

Tilburg University

Crisisklimaat of klimaatcrisis?

van Gestel, Rob

Publication date:
2022

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Gestel, R. (2022). Crisisklimaat of klimaatcrisis?.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

I. Crisisklimaat of klimaatcrisis?

1. Inleiding

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



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

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

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

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

2 Uit velen: <https://www.msn.com/nl-nl/nieuws/binnenland/ollongren-door-het-stof-nadat-ze-caribisch-nederland-opriep-minder-te-douchen/ar-AAQAjd7>. Eerder verdedigde R. Bulbaai, "Toward 100% sustainable energy production and a structural decrease in energy demand: Curaçao as a case example of Small Island Developing States, Dissertatie: Twente 2019, nog juist dat Curaçao voorop zou lopen op Nederland met investering in duurzame energiebronnen.

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

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

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

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

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

2. Een Curaçaose klimaatzaak?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



3. Een rechterlijk wetgevingsbevel?

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Naar een andere kijk op de trias politica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Rol van de Raad van Advies

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

5.1 Constitutionele bemiddeling via ongevraagde adviezen

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

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

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

5.2 Vroeger op de golf en beleidsanalytisch relevant

Er is mij geen onderzoek bekend over de doorwerking van de adviezen van de RvA, maar het lijkt mij zeer waarschijnlijk dat zijn juridische en wetstechnische adviezen vaker zullen worden overgenomen dan beleidsanalytische opmerkingen over bijvoorbeeld uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De RvA adviseert namelijk over ontwerp Landsverordeningen en Landsbesluiten houdende algemene maatregelen nadat daarover in de Raad van Ministers is beslist en voordat de ontwerp Landsverordeningen door de Staten in behandeling worden genomen²⁸. In de praktijk betekent dit laatste dat het 'point of no return' voor belangrijke beleidskeuzes die van invloed kunnen zijn op de uitvoerbaarheid, naleving en handhaving vaak reeds is gepasseerd. Daar komt nog bij dat uit onderzoek van Zijlstra blijkt dat wetgevingsjuristen - voor zover al aanwezig - bij diverse vakministeries een ondergeschikte rol spelen gedurende de beleidsvoorbereiding²⁹. Verder heeft de RvA betrekkelijk weinig tijd en ruimte om eigen feitenonderzoek te doen waardoor hij in de praktijk qua informatievoorziening sterk leunt op de toelichting bij (ontwerp)regelingen en op adviezen en rapporten die van regeringswege worden meegeleverd. Indien daarvoor hetzelfde geldt als in Nederland, is de toelichting bij wetgeving niet zelden eerder een 'memorie van toewijding' dan een "memorie van toelichting" in die zin dat ministeries doorgaans niet geneigd zijn om kritische informatie die hun beleidsvoornemens zouden kunnen doorkruisen breed uit te meten.

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

²⁶ Artikel 64, lid 3 van de Staatsregeling.

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

²⁸ Artikel 19. Landsverordening Raad van Advies.

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

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

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

5.3 Zelfreflectie, samenwerking en voortdurende verbetering

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

CONCLUSIE

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

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

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

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