

**CARIBBEAN CENTER
FOR LEGISLATION**



Onderzoek naar de wetgevingsfunctie in Sint Maarten

Prof.mr. S.E. Zijlstra

Hoogleraar Staats- en bestuursrecht,

Vrije Universiteit

Hoogleraar Bestuursrecht en Wetgevingsleer,

University of Curaçao Dr. Moises Da Costa Gomez

Philipsburg/Amsterdam/Hilversum, februari 2023

Managementsamenvatting

Dit rapport bevat een analyse van de wetgevingsfunctie in Sint Maarten, zoals is voorzien in het landspakket. Doelstelling van het project is te onderzoeken of de structuur, processen en inrichting van de wetgevingsfunctie in voldoende mate bijdragen aan het tijdig en adequaat tot stand brengen van de wetgeving die in Sint Maarten nodig is.

Algemeen wordt het gevoelen gedeeld dat de wetgevingsfunctie in Sint Maarten in de verste verte niet zodanig is georganiseerd en bemenst dat alle wetgeving die nodig is, ook daadwerkelijk – tijdig en van goede kwaliteit – kan worden gemaakt. Door de positie van het land (demografisch, geografisch en economisch; taalproblemen) lijkt het niet mogelijk de wetgevingsketen ooit zodanig te bemensen dat dit wel mogelijk zal zijn. Voor vrijwel alle verbeteringen die hieronder worden geschetst, zal – structurele of incidentele – ondersteuning van buiten nodig zijn.

Als het gaat om consolidatie en publicatie van *bestaande wetgeving*, is de situatie in Sint Maarten in die zin beter dan uit mijn doorlichting in Curaçao naar voren kwam, dat na 10-10-'10 een stevige investering is gedaan om de (ei)landswetgeving te consolideren en elektronisch bekend te maken. Sindsdien zijn er echter hiaten en onvolledigheden ingeslopen, die tot herstel nopen. Gebruik maken van de website www.lokaleregelgeving.nl is niet alleen staatsrechtelijk dubieus (vanwege de naam), maar leidt ook niet tot goed resultaat. De publicatie van wetgeving moet op één plek plaatsvinden, en wel op de website van de overheid van Sint Maarten.

De problemen bij de wetgeving in het 'ongoing concern' hebben te maken met gebrekkige planning en (mede daardoor) prioritering, knelpunten in de beleidsvorming, onderbemensing bij de vakministeries en bij JZ&W, lacunes in de juridische kennis en ervaring binnen de overheid, en te veel uitbesteding van wetgeving.

Er vindt *onvoldoende prioritering* plaats. Er dient met voorrang een wetgevingsprogramma te komen, dat – op voordracht van de vakministeries, gecoördineerd door JZ&W, en de Raad van Advies gehoord – door de Raad van Ministers wordt vastgesteld. De wetgeving die voortvloeit uit het landspakket maakt daarvan vanzelfsprekend een belangrijk deel uit, maar er zijn ook andere 'high priority' wetgevingsprojecten. Na vaststelling van dit programma kan worden bezien welke wetgeving door de ministeries en JZ&W zelf kan worden geproduceerd, en waarvoor externe ondersteuning nodig is.

De beleidsvoorbereiding bij de vakministeries schiet regelmatig tekort. Wegens capaciteitsgebrek worden geen startnotities opgesteld, waardoor de beleidsanalyse tekort schiet, met alle risico's van dien voor de efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de betrokken wetgeving.

De vakministeries hebben niet alleen geen eigen *juridische/wetgevingsfunctie*, verschillende ministeries hebben zelfs helemaal geen juristen die de juridische invalshoek in de beleidsvorming naar voren kunnen brengen. Het is wenselijk dat alle ministeries op zijn minst één ervaren wetgevingsjurist hebben, met daarnaast nog een junior jurist of paralegal.

Ook zijn *verbeteringen bij de afdeling JZ&W* noodzakelijk. De bezetting is te klein om de rol die JZ&W in het wetgevingsproces heeft, te kunnen waarmaken. Er is groot verloop. Doorgroeimogelijkheden zijn beperkt. Er zijn vacatures, maar die worden niet bezet. Er zijn mogelijkheden om dit probleem te verkleinen (actievere en slimmer werving), maar geheel oplossen is niet of nauwelijks mogelijk.

Ook *opleiding van (wetgevings)juristen* behoeft aandacht. Er loopt op dit moment een goede opleiding (de door het CCL georganiseerde opleiding tot Certified Legislative Lawyer), maar het is wenselijk structureel te voorzien in een opleidingsplan voor alle beleidsmedewerkers en/of (wetgevings)juristen.

Als het gaat om *samenwerking met de andere Caribische landen* kan op tal van punten winst worden geboekt: dat geldt voor wetgevingsinspanningen die de landen tegelijk moeten leveren, zoals implementatie van verdragen, maar ook bank-, lucht- en scheepvaartwetgeving (als die internationaal is vereist), en concordante wetgeving, overnemen (voor zover past bij de politieke en juridische context van Sint Maarten) van goede wetgeving uit een ander land, en opleiding en kennisdeling.

Maar ook *ondersteuning uit Nederland* is onontbeerlijk: bij het wegwerken van het achterstallig onderhoud aan bestaande landsverordeningen, maar ook bij concrete wetgevingsprojecten.

Sint Maarten behoeft ook meer *algemene wetgeving* (wetgeving die bepaalde beginselen, besluitvormingsregels en bevoegdheden bevat die voor alle wetgeving in het land van toepassing is). Er is een Landsverordening bestuurlijke handhaving, maar die is zeer beperkt in werking getreden en bevat voorschriften die een goede handhaving belemmeren. Is deze landsverordening aangepast en overheidsbreed in werking getreden, dan zou zij moeten worden uitgebreid naar een Landsverordening houdende algemene regels van bestuursrecht. Ook hier is samenwerking met de andere Caribische landen wenselijk en mogelijk.

Als het gaat om *informatievoorziening* is de wetgevingsfunctie vanwege geldgebrek duidelijk niet op orde. Het is wenselijk dat men een up to date juridische handbibliotheek, alsmede aansluiting bij juridische databases krijgt.

De capaciteitsproblemen bij de vakministeries hebben ertoe geleid dat *veel wetgeving wordt uitbesteed*. Dit is duur, bevat soms het risico van belangenverstremgeling, en leidt ertoe dat geen expertise binnen de overheid wordt opgebouwd. Ook is het niet transparant. Op dit punt dient stringent kabinetsbeleid te worden ontwikkeld.

1. Inleiding

Opdracht en doelstellingen van het onderzoek

Eind 2020 en begin 2021 zijn akkoorden gesloten tussen Nederland en Aruba, Curaçao en Sint Maarten over de landspakketten. De uitvoering van de maatregelen uit de voor de landen vastgestelde landspakketten geschiedt via themagebonden projecten. Thema B van het landspakket (Kosten en effectiviteit publieke sector) heeft als één van de twee doelstellingen het verhogen van de kwaliteit en de effectiviteit (inclusief uitvoeringskracht) van de publieke sector. Het project *Doorlichting wetgevingsfunctie* valt onder punt B.4.3, dat erin voorziet dat op basis van een integrale doorlichting voorstellen worden ontwikkeld en geïmplementeerd om de kwaliteit, effectiviteit en uitvoeringskracht van de overheidsorganisatie te verbeteren, waaronder ook wordt verstaan de slagkracht van de ministeriële staven.

Doelstelling van het project is te onderzoeken of de structuur, processen en inrichting van de wetgevingsfunctie in voldoende mate bijdragen aan het tijdig en adequaat tot stand brengen van de wetgeving die in Sint Maarten nodig is. Het project draagt rechtstreeks bij aan de verhoging van de kwaliteit van de publieke sector. Voor de kwaliteit van deze sector (en de samenleving van Sint Maarten als geheel) is goede wetgeving noodzakelijk; wetgeving waarmee de beleidsdoelstellingen van de Sint-Maartense overheid worden geïmplementeerd, die rechtsstatelijk is (past binnen de grenzen van het internationale recht, het Statuut, de Staatsregeling, en algemene rechtsbeginselen), die kenbaar en toegankelijk is voor overheid en burger, die tijdig tot stand komt, en die qua inhoud en vorm aansluit bij de eisen van de tijd. Daarvoor is nodig dat de relevante actoren in het wetgevingsproces op zichzelf en in onderling verband hun rol optimaal kunnen vervullen. De uitkomsten van het project laten zien of dat het geval is, en waar eventuele lacunes of overlappingsen bestaan die in de weg staan aan een effectief en efficiënt wetgevingsproces.

In het project wordt in ieder geval meegenomen:

1. Inzicht in de wetgevingsopgave van de komende jaren.
2. Inzicht in de wetgevingsprioriteiten (per departement en in totaal).
3. Inzicht in formatie, bezetting, opleiding, inschaling, omvang aanstelling, functie en loopbaanperspectief (bij JZ&W en de vakministeries) van mensen die (mede) een rol hebben in opstellen, voortgangs- en/of kwaliteitsbewaking van wetgeving.
4. Inzicht in eventuele discrepantie tussen benodigde en werkelijke bezetting, nu en in de nabije toekomst.
5. Inzicht in de rollen van de vakdepartementen en JZ&W als het gaat om opstellen, voortgangs- en/of kwaliteitsbewaking van wetgeving. Inzicht in de vraag of deze rollen optimaal zijn, gelet op een optimale verhouding tussen doelmatigheid en kwaliteit van het wetgevingsproces.
6. Inzicht in de structuur en procesbeheersing van/binnen de afdeling JZ&W zelf.
7. Inzicht in de vraag in hoeverre bestaande wetgeving (elektronisch) is ontsloten en, als dit niet volledig is, hoeveel er nog moet gebeuren en wat daarvoor nodig is.

Aanpak

Opdrachtgever is het Tijdelijke Werkorganisatie (TWO), een organisatie die leiding geeft aan de uitwerking van het landspakket.

Ik heb in de week van 9-13 januari 2023 gesprekken gevoerd met de (vertegenwoordigers) van relevante actoren in het wetgevingsproces. Ter voorbereiding daarvan heb ik hen een uitgebreide vragenlijst toegestuurd, die door hen nauwgezet is ingevuld en tijdig geretourneerd.

Gesproken is met (in chronologische volgorde):

- De waarnemend secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, tevens waarnemend hoofd van de afdeling Juridische Zaken en Wetgeving (JZ&W);
- De Minister-president, minister van Algemene Zaken;
- Het sectiehoofd van de sectie Wetgeving, alsmede het overgrote deel van de medewerkers van de afdeling JZ&W van het ministerie van Algemene Zaken;
- Het hoofd van de sectie Personeel en Organisatiebeleid van het ministerie van Algemene Zaken;
- De secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid (VSA);
- De secretaris van de Raad van Ministers;
- De secretaris van de SER;
- De griffier van de Staten;
- De directeur-secretaris van de Algemene Rekenkamer;
- De secretaris-generaal en het hoofd van de Afdeling Justitiële Zaken van het ministerie van Justitie;
- De secretaris van de Raad van Advies;
- De directeur van het kabinet van de Gouverneur.

Daarnaast hebben enkele van deze personen/instanties nog nadere informatie aangeleverd. Ten slotte heb ik een ingevulde vragenlijst ontvangen van het ministerie van VROMI, waarmee ik geen interview heb gehouden.

Deze notitie is enkele dagen vóór oplevering voor opmerkingen aan alle gesprekspartners gestuurd. Van verschillende kanten heb ik commentaar ontvangen, dat ik waar nuttig in de eindversie heb verwerkt.

Leeswijzer¹

In § 2 beschrijf ik het wetgevingsproces: eerst het constitutionele proces, daarna de gang van zaken volgens het Draaiboek voor de regelgeving. In § 3 komt de organisatie van de wetgevingsfunctie aan de orde: de actoren in de wetgevingsketen (de vakministeries; de afdeling JZ&W, het secretariaat van de Raad van Ministers, de Raad van Advies, de SER en de griffie van de Staten). In de periode mei 2017-juni 2018 hebben H. Heida en J. Newton een evaluatie verricht van de wetgevingsfunctie in het Caribisch deel van het Koninkrijk. In § 4 herneem ik hun belangrijkste voor Sint Maarten relevante conclusies. Dit vormt de opmaat naar de kern van mijn rapport: de analyse van de situatie waarin de wetgevingsfunctie in Sint Maarten zich op dit moment bevindt (§ 5). In § 6 vat ik mijn conclusies en aanbevelingen samen.

