening Our Democracy*



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Sint Maarten  
Drs. E.B. Holiday  
Falcon Drive # 3  
Harbour View  
Sint Maarten

RvA no. SM/04-18-LV

Onderwerp: Ontwerp van Landsverordening tot tijdelijke instelling van het Nationaal Programmabureau Wederopbouw, alsmede tot regeling van de inrichting, samenstelling, taken en bevoegdheden van het Nationaal Programmabureau Wederopbouw (Tijdelijke Landsverordening Nationaal Programmabureau Wederopbouw). Uw volgnummer: LV-18/0004.

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 4 april 2018 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en behandeling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 17 april 2018 en de vaststelling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 17 april 2018, bericht de Raad u als volgt.

De ontwerp-landsverordening tot tijdelijke instelling van het Nationaal Programmabureau Wederopbouw, alsmede tot regeling van de inrichting, samenstelling, taken en bevoegdheden van het Nationaal Programmabureau Wederopbouw strekt er in hoofdzaak toe, na de instelling daarvan, een Nationaal Programmabureau Wederopbouw in te richten en deze te belasten met de voorbereiding, coördinatie, uitvoering en evaluatie van projecten die worden gefinancierd vanuit het Wederopbouwfonds voor Sint Maarten, alsmede de advisering aan ministeries of daaronder ressorterende organisatieonderdelen over de identificatie en uitvoering van aanvullende herstel-, wederopbouw- en veerkrachtprojecten, die kunnen worden gefinancierd uit andere middelen dan het Wederopbouwfonds voor Sint Maarten.

Bestudering van het onderhavige ontwerp en de bijbehorende memorie van toelichting geeft de Raad aanleiding tot het maken van de navolgende opmerkingen.

RvA no. SM/04-18 LV



1. Juridische toets

Artikel 2, eerste lid, van het ontwerp attribueert de bevoegdheid aan de regering om overeenkomsten te sluiten met de Wereldbank<sup>1</sup>. Deze overeenkomsten betreffen zogenaamde 'Grant overeenkomsten' die onder andere regelen wat de voorschriften zijn ten aanzien van de voorbereiding, coördinatie, uitvoering en evaluatie van projecten. De exacte inhoud van de overeenkomsten is nog niet bekend. In de memorie van toelichting wordt over dit onderwerp onder andere geconcludeerd dat de Caribische landen eigenstandig bevoegd zijn om internationale overeenkomsten te sluiten op terreinen die binnen de autonomie van het Land vallen. De Raad kan deze conclusie niet onderschrijven. De redenering gaat volgens de Raad onterecht voorbij aan het feit dat ook wanneer de Caribische landen voornemens zijn verdragen te sluiten die vallen binnen de autonomie van dat land, er een rol is weggelegd voor de rijksministerraad. Deze rol kenmerkt zich weliswaar door een verplichting om mee te werken aan de totstandkoming van een dergelijk verdrag (tenzij de verbondenheid van het land zich daartegen verzet), maar betekent desalniettemin dat er geen bevoegdheid is voor de Caribische landen om "eigenstandig" overeenkomsten te sluiten met andere mogendheden dan wel volkenrechtelijke organisaties.<sup>2</sup> Een denkbare uitvlucht in dit geval zou kunnen zijn dat de Wereldbank niet kwalificeert als een volkenrechtelijke organisatie en derhalve de overeenkomsten niet kwalificeren als zijnde verdragen. Echter houdt ook deze redenering geen stand gezien onder andere artikel 1, onder 22, Regeling aanwijzing volkenrechtelijke organisaties in het Buitenland 2015 welke in Nederland van kracht is.<sup>3</sup> Op basis van het voorgaande is de Raad het oordeel toegedaan dat in het bijzonder artikel 26 Statuut toepassing dient te vinden op overeenkomsten tussen Sint Maarten en de Wereldbank en dat artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, gelezen in samenhang met de opmerkingen in de memorie van toelichting ter zake, strijdt met het Statuut. De Raad vraagt hier rekening mee te houden.

---

<sup>1</sup> De Wereldbank is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties (intergouvernementele organisatie ofwel IGO). Zie: <http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>.

