

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 IV

Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2023

Nr. 38

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2022

Zoals ik al eerder in mijn brief d.d. 7 maart 2022¹ heb aangegeven streeft het kabinet naar een gelijkwaardiger voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland. Om dit te bereiken wordt ingezet op het verdergaand toepassen van het principe van «comply or explain». Dit principe vormt eveneens één van de uitgangspunten op basis waarvan het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet openbare lichamen BES (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen BES (FinBES) wordt vormgegeven.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken met betrekking tot voormeld wetsvoorstel conform de aankondiging in mijn brief van 1 juli jl.²

Eerst zal ik ingaan op de aanleiding en de algemene uitgangspunten ten aanzien van dit wetsvoorstel. Vervolgens zal ik u informeren over de belangrijkste inhoudelijke voorstellen.

Het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting bevinden zich thans in de consultatiefase. Het spreekt voor zich dat deze consultatie zou kunnen leiden tot wijzigingen. De verwachting is echter dat de inbreng tijdens deze consultatiefase niets zal afdoen aan de hier beschreven inhoud op hoofdlijnen.

Aanleiding

Sinds de staatkundige hervorming van 10 oktober 2010 maken Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen onderdeel uit van het Nederlandse staatsbestel. De WolBES en FinBES vormen sinds 2010 belangrijke pijlers waarlangs de bestuurlijke en financiële verhoudingen

¹ Kamerstuk 35 925 IV, nr. 42.

² Kamerbrief Reisverslagen, uitwerking hoofdlijnenbrief, bestuurlijke afspraken Caribisch Nederland en CN envelop en overige thema's (Kamerstuk 35 925 IV, nr.69).

tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland zijn vormgegeven. In de WolBES is de inrichting van de eilanden als openbare lichamen vastgelegd. De FinBES bevat bepalingen over de financiële verhoudingen en het financieel toezicht.

Sinds 2010 is veel kennis en ervaring opgedaan over de manier waarop bestaande regelgeving en beleid in de praktijk uitwerken. Gaandeweg werd duidelijk wat goed ging en waar ruimte voor verbetering is. In de Voorlichting van de Raad van State en het rapport van de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek uit 2019 staan aanbevelingen om tot een herziening van de WolBES en de FinBES te komen. Bij schrijven d.d. 4 oktober 2019 heeft het kabinet hierop gereageerd.³ In mijn brief van 8 april jl. heb ik u geïnformeerd over de uitvoering van de kabinetsreactie op deze aanbevelingen.⁴

Algemene uitgangspunten

Het wetsvoorstel heeft voornamelijk als doel om – gebruik makend van de inmiddels opgedane ervaringen – de bestuurlijke verhoudingen tussen de openbare lichamen en de rijksoverheid te verbeteren. Daarbij wordt rekening gehouden met het unieke karakter van de eilanden en is er ook oog voor de onderlinge verschillen. Door het erkennen van die verschillen is er meer ruimte voor maatwerk en passend toezicht. Binnen die context wordt voorts uitgegaan van het principe van «comply or explain». Op basis van dit principe moet bij nieuw beleid, wetgeving en investeringen voor Europees Nederland telkens worden beoordeeld of dit ook toegepast kan worden op Caribisch Nederland of dat er redenen zijn dat niet te doen. Het principe «comply or explain» biedt – zoals vermeld – de benodigde ruimte voor maatwerk en differentiatie. Als er goede redenen zijn kan er afgeweken worden («explain»).

Deze uitgangspunten sluiten aan bij mijn hoofdlijnenbrief Koninkrijksrelaties.⁵

In de toekomst moet vanuit een basis van wederzijds vertrouwen worden gewerkt, waarbij de kaders waarbinnen de openbare lichamen zich kunnen bewegen, worden verruimd door toezicht te verlichten waar dat kan. Naar analogie van de taakverdeling tussen de bestuurslagen in Europees Nederland wordt beleid dat zich vanuit het decentralisatiebeginsel daartoe leent, door de openbare lichamen zelf geformuleerd, gecoördineerd en uitgevoerd. Het Rijk wil enerzijds de openbare lichamen het vertrouwen en de ruimte geven om taken zelfstandig uit te voeren en anderzijds op kunnen treden wanneer een openbaar lichaam een bepaalde taak niet goed kan uitvoeren of hier ondersteuning bij nodig heeft, of wanneer vitale voorzieningen in gevaar komen.