2. Het wetgevingsproces

Het formele proces

Staatsrechtelijk is het wetgevingsproces op hoofdlijnen als volgt. Voor regeringsontwerpen voor een landsverordening en voor landsbesluiten houdende algemene maatregelen (Ibham's) wordt, na vaststelling van het ontwerp in de Raad van Ministers, de Raad van Advies gehoord, waarna (als dat advies niet tot heroverweging leidt) ontwerp-landsverordeningen ter goedkeuring worden ingediend bij de Staten, en ontwerp-Ibham's worden vastgesteld door de Gouverneur met contraseign van de verantwoordelijk minister(s). Verlenen de Staten goedkeuring aan de ontwerp-landsverordening, dan

¹ Ik heb in juni 2021 een vergelijkbare doorlichting in Curaçao verricht. In dat rapport staan verschillende passages die één op één van toepassing zijn op de situatie in Sint Maarten. Vanwege de leesbaarheid heb ik dan niet volstaan met verwijzing, maar de betrokken passages (regelmatig letterlijk) herhaald.

wordt zij bekrachtigd door de Gouverneur met contraseign van de verantwoordelijk minister(s). Ministeriële regelingen met algemene werking worden door de betrokken minister(s) vastgesteld. Initiatief-landsverordeningen worden voor advies voorgelegd aan de Raad van Advies; worden zij door de Staten goedgekeurd, dan volgt bekrachtiging door de Gouverneur met contraseign van de verantwoordelijk minister(s).

Dit wetgevingsproces is door verschillende landsverordeningen nader beïnvloed. Zo behoeven ontwerpen die betrekking hebben op belangrijke onderwerpen van sociaal-economische aard het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER)(art. 2, eerste lid, Landsverordening Sociaal-Economische Raad). Daarnaast worden landsverordeningen met betrekking tot bepaalde specifieke onderwerpen aan adviesorganen op dat terrein voorgelegd, zoals² de Raad voor de rechtshandhaving als het gaat om de verwerking van politiegegevens (art. 37, tweede lid, Landsverordening politiegegevens) en de Visserijcommissie als het gaat over visserij (art. 13, achtste lid, Visserijlandsverordening). Ten slotte volgt uit de Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid (Liol); zie daarover verder onder, § 3.2) dat het ministerie van Algemene Zaken (AZ) de algemene zorg heeft voor juridische zaken en wetgeving van het land (art. 12 Liol).

De procedure volgens het Draaiboek voor de regelgeving

De Afdeling Juridische Zaken & Wetgeving (JZ&W) – onderdeel van het ministerie van Algemene Zaken – heeft het Draaiboek voor de totstandkoming van wet- en regelgeving van Sint Maarten³ opgesteld. Het bevat een beschrijving van de formele procedure maar ook praktische afspraken over hoe de actoren in het wetgevingsproces hun rol invullen.

De procedure volgens dit draaiboek is kort gezegd de volgende. Landsverordeningen en lbham's worden formeel geïnitieerd en ontworpen door de (vak)ministeries (ambtelijke voorontwerpen). JZ&W toetst deze ambtelijke voorontwerpen op kwaliteit en zorgt voor het verdere proces richting de Raad van Ministers. Na toetsing door JZ&W en behandeling in de Raad van Ministers worden ontwerp-landsverordeningen en lbham's ter advisering voorgelegd aan de Raad van Advies (door tussenkomst van de Gouverneur, die formeel voorzitter is van de Raad van Advies). Het betrokken vakministerie draagt in overleg met JZ&W zorg voor de verwerking van het advies van de Raad van Advies in de tekst of de toelichting van een aangepast ontwerp,⁴ waarna dit nogmaals in de Raad van Ministers wordt behandeld. Daarna wordt het ontwerp door tussenkomst van de Gouverneur aan de Staten ter goedkeuring aangeboden (in geval van ontwerp-landsverordeningen) of aan de Gouverneur ter ondertekening voorgelegd (in geval van ontwerp-lbham's).

² Zie voor een overzicht het hierna te bespreken Draaiboek voor de totstandkoming van wet- en regelgeving, p. 11-12.

³ Draaiboek voor de totstandkoming van wet- en regelgeving van Sint Maarten, voor het eerst goedgekeurd door de Raad van Ministers op 17 januari 2012. Thans geldende versie 1.1 (herziening van de bijlagen – d.d. 2 april 2013)(hierna: Draaiboek).

⁴ Draaiboek, p. 39-40.

3. De organisatie van de wetgevingsfunctie

3.1 Algemeen

Het wetgevingsproces zoals in § 2 in hoofdlijnen beschreven, laat meteen zien hoe de wetgevingsfunctie overheidsbreed is georganiseerd. Zij bestaat uit de volgende organisaties (aangeduid als de ketenpartners)⁵:

- vakministeries;
- afdeling JZ&W;
- (secretariaat van de) Raad van Ministers;
- Sociaal-Economische Raad (SER);
- Raad van Advies;
- (Griffie van de) Staten;
- (Kabinet van de) Gouverneur.

3.2 De (vak)ministeries

De Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid (Liol) en het functieboek

Sint Maarten kent een algemene Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid (Liol). De Liol bevat – in ieder geval in vergelijking met de Nederlandse verhoudingen – gedetailleerde regels over de instelling,⁶ taken, organisatie en formatie van de ministeries. Daarnaast bestaat er per ministerie een functieboek, waarin – binnen de grenzen van de Liol – eveneens regels zijn geformuleerd voor de organisatie en formatie van het betrokken ministerie. De functieboeken zijn allemaal rond 10-10-'10 opgesteld, en enkele zijn sindsdien gewijzigd.

De vakministeries

De Liol (art. 1 lid 1) bepaalt dat er naast Algemene Zaken zes ministeries (hierna: de vakministeries) zijn, te weten:

- het Ministerie van Financiën;
- het Ministerie van Justitie;
- het Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport (OCJS);
- het Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid (VSA);
- het Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie (TEATT)⁷;
- het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur (VROMI).

De organisatie van de ministeries is uitgewerkt in per ministerie geldende landsbesluiten, houdende algemene maatregelen. Bij die organisatiebesluiten zijn, als bijlage, zogeheten 'functieboeken' gevoegd, die de formatie per onderdeel van het ministerie bevatten.

⁵ Ingevolge art. 16 en 17 van de Landsverordening Constitutioneel Hof kan de Ombudsman binnen zes weken na bekrachtiging van een wettelijke regeling het Constitutioneel Hof verzoeken de regeling te toetsen op verenigbaarheid met de Staatsregeling. Hoewel de Ombudsman aldus een rol heeft bij de bewaking van de grondwettigheid van wetgeving, kan hij niet worden beschouwd als onderdeel van de wetgevingsketen.

⁶ Dat de Liol bepaalt welke ministeries er zijn, volgt uit artikel 38 Staatsregeling Sint Maarten ('Bij landsverordening worden ministeries ingesteld').

⁷ De voor dit ministerie gangbare Engelstalige afkorting.

De wetgevingsfunctie per ministerie

De wet- en regelgeving met betrekking tot de ministeries is duidelijk over de vraag waar de wetgevingsfunctie ligt. Volgens art. 11, onder b, Liol en het gelijklopende art. 1, onder b, van het organisatiebesluit dat elk ministerie heeft, is elk (vak)ministerie verantwoordelijk voor zijn eigen wetgeving: 'Elk ministerie [heeft als taak] de voorbereiding van wet- en regelgeving met betrekking tot aangelegenheden welke het desbetreffende ministerie raken'. Art. 11 lid 1 onder d van Organisatiebesluit Algemene Zaken noemt als taak 'opstellen wetsvoorstellen en wetswijzigingen,' maar dat kan in het licht van art. 11 Liol geen afbreuk doen aan de primaire taak van de vakministeries op dat punt.⁸

Voor de beleidsanalyse van een wetgevingsproject is een startnotitie beschikbaar, die is neergelegd in een bijlage bij het Draaiboek. De startnotitie bevat een aantal vragen waarvan beantwoording noodzakelijk is om tot een goed wetgevingsproduct te komen. Het is de bedoeling⁹ dat (tenzij het gaat om wetgeving 'van' AZ zelf) de startnotitie wordt opgesteld door de betrokken (beleids)afdeling dan wel uitvoerende organisatie op het vakministerie. De ingevulde startnotitie wordt overgelegd aan JZ&W waarna in onderling overleg wordt bepaald welke prioriteit aan het onderwerp zal worden gegeven.¹⁰ Het ontwerp voor een landsverordening wordt voorbereid door de betrokken (beleids)afdeling dan wel uitvoerende organisatie binnen het ministerie. Het Draaiboek beveelt aan in een vroeg stadium JZ&W te betrekken bij de voorbereiding.

De relevante wet- en regelgeving spreekt (anders dan de taak van AZ/JZ&W in art. 6 onderdeel a, onder i, Liol, en de afdeling Justitiële Zaken bij Justitie, genoemd in art. 4, onderdeel a, Organisatiebesluit Justitie) niet van een juridische functie bij de ministeries. Ook in de functieboeken van de ministeries ontbreken specifieke juridische functies, maar de wel genoemde functies van (senior) beleidsmedewerker laten voldoende ruimte voor benoeming van een jurist in die functies. Juristen, zeker wetgevingsjuristen¹¹ zijn bij de vakministeries niet of nauwelijks aanwezig. Behoudens Justitie (hoofd afdeling Justitiële Zaken plus één senior juridisch beleidsmedewerker), TEATT (één senior juridisch adviseur) en het ministerie van Financiën (enkele in belastingwetgeving gespecialiseerde juristen) zijn bij de ministeries geen juristen werkzaam die zich met wetgeving bezig houden. Het opstellen van wet- en regelgeving wordt vanwege capaciteits- en expertisegebrek voor een belangrijk deel uitbesteed.

3.3 JZ&W

Taken van JZ&W

De afdeling JZ&W heeft een interne en een externe rol. De interne rol betreft de taken binnen de portefeuille van het ministerie van Algemene Zaken, waaronder het opstellen van wet- en regelgeving die onder de portefeuille van het ministerie valt, en het geven van juridisch advies. De externe rol betreft het toetsen van de kwaliteit van ontwerp wet- en regelgeving van andere ministeries, het bewaken van het wetgevingsproces (waaronder de advisering door de SER, de Raad van Advies en het verwerken van de adviezen), hetgeen culmineert in de coördinatie van de aanbidding van ontwerp-wetgeving aan de ministerraad (de minister van Algemene Zaken is bij

⁸ De passage in het Draaiboek (p. 5) dat 'de wetgevingsfunctie geconcentreerd is bij het Ministerie van Algemene Zaken' is dan ook verwarrend.

⁹ Zoals verderop (§ 5.5) zal blijken, wordt de startnotitie wegens capaciteitsgebrek niet gebruikt.

¹⁰ Draaiboek, p. 7.

¹¹ De term 'wetgevingsjurist' is bij de overheid van Sint Maarten formeel niet bekend, en praktisch ook nauwelijks (alleen bij JZ&W wordt expliciet geworven voor wetgevingsjuristen).

ontwerp-landsverordeningen en -lham's altijd mede-ondertekenaar).¹² Daarnaast is JZ&W ook belast met advisering over constitutionele taken, de coördinatie van de procedures voor rijksregelgeving, het beheren van het wetgevingsbestand en de ontwikkeling van kwaliteitsinstrumenten voor wetgeving en wetgevingsprocedure. In de praktijk wordt JZ&W ook wel ad hoc om advies gevraagd, zoals over aanbestedingstrajecten.

Zoals we zagen ligt – behoudens de 'eigen' wetgeving van AZ – de verantwoordelijkheid voor het opstellen van wet- en regelgeving bij het vakdepartement dat het aangaat. Dat departement moet, althans volgens het Draaiboek, de startnotitie opstellen, die aan JZ&W wordt overgelegd. De rol van JZ&W kan variëren van het toetsen van de wetgevingskwaliteit van het voorgelegde product tot het assisteren bij en begeleiden van de voorbereiding van het ontwerp. Een en ander afhankelijk van de wetgevingscapaciteit van de betrokken afdeling dan wel uitvoerende organisatie, aldus het Draaiboek.¹³ Uiteindelijk stelt JZ&W een advies op, waarna het vakdepartement deze keuze al of niet overneemt. JZ&W speelt bij het verdere proces een coördinerende rol.