<sup>2</sup> Het Statuut voor het Koninkrijk, mr. C. Borman, Kluwer 2012, derde druk, Hoofdstuk 7, paragraaf 7.2, pg. 142.

<sup>3</sup> De Wereldbank wordt in deze bepaling expliciet als volkenrechtelijke organisatie aangewezen. Zie tevens ook: <http://www.worldbank.org/en/who-we-are>.



2. Beleidsanalytische toets

a. *Constructie*

Het ontwerp beoogt te voorzien in een 'tijdelijke programmastructuur' die tot taak heeft: leiding te geven aan de voorbereiding, coördinatie, uitvoering en evaluatie van alle projecten die vanuit het Wederopbouwfonds kunnen worden gefinancierd. De Raad merkt op dat de term 'programmastructuur' niet wordt geoperationaliseerd als zijnde een specifieke werkvorm, maar dat nogal schielijk wordt overgegaan tot het voorstel om deze middels een zelfstandig bestuursorgaan vorm te geven. De Raad adviseert om de term 'tijdelijke programmastructuur' nader te definiëren en de keuze hiervoor nader toe te lichten. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Vervolgens wordt de voornoemde tijdelijke programmastructuur zoals reeds aangegeven voorgesteld middels de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: ZBO), te weten het Nationaal Programmabureau Wederopbouw (hierna: het Bureau). De instelling van een zelfstandig bestuursorgaan vindt zijn grondslag in artikel 98 van de Staatsregeling van Sint Maarten (hierna: Staatsregeling). De keuze om het Bureau als een ZBO vorm te geven, berust mede op de volgende overwegingen:

- i. dat het passeren van de orkanen Irma en Maria een zeer negatieve impact heeft gehad op de financiële situatie van het Land;
- ii. dat samenwerking vereist is met een vooraanstaande internationale organisatie te weten de Wereldbank, en dat deze vorm van interactie nieuw is voor het Land Sint Maarten;
- iii. dat aanvullende capaciteit en expertise nodig is om de wederopbouwprojecten tot een goed einde te brengen;
- iv. dat de reguliere overheidsorganisatie onder grote druk staat; en
- v. dat een juridische basis ontbreekt voor het aangaan van internationale overeenkomsten ten behoeve van de wederopbouw alsmede de uitvoering van taken in het kader van die wederopbouw.

In het ontwerp wordt vooral de vierde overweging benadrukt. De verwachting is dat de ZBO-constructie zal zorgen voor meer efficiëntie en effectiviteit in de uitvoering van de projecten. De Raad constateert dat een beoordeling van de vraag of de individuele- dan wel optelsom van overwegingen voldoende grond



bieden om in dit geval tot de instelling van een ZBO over te gaan geen eenvoudige is. Het probleem is dat er op Sint Maarten geen beleidskader is die voorschrijft wanneer publieke overheidstaken op afstand dienen te worden geplaatst en in welke vorm. Op basis van dit theoretische beleidskader zou het dan mogelijk moeten zijn om aan te geven waarom in een specifiek geval voor de ZBO-vorm wordt gekozen. Voorts geldt dat, als eenmaal de ZBO-weg is ingeslagen, afhankelijk van de aard van de ZBO, aanvullende regels van toepassing zouden kunnen zijn. Dit is in Nederland het geval met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen maar heeft op Sint Maarten geen betekenis daar een dergelijke kaderwet vooralsnog ontbreekt. Om de onderbouwing voor de voorgestelde ZBO-formule in het onderhavige ontwerp kracht bij te zetten, adviseert de Raad om het gebrek aan een specifiek beleidskader hieromtrent te benoemen.

