

Beleidsregels met betrekking tot het ontbreken van adviezen van derden ten aanzien van regeringsontwerpen

1. Achtergrond

De regering heeft een constitutioneel verankerde verplichting om de Raad van Advies over wetsvoorstellen te horen. Het feit dat de verplichting om de Raad van Advies te horen in de Staatsregeling van Curaçao is vastgelegd, geeft aan dat deze verplichting een bijzonder karakter heeft. Het niet of niet op behoorlijke wijze nakomen van deze verplichting is daarmee niet alleen het veronachtzamen van een wettelijke procedureregeling, maar tevens het schenden van een voorschrift, waarvan vastlegging in de constitutie om goede redenen noodzakelijk is geacht.

De advisering door de Raad komt pas in beeld aan het einde van de eerste fase van voorbereiding van het wetgevingsproces, namelijk de voorbereiding door de regering. Wel is het zo dat de regering nog voordat een concreet wetsvoorstel voorligt de Raad om advies kan vragen over bestuurlijk-juridische aspecten van een beleidsvraagstuk. Voor het overige dienen aan de Raad geen wetsvoorstellen te worden voorgelegd waarvan de beleids- c.q. ambtelijke voorbereiding en de besluitvorming in de Raad van Ministers nog niet is afgerond. De gedachte daarachter is dat de Raad als laatste adviesinstantie een ten behoeve van zijn beoordeling voldragen wetsvoorstel krijgt voorgelegd. Dat houdt in dat de regering in de fase daarvoor de voor het wetsvoorstel verantwoordelijke beleidsdirectie(s) bij het wetgevingstraject heeft betrokken, het wetsvoorstel aan een financiële toetsing door het Ministerie van Financiën heeft onderworpen, eventuele belanghebbenden of belangenorganisaties heeft gehoord en voorts alle wettelijk voorgeschreven adviezen van adviesorganen en instanties heeft ingewonnen. In die fase kan de regering naar aanleiding van het resultaat van elke schakel in het wetgevingsproces besluiten of het wetsvoorstel tot stand gebracht zal worden. De beginselen van behoorlijke wetgeving spelen in elke schakel van het wetgevingsproces een belangrijke rol. De regering zal ertoe moeten waken dat de voorbereiding van het wetsvoorstel nauwkeurig plaatsvindt.

Als eindadviseur in het wetgevingsproces heeft de Raad een belangrijke rol in het stelsel van checks and balances. Ook de Raad waakt namelijk indirect over het proces van totstandkoming van wetsvoorstellen. Dit doet de Raad door de toetsing van een aan hem voorgelegd wetgevingsvoorstel niet te beperken tot een juridische toets. De Raad toetst een wetgevingsvoorstel immers ook beleidsanalytisch en wetstechnisch.

Dit houdt in dat de Raad in beginsel pas advies kan uitbrengen nadat hij kennis heeft genomen van al dan niet wettelijk voorgeschreven adviezen van adviesorganen en instanties. Tevens dient de Raad kennis te nemen van de benodigde c.q. onderliggende (beleids)documenten. De Raad beoordeelt als eindadviseur of er sprake is van een voorstel tot wetgeving dat aan alle daaraan te stellen eisen voldoet en ondersteund wordt door de benodigde adviezen en beleidsdocumenten. Uitgaande van het voorgaande is het gewenst dat de Raad beleid ter zake vaststelt.

2. Adviezen van derden met betrekking tot regeringsontwerpen

a. Algemeen

Indien een wettelijk verplicht advies ontbreekt dan wordt het adviesverzoek door de Ondervoorzitter geretourneerd aan de regering. De regering wordt daarbij verzocht het ontbrekende advies aan het dossier toe te voegen en een hernieuwd adviesverzoek met een volledig dossier aan de Raad toe te sturen.