Organisatie, bezetting en expertise

De afdeling JZ&W bestaat uit twee secties, te weten:

- Wetgeving;
- Juridische advisering.

Volgens het functieboek AZ heeft JZ&W een formatie van 17 fte, waarvan een afzonderlijk afdelingshoofd (academisch; schaal 14), twee senior beleidsmedewerkers (academisch; schaal 12), twee beleidsmedewerkers (academisch; schaal 11), drie juridisch bestuursadviseurs (academisch; schaal 13), drie senior wetgevingsjuristen (academisch; schaal 12), één (interim) procesvoerder (academisch; schaal 11) en 4 juridisch ondersteunend medewerkers (HBO; schaal 9) en één office manager¹⁴ (MBO schaal 6). De secties worden geleid door een sectiehoofd, een rol die door de beleidsmedewerkers wordt vervuld, en waarvoor dus geen afzonderlijke formatie en schaal is gecreëerd.

Wat betreft de juristen bij JZ&W is de bezetting als volgt. Het afdelingshoofdschap wordt waargenomen door de waarnemend secretaris-generaal. Er is wel een sectiehoofd voor de sectie Wetgeving, niet voor de sectie Juridische advisering. De sectie Wetgeving kent een juridisch bestuursadviseur (tevens sectiehoofd), een wetgevingsjurist en een juridisch ondersteunend medewerker. De eerste persoon heeft aan de Academie voor Wetgeving met succes wetgevingscursussen afgerond en de laatste twee personen hebben de opleiding tot Certified Legislative Lawyer van het Caribbean Center for Legislation (CCL) met succes afgerond. De sectie Juridische advisering heeft één juridisch bestuursadviseur en één senior beleidsmedewerker (de eerste heeft ook het CCL-certificaat behaald). Door de beperkte bezetting zijn alle juristen van JZ&W (per definitie) generalisten; kennis van specifieke rechtsgebieden is min of meer toeval.

Naast het volgen van de CCL-opleiding tot Certified Legislative Lawyer, is er bij de afdeling JZ&W budget voor andersoortige opleidingen. Zo hebben de wetgevingsjurist en de senior bestuursadviseur van de sectie Wetgeving in de periode van deze doorlichting een opleiding voor zij-instromers respectievelijk wetgevingstechniek en schrijven van toelichtingen aan de Academie voor Wetgeving in Den Haag gevolgd. Daarnaast bestaat sinds enkele jaren een – door JZ&W opgezet – Juridisch Platform, dat ad hoc lezingen verzorgt voor de juristen respectievelijk de overheid en de

¹² Draaiboek, p. 13 en Bijlage 1.1A.

¹³ Draaiboek, p. 7.

¹⁴ In het functieboek ouderwets met 'secretaresse' aangeduid.

hoge colleges van staat¹⁵ op het eiland. Bij de sectie is dan ook het gevoel dat er voldoende gelegenheid is tot het bijhouden van het vak. Intussen ontbreken wel de noodzakelijke juridische bronnen: men heeft weliswaar goed werkend internet, en daarmee toegang tot open source bronnen als www.overheid.nl (waaronder www.wetten.nl) en www.rechtspraak.nl, maar men heeft niet de beschikking over databases als www.navigator.nl, www.rechtsorde.nl en www.legalintelligence.com, en pas sinds kort een abonnement op een juridisch tijdschrift (het Caribisch Juristenblad).

Binnen de sectie JZ&W wordt het wetgevingswerk verdeeld tussen het sectiehoofd en de wetgevingsjurist. Tussen deze twee personen vindt informeel overleg en afstemming plaats. Door de beperkte bezetting kan ontwerp-regelgeving van andere ministeries alleen worden getoetst. Complexe wetgeving van het 'eigen' ministerie wordt door capaciteits- en expertisegebrek uitbesteed. Het bijhouden van het wettenbestand ligt bij de juridisch ondersteunend medewerker.

Van de 16 voorziene plaatsen voor (WO en HBO-)juristen bij JZ&W zijn er dus in totaal 5 bezet. De oorzaken hiervan lopen uiteen. Waarom het afdelingshoofdschap al vier jaar niet is bezet, is onduidelijk; er is in het verleden wel voor deze functie geworven, maar dat is op niets uitgelopen. Op dit moment is het gevoel bij veel van de door mij geïnterviewden dat bezetting van deze plek geen grote prioriteit heeft bij de leiding van het ministerie. Voor het overige is het lastig (goede) juristen binnen te halen en te behouden. Ik kom daar in (§ 5.4) nog op terug.

Output; knelpunten

De overheid van Sint Maarten kent, anders dan die van Curaçao, geen wetgevingsprogramma. Ook worden er bij JZ&W (vanwege de beperkte bezetting logischerwijs) geen jaarverslagen gemaakt. Dat betekent dat – althans bij mij – weliswaar enig zicht bestaat op de input, throughput en output van de wetgevingsproductie van het land¹⁶ maar niet van de wetgevingsopgave, en in hoeverre de output beantwoordt aan die opgave.

3.4 Sociaal-Economische Raad (SER)

Ingevolge artikel 2 Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, no. 19) heeft de SER tot taak de regering gevraagd en ongevraagd van advies te dienen over (belangrijke) onderwerpen van sociaal-economische aard. De landsverordening wordt op korte termijn gewijzigd in die zin, dat de SER ook (gevraagd en ongevraagd) aan de Staten adviseert. De Raad van Advies bewaakt of aan de wettelijke advies- c.q. overlegverplichtingen is voldaan (zie onder, § 3.6).

Het secretariaat van de SER is naar eigen zeggen qua bezetting en ervaring/expertise voldoende geëquipeerd om de adviesrol tijdig en adequaat te vervullen. Er is één bestuurlijk adviseur, die op dit moment de CCL-opleiding tot Certified Legislative Lawyer volgt. Ook heeft de SER naar eigen zeggen de beschikking over de database Navigator van Kluwer. Of dit een persoonlijk abonnement of een organisatielicentie is, kon ik niet vaststellen.

3.5 (Secretariaat van de) Raad van Ministers

Ontwerp-landsverordeningen en ontwerp-Ibham's moeten, alvorens zij verder in procedure kunnen worden gebracht, door de Raad van Ministers (Council of Ministers of CoM) worden goedgekeurd. Het secretariaat van de CoM vervult hierbij een poortwachtersfunctie. Aan de hand van een

¹⁵ Mij is niet duidelijk geworden wat precies de doelgroep van het Juridisch Platform is.

¹⁶ Dat is bijvoorbeeld af te leiden uit de jaarverslagen van de Raad van Advies en het nieuwe wetgevingsoverzicht dat de Staten hebben ontwikkeld.

aanbiedingsformulier¹⁷ wordt getoetst of de verplichte stappen in het wetgevingsproces zijn gezet. Dit formulier bevat een afzonderlijk onderdeel 'Juridische gevolgen'; daarnaast volgt uit het mede-ondertekeningsrecht van de minister van Algemene Zaken bij alle ontwerp-landsverordeningen en -lbham's dat JZ&W formeel is betrokken. Het secretariaat van de CoM bewaakt of JZ&W haar advies van tevoren heeft uitgebracht; dit kan een aanleiding geven om het advies te retourneren indien JZ&W niet de gelegenheid heeft gekregen om advies uit te brengen.

Het secretariaat heeft een juridische adviseur die zich bezighoudt met de juridische toets van adviezen en ontwerpen die voorgelegd worden aan de ministerraad (zogenaamde 'beslisrijpheidstoets'). Gezien de beperkte beschikbare tijd voor het doornemen van concept landsverordeningen en lbham's wordt een zeer marginale toets uitgevoerd. Afhankelijk van het onderwerp en de urgentie worden zaken uitbesteed aan externe juridische adviseurs.

3.6 Raad van Advies

De Raad van Advies (RvA) is de laatste adviesinstantie over ontwerp-landsverordeningen voordat deze aan de Staten ter goedkeuring worden voorgelegd, en over ontwerp-lbham's voordat deze worden vastgesteld door de regering (Gouverneur, minister van AZ en één of meer vakministers). De toetsing door de Raad van Advies behelst een juridische, wetstechnische en beleidsanalytische toets.¹⁸

Volgens het functieboek secretariaat Raad van Advies heeft het secretariaat een formatie van 6 fte, te weten een secretaris (academisch; schaal 17), drie juridisch bestuursadviseurs (academisch; schaal 13), een hoofdmedewerker secretariaat (HBO; schaal 10) en een allround administratief medewerker HCvS (MBO; schaal 7). Er bestaan op dit moment twee moeilijk te vervullen vacatures voor juridisch bestuursadviseur, zodat het inhoudelijke werk door twee personen (secretaris en de enige juridisch bestuursadviseur) moet worden gedaan. Dit betekent dat de RvA onvoldoende capaciteit heeft om zijn adviestaak, opgenomen in artikel 69 van de Staatsregeling van Sint Maarten in samenhang met artikel 13 van de Landsverordening Raad van Advies, optimaal uit te oefenen. Het uitbesteden van adviesopdrachten is ook voor de Raad in tijden van hoge nood een optie. Hiervoor worden veelal ex-adviseurs van de Raad benaderd.

3.7 (Griffie van de) Staten

De wijze waarop de Staten *als parlement en medewetgever* hun rol in de wetgeving invullen vormt geen onderdeel van deze analyse, omdat de werkwijze van het parlement aan heel andere criteria voldoet, en bij gebleken problemen ook andere instrumenten vergt, dan de werkwijze van de andere 'ketenpartners'. Wel betrek ik in mijn analyse de rol die de Griffie van de Staten in het proces vervult. De Griffie van de Staten vervult voor zover ik kan beoordelen op dit moment niet of nauwelijks een rol bij de bewaking van de kwaliteit van de wetgeving en, behoudens het bewaken van de rol van de Staten zelf, het wetgevingsproces.

Naar eigen zeggen heeft de griffie van de Staten te weinig capaciteit;¹⁹ men wil een eigen juridische afdeling (die wetgevingsrapporten ten behoeve van de Statenleden kan maken zoals die bij de Nederlandse Tweede Kamer worden opgesteld), en men heeft een eigen functieboek dat op dat punt ruimte zou kunnen bieden, maar het lukt niet om (goede) juristen te werven.

¹⁷ Dit formulier is als bijlage 1.5A opgenomen in het Draaiboek.

¹⁸ Zie hiervoor de jaarverslagen van de Raad van Advies.

¹⁹ De griffier van de Staten heeft de tweejarige opleiding van de Academie voor Wetgeving in Den Haag afgerond.

4. De evaluatie Heida/Newton (2017-2018)

In de periode mei 2017-juni 2018 hebben H. Heida en J. Newton een evaluatie verricht van de wetgevingsfunctie in het Caribisch deel van het Koninkrijk (d.w.z. naast Aruba, Curacao en Sint Maarten ook de BES-eilanden).

Hun opdracht luidde:²⁰

a. Een inventarisatie van de behoefte aan juridische ondersteuning per eiland en een verkenning van de oplossingsmogelijkheden. De financiering van oplossingsrichtingen en een antwoord op de vraag wie wat bijdraagt is cruciaal om aan de voorkant te adresseren en is onderdeel van de verkenning.

Dit alles moest uitmonden in:

- Een set spelregels over hoe met verzoeken om juridische ondersteuning vanuit de eilanden om te gaan, met inbegrip van de governance en

- Een pilotprogramma voor een eerste nog nader te bepalen periode.

b. Structurele oplossingen uit te werken onder meer in de vorm van samenwerking tussen de Caribische landen en de openbare lichamen op het terrein van wet- en regelgeving, versterking van de concordantie tussen de wetgeving van de landen en het opleiden van lokale wetgevingsjuristen. De voorgestelde structurele oplossingen zijn afgestemd met het Ambtelijk Wetgevingsoverleg Koninkrijksrelaties (AWOK).

c. Het aanboren van netwerken waaruit aan wetgevingscapaciteit kan worden bijgedragen. Daarbij ook denken aan mogelijkheden om capaciteit vanuit gemeenten beschikbaar te krijgen. Er is nu reeds op incidentele basis sprake van ondersteuning/twinning. Gelet op de schaal van de vraagstukken lijkt een aanvliegroute vanuit gemeentelijk perspectief in veel gevallen wellicht aantrekkelijker. Daarbij horen ook voorstellen over de financiering van e.e.a.