Met betrekking tot de onderbouwing voor de gekozen structuur merkt de Raad tot slot op dat traditioneel geldt dat wanneer een ZBO wettelijke taken toebedeeld krijgt, zij die (in zekere mate) onafhankelijk van de regering uitvoert. Een ZBO is immers niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Het beleid waaronder ZBO's werken kunnen weliswaar worden aangepast, maar de minister dient zich in beginsel niet te bekommeren over de toepassing daarvan. In principe heeft de minister op een ZBO alleen sturingsbevoegdheid. De Raad merkt op dat de scheidingslijn tussen enerzijds de bevoegdheid van het Bureau om haar (publieke) taak onder eigen gezag uit te voeren en anderzijds de controle die de regering hierop kan uitoefenen in het licht van haar politieke en bestuursrechtelijke eindverantwoordelijkheid niet duidelijk is gedefinieerd. Zo kan de minister op basis van artikel 20, tweede lid, van het ontwerp bijvoorbeeld ingrijpen als het Bureau naar zijn oordeel niet naar behoren functioneert. Bij een vergaande inperking van de zelfstandigheid van het Bureau (ook de planning van werkzaamheden heeft bijvoorbeeld goedkeuring van de ministerraad<sup>4</sup>) rijst vervolgens de vraag in hoeverre nog gesproken kan worden van een ZBO. De Raad constateert dat het Bureau vooral een faciliterende rol zal vervullen op basis van de overeenkomsten die de regering met de Wereldbank maakt met betrekking tot specifieke projecten en voorts gebonden is aan het Nationaal Plan Wederopbouw. Dit wekt de indruk dat het in het onderhavige ontwerp gaat om een constructie waarbij de ZBO niet op traditionele wijze wordt benut.

---

<sup>4</sup> Artikel 25, eerste lid, Ontwerp



Denkbaar is echter dat vanuit de Wereldbank de instelling van een dergelijke instantie als voorwaarde is gesteld voor het beschikbaar komen van de hulpfondsen.<sup>5</sup> Als dat zo is, beveelt de Raad aan om dit expliciet te benoemen.

b. *Alternatieven*

De Raad merkt op dat in de memorie van toelichting zeer beknopt wordt ingegaan op alternatieven voor de ZBO-route zoals dat wordt voorgeschreven in Aanwijzing 5, onderdeel d, Aanwijzing voor de regelgeving van Sint Maarten. Hierbij kan bijvoorbeeld (aanvullend) worden gedacht aan een commissie zoals die reeds bij ministeriele regeling ad interim is ingesteld.<sup>6</sup> Het karakter van een dergelijke commissie zou dan vergelijkbaar kunnen zijn met dat van een Nederlandse agentschap als (hiërarchisch ondergeschikte) uitvoeringsorganisatie van een van de ministeries. De Raad acht het geboden om dergelijke reële doch onwenselijke alternatieven aanvullend te bespreken. Ter verdere verduidelijking acht de Raad het tevens aanbevelenswaardig om de specifieke "strikte voorwaarden" van de Wereldbank te noemen die mede bepalend zijn geweest voor de gekozen route. Verder heeft de Raad vernomen dat naast de overheid van Sint Maarten ook Non-gouvernementele organisaties (NGO's) en onder voorwaarden zelfs private commerciële organisaties zoals hotels projecten kunnen inschrijven bij de Wereldbank.<sup>7</sup> Dat maakt een verdere onderbouwing op dit punt des te relevanter. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

c. *Financiële implicaties*

Volgens de memorie van toelichting was het op het moment van concipiëren van de landsverordening niet mogelijk om een indicatie te geven van de te verwachten kosten voor de inrichting en onderhoud van het Bureau. De Raad merkt op dat het bij de overweging om al dan niet over te gaan tot het instellen van een dergelijk Bureau middels de voorgestelde formule mede van belang is om te weten wat de te verwachten kosten zullen zijn (ook in geval van bekostiging vanuit het Wederopbouwfonds zelf). De regering zou er goed aan doen om op dit punt zo snel mogelijk duidelijkheid te geven zodat, wanneer het onderhavige ontwerp aan de Staten wordt gepresenteerd, een duidelijk beeld kan worden gevormd om tot een weloverwogen besluit te komen. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

<sup>5</sup> Zie memorie van toelichting, pagina 5, bovenaan. "De regering meent hiermee een succesvolle formule te hebben voorgesteld waarmee kan worden voldaan aan de daarvoor geldende kwaliteitsrichtlijnen van de Wereldbank".

<sup>6</sup> Zie AB 2018, no. 11.