Het kan voorkomen dat de regering het advies van een adviesorgaan of instantie heeft opgevraagd, maar besluit dit advies niet langer af te wachten. In die gevallen wordt de Raad gevraagd over een dossier te adviseren waarin dat advies ontbreekt. De regering dient in haar adviesaanvraag aan de Raad te motiveren om welke reden het advies van het adviesorgaan of de instantie niet langer door de regering wordt afgewacht. Een reden kan zijn dat het advies niet binnen een redelijke termijn is uitgebracht. In die gevallen zal de Raad advies uitbrengen. Indien de Raad echter van oordeel is dat de regering het ontbrekende advies indien nog mogelijk alsnog moet afwachten of achteraf (ook na afronding van het wetgevingsproces) daarmee rekening moet houden, maakt de Raad in zijn advies een daartoe strekkende opmerking en plaatst de kanttekening dat de Raad zich het recht voorbehoud een aanvullend advies uit te brengen, indien het nog uit te brengen advies zodanige aspecten bevat die de Raad daartoe nopen.

b. Advies van Wetgeving en Juridische Zaken

Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (WJZ) heeft als onderdeel van het Ministerie van Algemene Zaken, de algemene zorg voor wet- en regelgeving¹. Dit is een waarborg voor een goede kwaliteit van wetgeving. WJZ dient als regievoerder in het proces van regelgeving, ontwerpen van wettelijke regelingen aan een laatste kwaliteitstoets te onderwerpen. Gezien de deskundigheid en ervaring van WJZ op het gebied van wetgeving, moet deze rol van WJZ onverminderd gehandhaafd blijven. Bij het ontbreken van het advies van WJZ moet gezien het voorgaande door de Raad worden vastgesteld dat de ambtelijke voorbereiding van de ontwerpregelgeving nog niet is afgerond. In het geval de Raad een adviesverzoek ontvangt en daarbij niet het advies van WJZ is gevoegd, dan zal de Raad het adviesverzoek retourneren.

c. Advies van de Sociaal Economische Raad

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Landsverordening Sociaal Economische Raad heeft de Sociaal Economische Raad (SER) tot taak de regering van advies te dienen over alle onderwerpen van sociaal-economische aard.

Indien het advies van de SER ontbreekt dan wordt het adviesverzoek door de Ondervoorzitter geretourneerd aan de regering als de Raad van oordeel is dat het onderwerp sociaal-economisch gezien zodanig zwaarwegend is dat van het advies van de SER kennis moet kunnen worden genomen voordat de Raad zijn advies uitbrengt. De regering wordt daarbij verzocht het ontbrekende advies aan het dossier toe te voegen en een hernieuwd adviesverzoek met een volledig dossier aan de Raad toe te sturen. Wanneer sprake is van een onderwerp dat sociaal-economisch gezien zodanig zwaarwegend is dat de Raad van dat advies kennis moet kunnen nemen, zal aan de hand van richtlijnen van de Raad worden bepaald.

In de overige gevallen waarin de Raad van oordeel is dat de regering aan de SER advies moet vragen, maakt de Raad in zijn advies een daartoe strekkende opmerking en plaatst de kanttekening dat de Raad zich het recht voorbehoud een aanvullend advies uit te brengen, indien het nog uit te brengen advies van de SER zodanige aspecten bevat die de Raad daartoe nopen.

d. Het advies van het Ministerie van Financiën

Mede gelet op de artikelen 10, eerste lid en 11 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 en het zorgvuldigheidsbeginsel is het noodzakelijk dat advies van de sector Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën over een ontwerpregelgeving wordt ingewonnen. Bij het ontbreken van een financiële toetsing van de ontwerpregelgeving door voornoemde sector wordt het betreffende adviesverzoek in beginsel geretourneerd.

Voor wat betreft het ontbreken van het advies van de sector Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën geldt de volgende nuance. In de gevallen waarin de Raad uit de aan de Raad overgelegde stukken kan opmaken dat er van uit kan worden

¹Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie, artikel 4, onderdeel k.

gegaan dat aan het ontwerp (evident) geen financiële gevolgen verbonden zijn, zal de Raad het adviesverzoek niet retourneren doch overgaan tot een inhoudelijke behandeling van het adviesverzoek. In deze gevallen volstaat de Raad in zijn advies over het ontwerp met het verzoeken van de regering artikel 10 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 alsnog in acht te nemen.

e. Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken

Ingevolge artikel 10, vierde lid van de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken kan een voorstel betreffende aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren - voor zover zulks wettelijk is voorgeschreven - niet aan de Raad van Advies ter advisering worden aangeboden, dan nadat de Minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken² en de Centrale Commissie van vakbonden in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA) overleg hebben gevoerd.

Uit de bij het adviesverzoek gevoegde stukken moet worden opgemaakt dat in het kader van het CGOA overeenstemming is bereikt over het voorgestelde in de ontwerpregeling (een kopie van het covenant) dan wel met inachtneming van de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken afgeweken is van het overeenstemmingsvereiste, genoemd in artikel 10, tweede lid, van voornoemde landsverordening. Indien dit niet het geval is dan wordt het adviesverzoek aan de regering geretourneerd.

f. Adviezen van overige adviesorganen

Hierbij kan gedacht worden aan adviezen van de Raad voor de Volksgezondheid en de Adviescommissie inzake waren. Per geval wordt nagegaan of het ontbrekende advies moet worden opgevraagd. Het advies zal onder andere worden opgevraagd wanneer het een dermate technisch onderwerp betreft dat niet kan worden voorbijgegaan aan het advies van dat adviesorgaan. Bij het opvragen van een ontbrekend advies wordt het adviesverzoek geretourneerd door de Ondervoorzitter. In de overige gevallen zal aan de regering worden geadviseerd het betrokken adviesorgaan alsnog te horen. De Raad maakt in zijn advies een daartoe strekkende opmerking en plaatst de kanttekening dat de Raad zich het recht voorbehoud een aanvullend advies uit te brengen, indien het nog uit te brengen advies van het betrokken adviesorgaan zodanige aspecten bevat die de Raad daartoe nopen.

g. Adviezen van beleidsdirecties

In het kader van het waarborgen van de kwaliteit c.q. de zorgvuldige voorbereiding van wet- en regelgeving is het zaak dat de regering ook adviezen van beleidsdirecties inwint. Per geval wordt door de Raad nagegaan of het ontbrekende advies van een beleidsdirectie moet worden opgevraagd. Het advies zal onder andere worden opgevraagd wanneer het een dermate technisch onderwerp betreft dat niet kan worden voorbijgegaan aan het advies van de beleidsdirectie. Bij het opvragen van een ontbrekend advies wordt de behandeling van het adviesverzoek door de Raad aangehouden in afwachting van het verzochte advies. In de overige vallen zal aan de regering worden geadviseerd het advies van de betrokken beleidsdirectie alsnog in te winnen.

h. Het horen van derde belanghebbenden

In het kader van de zorgvuldige voorbereiding van wet- en regelgeving is het zaak dat de regering ook derde belanghebbenden hoort in het proces om te komen tot nieuwe wet- en regelgeving. Daarmee kan de regering proberen draagvlak voor een bepaald onderwerp te krijgen. In die fase kunnen ook eventuele knelpunten in de uitvoeringsfase van het te regelen onderwerp aan de orde komen en eventueel worden opgelost.

Indien uit de aan de Raad ter toetsing overgelegde stukken niet blijkt dat derde belanghebbenden zijn gehoord en de Raad van oordeel is dat dat wel had moeten gebeuren,

² Thans de Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening.

zal de Raad in zijn advies de regering adviseren dat alsnog te doen met het oog op het creëren van draagvlak. De Raad kan ook besluiten van zijn bevoegdheid opgenomen in artikel 22, derde lid, van de Landsverordening Raad van Advies gebruik te maken om zelf deskundigen, waaronder derde belanghebbenden, te horen.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Raad van de 6^{de} maart 2017.

de Ondervoorzitter,

de Secretaris,

mevr. mr. L. M. Dindial

mevr. mr. C. M. Raphaëla