Uit de gesprekken die Heida en Newton hebben gevoerd bleken door alle gesprekpartners (dus ook van Sint Maarten) de volgende knelpunten te worden genoemd:

- Er is gebrek aan beleids capaciteit bij de diensten, diensten zijn vaak sterk op uitvoering gericht, waarbij nieuw beleid vooral bij de kabinetten van de ministers wordt ontwikkeld, dat met het vertrek van de minister verdwijnt, zodat er ook niets wordt overgedragen; bovendien zijn kabinetswisselingen nogal frequent en is ook bij de diensten het “not invented here” sterk aanwezig.

- Er is gebrek aan wetgevings capaciteit, waarbij ook nog eens de coördinatie op de politieke prioriteiten ontbreekt; anders dan in Nederland is het coördinerend gezag van de minister-president, respectievelijk het ministerie van Algemene Zaken beperkt.

- Wetgevingsdirecties/afdelingen hebben maar een zeer beperkte capaciteit, mede als gevolg van afspraken dat er ook binnen de ministeries wetgevings capaciteit moet zijn. Men heeft moeite om goede mensen vast te houden, loopbaanperspectieven zijn beperkt;

- Bestaande Antilliaanse wetgeving is per 10-10-10 omgezet in landsregelingen, maar de kennis daarover is vaak niet effectief aan de landen overgedragen. Veel regelgeving is verouderd, niet afgestemd etc. Er is geen capaciteit om dit op orde te brengen, maar de politieke urgentie daartoe ontbreekt ook.

- De geldende wetgeving is volgens veel gesprekspartners vaak lastig te raadplegen omdat geconsolideerde teksten (in een soort “wetten.nl”) vaak niet beschikbaar zijn. Wel zijn in de landen veel wetteksten digitaal beschikbaar. Voor Aruba: www.overheid.aw, voor Curaçao op wz.gobiernu.cw en voor Sint Maarten op www.sintmaartengov.org. Deze overzichten zijn echter veelal niet compleet.

- Er is een forse achterstand bij het implementeren van goedgekeurde verdragen; daaraan wordt geen prioriteit gegeven.

Heida en Newton kwamen met tal van praktische aanbevelingen die de situatie moeten verbeteren.

²⁰ Notitie H. Heida d.d. 7 juni 2018, kenmerk 2018-0000284377.

In AWOK-verband²¹ was afgesproken dat de drie landen voor eind 2017 zouden komen met concrete verzoeken voor ondersteuning uit Nederland, waarbij de volgende voorwaarden zouden gelden:

- a. Het moet gaan om voor het betreffende land prioritaire onderwerpen, die door de ministerraad als zodanig zijn aangewezen;
- b. Het land houdt zelf het “eigenaarschap” van het project, d.w.z. dat er een beleidsanalyse aan ten grondslag moet liggen waaruit wetgeving als het meest geschikte instrument komt, en dat uitvoering en handhaving geborgd moeten zijn;
- c. De ondersteuning vanuit Nederland bestaat dan uit het meelesen en het leveren van juridisch-technische bijstand. Daarvoor hoeven mensen niet voor langere tijd in het betreffende land te worden gedetacheerd, dat zou ook voor de wetgevingsdirecties in Nederland een te grote belasting vormen.

In samenwerking met de Universiteit van Sint Maarten en met de Nederlandse Academie voor wetgeving zou door de drie Caribische landen worden gewerkt aan een Caribische Wetgevingsacademie voor het opleiden van wetgevingsjuristen.

Aan KOOP (het Nederlandse Kennis- en expertisecentrum officiële overheidspublicaties) zou offerte worden gevraagd om geconsolideerde teksten van verordeningen digitaal beschikbaar te krijgen. Daartoe had KOOP de landen een aantal gegevens gevraagd, zoals het aantal regelingen dat moet worden ingevoerd.

Als het gaat om de beperkte toegang tot digitale juridische bronnen bij de landen stelden Heida en Newton voor dat het Nederlandse ministerie van Financiën met de aanbieders zou onderhandelen om voor de medewerkers in het Caribisch deel van het Koninkrijk deze toegang te regelen. Het ging daarbij naar hun oordeel om kleine aantallen, zodat de kosten naar verwachting verwaarloosbaar zijn.

Ten slotte stelden zij vast dat juristen in het Caribisch deel van het Koninkrijk vaak niet goed weten bij wie ze kunnen aankloppen met vragen. In verband daarmee werd bij de directie Koninkrijksrelaties een contactpersoon aangewezen.

Na het schetsen van een aantal dilemma's, die voor een belangrijk deel samenhangen met de moeizame verhouding tussen de Caribische landen en Nederland, concluderen Heida en Newton: “Het is een illusie te menen dat de wetgevingscapaciteit in de landen en op de eilanden ooit op het gewenste niveau kan worden gebracht. De wetgevingsdirecties zijn te klein (en ook nog eens niet op een centrale plek geconcentreerd), de loopbaanvooruitzichten zijn voor talentvolle juristen onvoldoende (de markt betaalt beter), de politieke en beleidsprocessen zijn te stroperig. Vooruitgang kan worden geboekt in kleine stapjes als de gelegenheid zich voordoet, maar brede vergezichten zijn niet zo zinvol.”

²¹ Ambtelijke Wetgevingsoverleg Koninkrijksrelaties, dat 2 keer per jaar (1 keer virtueel en 1 keer fysiek) plaatsvindt.

5. Analyse en aanbevelingen

5.1 Kwantitatieve gegevens

Liol en de functieboeken: een papieren werkelijkheid?

De Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid (Liol) geeft – overeenkomstig de opdracht van de Staatsregeling – dwingend aan welke ministeries er zijn. Zij schrijft – anders dan in Curaçao – geen maximaal aantal formatieplaatsen per ministerie voor. Die zijn echter wel opgenomen in de per ministerie geldende functieboeken, die als bijlage bij de betrokken lbham's zijn gevoegd en dus ook zelf de status hebben van lbham; wij zagen ze al eerder voorbijkomen bij de bespreking van de onderdelen van de wetgevingsketen.

Uit gesprekken die ik heb gevoerd is mij gebleken dat het hier veelal om een papieren werkelijkheid gaat. Zo heeft JZ&W volgens het functieboek van het Ministerie van AZ 17 fte, terwijl de bezetting, zoals hierboven aangegeven, dit aantal bij lange na niet haalt.

Het verschil tussen functieboek en de werkelijkheid heeft deels te maken met de (on)mogelijkheid bepaalde vacatures te bezetten, de kwetsbare financieel-budgettaire positie van het land, maar ook met het feit dat bezetting van bepaalde functies soms geen prioriteit heeft of zelfs niet nodig wordt geacht.

Intussen kan het op wet in formele zin vastleggen van de ministeries op tal van punten wel degelijk – negatieve – invloed hebben op een goede organisatie van het bestuursapparaat. De fixering van de namen en taken van de ministeries belemmert op zichzelf al een flexibele bestuursorganisatie.²² Dit geldt a fortiori voor gedachten over een collectieve (interdepartementale) bedrijfsvoering, beleidsontwikkeling of, relevant voor mijn onderzoek, het instellen van een shared service center voor de wetgeving (een landelijke 'wetgevingspool'): de Liol (een wet in formele zin waarvan wijziging veel tijd en moeite kost!) kan daaraan in de weg staan.

Resteert de vraag hoeveel mensen van welke opleiding/ervaring het land nodig heeft om de wetgevingsopgave aan te kunnen. Zelfs al zou Sint Maarten een actueel wetgevingsprogramma hebben – hetgeen niet het geval is, is een zinvolle kwantitatieve analyse niet mogelijk. Het valt niet te zeggen hoeveel tijd c.q. menskracht het opstellen van wetgeving vergt: daarvoor is de activiteit te heterogeen (hoe moeilijk is het product (wetgevings)technisch; hoe politiek gevoelig is het; hoeveel moet worden afgestemd met personen en instanties binnen of buiten de overheid; hoeveel ander (niet wetgevings-)werk hebben de betrokken ambtenaren er nog naast, etc.). Niettemin is zonneklaar dat de bezetting van de rollen in de wetgevingsketen van Sint Maarten volstrekt onvoldoende is om de wetgevingsopgave aan te kunnen. Een vergelijking met Curaçao²³ laat dat al zien: hoewel het inwonertal uiteenloopt, hebben beide landen min of meer dezelfde wetgevingsopgave, terwijl WJZ in Curaçao met een papieren formatie van 27 fte, weliswaar met vacatures toch tussen 15 en 20 juristen heeft, heeft JZ&W Sint Maarten een papieren formatie van 12 fte maar een bezetting van 5 juristen, waarvan 3 bij de sectie Wetgeving. Daar komt dan nog bij dat het overheidsapparaat Curaçao ook vóór 10-10-'10 ervaring had met zowel eilands- als landswetgeving, terwijl Sint Maarten geen ervaring had met landswetgeving.

Hoewel operationele kwantitatieve conclusies van de soort van 'er moeten bij JZ&W x fte bij' (als die al zouden kunnen worden bezet), zijn dan ook niet mogelijk. Dat betekent echter niet dat geen

²² En, zou ik op basis van de Nederlandse ervaringen zeggen, wellicht ook de coalitievorming bij kabinetsformatie.

²³ Zie mijn eerder aangehaalde rapport over de Curaçaose wetgevingsfunctie uit 2021.

zinnvolle analyse en aanbevelingen mogelijk zijn. De bestaande formatie, opleiding en ervaring zijn niet statisch; voor zover ze in gunstige zin te beïnvloeden zijn, kunnen daar aanbevelingen over worden gedaan. De wetgevingsopgave is nader te analyseren; ook daar valt winst te boeken in termen van aanpak en prioritering. Ten slotte valt in de praktijk van het wetgevingsproces zelf (met name binnen de vakministeries en de verhouding met JZ&W) wellicht verbetering te brengen.

5.2 Algemeen probleem: de taal

In alle Caribische landen is de taal voor de rechtspraak in die zin een probleem, dat er een discrepantie bestaat tussen de Nederlandse taal waarin wet- en regelgeving en rechtspraak plaatsvindt, en de taal die door een groot deel van de bevolking wordt gesproken. Dit doet zich in Sint Maarten in hoge mate voor. Een substantieel deel van het overheidsapparaat is het Nederlands niet of nauwelijks machtig; dat geldt niet alleen voor ambtenaren, maar ook voor ministers en Statenleden. Dat belemmert een goede communicatie bij de beleidsontwikkeling en het opstellen van wetgeving, maar ondergraaft uiteindelijk ook de legitimatie van het wetgevingsproces en daarmee de democratische rechtsstaat; als wetgeving en beleid niet door de politieke ambtsdragers kan worden begrepen, kan men niet zeggen dat zij daarmee hebben ingestemd.

Ik kan in deze doorlichting niet tot operationele aanbevelingen over dit probleem komen; het moet door de politiek van het land zelf worden geadresseerd.²⁴ Wel is van belang dat de keuzes die daarbij worden gemaakt, van grote invloed zullen zijn op uitvoering van veel van de aanbevelingen (met name over werving en opleiding) die ik hieronder wél doe.

5.3 Onderscheid in wetgevingsproblemen

Algemeen wordt het gevoelen gedeeld dat de wetgevingsfunctie in Sint Maarten niet zodanig is georganiseerd en bemenst dat alle wetgeving die nodig is, ook daadwerkelijk – tijdig en van goede kwaliteit – kan worden gemaakt.

Het is hierbij van groot belang om meteen onderscheid te maken in twee soorten wetgevingsproblemen. Ten eerste zijn er de problemen met de bestaande, geldende wetgeving, en ten tweede de problemen met wat ik noem ‘ongoing concern’: wetgeving die regulier moet worden geproduceerd. Dit onderscheid is nodig omdat de verschillende problemen verschillende oorzaken hebben, en, zoals duidelijk zal worden, om verschillende oplossingen vragen.