<sup>7</sup> The Daily Herald, 17 april 2018, "World Bank accord: Historic moment for St. Maarten and the Netherlands".



d. *Overige*

In artikel 15, achtste lid, van het ontwerp staat bepaald dat voor ieder lid van de werkgroep een plaatsvervangend lid kan worden aangewezen. De Raad constateert dat de taken en bevoegdheden van een regulier lid ten opzichte van een plaatsvervangend lid niet duidelijk is geregeld in het ontwerp. Zo worden bijvoorbeeld de leden drie tot en met zes van artikel 15 wel van overeenkomstige toepassing verklaard op een plaatsvervangend lid, maar dat geldt niet voor artikel 15, zevende lid, noch voor de bepalingen in artikel 16 van het ontwerp waar alleen de term "lid" wordt gehanteerd. Op basis van de memorie van toelichting lijken de taken van een plaatsvervangend lid overeen te moeten komen met die van een regulier lid. Als dat zo is, moet dat in het ontwerp, naar de Raad meent, duidelijker tot uitdrukking komen. Als er bewust op punten een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de rol van een regulier lid en een plaatsvervangend lid, dan geldt hetzelfde. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

De Raad refereert hier tot slot nog aan de passage in het algemeen deel in de inleiding van de memorie van toelichting die luidt: "Met de instelling van het Bureau beoogt de regering een instantie te creëren die kan fungeren als een *volwassen* entiteit en gesprekspartner voor alle werkzaamheden die in het kader van de wederopbouw zullen gaan plaatshebben". De term "volwassen" schept naar de mening van de Raad enige verwarring. Immers is niet duidelijk in hoeverre er sprake kan zijn van een volwassen entiteit bij een nieuw in te stellen zelfstandig bestuursorgaan. Volwassenheid impliceert enige mate van (levens/bestaans-) ervaring. De Raad vraagt hiervoor de aandacht en wijst erop dat indien met het woord "volwassen" wordt bedoeld op een zekere mate van deskundigheid (of iets in die geest), een herformulering het overwegen waard is.

3. Wetstechnische toets

In de bijlage zijn de opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard vermeld. Deze opmerkingen worden geacht integraal deel uit te maken van het onderhavige advies.



4. Conclusie

Concluderend geeft de Raad de regering in overweging de ontwerp-landsverordening naar de Staten te zenden nadat met de opmerkingen van de Raad rekening zal zijn gehouden.

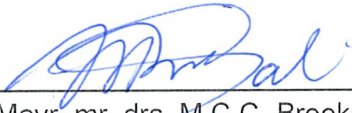
Aldus vastgesteld in de vergadering van de Raad van 17 april 2018.

De Secretaris

De Vice-voorzitter

  
Dhr. mr. A.G. Baly



  
Mevr. mr. drs. M.C.C. Brooks-Salmon



**BIJLAGE bij het advies d.d. 17 april 2018, RvA no. SM/04-18-LV**

**Opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard**

Het ontwerp bevat een aantal redactionele en wetstechnische onvolkomenheden. De Raad geeft de volgende niet-limitatieve voorbeelden.

**Het ontwerp**

- a. Voorgesteld wordt om in het ontwerp naast de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van het Bureau ook de openbaarheid van zijn vergaderingen te regelen conform Aanwijzing 99, tweede lid, Aanwijzing voor de regelgeving van Sint Maarten jo. artikel 98, tweede lid, Staatsregeling.
- b. Voorgesteld wordt om rekening te houden met het feit dat met betrekking tot artikel 11, tweede lid, onderdeel f, nergens eerder wordt aangegeven dat het bezitten van ingezetenschap als voorwaarde wordt gesteld (en waarom).
- c. Voorgesteld wordt om in artikel 21, tweede lid, naast een raming van de lasten en overige uitgaven ook de inkomsten te vermelden.
- d. Voorgesteld wordt om in artikel 24, eerste lid, na de woorden "uitvoering en evaluatie" het woord "van" te schrappen.

**Memorie van toelichting**

- a. De Raad adviseert om in de memorie van toelichting in het tweede hoofdstuk, in de elfde alinea, in de een na laatste volzin, het woord "beleidsverantwoordelijk" te vervangen met het woord "beleidsverantwoordelijke".