Wijzigingen van de WolBES

De belangrijkste wijzigingen van de WolBES hebben betrekking op het vervallen van de functie van de Rijksvertegenwoordiger, de verhoging van het aantal eilandsraadsleden en bestuurscollegeleden en de modernisering van het interbestuurlijk toezicht.

Het vervallen van de functie van Rijksvertegenwoordiger

Het hybride karakter van de functie van Rijksvertegenwoordiger heeft deze functie bijzonder uitdagend gemaakt. De Rijksvertegenwoordiger heeft

³ Kamerstuk 35 300 IV, nr. 11.

⁴ Stand van zaken uitvoering kabinetsreactie Raad van State/IBO KR (Kamerstuk 35 925 IV, nr. 60).

⁵ Hoofdlijnenbrief Koninkrijksrelaties (Kamerstuk 35 925 IV, nr. 42).

zowel toezichthoudende als coördinerende taken die in de dagelijkse praktijk moeilijk zijn te combineren. In de Voorlichting van de Raad van State uit 2019 wordt aanbevolen om de functie van Rijksvertegenwoordiger af te schaffen en zijn toezichthoudende taken bij de gezaghebber of de Minister van BZK te beleggen. De Raad van State heeft daarbij onder meer aangegeven dat gelet op het niet eenduidig zijn van de werkwijze en het feit dat hij te zeer wordt gezien als functionaris die de belangen van Europees Nederland behartigt, de functie van Rijksvertegenwoordiger buitengewoon gecompliceerd is. De Raad gaat er vervolgens vanuit dat door het wegvallen van deze «extra laag» tussen de openbare lichamen en Europees Nederland, de gezaghebber rechtstreeks contact onderhoudt met de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), waardoor de helderheid en de efficiëntie van de communicatie wordt bevorderd.

Het kabinet heeft bij brief d.d. 4 oktober 2019⁶ aangegeven dat bij de beoordeling van het afschaffen van de functie van Rijksvertegenwoordiger niet «over één nacht ijs» wordt gegaan. Het herbeleggen van de taken van de Rijksvertegenwoordiger is dan ook zorgvuldig bekeken en beoordeeld. Inmiddels is gebleken dat het herbeleggen van de taken van de Rijksvertegenwoordiger ook mogelijk en wenselijk is. Voorgesteld wordt de toezichtstaken die nu ten deel vallen aan de Rijksvertegenwoordiger op grond van de WolBES, bij de Minister van BZK te beleggen. Voor deze verdeling van taken wordt gekozen, omdat de toezichtstaken die nu bij de Rijksvertegenwoordiger zijn belegd, in de Gemeentewet bij de provincie of commissaris van de Koning liggen. Het ligt daarom in de rede om dergelijke toezichtstaken ook in het geval van de openbare lichamen bij een hogere bestuurslaag te beleggen. Bij het wegvallen van de functie van Rijksvertegenwoordiger, kan dergelijk verticaal toezicht alleen nog bij het Rijk worden belegd. Ook het verlenen van ontheffingen voor eilandsraadsleden of de gezaghebber wordt bij de Minister van BZK belegd.

De bevoegdheid om besluiten voor vernietiging aan de Minister van BZK voor te leggen (deze bevoegdheid ligt ook al bij de gezaghebber) wordt bij de gezaghebber belegd. Bij de gezaghebber worden voorts taken belegd die primair betrekking hebben op het rapporteren aan de Minister van BZK, het bevorderen van de samenwerking en het bevorderen van goed bestuur. Ook zullen taken komen te vervallen of worden belegd bij de bewindspersoon wie het aangaat.

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft op 25 april 2022 (Bijlage bij Kamerstuk 35 925 IV, nr. 62) de rapportage «Evaluatie Veiligheidswet BES» aan uw Kamer aangeboden. Één van de bevindingen in het evaluatierapport is dat de rol van Rijksvertegenwoordiger als bestuurlijke schakel tussen Rijk en de eilanden niet functioneert zoals beoogd. Zowel de herziening van de WolBES als het evaluatierapport noodzaken tot een oordeel over de taken van de Rijksvertegenwoordiger op het gebied van crisisbeheersing: kunnen taken vervallen en/of dienen taken te worden herbelegd en zo ja, bij welke functionaris. Het oordeel hierover is op dit moment nog niet afgerond.

Ter nadere invulling van de klankbordfunctie wordt aan de openbare lichamen jaarlijks een bedrag ter beschikking gesteld waarmee de bestuurlijke betrekkingen met Europees Nederland kunnen worden onderhouden en verbeterd. Daarbij wordt verder ingezet op wederzijds vertrouwen, maatwerk en meer lokale vrijheid. Al deze maatregelen leiden ertoe dat de functie van de Rijksvertegenwoordiger overbodig wordt.