5.4 Problemen met de bestaande wetgeving

Verouderde, niet-geconsolideerde en niet goed kenbare wetgeving

Wetgeving kan op verschillende manieren verouderd zijn.

Wettelijke regelingen kunnen in de loop der tijden zijn gewijzigd, zonder dat er nog zicht is op de geldende tekst: het probleem van de zogeheten ‘geconsolideerde teksten.’ Wetgeving kan moeilijk vindbaar zijn omdat zij wel in geconsolideerde vorm bestaat, maar niet elektronisch is ontsloten. Ook kan het zijn dat wetgeving wel elektronisch is ontsloten, maar het niet de juiste tekst betreft. Er kan in de wetgeving nog worden verwezen naar de voormalige bestuursstructuur. Juridisch gezien is aanpassing dan niet strikt noodzakelijk, omdat via de 10-10-’10 Overgangsregeling Wetgeving en Bestuur steeds een rechtsopvolger van het betrokken overheidsorgaan bestaat.

²⁴ Zie hierover het advies van de Raad van Advies over de Landsverordening herziening timeshare uit 2013, te vinden op <http://www.sxmparliament.org/wp-content/uploads/2019/09/IS-777-dd-22-jul-2013-Brief-RvA-inzake-tweetaligheid-lvos-timeshare-1.pdf>.

Maar wetgeving kan ook *inhoudelijk* verouderd zijn, bijvoorbeeld omdat de handhavingsparagraaf tekortschiet (onvoldoende bestuurlijke sancties, of te lage strafmaxima²⁵ kent), er ontbreken (ruimtelijke) ontwikkelingsplannen, of de gedragsregels of bevoegdheidstoekenningen niet goed zijn geregeld. Dergelijke inhoudelijke problemen met bestaande wetgeving moeten, als ‘gewoon’ onderhoud, worden ondergebracht in – de prioritering van – het ‘ongoing concern.’

Als het gaat om juistheid en kenbaarheid van het bestaande wettenbestand is Sint Maarten ten opzichte van de andere twee Caribische landen in die zin in het voordeel dat in de jaren na 10-10-’10 een projectgroep onder leiding van R. Mazel de bestaande wetgeving heeft geconsolideerd en elektronisch bekendgemaakt. Daarna is dit door JZ&W voortgezet, maar dat heeft tussen 2018 en 2020 stilgelegen, waardoor achterstanden zijn opgelopen. In 2021 is begonnen met een inhaalslag.

Publicatie van wetgeving vindt op twee manieren plaats. De formeel laatste stap in het wetgevingsproces is plaatsing van de bekrachtigde landsverordening c.q. tot stand gekomen lham of ministeriële regeling met algemene werking in het Afkondigingsblad (art. 4 Landsverordening bekendmaking en inwerkingtreding); dit geschiedt ‘onder de zorg van’ de minister van AZ, in de praktijk JZ&W. De betrokken webpagina (<http://www.sintmaartengov.org/government/AZ/laws/Pages/Official-Publications.aspx>) bevat voor zover ik kan zien een dekkend overzicht van de Afkondigingsbladen, en daarmee van de (niet geconsolideerde) wetgeving van Sint Maarten. De webpagina is echter weinig gebruikersvriendelijk: er zijn slechts hyperlinks naar jaartallen waarna, als men erop klikt, de wetgeving van dat jaar wordt getoond, die men vervolgens kan downloaden; de zoekfunctie op diezelfde pagina is nauwelijks functioneel. De wetsgeschiedenis is niet via de hiervoor genoemde webpagina te vinden; op de website van de Staten is een wetgevingsoverzicht (inclusief parlementaire stukken) te vinden, waarbij ook de publicatie in het Afkondigingsblad te vinden is. Met flink wat zoekwerk komt men er dus wel, maar het kost allemaal – onnodig – veel tijd.

Naast de eigen website maakt de overheid van Sint Maarten (via JZ&W) gebruik²⁶ van de diensten van de organisaties die het Nederlandse wettenbestand consolideren en elektronisch publiceren, te weten Daadkracht en KOOP. Deze organisaties verzorgen de publicaties van geconsolideerde regelingen op <https://lokaleregelgeving.overheid.nl>. Het ministerie van AZ betaalt aan KOOP een flat fee van € 10.000,- per jaar (ongeveer Naf 20.000,-), en aan Daadkracht € 110,- à € 130,- (ongeveer Naf 220,- à Naf 260,-) per bewerkte regeling.²⁷

Veel van mijn gesprekspartners betwijfelen of het wettenbestand van Sint Maarten op lokaleregelgeving.overheid.nl op dit moment actueel en juist is, en op basis van een steekproef moet ik mij bij laatstbedoelden aansluiten. Regelmatig wordt bij een landsverordening vermeld dat deze is vervallen, terwijl het om de nog geldende tekst gaat.²⁸ De aanhef (en dus ook considerans en, bij lagere regelgeving, de wettelijke grondslag) ontbreekt. Onderaan de tekst is een link naar de memorie van toelichting opgenomen, maar die werkt vaak niet (‘bestand niet gevonden’). JZ&W heeft KOOP om een overzicht gevraagd van Sint-Maartense wetgeving op

²⁵ Voorbeeld ontleend aan Heida, gespreksverslag.

²⁶ Dit was, zoals we zagen, ook aanbevolen door Heida en Newton.

²⁷ Daadkracht gaat uit van een redelijke verwerkingstijd per regeling. Als de verwerking van een regeling langer dan 3 uur duurt brengt zij 2x de stukprijs in rekening..

²⁸ Bijvoorbeeld de Landsverordening Raad van Advies, de Landsverordening Ombudsman en de Landsverordening Constitutioneel Hof (‘Geldend van 10-10-2010 t/m 19-07-2021’; Regeling vervallen per 20-07-2021’), de Landsverordening Algemene Rekenkamer (‘Geldend van 30-05-2015 t/m 19-07-2021’; Regeling vervallen per 20-07-2021’), de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (‘Geldend van 8-8-2017 t/m 30-07-2019’; Regeling vervallen per 31-07-2019’) en de Landsverordening bescherming persoonsgegevens (‘Geldend van 30-5-2015 t/m 30-07-2019’; Regeling vervallen per 31-07-2019’).

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl>; dat is inmiddels ontvangen, en JZ&W gaat na welke regelingen niet meer zichtbaar moeten zijn. Op dit moment weet men dus niet of er omissies zijn. Er gaat binnen de overheid een gerucht dat Daadkracht/KOOP hun activiteiten (gedeeltelijk) hebben gestaakt vanwege wanbetaling aan de kant van Sint Maarten, maar dat wordt door JZ&W ontkend.

De overheid van Sint Maarten lijkt de volgende strategie te hanteren: formele publicatie geschiedt in het Afkondigingsblad, dat te vinden is op de website van de overheid van Sint Maarten; consolidatie en elektronische publicatie van geconsolideerde versies geschiedt (via Daadkracht en KOOP) op <https://lokaleregelgeving.overheid.nl>. Deze aanpak is duur, en leidt niet tot het gewenste resultaat: de formele publicaties (Afkondigingsblad) zijn moeilijk te vinden (het onderhoud van de website is uitbesteed, en men heeft er weinig controle over) en de publicaties op overheid.nl laten op verschillende punten kwalitatief te wensen over.²⁹ Dat is zeer problematisch. Er gaat in de rechtspraak veel tijd verloren met het onderzoek of teksten al dan niet geldend zijn. Het zou dan ook veel tijd/capaciteit schelen als kan worden vertrouwd op een betrouwbare wettendatabank. Daarnaast is het in een democratische rechtsstaat essentieel dat wetten voor iedereen toegankelijk zijn. In die zin past aanpak van dit probleem naadloos in een landspakket dat mede ziet op versterken van de rechtsstaat.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat een koerswijziging nodig is. De huidige strategie van (a) Afkondigingsblad op de website van de overheid, (b) geconsolideerde teksten op lokaleregelgeving.overheid.nl en parlementaire geschiedenis op de website van de Staten is op zichzelf al niet erg voor de hand liggend (in Nederland zijn officiële publicatie en publicatie van geconsolideerde teksten beide op overheid.nl te vinden), en dan moet alles ook nog werken, hetgeen niet het geval is. Het is wenselijk dat formele publicatie van wetgeving en publicatie van geconsolideerde teksten op één plek plaatsvindt, te weten de website van de overheid van Sint Maarten. Daarmee heeft men alles in één hand, bij de bron en niet via de omweg van Daadkracht en KOOP, en is voor de rechtspraak duidelijk waar de wetgeving te vinden is. Publicatie van de memorie van toelichting kan daarbij achterwege blijven, nu de hele parlementaire geschiedenis (niet alleen de memorie van toelichting) op de website van de Staten kan worden gevonden. Mocht het consolideren teveel tijd kosten, dan kan men dat eventueel uitbesteden aan Daadkracht (die het dan weer terug levert aan JZ&W voor plaatsing op de website).

Ook moet een inhaalslag worden gemaakt ten aanzien van de op dit moment geldende wetgeving: nagelopen moet worden wat de actuele geldende teksten zijn, waarbij zo mogelijk ook een actueel bestand van memories van toelichting wordt gemaakt. Bij de huidige stand van de bezetting lijkt het niet goed om JZ&W hiermee te belasten. Het werk leent zich het beste voor het opzetten van een project; hierbij kan geput worden uit ervaringen die in het verleden in met name Sint Maarten zijn opgedaan. Externe hulp zal onontbeerlijk zijn: te denken valt hierbij aan Nederlandse gemeente- of rijksambtenaren en/of de University of Curaçao (JurDoc en het Caribbean Center for Legislation). De eindverantwoordelijkheid voor het project blijft – mede in het licht van artikel 12 Liol – vanzelfsprekend bij JZ&W liggen, hetgeen meebrengt dat ten minste één medewerker van JZ&W intensief bij het project betrokken moet zijn.

Het is van belang dat het een kortlopend project is: het eerdergenoemde project-Mazel in Sint Maarten heeft een jaar geduurd, waarbij het projectteam bestond uit een 7 fte (projectleider en 6 junior juristen).

²⁹ Dit nog los van het feit dat de nuttige functies die de wetgeving van de Nederlandse overheid op wetten.nl heeft (zoals historie en wijzigingsoverzichten, kamerstukken en kunnen doorklikken op verwijzingen naar andere wetgeving) op lokalewetgeving.nl ontbreken, en de naam van die website volstrekt niet past bij de staatkundige positie van Sint Maarten als land binnen het Koninkrijk.

5.5 Problemen in het ‘ongoing concern’

Algemeen

De problemen bij de wetgeving in het ‘ongoing concern’ zijn grotendeels van andere aard: zij hebben te maken met gebrekkige prioritering, knelpunten in de beleidsvorming, gebreken in de juridische functie binnen de vakministeries, lacunes in de juridische kennis en ervaring binnen de overheid, soms onnodig verdragende adviesrondes, en te veel uitbesteding van wetgeving.

Gebrekkige prioritering

De overheid van Sint Maarten beschikt niet over een overheidsbreed³⁰ wetgevingsprogramma. Dat programma zou een geprioriteerde weergave moeten geven van de wetgeving die de overheid van Sint Maarten (net als die van elke andere rechtsorde) moet produceren: uitwerking van de wensen van de politiek, implementatie van regelingen van hoger recht, en aanpassing van wetgeving aan gebleken uitvoeringsproblemen of aan rechterlijke uitspraken, harmonisatie, etc. Het ontbreken van een dergelijk wetgevingsprogramma, gecombineerd met de hierna te bespreken problemen in de wetgevingsketen, brengt mee dat wetgeving in Sint Maarten een volkomen incrementeel en daardoor onvoorspelbaar proces is. Ook belemmert het de samenwerking met de andere landen: als blijkt dat een bepaald project op meerdere wetgevingsprogramma’s staat, kan dat door een interlandelijk projectteam worden opgepakt, hetgeen efficiënt is (en de concordantie bevordert). Ten slotte bevordert een wetgevingsprogramma ook het werk van de Staten als medewetgever.

Het opstellen van een wetgevingsprogramma is dan ook van het grootste belang.³¹ De formele vaststelling ervan (op voordracht van JZ&W en afgestemd met de vakministeries) moet bij de ministerraad (de Raad van Advies gehoord) liggen: het ambtelijk apparaat is daartoe niet alleen niet gelegitimeerd, maar ook niet in staat (omdat men nooit tot prioritering kan komen). Het landspakket maakt van de geprioriteerde wetgevingsprojecten vanzelfsprekend een belangrijk deel uit, maar er is ook andere ‘high priority’ wetgeving.

Beleidsvorming

Een belangrijk probleem ligt in de beleidsvoorbereiding. Volgens het draaiboek voor de wetgeving³² moet het proces van wetgeving beginnen met een startnotitie, die wordt opgesteld door het vakministerie (tenzij het ‘eigen’ wetgeving van JZ&W betreft). Deze startnotitie bevat de belangrijkste beleidsvragen die voorafgaand aan het opstellen van de betrokken wetgeving moeten worden beantwoord. De vakministeries zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de startnotitie.

Het komt regelmatig voor dat het beleid dat ten grondslag ligt aan de wetgeving, niet of onvoldoende wordt ontwikkeld. Er ontbreekt een duidelijke probleemstelling, niet helder is waarom de overheid het betrokken probleem moet oplossen, de benodigde data over het te reguleren veld ontbreken, er is geen zicht op uitvoerbaarheid en/of handhaafbaarheid, en er is geen financiële onderbouwing. De startnotitie wordt niet gebruikt.

³⁰ Dit nog los van het feit dat de nuttige functies die de wetgeving van de Nederlandse overheid op wetten.nl heeft (zoals historie en wijzigingsoverzichten, kamerstukken en kunnen doorklikken op verwijzingen naar andere wetgeving) op lokalewetgeving.nl ontbreken, en de naam van die website volstrekt niet overeenkomt met de staatkundige positie van Sint Maarten als land van het Koninkrijk.

³¹ De Staten hebben vroeger wel dergelijke programma’s gekregen, maar er de laatste jaren tevergeefs om gevraagd.

³² Binnen bepaalde ministeries, zoals bijvoorbeeld Justitie, bestaan naar eigen zeggen wel dergelijke programma’s.

Dit heeft tot gevolg dat het betrokken wetgevingsproduct, als het daar al van komt, beleidsmatig onvoldoende is onderbouwd, en dus ook niet aan de kwaliteitseisen voor wetgeving voldoet. JZ&W ziet zich bij de toetsing dan geplaatst voor de vraag of men het stuk terugstuurt naar het betrokken ministerie, of zelf probeert de beleidsanalyse te verrichten. Wordt het ontwerp vervolgens naar de Raad van Advies gezonden, dan zal deze de gebreken in de beleidsvoorbereiding constateren, hetgeen weer negatief reflecteert op het werk van JZ&W.

Uit de door mij gevoerde gesprekken bleek dat het feit dat de beleidsvoorbereiding van de vakministeries regelmatig tekort schiet, verschillende oorzaken heeft, maar rode draad is gebrek aan (capabele) menskracht. Dat geldt voor de beleidsonderdelen van de ministeries, maar ook bij de uitvoering en de handhaving. Het doen van aanbevelingen over de organisatie van de beleidsontwikkeling (de beleidscyclus) gaat het bestek van mijn opdracht te buiten: helder is wel dat hier snel iets moet gebeuren, anders blijft de vervolgens geproduceerde wetgeving een slag in de lucht.

De juridische functie binnen de vakministeries

Afzonderlijke aandacht verdient de positie van de juristen bij de vakministeries. De vakministeries hebben – met uitzondering van Justitie – niet alleen geen eigen juridische/wetgevingsfunctie, de meeste ministeries³³ hebben zelfs helemaal geen juristen die de juridische invalshoek in de beleidsvorming (en de startnotitie) naar voren kunnen brengen, en in het gesprek over de beleidsalternatieven de juridische grenzen en mogelijkheden kunnen inbrengen. Dat leidt ertoe dat wetgeving vaak óf wordt geschreven door beleidsmedewerkers, óf (in uitzonderlijke gevallen en bij grote spoed) bij JZ&W wordt opgesteld, óf wordt uitbesteed (onder dit laatste reken ik ook de externe juridisch adviseurs, waaronder oud-ambtenaren, die veel ministeries gebruiken). De gemiddelde kwaliteit van de ontwerp-wetgeving is om die reden niet hoog. Er is ooit een Interdepartementaal Wetgevingsoverleg (IWO) opgezet, maar wegens tijdgebrek functioneert dat al enige tijd niet meer.

Het is wenselijk dat alle ministeries op zijn minst één ervaren wetgevingsjurist hebben, aan wie in ieder geval de belangrijkste beleidsvoornemens ter toetsing worden voorgelegd, en die bij de beleidsontwikkeling en het opstellen van de startnotitie (die steeds op het betrokken vakministerie wordt ingevuld) voor voorgenomen wetgeving betrokken wordt. Daarnaast is een junior jurist of paralegal nodig.

De betrokken wetgevingsjurist is bij voorkeur iemand die de opleiding tot Certified Legislative Lawyer van het Caribbean Center for Legislation³⁴ met goed gevolg heeft afgelegd, en/of wel door langjarige ervaring als een senior wetgevingsjurist kan werken. Op die manier is de wetgevingsfunctie bij de vakministeries op een basaal niveau bezet, en wordt een deel van de hierboven beschreven problemen verminderd. Op manieren van werving van dit personeel kom ik nog terug.

³³ VROMI had tot 1 januari 2023 een juridisch beleidsmedewerker, maar die functie is thans vacant. Voorheen waren tevens juristen werkzaam op de Beleidsafdeling en de Afdeling Domeinbeheer, maar deze functies zijn resp. op 1 januari 2022 en 1 april 2022 vacant geworden; inspanningen om deze vacatures ingevuld te krijgen, bleven zonder succes. Per 1 januari 2023 moet VROMI het dan ook doen zonder noemenswaardige juridische expertise. TEATT heeft één (senior) wetgevingsjurist; betrokkene heeft de CCL-opleiding tot certified legislative lawyer afgerond. Bij Financiën werken enkele in belastingwetgeving gespecialiseerde juristen.

³⁴ Zie daarover verderop in deze notitie.

De Afdeling JZ&W

De Afdeling JZ&W heeft een sleutelpositie bij het bewaken van de kwaliteit van de wetgeving en het wetgevingsproces. De eerder beschreven problemen (gebrekkige beleidsontwikkeling en ontbreken van een goede wetgevingsfunctie op de vakministeries) leiden op zichzelf al tot grote knelpunten bij JZ&W.

Maar de grootste problemen liggen bij JZ&W zelf. De bezetting is veel te klein om de rol die JZ&W in het wetgevingsproces heeft, te kunnen waarmaken. Er is groot verloop. Doorgroeimogelijkheden zijn beperkt. Er zijn vacatures, maar die worden niet bezet. Er zijn mogelijkheden om dit probleem te verkleinen, maar geheel oplossen is niet of nauwelijks mogelijk.

Allereerst zal er meer capaciteit bij JZ&W moeten komen. Hoeveel dat is kan bij de huidige stand van de kennis – zeker nu een wetgevingsprogramma ontbreekt – niet worden gezegd, maar de huidige bezetting is veel en veel te klein. Zoals eerder opgemerkt: de directie WJZ in Curaçao, een land dat min of meer dezelfde wetgevingsopgave heeft als Sint Maarten, komt al niet uit met tussen de 15 en 20 juristen, waar JZ&W Sint Maarten er 5 heeft! Dat, tezamen genomen met de beperkte juridische capaciteit van de vakdepartementen, zorgt ervoor dat JZ&W het werk niet bij benadering aankan. Dit leidt er ook weer toe dat juridisch advies en toetsing van ontwerp-wetgeving op zich laat wachten, met als gevolg dat het vakdepartement of JZ&W extern advies inhuurt om het proces af te ronden. Tekenend is dat JZ&W de ‘eigen’ wetgeving (Staatsregeling, Kiesverordening) van het ministerie zelf ook uitbesteedt.

Bij voorrang moet een afdelingshoofd voor JZ&W worden geworven. Combinatie van deze functie met die van (waarnemend) secretaris-generaal is niet wenselijk; het hoofd JZ&W moet een senior (wetgevings)jurist zijn, die het gezicht naar buiten van JZ&W is, op niveau en met gezag in de gremia kan functioneren die relevant zijn voor het werk van JZ&W, en ook intern als eerste onder de gelijken gezag en respect van de organisatie afdwingt.

Naar een ander model?

Ik schetste eerder oplossingsrichtingen die uitgaan van het ‘klassieke’ ministeriële wetgevingsmodel: ieder vakministerie kent een aantal sectoren (vergelijkbaar met een directoraat-generaal bij een Nederlands ministerie) waar het beleid wordt ontwikkeld en de uitvoering en handhaving worden aangestuurd, met daarnaast een staffunctie voor wetgeving en juridische zaken. In dat model behoeven dus zowel de vakdepartementen als JZ&W een stevige bezetting.

Een ander model is, een wetgevingspool te creëren die als een shared service center voor alle ministeries werkt. Bij grote wetgevingsprojecten werkt men dan steeds met multidisciplinaire teams, waaraan één wetgevingsjurist uit de wetgevingspool deelneemt. Dat kan ook iemand van JZ&W zijn, maar dan moet de toetsing door JZ&W door een andere JZ&W-medewerker worden verricht. Of het land structureel voor een ander model zal kiezen hangt van een veelheid van factoren af. Intussen is het goed mogelijk en ook wenselijk om bij bepaalde geprioriteerde wetgevingsprojecten alvast met dergelijke multidisciplinaire teams te werken.

Werving

Welke keuze men ook maakt, er zullen capabele beleidsmedewerkers en (wetgevings)juristen bij moeten. Duidelijk is, dat werving en behoud van deze mensen buitengewoon problematisch is. Het land Sint Maarten is qua inwonertal een stuk kleiner dan Curaçao en Aruba, hetgeen de vijver waarin kan worden gevist in ieder geval op papier evenzeer kleiner maakt. Sint Maarten wordt voor veel geschikte mensen van de andere Caribische eilanden niet als een aantrekkelijke werkplek

beschouwd; de kosten van levensonderhoud en huisvesting in Sint Maarten zijn relatief hoog ten opzichte van Curaçao en Aruba, dus als men al naar Sint Maarten wil, gaat men naar de marktsector of een zbo of de semi-publieke sector (overheids-NV's, SZV en Centrale Bank). En omdat de overheid ook relatief klein is – en hoe dan ook altijd zal blijven – is ontwikkeling en doorgroei beperkt. Kiest men voor de overheid van Sint Maarten, dan gaat men vaak na een aantal jaren weer weg (naar de marktsector, de semi-publieke sector of helemaal van het eiland).

Dit alles zorgt ervoor dat werving (en behoud) een gigantisch knelpunt is, en dat zal het naar mijn mening ook blijven: de belangrijkste oplossingen moeten van buiten (de overheid van) Sint Maarten komen. Dat doet er echter niet aan af dat op bepaalde punten wel degelijk ook binnen die overheid verbetering kan worden aangebracht. Sint Maarten is een duur land: dat betekent dat de salarissen een benchmark met vergelijkbare overheidssalarissen in andere landen moeten kunnen doorstaan. Op het eerste gezicht lijkt dat het geval te zijn. Volgens het functieboek verdient een beginnend wetgevingsjurist (schaal 12 SXM) min of meer NAf 7.000,- (ruwweg € 3.500,-), maar het kan ook zijn dat een beginnend wetgevingsjurist (schaal 10 SXM) min of meer NAf 5.000,- (ruwweg € 2.500,-) verdient; een beginnend wetgevingsjurist in Nederland verdient € 2.957 (schaal 10.0 NL). Volgens het functieboek liggen de salarissen voor senior medewerkers in schalen 12-13, met 14 als schaal voor eerstelijns management. Kijken we naar de kosten van levensonderhoud, dan wordt het al een ander verhaal. Ook zijn de secundaire arbeidsvoorwaarden bij de ministeries beperkt: er is geen arbeidsuurverkortung (ADV) en geen dertiende maand. De marktsector biedt veel hogere salarissen. In de praktijk blijkt dat zelfs als men werft voor schaal 12 en 13, men de plekken niet bezet krijgt.

Het voorgaande doet er niet aan af dat versterking van de wetgevingsfunctie door bezetting van (zoveel mogelijk) vacatures, niet onmogelijk is. Met name zou moeten worden gemikt op getalenteerde juristen uit de andere landen van het Koninkrijk. In het verleden is op tal van momenten gebleken dat men jong talent uit Nederland voor enkele jaren aan zich wist te binden. Dat kan gaan om pas afgestudeerde juristen of bijvoorbeeld mensen die de trainee opleiding bij de Nederlandse Academie voor Wetgeving hebben afgesloten, en die nog in een fase van hun leven zijn waarbij het voor enkele jaren op grote afstand relevante ervaring opdoen aantrekkelijk en mogelijk is. Vanzelfsprekend zal het voor betrokkenen tijd kosten om zich in te werken en de cultuur van het land en de overheid eigen te maken, maar door middel van dakpanconstructies moeten de grootste nadelen daarvan sterk kunnen worden beperkt.

Volgens mijn gesprekspartners geschiedt werving op dit moment door plaatsing van de advertentie op in de *Daily Herald* en op de site van de overheid van Sint Maarten en op vacaturebanken als <https://nl.indeed.com> en <https://www.werkenvoornederland.nl>. Een bescheiden steekproef mijnerzijds³⁵ geeft aanleiding tot zorg. Op de website van de overheid (<http://www.sintmaartengov.org>) zijn onder 'employment' enkele vacatures te vinden. Op <https://nl.indeed.com> zijn anders dan voor het Algemeen Pensioenfonds, het openbaar ministerie en een notariskantoor geen vacatures³⁶ voor overheidsjuristen te vinden; op <https://www.werkenvoornederland.nl> alleen één (nog courante) vacature voor het openbaar ministerie. Via LinkedIn kreeg ik op 30-1-2023 een recente, door het hoofd Justitiële Zaken van het Ministerie van Justitie geplaatste vacature voor juridisch beleidsmedewerker (schaal 11) bij dat ministerie onder ogen; ik kon deze advertentie niet alleen niet op eerdergenoemde vacaturebanken, maar ook niet op de website van het ministerie zelf terugvinden.³⁷ De enige plek waar – op het oog actuele – vacatures van de overheid van Sint Maarten te vinden zijn, is op de website van het Sint Maarten Huis (<http://www.kgmsxm.com/jobs/>), het kantoor van de gevolmachtigd minister.

³⁵ Uitgevoerd op 31-1-2023.

³⁶ De gevonden vacatures zijn alle 30+ dagen oud.

³⁷ Inmiddels is deze vacature te vinden op <https://www.werkenvoornederland.nl> en de website van de overheid van Sint Maarten (onder 'employment').

Het is van belang dat hier én stroomlijning, én een meer actieve aanpak is vereist. Stroomlijning in die zin, dat vacatures altijd op <https://www.werkenvoornederland.nl> worden geplaatst. Weliswaar is dat een site van de Nederlandse rijksoverheid (dus eigenlijk niet passend), maar er staan ook vacatures bij gemeenten en provincies op, zodat werkzoekenden die bij de overheid willen werken ook vacatures in Sint Maarten onder ogen krijgen. Een meer actieve aanpak behelst het bij universiteiten (in Aruba en Curaçao, maar ook in Nederland), en bij overheidsorganisaties in de landen campagne wordt gevoerd om mensen, al was het maar voor 3 jaar, voor de overheid van Sint Maarten te laten werken. Hier is samenwerking met Aruba, Curaçao en de BES-eilanden van groot belang. Het Caribbean Center for Legislation zou kunnen worden gevraagd hier een plan voor te ontwikkelen.

Kennis en ervaring bij de ministeries; opleiding

Het opleiden van mensen en het vasthouden van goed opgeleide en ervaren medewerkers bij de overheid is in een land als Sint Maarten op zichzelf een groot knelpunt, en dat geldt ook voor degenen die een rol spelen in het wetgevingstraject.

Het opstellen en toetsen van wetgeving is gespecialiseerd werk. Een voltooide (in ieder geval bachelor-)WO-opleiding rechtsgeleerdheid is daarvoor onontbeerlijk, maar niet voldoende. Tenzij men al jaren lang als wetgevingsjurist werkt en het vak heeft geleerd van andere ervaren collega's, is een stevige post-initiële opleiding noodzakelijk. Sinds 2020 biedt het Caribbean Center for Legislation (CCL), een samenwerkingsverband van de University of Curaçao, de University of Aruba, de directie WJZ van Curaçao, de Directie WJZ van Aruba en de afdeling JZ&W van Sint Maarten een eenjarige opleiding tot Certified Legislative Lawyer aan. Per augustus stromen daar een aantal gecertificeerde wetgevingsjuristen uit, die met hun diploma hebben laten zien een zware theoretische en praktische opleiding met succes te kunnen volgen. Ik signaleerde al eerder dat de meerderheid van de medewerkers van JZ&W, verschillende andere medewerkers van het ministerie van AZ en ook personen bij andere onderdelen van de overheid de opleiding tot Certified Legislative Lawyer hebben afgerond.³⁸ Het ligt in de bedoeling de CCL-opleiding tot certified legislative lawyer de komende jaren te blijven aanbieden, waarbij ook steeds ambtenaren uit Sint Maarten welkom zijn. Dit is ook hierom van belang, dat zo nu en dan personen worden benoemd op overheidsfuncties terwijl zij daarvoor niet gekwalificeerd zijn. Voorwaarde voor benoeming als wetgevingsjurist/beleidsmedewerker met wetgevende taken zou moeten zijn dat men óf aantoonbare ervaring als wetgevingsjurist heeft, óf de CCL opleiding (of een vergelijkbare wetgevingsopleiding)³⁹ heeft gevolgd, dan wel dat die opleiding op zo kort mogelijke termijn zal worden gevolgd.

Door een subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan de komende jaren waarschijnlijk ook nog in andere vormen van opleiding (bijvoorbeeld bezwaar- en beroep, subsidierecht, aanbesteding en overheidscontracten, overgangsrecht, handhaving, burgerlijk recht, burgerlijk procesrecht, handelsrecht, strafrecht, strafvordering en bijzondere onderwerpen als privacyrecht en kiesrecht) worden voorzien.

³⁸ Op de website van het ministerie <https://www.ministryofjustice.sx/jobs/> trof ik dezelfde advertentie van een jaar oud aan. Het is sowieso opmerkelijk dat de link naar het ministerie op de website van de overheid niet naar deze site, maar naar <http://www.sintmaartengov.org/government/JUS/Pages> verwijst. De verhouding tussen beide sites mij onduidelijk.

³⁹ Op de University of Curaçao en verschillende Nederlandse universiteiten worden keuzevakken Wetgeving/Wetgevingsleer aangeboden, waarbij die van de Vrije Universiteit Amsterdam de meest omvangrijke en diepgaande is (12 EC, waaronder een clinic).

Ik wees er ook op dat de JZ&W naast voor de CCL-opleiding tot Certified Legislative Lawyer, budget heeft voor andersoortige opleidingen, daar wordt ook gebruik van gemaakt. Het is wel de vraag of de daarbij gemaakte keuzes steeds de meest logische zijn. De opleiding voor zij-instromers respectievelijk wetgevingstechniek aan de Academie voor Wetgeving in Den Haag hebben geen meerwaarde naast de CCL-opleiding tot Certified Legislative Lawyer, sterker, die laatste biedt op de betrokken omvang veel meer kennis en diepgang, is gericht op de Caribische en niet op de Nederlandse rechtsorde, en is ook nog eens véél goedkoper. Het zou goed zijn als, waar het gaat om Nederlandse cursussen, eerst te bezien of zij meerwaarde hebben boven wat het CCL al aanbiedt, en, zo ja, dit vervolgens in te brengen in het CCL om in de regio (voor de drie landen en eventueel de BES-eilanden) aan te bieden, en pas als dat laatste niet kan of niet efficiënt is, de cursus in Nederland te volgen.

Ten slotte zou het goed zijn structureel te voorzien in een opleidingsplan voor alle beleidsmedewerkers/(wetgevings)juristen. Dit kunnen ook andere dan vakgerichte cursussen zijn, bijvoorbeeld cursussen, gericht op persoonlijke ontwikkeling. Een standaard pakket opleiding is voor mensen een belangrijke secundaire voorwaarde om het werken bij de overheid aantrekkelijker te maken (dit zou ook in advertentieteksten voor vacatures moeten worden opgenomen).

De andere onderdelen van de wetgevingsketen

De ondersteuning van de *Raad van Advies* is inhoudelijk van voldoende kwaliteit om de belangrijke rol die hij in de wetgevingsketen heeft, te kunnen vervullen; de bezetting is hiervoor echter volstrekt onvoldoende. Hetgeen hiervóór werd opgemerkt over werving en opleiding is ook op dit hoog college van staat van toepassing. Daarnaast is (verdere) samenwerking met de Raden van Advies van de andere twee landen, alsmede (in mindere mate) met de Nederlandse Raad van State, nuttig; met name bij het ontwikkelen van advies-‘tools’, het uitwisselen van kennis en ervaring en bij opleiding is winst te boeken.

Met uitzondering van de Staten, waar behoefte bestaat aan juristen voor een eigen (zoals het in Den Haag heet) Bureau Wetgeving, is mij bij de andere ketenpartners niet gebleken van problemen in kwaliteit en kwantiteit in de bezetting. Wel valt op dat de adviesrol van de SER is gepositioneerd na afronding van het opstellen van de ontwerp-wetgeving.⁴⁰ De SER kan worden gekenschetst als een zogeheten strategisch adviesorgaan; een dergelijk orgaan komt het best tot zijn recht in de fase van de beleidsontwikkeling, niet pas na afronding van de wetgeving. Het valt te overwegen de rol van de SER in het proces te verplaatsen.

Samenwerking met de andere Caribische landen; concordantie

De drie Caribische landen van het Koninkrijk, hoewel op tal van punten zeer verschillend, hebben gemeen dat zij een grote wetgevingsopgave moeten beantwoorden met geringe middelen – waarbij de situatie in Sint Maarten met grote voorsprong het meest kwetsbaar is. Samenwerking ligt dan voor de hand. Die samenwerking kan op verschillende terreinen plaatsvinden en verschillende vormen aannemen.

Gegeven het feit dat men een eigen (politieke) rechtsorde heeft, zullen verschillende politieke keuzes worden gemaakt, die dus ook leiden tot verschillende wetgeving. Zelfs als men ten aanzien van een bepaald onderwerp wél dezelfde keuze maakt, kan het zo zijn dat de planning zodanig uiteenloopt dat samen optrekken geen optie is.

⁴⁰ Draaiboek, p. 38.

Dat doet er niet aan af dat op tal van punten winst kan worden geboekt. Dat geldt allereerst voor wetgevingsinspanningen die de landen tegelijk moeten leveren, zoals implementatie van verdragen, maar ook bank- lucht- en scheepvaartwetgeving (als die internationaal is vereist), en concordante wetgeving. Daarnaast ligt het, als één van de landen al een kwalitatief goed wetgevingsproduct op een bepaald terrein heeft gemaakt, en een ander land overweegt wetgeving op hetzelfde terrein te maken, zeer voor de hand dat men de wetgeving van het eerste land tot uitgangspunt neemt; natuurlijk rekening houdend met de eigen politieke en juridische context,⁴¹ maar vanaf nul beginnen is van een ondoelmatigheid die men zich niet kan veroorloven. Ten slotte kan en moet naar mijn mening worden samengewerkt wat betreft opleiding en kennis. Dat gebeurt al in het kader van het eerder genoemde Caribbean Center for Legislation; ook hebben de Raden van Advies van de drie landen een gezamenlijk opleidingscircuit (waar het CCL in 2023 ook een bijdrage aan levert). Verdere samenwerking is hier van groot belang. Ook kan bestaande kennis bij de landen beter worden benut. Niet elk land hoeft (sterker: dat kan niet) op alle terreinen van wetgeving een specialist (privacy, subsidie, volkenrecht) te hebben; men zou kunnen inventariseren waar welke expertise aanwezig is, en een gezamenlijke Wiki opzetten waaruit waar nodig kan worden geput. Het CCL kan hierbij ook een rol vervullen. Een manier om dit te doen is afdelingen/directies wetgeving van de landen toegang te geven tot het besloten gedeelte van het Kenniscentrum Beleid en regelgeving (KCBR) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, zodat men toegang heeft tot de database waarin vraag en aanbod van wetgevingskennis te vinden is. Is dat niet haalbaar, dan valt te overwegen (met ondersteuning van het CCL) op social media een - besloten - forum op te zetten waar iets vergelijkbaars kan plaatsvinden, en waar kennis en ervaring laagdrempelig kunnen worden uitgewisseld; te denken valt aan LinkedIn, omdat dat een netwerk van professionals bedient.

Ondersteuning door Nederland

Maar ook ondersteuning uit Nederland is onontbeerlijk. Voor zover ik kan zien is zij op dit moment zeer beperkt: vanuit de internationale 'poot' van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG-i) wordt ondersteuning verleend bij afvalverwerking en bij technische aspecten van het Bouwbesluit, maar er vindt verder geen ondersteuning op het punt van wetgeving plaats. Gegeven de schrijnende situatie wat betreft de wetgevingsketen in Sint Maarten, moet ook op het punt van ondersteuning door Nederland snel iets gebeuren.

Is een wetgevingsprogramma tot stand gekomen, dan zou per project geïnventariseerd moeten worden welke kennis en inzet tekortschiet, en waar Nederland ondersteuning zou kunnen bieden. Bij dit alles is een enorm voordeel dat door ict-ontwikkelingen en de ervaring die door de COVID-19 crisis noodgedwongen is opgedaan, ondersteuning veel laagdrempeliger en goedkoper kan zijn dan vroeger. Niettemin ben ik mij er van bewust dat de capaciteit bij de Nederlandse wetgevingsonderdelen, gegeven de enorme politieke vraag naar wetgeving (en wetgevingsbeleid) en de grote werkdruk waaronder men staat, op dit moment bezet wordt door de eigen agenda, en dat voor ondersteuning van de Caribische landen weinig capaciteit beschikbaar is. Dat moge zo zijn, de waarborgfunctie van het Statuut brengt voor Nederland verplichtingen mee; bij de grootste prioriteiten – denk aan de implementatie van mensenrechtenverdragen – kan ondersteuning niet worden geweigerd. Is die op onderdelen niet te leveren, dan kan – eventueel door bemiddeling van het CCL – een wetgevingsproject worden aanbesteed bij een deskundige van elders, waarbij het de voorkeur heeft dit eerst bij een (Caribische of Nederlandse) universiteit te zoeken, en pas in laatste instantie bij consultants en advocatenkantoren.

JZ&W c.q. de vakministeries en de Raad van Advies hebben geen toegang tot het besloten gedeelte van het kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken (KCWJ) van het Nederlandse ministerie van

⁴¹ Zie S.E. Zijlstra, *Het eenzame paard en de wetgevingsleer*, oratie UoC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2020.

Justitie en Veiligheid. Zoals ik eerder opmerkte, is het wenselijk te onderzoeken of dat mogelijk is. Daarnaast moet worden bezien of het nuttig en mogelijk is dat ieder ministerie in Nederland een contactambtenaar Caribische landen heeft, die als front-office kennis- en/of ondersteuningsvragen waar men in Sint Maarten mee zit, kan uitzetten in de organisatie (backoffice).

Algemene wetgeving

Het maken van algemene wetgeving, dat wil zeggen wetgeving die bepaalde beginselen, besluitvormingsregels en bevoegdheden bevat die voor alle wetgeving in het land van toepassing zijn, heeft vele voordelen.⁴² Het brengt mee dat de bijzondere-wetgever bij regeling van dat onderwerp niet steeds 'het wiel hoeft uit te vinden'. Zo moeten bij iedere landsverordening die wil voorzien in bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten, de bepalingen daarover steeds helemaal worden uitgeschreven. Is er een algemene landsverordening met bepalingen over bestuursrechtelijke handhaving, dan hoeft dat niet. Hetzelfde geldt voor regelingen inzake aanvraag en verlening van beschikkingen, advisering, geheimhouding en bekendmaking. Ook is bij voortschrijdend inzicht op een bepaald onderwerp maar één legislatieve ingreep nodig, in plaats van dat alle landsverordeningen moeten worden aangepast. Ten derde brengt algemene wetgeving rechtszekerheid door eenduidige uitleg van wettelijke bepalingen. Ten slotte dient algemene wetgeving de efficiency van het overheidsapparaat (inclusief de rechterlijke macht). Disharmonie van wetgeving betekent ook gefragmenteerde kennis van die wetgeving. Algemene wetgeving brengt hier sterke verbetering in aan. Om die reden valt toe te juichen dat Sint Maarten een Landsverordening bestuurlijke handhaving tot stand heeft gebracht. Zij is echter nog maar voor een zeer beperkt terrein van toepassing, en bevat op onderdelen bepalingen die niet goed uitvoerbaar zijn.⁴³ Naast aanpassing en bredere van toepassing verklaring van die landsverordening, verdient uitbouw naar een meer uitgebreide Landsverordening houdende algemene regels van bestuursrecht aanbeveling.

Informatievoorziening en materiële voorzieningen

Als het gaat om informatievoorziening is de wetgevingsfunctie (niet alleen bij JZ&W maar ook bij de Raad van Advies) vanwege geldgebrek duidelijk niet op orde. Men werkt met oude, soms zeer oude literatuur en andere bronnen. Er is (behalve bij de SER) geen toegang tot digitale bronnen als rechtsorde en navigator. Rechterlijke uitspraken zijn niet op een centrale plek beschikbaar. Onderzocht moet worden of het mogelijk is dat men aansluiting bij eerder genoemde databases krijgt. Als de (wetgevings)juristen zelf toegang tot die databases krijgen, zou dat ook een besparing in ondersteuning kunnen opleveren.

Ten slotte kwamen uit mijn doorlichting klachten naar voren over gebrek aan goed werkende computers met camera, bureaustoelen, onderhoud aan printers en monitoren.

Uitbesteding van wetgeving

De enorme capaciteitsproblemen bij de overheid hebben ertoe geleid dat veel wetgeving wordt uitbesteed. Het gaat dan om opdrachten aan advocatenkantoren, consultancy 's etc., (emeriti-

⁴² Zie daarover uitgebreid S.E. Zijlstra, 'Naar een Landsverordening algemene regels van bestuursrecht?', *Caribisch Juristenblad* 2015 nr. 4, p. 257-275.

⁴³ Er wordt op dit moment gewerkt aan verbeteringen.

)hoogleraren maar ook aan oud-rechters en gepensioneerde ambtenaren die zich als zzp-er laten inhuren.⁴⁴ Ook uitbestede wetgeving wordt getoetst door JZ&W.

Hoe begrijpelijk de achtergrond van deze praktijk van uitbesteding ook moge zijn, zij is zeer problematisch. Uitbesteding is duur, veel duurder dan wanneer de wetgeving door zittende ambtenaren zou worden opgesteld. Op de begroting van ieder ministerie, alsmede op de begroting van de Raad van Advies, is een bedrag voor ‘rechts- en deskundig advies’ opgenomen, dat rond de Naf 150.000,- bedraagt. Opgeteld gaat het dus om meer dan 1 mln gulden: dat geld zou kunnen worden gebruikt voor versterking van het overheidsapparaat door aanstelling van extra (wetgevings)juristen, opleiding en groei- en doorstroommogelijkheden. De kwaliteit van het veel uitbestede wetgevingsproducten is benedengemiddeld,⁴⁵ zo blijkt ook bij de toetsing door JZ&W. Gaat het om commerciële bedrijven die zelf onderhevig zullen zijn aan de betrokken wetgeving, dan is er ook nog het risico van belangenverstremming. Die belangenverstremming doet zich ook voor als er geen adequate aanbesteding plaatsvindt, maar de opdracht wordt gegund aan contacten van de aanbesteder. Ten slotte wordt bij uitbesteding van wetgeving geen expertise binnen de overheid opgebouwd, waarmee zij een zichzelf versterkend effect krijgt: mensen gaan weg bij ministeries om zich vervolgens duur door die ministeries te laten inhuren.

Het is dan ook wenselijk dat er kabinetsbeleid wordt ontwikkeld waarin wordt vastgelegd dat uitbesteding van wetgeving aan commerciële partijen alleen mag plaatsvinden indien vast staat dat de betrokken wetgeving anders niet tijdig en van voldoende kwaliteit tot stand kan komen, waarbij de andere mogelijkheden (samenwerking met andere landen en/of de University of Sint Maarten/CCL, ondersteuning vanuit Nederland) eerst moeten worden onderzocht, en deugdelijk moet worden gemotiveerd waarom die niet kunnen worden benut.

6. Samengevatte aanbevelingen

Samengevat leidt mijn onderzoek tot de volgende aanbevelingen:

1. Als het gaat om publicatie van geldende wetgeving, moet op zo kort mogelijke termijn gezorgd worden voor actuele en toegankelijke geconsolideerde teksten. Gestopt moet worden met gebruik maken van de website www.lokaleregelgeving.nl; publicatie van wetgeving moet op één plek plaatsvinden, en wel op de website van de overheid van Sint Maarten.
2. Er dient een wetgevingsprogramma te komen, dat – op voordracht van de vakministeries, gecoördineerd door JZ&W, en de Raad van Advies gehoord – door de Raad van Ministers wordt vastgesteld. Na vaststelling van dit programma kan worden bezien welke wetgeving door de ministeries en JZ&W zelf kan worden geproduceerd, en waarvoor externe ondersteuning nodig is.
3. De beleidsvoorbereiding door de vakministeries dient te worden verbeterd. Het is wenselijk dat alle vakministeries op zijn minst één ervaren wetgevingsjurist hebben, met daarnaast nog een junior jurist en/of paralegal.
4. JZ&W moet meer capaciteit hebben, zowel formatief – inclusief doorgroeimogelijkheden – als inhoudelijk (expertises). Dit kan door actievere en slimmer werving, maar volledige bezetting zal niet mogelijk zijn.

⁴⁴ Ontwerp-wetgeving op het terrein van bepaalde onderdelen van de overheid (zoals de SER, Algemene rekenkamer en Raad van Advies) wordt over het algemeen door die colleges zelf opgesteld. Ik beschouw dat niet als uitbesteding.

⁴⁵ Er werd wel voor gepleit om deze externen toe te laten tot de CCL-opleiding van certified legislative lawyer. Dat zou de problemen echter alleen maar vergroten.

5. Het is, naast voortzetting van de door het CCL georganiseerde opleiding tot Certified Legislative Lawyer, wenselijk structureel te voorzien in een opleidingsplan voor alle beleidsmedewerkers/(wetgevings)juristen;
6. Er kan en moet meer samengewerkt worden met de andere Caribische landen: dat geldt voor wetgevingsinspanningen die de landen tegelijk moeten leveren, zoals implementatie van verdragen, maar ook bank- lucht- en scheepvaartwetgeving (als die internationaal is vereist), en concordante wetgeving, overnemen (voor zover past bij de politieke en juridische context van Sint Maarten) van goede wetgeving uit een ander land, en ook voor opleiding en kennis.
7. Ook ondersteuning uit Nederland is onontbeerlijk: bij het wegwerken van het achterstallig onderhoud aan bestaande landsverordeningen, maar ook bij concrete wetgevingsprojecten.
8. Sint Maarten behoeft ook meer algemene wetgeving (wetgeving die bepaalde beginselen, besluitvormingsregels en bevoegdheden bevat die voor alle wetgeving in het land van toepassing zijn). De Landsverordening bestuurlijke handhaving moet na verbetering worden uitgebouwd naar een Landsverordening houdende algemene regels van bestuursrecht.
9. Het is wenselijk dat de wetgevingsfunctie in Sint Maarten aansluiting bij databases als rechtsorde.nl krijgt.
10. Er dient stringent kabinetsbeleid te worden ontwikkeld om uitbesteding van wetgeving te voorkomen of te beperken.