⁶ Kamerstuk 35 300 IV, nr. 11.

Gezien het relatief grote takenpakket van de openbare lichamen en de hoge werkdruk bij het bestuur van de eilanden wordt voorgesteld om het aantal eilandsraadsleden en bestuurscollegeleden te verhogen. De openbare lichamen hebben op dit moment een vast aantal eilandsraadsleden wat significant lager ligt dan bij een gemeente van vergelijkbare grootte. Dit aantal past niet meer bij de bevolkingsgroei sinds de inwerkingtreding van de VolBES. Een verhoging van het aantal eilandsraadsleden zorgt voorts voor een verbreding en differentiatie van de politieke inbreng vanuit de bevolking en versterkt in zijn algemeenheid de bestuurskracht en de democratische controle. Voorgesteld wordt om op termijn aan te sluiten bij de regeling voor gemeenten, waarbij het aantal raadsleden afhankelijk is van het aantal inwoners, met een minimum van 9 raadsleden.

In de Gemeentewet is ook het aantal wethouders geregeld. Voor alle gemeenteklassen is het minimumaantal gesteld op twee wethouders. Het maximumaantal wethouders is afhankelijk van het aantal raadsleden (20%). Mede op basis van gesprekken met de openbare lichamen is echter gebleken dat het takenpakket van de openbare lichamen in vergelijking met gemeenten dermate groot is dat voor de openbare lichamen behoefte is aan meer bestuurders. Voor Saba en Sint Eustatius zou het aantal gedeputeerden bijvoorbeeld bij de toepassing van dat percentage niet omhoog gaan en op twee blijven staan. Daarom wil ik voorstellen om voor de openbare lichamen een hoger aantal gedeputeerden in te stellen: een minimum van drie gedeputeerden en ten hoogste 25 procent van het aantal raadsleden.

Voor Bonaire wordt gekozen om in twee fases toe te werken naar het verhogen van het aantal eilandsraadsleden en gedeputeerden. Deze verhogingen worden voorgesteld voorafgaand aan de verkiezingen van 2027 en 2031. Het gefaseerd verhogen van het aantal eilandsraadsleden en gedeputeerden op Bonaire wordt wenselijk geacht in verband met de praktische en logistieke uitvoerbaarheid. Voor Sint Eustatius en Saba wordt voorgesteld om deze verhoging per 2027 in één keer door te voeren. Dit gelet op het feit dat deze verhoging van een kleinere omvang is en de praktische gevolgen daardoor goed ondervangen kunnen worden. Daarnaast groeit het aantal eilandsraadsleden en gedeputeerden mee met de groei van het inwonertal zoals dat ook in de Gemeentewet is geregeld.

Tabel 1: huidige en voorgestelde aantal eilandsraadsleden en gedeputeerden

	Nu	Per 1 januari 2027	Per 1 januari 2031
Eilandsraadsleden			
Bonaire	9	15	19
Sint Eustatius	5	11	11
Saba	5	9	9
Gedeputeerden			
Bonaire	3	4	5
Sint Eustatius	2	3	3
Saba	2	3	3

Uiteraard is een verhoging van het aantal eilandsraads- en bestuurscollegeleden niet het enige waaraan wordt gedacht om de bestuurskracht te vergroten. Ook de versterking van kennis en kunde van de huidige en aankomende volksvertegenwoordigers en bestuurders verdient aandacht. Ter voorbereiding op deze verhogingen zal vanuit het Ministerie van BZK ondersteuning worden geboden op de inzet op een bredere participatie

vanuit de (jongeren)bevolking en opleidingen voor huidige en aankomende politici.

Modernisering van het interbestuurlijk toezicht

De WolBES bevat bepalingen gericht op interbestuurlijk toezicht. Voorgesteld wordt deze aan te passen om beter aan te sluiten op Europees Nederland. Daar is het interbestuurlijk toezicht eerder gewijzigd met de Wet revitalisering generiek toezicht. Hiermee werd beoogd om het interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen waardoor het stelsel efficiënter, effectiever en transparanter zou moeten worden. Caribisch Nederland is toen niet meegenomen vanwege de toentertijd gehanteerde legislatieve terughoudendheid. Een dergelijke vereenvoudiging wordt nu dus ook voor Caribisch Nederland voorgesteld.

Vanuit de uitgangspunten om wederzijds vertrouwen voorop te stellen, de vrijheid van de openbare lichamen te versterken en meer aan te sluiten op het wettelijk stelsel in Europees Nederland, wordt voorgesteld het toezicht op personeelsbesluiten te schrappen. Het nemen van personeelsbesluiten – met uitzondering van besluiten met betrekking tot de benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van de griffier en de ambtenaren van de griffie – is een bevoegdheid van de bestuurscolleges van de openbare lichamen. De bestuurscolleges stellen ook de regels over de ambtelijke organisatie en de rechtspositionele voorschriften van de ambtenaren van het openbaar lichaam vast. De bevoegdheid om personeelsbesluiten met betrekking tot de griffier en de ambtenaren van de griffie te nemen ligt bij de eilandsraad. In de huidige situatie moeten alle besluiten omtrent personeelsbesluiten en bepaalde overeenkomsten van opdracht – inclusief de eilandsecretaris, de griffier en ambtenaren van de griffie –, aan de Rijksvertegenwoordiger worden voorgelegd voor goedkeuring. De personeelsbesluiten krijgen pas rechtskracht op het moment dat ze door de Rijksvertegenwoordiger zijn goedgekeurd. Deze bepaling is destijds ingesteld ten behoeve van het waarborgen van goed bestuur en kwam voort uit de constatering dat het benoemings- en bevorderingsbeleid van ambtenaren een kwetsbare factor is, waarbij mogelijk niet de kwaliteit van de persoon in kwestie als uitgangspunt wordt genomen, maar andere factoren als loyaliteit of familiebetrekking.

Wijzigingen van de FinBES

Introductie getrapte toezichtmodellen

De FinBES heeft betrekking op de financiële functie van de openbare lichamen, hun bevoegdheid om belastingen te heffen en de financiële verhouding met het Rijk. Daarnaast regelt de FinBES het financieel toezicht en de taken en bevoegdheden in dit kader van de toezichthouder (Minister van BZK), het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft BES) en van het eilandbestuur inzake financiën. Het Cft BES is verantwoordelijk voor het (laten) doen van onderzoek, het verzamelen van informatie, het adviseren van de openbare lichamen en van de Minister van BZK en voor het begeleiden van het bestuurscollege bij het dagelijks financieel beheer. Het Cft BES valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK.

In de huidige FinBES is het toezicht standaard zwaar. Als de openbare lichamen voldoen aan de van toepassing zijnde verplichtingen, leidt dit niet tot minder toezicht. Als de openbare lichamen niet voldoen aan de van toepassing zijnde verplichtingen, is het complex om op te schalen, omdat er al veel toezicht is. Door het toezicht meer gericht te maken, kan de effectiviteit van het toezicht worden vergroot. Dit wetsvoorstel bevat

daarom een voorstel voor een getrapt model van financieel toezicht waarbij er een onderscheid wordt gemaakt tussen een licht, gematigd en zwaar model.

Aan de hand van de wet aangevuld met een financieel toezichtkader wordt vervolgens jaarlijks besloten welk model van toepassing is. Bonaire, Sint Eustatius en Saba verkeren elk in een andere fase als het gaat om het op orde hebben van de financiën. Door verschillende modellen van toezicht en sturing toe te passen kan er tussen de eilanden worden gedifferentieerd. Op die manier kan de intensiteit/zwaarte van het toezicht meebewegen met de staat van de begroting en het financieel beheer van het eiland en is maatwerk mogelijk. Met andere woorden: het betreffende toezichtmodel wordt ingezet daar waar het echt nodig is.

In een situatie dat een eiland voldoet aan de regels en afspraken die voortvloeien uit de FinBES kan het financieel toezicht worden afgeschaald tot het niveau dat vergelijkbaar is met de situatie voor gemeenten. In een dergelijke situatie is er meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid dan nu het geval is en legt het financieel toezicht minder beslag op de ambtelijke capaciteit van de openbare lichamen. Het systeem gaat in de basis uit van wederzijds vertrouwen. Het sluit wat dat betreft beter aan bij de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen zoals we die kennen in Europees Nederland.

Tot slot

In de afgelopen periode zijn ambtelijk en bestuurlijk met de openbare lichamen veel gesprekken gevoerd ter voorbereiding van het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting. Ik heb deze gesprekken als zeer constructief ervaren. Eerder heb ik ook met uw Kamer hier uitvoerig over gesproken. Zoals eerder vermeld streef ik ernaar om voor het aankomende zomerreces het wetsvoorstel aan uw Kamer aan te bieden. Ik kijk er naar uit om alsdan hierover met u verder van gedachten te wisselen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen