

No.W04.18.0286//Vo

's-Gravenhage, 17 juli 2019

Bij brief van 13 september 2018 heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen betreffende de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK.

INHOUDSOPGAVE

1.	Aanleiding en vragen voorlichting	1
A.	ALGEMEEN DEEL	5
2.	Inleiding: de staatkundige structuur.....	5
3.	De openbare lichamen.....	9
4.	Eerdere rapportages en aanbevelingen in verband met de nieuwe staatsrechtelijke structuur.....	11
5.	Aanknopingspunten voor de beantwoording van de voorlichtingsvragen ..	16
6.	Uitgangspunt bij de beantwoording van de voorlichtingsvragen; lijn van het betoog.....	20
B	AANBEVELINGEN VOOR DE TRANSITIEFASE.....	22
I.	Differentiatie	22
II.	Coördinatie.....	26
III.	Uitvoeringsagenda per eiland in de transitiefase	28
IV.	Versterking posities gezaghebber en eilandsecretaris	30
V.	Verdere versterking en professionalisering lokaal bestuur en ambtelijk apparaat	31
VI.	Afschaffen Rijksvertegenwoordiger	33
VII.	Organisatie van het toezicht.....	35
VIII.	Verbetering van de samenwerking tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk	37
C.	AANBEVELINGEN VOOR HET EINDPERSPECTIEF.....	38
IX.	Financiële verhoudingen	38
X.	Coördinatie.....	41
XI.	Evaluatie	42
D.	SAMENVATTING VAN DE AANBEVELINGEN.....	42

1. Aanleiding en vragen voorlichting

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd om voorlichting te geven aan de hand van een aantal vragen die betrekking hebben op de verhouding tussen het

Europese en het Caribische deel van Nederland. Hij constateert dat de bestuurlijke constellatie – aan beide zijden van de oceaan – niet borg staat voor focus, effect en resultaat. Daardoor is met vraagstukken ten aanzien van armoede, sociaaleconomische ontwikkeling, fysieke infrastructuur en goed bestuur vooralsnog niet de gewenste vooruitgang geboekt. In het licht van het voorgaande legt de Staatssecretaris van BZK de volgende vragen aan de Afdeling advisering voor:

1. Welke vormgeving van de Haagse coördinatie draagt maximaal bij aan resultaat, effect en een verbetering van de samenwerking tussen Europees en Caribisch Nederland, op een wijze die recht doet aan de individuele ministeriële verantwoordelijkheid?
2. Versterkte coördinatie raakt ook de vormgeving van de bestuurlijke schakel tussen Europees en Caribisch Nederland: wat zou daar de meest effectieve oplossing zijn?
3. Hoe kan het lokaal bestuur optimaal bijdragen aan slagvaardigheid, continuïteit en resultaat? En wat betekent dit voor de rol en positie van en relatie tussen de gezaghebber, bestuurscolleges en eilandsraden, de Rijksvertegenwoordiger, de lokale ambtelijke organisatie en het financieel toezicht? In hoeverre kan – gelet op de beperkte uitvoeringskracht van de openbare lichamen – een (tijdelijke) aanpassing van de huidige taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen bijdragen aan verbetering van doelmatigheid en rechtmatigheid en betere dienstverlening aan en voorzieningen voor inwoners?
4. Vanuit coördinerend perspectief is het opportuun om een eenduidige systematiek te hanteren bij het invoeren van Nederlandse regelgeving en de toepassing van de differentiatiebepaling, waarbij los van de differentiatiebepaling ook aandacht is voor maatwerk per eiland. Hoe hiermee om te gaan?
5. De focus op de openbare lichamen aan de ene kant en de landen aan de andere kant, miskent de logische samenhang in het gebied. Die loopt sociaaleconomisch en cultureel vooral langs de assen bovenwinden en benedenwinden, niet langs de scheidslijnen van de staatkundige werkelijkheid van 10-10-10. Welke mogelijkheden zijn er binnen de staatkundige structuur van het koninkrijk voor een vruchtbare samenwerking tussen autonome landen en openbare lichamen en hoe kunnen die mogelijkheden beter worden benut, mede in regionaal en internationaal verband?

1.1 *Totstandkoming van de voorlichting*

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bij het voorbereiden van deze voorlichting informatie verzameld uit wetgeving, adviezen, rapporten en juridische literatuur. Zij heeft daarnaast verkennende gesprekken gevoerd met personen die betrokken zijn bij het bestuur van Caribisch Nederland, zowel op de eilanden zelf als in Den Haag. Deze gesprekken zijn zeer behulpzaam geweest. De Afdeling is alle betrokkenen dankbaar voor de tijd en aandacht die zij hieraan hebben besteed.

1.2 *Leeswijzer*

Hierna volgt in deel A een algemene beschouwing, waarin in de eerste plaats zal worden ingegaan op het relevante, wettelijk kader (paragraaf 2). Zowel de

verschillende 'spelers' die een bestuurlijke rol vervullen in Caribisch Nederland als de relatie tussen de eilanden en Europees Nederland komen hierin aan de orde. Vervolgens zal worden ingegaan op de bestuurlijke stand van zaken op de verschillende eilanden in Caribisch Nederland (paragraaf 3) en op verschillende rapportages waarin aanbevelingen zijn gedaan om de verhoudingen tussen Europees en Caribisch Nederland sinds de staatkundige hervorming te optimaliseren (paragraaf 4). Daarna wordt een korte analyse gegeven van de stand van zaken met betrekking tot de eilanden en hun verhouding tot Europees Nederland en worden enkele aanknopingspunten bij de beantwoording van de voorgelegde vragen genoemd (paragraaf 5). Vervolgens wordt de redeneerlijn uiteengezet die in de voorlichting is gevolgd.

Deze voorlichting bevat aanbevelingen voor de korte en middellange termijn (deel B) en aanbevelingen voor de langere termijn (deel C). Zij wordt afgesloten met een puntsgewijze samenvatting van de aanbevelingen.

1.3 *Samenvatting van de voorlichting*

In de gestelde voorlichtingsvragen ligt de wens tot verbetering van de samenwerking tussen Europees en Caribisch Nederland besloten, alsmede de vergroting van de slagvaardigheid van het lokale bestuur. Daardoor wordt idealiter tevens aan continuïteit en resultaat bijgedragen. Voorts blijkt uit de formulering van de vragen dat zowel de doel- en rechtmatigheid van de taakuitoefening als de dienstverlening aan en voorzieningen voor burgers moeten worden verbeterd.

De eilanden dienen centraal te staan bij het bereiken van deze doelstellingen. De verantwoordelijkheid voor het formuleren, coördineren en uitvoeren van het beleid alsmede voor de financiële kant hiervan, kan uiteindelijk beter bij de eilanden dan bij het Rijk worden belegd: besturen die dichter bij de burgers staan, kunnen immers beter inschatten welk beleid het beste is om die burgers zo goed mogelijk te bedienen.

Om ervoor te zorgen dat de eilandsbesturen deze verantwoordelijkheid kunnen waarmaken, is in ieder geval noodzakelijk:

- dat de openbare lichamen niet gezamenlijk, maar elk op zichzelf worden beschouwd,
- dat hiertoe voldoende financiële middelen voorhanden zijn,
- dat zij voldoende bestuurskracht hebben en
- dat zij beschikken over een deskundig ambtenarenapparaat.

Ook overigens moeten bepaalde condities zijn vervuld. Essentieel is dat de achterstanden in het fysieke en sociale domein worden weggewerkt.

Gelet hierop heeft deze voorlichting betrekking op twee situaties: die op de langere termijn (het eindperspectief, waarin de eilanden de hiervoor beschreven verantwoordelijkheid kunnen waarmaken) en die op de korte en middellange termijn (de transitiefase, waarin door de eilanden en het Rijk gezamenlijk naar het eindperspectief wordt toegewerkt).

Omdat noodzakelijk is dat de openbare lichamen – zowel in de transitiefase als in het eindperspectief – elk op zichzelf worden beschouwd, begint de Afdeling met aanbevelingen over differentiatie, zowel tussen Europees en Caribisch Nederland als tussen de openbare lichamen onderling. De Afdeling gaat hierbij in op zowel differentiatie in de toepasselijkheid van materiële wetgeving als in de bestuursstructuur. Daarbij moet vanuit de verschillende departementen op een meer gestructureerde wijze worden gezien hoe differentiatie kan worden vormgegeven en of voorgestelde wetgeving op de eilanden uitvoerbaar is. Vervolgens bespreekt de Afdeling verschillende coördinatiemodaliteiten en doet zij aanbevelingen over de wijze waarop de Minister van BZK aan zijn coördinerende rol – zowel in de transitiefase als in het eindperspectief – invulling moet geven.

De Afdeling adviseert om voor de transitiefase uitvoeringsagenda's op te stellen. Hierin moeten de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zelf hun meerjarige visie en voornemens tot uitdrukking brengen. Ook worden afspraken neergelegd over de te bereiken doelstellingen die zowel de afzonderlijke eilanden als het Rijk van belang vinden met het oog op het eindperspectief. Deze afspraken kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de genoemde achterstanden in het fysieke en sociale domein, alsmede op de wijze waarop aan de verdere versterking en professionalisering van lokale bestuurders en ambtenaren zal worden gewerkt.

Om de bestuurskracht van de eilanden met het oog op het te bereiken eindperspectief te vergroten, adviseert de Afdeling om de positie van zowel de gezaghebber en de eilandsecretaris te versterken. Voorts moet op gestructureerde en bestendige wijze worden voorzien in een opleidingsprogramma voor leden van de bestuurscolleges en de eilandsraden, alsmede voor lokale ambtenaren.

De centrale rol van de eilanden bij het opstellen van de uitvoeringsagenda's (in de transitiefase) en bij het formuleren, coördineren en uitvoeren van het beleid (in het eindperspectief) en – daarmee samenhangend – de versterking van het eilandsbestuur, brengen met zich dat dat de verhouding tussen het eilandsbestuur (inclusief de gezaghebber) en de Minister van BZK evolueert tot een toezichtsrelatie waarin de minister een rol vervult die overeenkomt met die van de Commissaris van de Koning. In die verhouding wordt de functie van Rijksvertegenwoordiger overbodig. De Afdeling beveelt daarom aan de functie van Rijksvertegenwoordiger te laten vervallen. Zijn taken kunnen worden ondergebracht bij de gezaghebber en de Minister van BZK.

Wanneer en indien de transitiefase is voltooid en de eilanden voldoende in staat zijn om de verantwoordelijkheid voor het formuleren, coördineren en uitvoeren van beleid en de daarmee samenhangende financiën zoveel mogelijk zelf te dragen, moet dit volgens de Afdeling tot uitdrukking worden gebracht in aanpassing van de financiële verhoudingen tussen het Rijk en Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In dat verband beveelt de Afdeling aan om alsdan – nadat de regering zich heeft vergewist van de toereikendheid – te voorzien in een wettelijke grondslag voor de vrije uitkeringen en de bijzondere uitkeringen zoveel mogelijk te bundelen.

De Afdeling benadrukt dat de door haar geformuleerde aanbevelingen als een totaalpakket van maatregelen moet worden gezien. Voorts benadrukt de Afdeling dat het Rijk de openbare lichamen het noodzakelijke vertrouwen dient te geven maar ook moet erkennen dat de lat voor de kleinschalige eilanden – en relatief jonge bestuurlijke entiteiten – hoog ligt, en dat zij waar nodig zoveel mogelijk moeten worden gefaciliteerd.

A. ALGEMEEN DEEL

2. Inleiding: de staatkundige structuur

2.1 *Wettelijk kader*

Het Statuut regelt de rechtsorde in het Koninkrijk der Nederlanden tussen de landen van het Koninkrijk. Het gaat hierbij om Nederland (Europees Nederland en Caribisch Nederland, dat wil zeggen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Sinds 10 oktober 2010 maken de Caribisch-Nederlandse eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam deel uit van het Nederlandse staatsbestel. De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES) stelt de drie openbare lichamen in de zin van artikel 132a van de Nederlandse Grondwet in. De wet beschrijft onder meer de bestuurlijke inrichting, de samenstelling en de bevoegdheden van de besturen. Verder bevat zij bepalingen over het toezicht op de drie eilanden. Bij de opstelling van het wetsvoorstel was de Gemeentewet het uitgangspunt. Zo hebben de eilandsbesturen – net als gemeenten – de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de eigen huishouding van de openbare lichamen, maar kan tevens regeling en bestuur in medebewind worden gevorderd.¹ De WolBES bevat op punten echter een afwijkend regime. De eilanden zijn bijvoorbeeld niet ingedeeld bij een provincie. Daarnaast zijn bepalingen in de WolBES opgenomen die het mogelijk maken om regels te stellen die zijn toegesneden op de specifieke situatie op de eilanden. Overige verschillen lijken vooral neer te komen op een beperking van de beleidsruimte van de eilandsbesturen.²

De Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: FinBES) stelt het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba in. De wet voorziet tevens in de bevoegdheden van dit college en van het eilandsbestuur ten aanzien van de financiën. Verder worden in de FinBES de financiële betrekkingen tussen het Rijk en de openbare lichamen geregeld, zoals die tussen Rijk, gemeenten en provincies in de Financiële-verhoudingswet zijn vastgelegd. In de FinBES wordt voorts het BES-fonds ingesteld. De wet regelt daarnaast welke eilandbelastingen de openbare lichamen mogen heffen, aangezien dit niet is geregeld in de WolBES.

¹ Artikel 136, eerste en tweede lid van de WolBES.

² Zie het advies van de Raad van State van 5 maart 2009, nr. WO4.08.0524/I inzake het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

2.2 *Eilandsbestuur*

De organen van de openbare lichamen zijn vergelijkbaar met gemeentelijke organen. Het bestuur van de eilanden wordt uitgeoefend door de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber. Door middel van de WoIBES is voor het bestuur van Caribisch Nederland het gematigd dualistische stelsel ingevoerd, dat ook binnen de Nederlandse gemeenten geldt.

a. *Eilandsraad*

De eilandsraad is het vertegenwoordigend orgaan van het eiland. De bevolking van de eilanden kiest één keer per vier jaar de eilandsraad. Het aantal leden van de raad verschilt per eiland. Bonaire heeft negen raadsleden, Saba en Sint Eustatius hebben er elk vijf. Vanwege het gematigd dualistische stelsel is het de taak van de eilandsraad om het bestuurscollege te controleren. Die bevoegdheid komt tot uitdrukking in het vragenrecht, het recht van interpellatie en het recht om een onderzoek in te stellen.³ Tevens kan de eilandsraad het vertrouwen in eilandgedeputeerden opzeggen, hetgeen leidt tot ontslag.⁴ Voorts is de eilandsraad bevoegd tot het vaststellen van verordeningen: eilandsverordeningen worden door de raad vastgesteld, voor zover de bevoegdheid daartoe niet aan het bestuurscollege of de gezaghebber is toegekend.⁵ De begroting en de jaarrekening worden eveneens door de eilandsraad vastgesteld. De eilandsraad wordt voorgezeten door de gezaghebber.⁶

b. *Bestuurscollege*

Het dagelijks bestuur van de eilanden is in handen van het bestuurscollege. Dit bestaat uit de eilandgedeputeerden en de gezaghebber.⁷ Het aantal gedeputeerden verschilt – evenals het aantal leden van de eilandsraad – per eiland: Bonaire heeft drie eilandgedeputeerden; Sint Eustatius en Saba elk twee.⁸ Het ambt van gedeputeerde is gekoppeld aan de zittingsperiode van de eilandsraad. De gedeputeerden worden in de eerste vergadering van een nieuwgekozen eilandsraad in beginsel voor de gehele duur van de zittingsperiode door de eilandsraad benoemd. De gedeputeerden zijn géén lid van de eilandsraad, zoals vóór 10 oktober 2010 nog wel het geval was.

Het bestuurscollege is voor zijn beleid verantwoording verschuldigd aan de eilandsraad. De leden van het bestuurscollege geven – zowel gezamenlijk als persoonlijk – alle door de eilandsraad verlangde inlichtingen. Leden van het bestuurscollege dienen daartoe wanneer en zo vaak als de raad dat verlangt in de vergadering te verschijnen. Tot de belangrijkste taken van het bestuurscollege behoren onder meer het voorbereiden en uitvoeren van de besluiten van de eilandsraad, het vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie en het

³ Artikelen 159 en 160 van de WoIBES.

⁴ Artikel 60, eerste lid van de WoIBES.

⁵ Artikel 149, eerste lid van de WoIBES.

⁶ Artikelen 6-10 van de WoIBES.

⁷ Artikel 36, eerste lid van de WoIBES.

⁸ Artikel 38 van de WoIBES.

besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en tot het voeren van rechtsgedingen.⁹

c. *Gezaghebber*

Ook de gezaghebber zelf is een bestuursorgaan van de openbare lichamen en in staatsrechtelijke zin de spil van het eilandsbestuur: hij is voorzitter van de eilandsraad (met adviserende stem) en lid van het bestuurscollege (met volledige stem). Voorts neemt hij deel aan de vergaderingen van het bestuurscollege en wordt hij betrokken bij de collegeonderhandelingen.¹⁰ De gezaghebber wordt op voordracht van de Minister van BZK bij Koninklijk Besluit benoemd voor een periode van zes jaar. De Rijksvertegenwoordiger doet hiertoe een voordracht van ten minste twee personen aan de minister. Bij deze voordracht betreft de Rijksvertegenwoordiger de aanbevelingen van een vertrouwenscommissie, die is benoemd door de eilandsraad. De gezaghebber kan te allen tijde worden ontslagen.¹¹ Anders dan voor de burgemeester geldt de vertrouwensregel niet voor de gezaghebber: aan de eilandsraad is niet – zoals aan de gemeenteraad¹² – de bevoegdheid toegekend om bij verstoorde verhoudingen tussen de gezaghebber en de raad een aanbeveling tot ontslag aan de Minister van BZK te zenden.

De gezaghebber heeft veel en uiteenlopende bevoegdheden die onder andere in de WolBES zijn neergelegd.¹³ Voor zover hij deze vervult als orgaan van het openbaar lichaam is hij aan de eilandsraad verantwoording verschuldigd. De gezaghebber is daarnaast ook orgaan van het land Nederland: hij heeft enkele bevoegdheden in het kader van hoger bestuurlijk toezicht. Zo is hij bijvoorbeeld belast met het voordragen voor vernietiging van besluiten van het eilandsbestuur.¹⁴

De gezaghebber neemt binnen het eilandsbestuur aldus een bijzondere positie in. Hij wordt geacht boven de partijen te staan en het algemeen belang te dienen, terwijl hij tegelijkertijd als lid van het bestuurscollege ook een politieke taak en verantwoordelijkheid heeft. Verder is hij niet alleen eilandsorgaan, maar houdt hij als orgaan van het land Nederland tevens toezicht op het handelen van het eiland – waarvoor hij zelf medeverantwoordelijk is.¹⁵

d. *Eilandgriffier, eilandsecretaris, gezamenlijke rekenkamer*

Als gevolg van de invoering van het gematigd dualistische stelsel worden de eilandsraad en het bestuurscollege gescheiden ondersteund. De eilandgriffier

⁹ Artikel 168 van de WolBES.

¹⁰ Artikelen 22, eerste lid en 37, tweede lid van de WolBES.

¹¹ Artikel 73, eerste lid van de WolBES.

¹² Artikel 61b, tweede lid van de Gemeentewet.

¹³ Bijvoorbeeld het bijeenroepen van de eilandsraad en het bepalen van het tijdstip van de vergaderingen, het bevorderen van de eenheid van het beleid van het bestuurscollege, het opleggen van geheimhouding, het ondertekenen van stukken, het vertegenwoordigen van het eiland in en buiten rechte.

¹⁴ Artikel 223 van de WolBES.

¹⁵ A.B. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, par. 438.

draagt zorg voor de ondersteuning van de eilandsraad; de eilandsecretaris vervult die taak voor het bestuurscollege.¹⁶

De WolBES voorziet verder in de instelling van een gezamenlijke rekenkamer door de drie eilandsraden.¹⁷ Elk van de drie eilandsraden benoemt één lid – dat niet tevens lid is van de eilandsraad – voor de duur van zes jaar. De gezamenlijke rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door de eilandsbesturen gevoerde bestuur.¹⁸ De rekenkamer kan een onderzoek instellen op verzoek van één of meer eilandsraden en heeft daartoe verschillende bevoegdheden, zoals het onderzoeken van documenten die bij de eilandsbesturen berusten en het vorderen van inlichtingen van de eilandsbesturen.

Hoewel door alle drie de eilandsraden een eilandsraadverordening tot instelling van de rekenkamer is aangenomen, zijn de vereiste leden nog niet door alle drie de eilanden benoemd. De gezamenlijke rekenkamer is dus nog niet operationeel.

2.3 *Rijksvertegenwoordiger*

Omdat de eilanden geen onderdeel zijn van een provincie maar rechtstreeks onder het Rijk vallen, is door de wetgever de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen ingesteld. De positie van de Rijksvertegenwoordiger is enigszins vergelijkbaar met die van de Commissaris van de Koning. De Rijksvertegenwoordiger wordt bij Koninklijk Besluit op voordracht van de Minister van BZK benoemd voor een periode van zes jaar.¹⁹ Over de voordracht tot benoeming of herbenoeming wordt bij de bestuurscolleges van de openbare lichamen 'het gevoelen' ingewonnen. Ook het ontslag van de Rijksvertegenwoordiger geschiedt bij Koninklijk Besluit op voordracht van de Minister van BZK.

De taken en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger zijn grotendeels in de WolBES neergelegd. Zij zijn enerzijds gericht op het houden van toezicht. Dat toezicht is zowel preventief (het verlenen van goedkeuring aan personeelsbesluiten en bepaalde eilandsverordeningen; het verlenen van bepaalde ontheffingen²⁰) als repressief (in-de-plaats-treding bij taakverwaarlozing, het voorleggen van besluiten van de eilandsbesturen die naar zijn mening voor vernietiging in aanmerking komen aan de Minister van BZK²¹) van aard. Verder heeft de Rijksvertegenwoordiger taken en bevoegdheden die zijn gericht op wat in de wet wordt aangeduid als 'het bevorderen van de samenwerking tussen de in de openbare lichamen werkzame

¹⁶ Afdeling IX van de WolBES.

¹⁷ Artikel 95 van de WolBES.

¹⁸ Artikel 183, eerste lid van de WolBES.

¹⁹ Artikel 188 van de WolBES.

²⁰ Artikel 204, eerste lid, onder b en d van de WolBES; artikelen 16, tweede lid en 85, tweede lid van de WolBES. De ontheffingen in de aangehaalde artikelen zien op het verbod voor leden van de eilandsraad om bijvoorbeeld als advocaat werkzaam te zijn in geschillen ten behoeve van het openbaar lichaam of zijn wederpartij en op het vereiste dat de gezaghebber op het desbetreffende eiland woont.

²¹ Artikelen 231 en 204, eerste lid, onder h van de WolBES.

rijksambtenaren onderling en met de eilandsbesturen'. Het gaat hier vooral om coördinerende taken.²²

2.4 *Rijksdienst Caribisch Nederland*

De Rijksdienst Caribisch Nederland (hierna: RCN) is in 2008 in het kader van de staatkundige veranderingen opgericht²³ en heeft zijn hoofdkantoor op Bonaire. Op Sint Eustatius en Saba zijn eveneens vestigingen aanwezig. De RCN is een ondersteunende dienst die zowel rijkstaken als eilandelijke taken uitvoert. Alle departementale eenheden en uitvoeringsorganisaties zijn erin samengevoegd.

De Minister van BZK is formeel werkgever van alle rijksambtenaren op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hij heeft aan de directeur RCN het mandaat verleend om dit werkgeverschap namens de minister uit te oefenen voor alle rijksambtenaren in Caribisch Nederland, met uitzondering van de politie- en brandweerambtenaren en de Officieren van Justitie werkzaam bij het Openbaar Ministerie. Deze vallen onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid.

2.5 *College financieel toezicht*

In de FinBES staat dat er een College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Cft) is, dat bestaat uit een voorzitter en twee andere leden.²⁴ Zij worden op grond van deskundigheid op de voordracht van de Minister van BZK benoemd. De beide leden hebben zitting namens Bonaire, Sint Eustatius en Saba en namens Nederland.

De belangrijkste taak van het Cft is het houden van toezicht op de begrotingsactiviteiten van de verschillende eilandsbesturen. Het Cft adviseert over de ontwerpbegrotingen van de eilanden, waarbij het ook aanbevelingen tot aanpassing kan doen.²⁵ Ook over wijzigingen van de begroting moet het Cft in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen. Verder kan het Cft als het dat nodig acht een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Daarover kunnen aanwijzingen worden gegeven aan en afspraken gemaakt worden met de bestuurscolleges.²⁶

3. De openbare lichamen

Met de staatkundige vernieuwingen van 10 oktober 2010 hebben de drie openbare lichamen in Caribisch Nederland een gelijke wettelijke positie gekregen. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba sterk van elkaar verschillen: 'de BES' bestaat in wezen niet. Zo is Bonaire één van de Benedenwindse eilanden, terwijl Sint Eustatius en Saba beide behoren tot de Bovenwindse eilanden. De afstand tussen beide delen van het Caribisch gebied is

²² Artikel 204 van de WolBES.

²³ De RCN heette toen nog Regionaal Service Center.

²⁴ Artikel 2 van de FinBES.

²⁵ Artikel 4, eerste lid, onder a van de FinBES.

²⁶ Artikel 34, derde lid van de FinBES.

ongeveer 800 km. Bonaire, Sint Eustatius en Saba verschillen verder ook van elkaar uit een oogpunt van fysisch-geografische kenmerken en van historische ontwikkeling en opbouw en samenstelling van de bevolking.

Dit werkt door in de sociaal-culturele kenmerken van ieder van deze eilanden en de (mogelijkheden van de) lokale economie.²⁷ Daarnaast bestaan aanmerkelijke verschillen tussen de drie eilanden in politieke en bestuurlijke zin.²⁸ Dit alles brengt met zich dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk in een andere fase verkeren als het gaat om de wijze waarop zij gestalte hebben gegeven aan de veranderingen die de staatkundige vernieuwingen van 10 oktober 2010 met zich hebben gebracht. Hierna zal kort worden ingegaan op de politiek-bestuurlijke stand van zaken op elk van de eilanden.

3.1 *Bonaire*

Bonaire heeft ongeveer 19.000 inwoners. Het eiland ligt op bijna 50 kilometer van Curaçao, 80 kilometer ten noorden van Venezuela en 138 kilometer ten oosten van Aruba en heeft een oppervlakte van ongeveer 294 km². De meeste mensen wonen in Kralendijk en spreken Papiaments. Tussen 2010 en 2017 hebben op Bonaire negen bestuurswisselingen plaatsgevonden, waarvan zeven niet-verkiezingsgerelateerde.²⁹ Dit heeft gezorgd voor instabiliteit en onduidelijkheid over het te voeren beleid.³⁰ Tegen deze achtergrond is op 14 november 2018 een Bestuursakkoord gesloten tussen het Rijk en het openbaar lichaam Bonaire, waarin onder meer afspraken zijn gemaakt over de versterking van (de uitvoeringskracht) van het bestuur van het openbaar lichaam en over verschillende, prioritaire thema's die beide partijen van belang achten.³¹ Het Bestuursakkoord beslaat een periode van vier jaar en is dus ook na de Eilandsraadsverkiezingen van maart 2019 van kracht gebleven. Op dit moment is men begonnen met de uitvoering van het Bestuursakkoord.³²

3.2 *Sint Eustatius*

Het eilandgebied Sint Eustatius is ongeveer 21 km² groot en er wonen circa 3.200 mensen. De hoofdplaats is Oranjestad; Engels is de meest gesproken taal. Ook op Sint Eustatius is de politieke instabiliteit de afgelopen jaren groot geweest: tussen 2010 en 2017 vonden elf bestuurswisselingen plaats, waarvan negen tussentijdse.³³ In juni 2017 stelde de Minister van BZK een Commissie van Wijzen in, die werd gevraagd te rapporteren over de bestuurskracht van Sint Eustatius en de wijze waarop die op een vereist niveau zou kunnen worden gebracht.³⁴ De commissie concludeerde dat sprake was van grove taakverwaarlozing door het

²⁷ Zie ook het advies van 20 december 2012, nr. W04.12.0239/I, inzake de derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen.

²⁸ Zie hierover onder andere Wouter Veenendaal, 'Iedereen kent iedereen: de invloed van kleinschaligheid en informele politiek op bestuur in Caribisch Nederland', *Beleid en Maatschappij* 2017, nr. 44, p. 259-281.

²⁹ A.w. p. 269.

³⁰ College financieel toezicht, *Jaarverslag 2017*, 4 oktober 2018.

³¹ *Bestuursakkoord Bonaire 2018-2022*, 14 november 2018.

³² Kamerstukken II 2018/19, 35000-IV, nr. 35.

³³ A.w. p. 269.

³⁴ Kamerstukken II 2016/17, 31568, nr. 187.

Stataanse bestuur en adviseerde bestuurlijk ingrijpen op grond van artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet.³⁶ De commissie constateerde verder dat er ook aan de kant van de departementen sprake is van problemen in de aansturing en communicatie met Sint Eustatius, die opgelost moeten worden om herhaling van deze situatie te voorkomen.

Op 6 februari 2018 werd door de beide Kamers der Staten-Generaal het wetsvoorstel Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius aangenomen.³⁶ De wet ontbindt de eilandsraad, ontheft de eilandgedeputeerden van hun functies en ontslaat de waarnemend gezaghebber. In plaats van deze organen is een regeringscommissaris aangesteld die zal voorzien in het bestuur van het openbare lichaam tot het moment waarop Sint Eustatius bestuurlijk in staat is om zijn taken zelf weer naar behoren te vullen.

3.3 Saba

Het eilandgebied Saba is het kleinste eiland van Caribisch Nederland. Saba ligt 30 km ten zuidwesten van Sint Maarten en de oppervlakte is 13 km². Saba heeft ongeveer 1.990 inwoners, waarvan de meerderheid in de hoofdplaats The Bottom woont. De meeste mensen op Saba spreken Engels. Op Saba heeft in de periode van 2010 tot 2017 één tussentijdse wisseling van het bestuur plaatsgevonden.³⁷ Na de afgelopen verkiezingen is er geen oppositie: alle zetels zijn in handen van dezelfde partij. Dit heeft geleid tot een stabiel bestuur dat de gelegenheid heeft om voorgenomen plannen uit te voeren. Het eiland lijkt zeer wel in staat om zowel op politiek-bestuurlijk als financieel terrein de taken en bevoegdheden van het openbaar lichaam op een correcte wijze uit te voeren. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de jaarrekening van Saba al sinds enige jaren steeds is goedgekeurd door een accountant. Ook lijkt het eilandsbestuur van Saba goed in te kunnen schatten wanneer het zelf een taak naar behoren kan uitvoeren en wanneer het in overleg moet treden met de departementen of met anderen om assistentie te krijgen. De bestuurders van Saba zijn in deze contacten met de departementen effectief gebleken.

4. Eerdere rapportages en aanbevelingen in verband met de nieuwe staatsrechtelijke structuur

4.1 *Evaluatie door de commissie-Spies*

In het kader van de vormgeving van de nieuwe staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, is vastgelegd dat de uitwerking van deze structuur vijf jaar ná de transitie zou worden geëvalueerd.³⁸ Hiertoe is de commissie-Spies ingesteld, die op 12 oktober 2015 haar rapport presenteerde.³⁹

³⁶ 'Nabijheid of distantie, een wereld van verschil', Commissie van Wijzen, februari 2018.

³⁶ Stb. 2018/26.

³⁷ A.w. p. 269.

³⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30800-IV, nr. 5.

³⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33750-IV, nr. 45; 'Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland', commissie-Spies, oktober 2015.

Uit dat rapport komt onder andere naar voren dat de positieve gevolgen van de wijziging van de staatkundige structuur op de eilanden zijn overschaduwed door een steeds verder toenemende teleurstelling, met name ten aanzien van het welvaartsniveau. Anders dan verwacht waren er vijf jaar ná 10 oktober 2010 sterke aanwijzingen dat de invoering van Europees-Nederlandse wetgeving op de eilanden niet de beoogde positieve invloed had op de economische ontwikkeling. Volgens de commissie-Spies heeft dit te maken met de relatieve vaagheid van de gemaakte afspraken, die door Europees en Caribisch Nederland verschillend zijn geïnterpreteerd. Dat heeft zich bijvoorbeeld voorgedaan bij de afspraak dat de voorzieningen in Caribisch Nederland zouden komen te liggen op 'een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau' en ten aanzien van (het nakomen van) de afspraken over het rijksonderhoud van gebouwen en infrastructuur, maar óók bij afspraken omtrent de staatkundige constellatie, waarbij onduidelijk is welke criteria worden aangelegd voor differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland in de toepasselijkheid van wetgeving.

De commissie-Spies constateert voorts dat vijf jaar na de staatkundige vernieuwingen zowel in Europees als in Caribisch Nederland gevoelens van ontevredenheid bestaan. Deze gevoelens zijn deels terug te voeren op het gegeven dat de keuze om de eilanden onderdeel van Nederland te maken, impliceert dat er (Europees)-Nederlandse wetten en regels van toepassing zijn. Waar de eilanden vóór de transitie binnen het federale systeem van de Nederlandse Antillen het bestuur en de uitvoering met een grote mate van autonomie konden vormgeven, is dat nu anders. Daarnaast heeft de wijze waarop Europees Nederland aan de nieuwe verhouding invulling geeft geleid tot een versnipperde aanpak die voor de eilanden – in verband met hun beperkte personele capaciteit – moeilijk te hanteren is. De Minister van BZK noch de Rijksvertegenwoordiger blijken in staat om deze gang van zaken te doorbreken.

De gevoelens van ontevredenheid hebben daarnaast betrekking op het functioneren van de eilandsbesturen. Deze worden in het rapport als kwetsbaar aangemerkt; niet alleen vanwege de reeds genoemde beperkte capaciteit (zodat het lastig is om de kwaliteit van het bestuur en de ambtelijke organisatie te waarborgen), maar ook omdat de slechte economische omstandigheden op de eilanden en politici die de bevolking een betere toekomst beloven, een voedingsbodem vormen voor cliëntelisme en normvervaging. De commissie-Spies merkt op dat nog veel ruimte voor verbetering bestaat in de vorm van opleiding en ondersteuning van Caribisch-Nederlandse ambtenaren en eilandsbestuurders en – raadsleden.

De commissie-Spies stelt dat de situatie vijf jaar ná de staatkundige hervorming op punten problematisch kan worden genoemd. Hoewel de commissie – overeenkomstig de haar verstrekte opdracht – geen concrete aanbevelingen heeft gedaan, stelt zij wel dat een gezamenlijk gedragen analyse en aanpak van de problemen noodzakelijk is.

4.2 *Aanbevelingen over met de voorlichtingsvragen samenhangende onderwerpen*

Over de onderwerpen die in de aan de Afdeling voorgelegde vragen aan de orde worden gesteld, zijn voorts beschouwingen gewijd in verschillende rapporten die mede met het oog op de evaluatie van de staatkundige verhoudingen door de commissie-Spies tot stand zijn gekomen. In deze rapporten zijn wél aanbevelingen gedaan.

a. *Aanbevelingen over vormgeving van coördinatie, samenwerking en de bestuurlijke schakel (vragen 1 en 2)*

Op het gebrek aan geïntegreerde afstemming vanuit Den Haag is ook gewezen in de rapporten over de rijkscoördinatie van Caribisch Nederland die in 2013 en 2014 in opdracht van het ministerie van BZK zijn opgesteld.⁴⁰ Tevens staat daarin dat ministeries en diensten verschillend omgaan met het Caribisch dossier en steeds opnieuw veel inzet vragen van de eilandsbesturen, die daaraan door hun beperkte capaciteit niet steeds kunnen voldoen. Voorts is het voor de eilandsbesturen niet of nauwelijks mogelijk om aan de slag te gaan met alle (Europees)-Nederlandse regelgeving die op de openbare lichamen van kracht wordt.

Omdat de eilandsbesturen verder slechts marginaal bij de coördinatie van het rijksbestuur worden betrokken, is voor hen vaak onduidelijk welke eisen de rijksoverheid stelt. Door het ontbreken van prioritering voelt het lokaal bestuur zich voorts vaak overvallen. De rapporten vermelden tevens dat het als een groot gemis wordt ervaren dat de rijksoverheid nauwelijks op integraal niveau met de eilandsbesturen spreekt, dat zij niet worden gehoord over de effectiviteit van beleid en dat uitvoering niet aan de visies van deze besturen wordt getoetst.

De positie van de Rijksvertegenwoordiger – de bestuurlijke schakel tussen Europees en Caribisch Nederland – wordt in de aangehaalde rapporten problematisch genoemd. Geconstateerd wordt dat de coördinerende taken van de Rijksvertegenwoordiger in de WolBES niet helder zijn geformuleerd, waardoor niet duidelijk is wat zijn rol op dat vlak precies behelst. Ook wordt erop gewezen dat de taakomschrijving van onder meer de medewerkers van de Rijksvertegenwoordiger en de medewerkers van RCN niet duidelijk is: zij houden zich (ook) bezig met beleidsvorming, terwijl dat hun rol niet zou moeten zijn.

Deze onduidelijkheid zou bijdragen aan de inefficiëntie in het rijksbestuur en het wantrouwen van verschillende schakels in de rijkscoördinatie. De conclusies in het rapport van DSP-groep wijzen in dezelfde richting.⁴¹ Daarin is tevens vermeld dat de werkwijze van Haagse ministeries, Europees-Nederlandse en lokale ambtenaren en de Rijksvertegenwoordiger – onder meer als het gaat om hun betrokkenheid bij de (uitvoering van) beleid en om hun onderlinge contacten – niet eenduidig is.

⁴⁰ Doorlichting naar het functioneren van de coördinatie van het Rijksbestuur in Caribisch Nederland', Ministerie van BZK, 18 november 2013; 'Rijkscoördinatie Caribisch Nederland', Commissie "Kleine evaluatie Caribisch Nederland", 12 maart 2014.

⁴¹ 'Vijf jaar Caribisch Nederland - Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur', DSP-groep (Obéron Nauta), 23 september 2015.

Concrete aanbevelingen die in dit verband in de genoemde rapporten zijn gedaan, zijn onder andere:

- Versterk de coördinerende rol van de Minister van BZK en zorg ervoor dat de 'bestuurlijke drukte' – in de vorm van veel verschillende overleggen zonder duidelijk doel – vermindert.
- Zorg voor 'rolvastheid' van de zijde van het Rijk, onder meer door nauwkeurige taakomschrijvingen en een strikte scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht.
- Spreek met en luister naar de eilandsbesturen, en wees bewust van de beperkte uitvoeringscapaciteit. Adviseer en coach de eilandsbesturen naar eigen oplossingen en houd rekening met de beperkte mogelijkheden van de eilandsbesturen.
- Specificiteer de coördinerende taken van de Rijksvertegenwoordiger in een ambtsinstructie.

b. *Aanbevelingen over versterking van het lokale bestuur (vraag 3)*

Het functioneren van het lokaal bestuur is in verschillende rapporten eveneens tegen het licht gehouden. Zo is in het rapport van de DSP-groep een aantal factoren opgesomd die voor de werking en de kwaliteit van het lokale bestuur – waarover de commissie-Spies in de evaluatie haar zorgen had geuit – relevant zijn.⁴² Genoemd wordt in de eerste plaats de kleinschaligheid van de eilanden, waardoor de mogelijkheid om bestuurlijk talent te werven wordt bemoeilijkt. Hierdoor verkrijgen personen ambtelijke posities waarvoor zij – gezien hun opleiding en ervaring – onvoldoende zijn gekwalificeerd. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit en kwantiteit van de output van het openbaar bestuur, met name bij de invulling van gespecialiseerde functies.

Voorts leidt de kleinschaligheid tot bevoegdhedenconcentratie: het aantal taken dat is belegd bij het bestuur is even groot als in Europees Nederland, maar het aantal personen dat daaraan invulling geeft is veel kleiner. Verder wordt de sociaaleconomische situatie op de eilanden in het rapport van de DSP-groep genoemd als een factor die tot aantasting van goed bestuur kan leiden. In Caribisch Nederland is – in elk geval naar Europees-Nederlandse maatstaven – het welvaarts- en opleidingsniveau relatief laag, hetgeen kan leiden tot grotere kwetsbaarheid voor cliëntelisme en normvervaging, waarvan ook de commissie-Spies melding maakt.

Tegelijkertijd wordt er in het rapport van de Commissie 'Kleine evaluatie Caribisch Nederland' op gewezen dat in Europees Nederland niet bij voorbaat moet worden uitgegaan van veronderstellingen met betrekking tot bestuurskracht of cliëntelisme op de eilanden. De bestuurscultuur in Caribisch Nederland is anders dan in

⁴² 'Vijf jaar Caribisch Nederland - Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur', DSP-groep (Obéron Nauta), 23 september 2015, p. 22-23.

Europees Nederland en voorkomen moet worden dat misvattingen over het bestuurlijke optreden aldaar de samenwerking schaden.⁴³

Concrete aanbevelingen die in dit verband in de genoemde rapporten zijn gedaan, zijn onder andere:

- Organiseer technische bijstand, scholingsprogramma's of stages in Europees Nederland voor eilandsbestuurders en hun ambtelijke ondersteuning. Hierdoor kan de bestuurskracht worden vergroot.
- Versterk de mogelijkheden van eilandsoverheden. Naarmate de eilandsbesturen sterker worden, zullen ze beter in staat zijn hun rol als partner van het Rijk te vervullen en meer taken op zich kunnen nemen. Het Rijk moet zich in de ondersteuning van de eilandsoverheden richten op de wens van de eilandsbesturen zelf.

c. Aanbevelingen over differentiatie (vraag 4)

In het rapport van de commissie-Spies is vermeld dat differentiatie in wetgeving tussen de eilanden onderling niet vaak voorkomt. Vaker wordt gedifferentieerd tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland, maar de argumenten voor differentiatie zijn divers.⁴⁴ In het rapport van de Commissie 'Kleine evaluatie Caribisch Nederland' wordt gesteld dat vaak onvoldoende rekening wordt gehouden met het feit dat beleid dat op het ene eiland logisch en werkbaar is, dat niet hoeft te zijn op het andere eiland. In dat verband wordt aanbevolen ervoor zorg te dragen dat er voldoende aandacht is voor de specifieke omstandigheden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waarbij zo nodig in het beleid en de regelgeving per eiland wordt gedifferentieerd.⁴⁵

d. Aanbevelingen over samenwerking tussen de openbare lichamen en de autonome landen (vraag 5)

De commissie-Spies vermeldt in haar rapport dat de samenwerking tussen de openbare lichamen en de landen van het Koninkrijk niet van de grond komt.⁴⁶ Door de staatkundige hervormingen lijkt de afstand tussen de landen en de openbare lichamen te zijn vergroot, terwijl het in de aanloop naar die hervormingen uitdrukkelijk de bedoeling was om de samenwerking nader vorm te geven.⁴⁷

In het rapport van de Commissie 'Kleine evaluatie Caribisch Nederland' wordt dit eveneens opgemerkt. De commissie ziet een rol voor de Rijksvertegenwoordiger weggelegd in het initiëren en verbeteren van de samenwerking. Zij wijst erop dat

⁴³ 'Rijkscoördinatie Caribisch Nederland', Commissie "Kleine evaluatie Caribisch Nederland", 12 maart 2014, p. 9.

⁴⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33750-IV, nr. 45; 'Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland', commissie-Spies, oktober 2015, p. 33.

⁴⁵ 'Rijkscoördinatie Caribisch Nederland', Commissie "Kleine evaluatie Caribisch Nederland", 12 maart 2014, p. 7, 14. In het rapport wordt aanbevolen op termijn tevens te bezien of per eiland verschillende gradaties van toezicht mogelijk zijn, zodat het ene eilandsbestuur niet 'gestraft' wordt voor bestuurlijk onvermogen van een ander eilandsbestuur.

⁴⁶ 'Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland', commissie-Spies, oktober 2015, p. 44.

⁴⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30300-IV, nrs. 18 en 21.

intensivering van de relatie tussen Caribisch Nederland en de autonome landen van het Koninkrijk hiervoor noodzakelijk is, en dat het nader vormgeven van de samenwerking een nauw samenspel vergt tussen de eilandsbesturen en de vertegenwoordiging van Nederland in de autonome landen. Goede werkafspraken hieromtrent zijn noodzakelijk.⁴⁸

5. Aanknopingspunten voor de beantwoording van de voorlichtingsvragen

5.1 *Kabinetsreactie op de evaluatie van de commissie-Spies*

Op 12 mei 2016 heeft de Minister van BZK op de bevindingen van de commissie-Spies gereageerd.⁴⁹ In deze reactie is langs vier lijnen – institutionele bestendigheid, sociaaleconomische ontwikkeling, collectieve voorzieningen en (lokaal) openbaar bestuur – verkend hoe aan de verbondenheid van Europees en Caribisch Nederland verder invulling zou kunnen worden gegeven. De voornemens en maatregelen die in dat verband in de kabinetsreactie staan vermeld, worden hierna kort aangestipt.

Ten aanzien van de institutionele bestendigheid staat in de kabinetsreactie in de eerste plaats dat naar aanleiding van de evaluatie géén institutionele wijzigingen worden voorgesteld. Verder vermeldt zij onder meer dat – bij het geleidelijk vervangen van Nederlands-Antilliaanse wetgeving door (Europees)-Nederlandse wetgeving – zorgvuldig zal worden geanalyseerd op welke punten de wetgeving op de eilanden zal moeten afwijken van de in Europees Nederland geldende wetgeving. De eilanden onderscheiden zich immers wezenlijk van het Europese deel van Nederland. Voorts is aangegeven dat bij de invoering van wetgeving rekening zal worden gehouden met de mate waarin de eilanden in staat zijn nieuwe en reeds ingevoerde wetgeving te implementeren.

In de kabinetsreactie staan verder diverse maatregelen genoemd die zijn bedoeld om de sociaaleconomische ontwikkeling een impuls te geven, de armoedeproblematiek te verlichten en de economische draagkracht te verbeteren. Deze maatregelen zien deels op het stimuleren van de economische groei, in welk verband onder meer de hoge transportkosten tussen Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten worden gezien. Daarnaast wordt als maatregel het vaststellen van een sociaal minimum genoemd. Dit zal worden afgeleid van het wettelijk minimumloon en de onderstand zal er – volgens een nader te bepalen tijdspad – naartoe groeien. Andere maatregelen hebben onder meer betrekking op het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt en het verbeteren van de werking van de woningmarkt.

Met betrekking tot de collectieve voorzieningen wordt gewezen op het onderhoud van de fysieke infrastructuur als een belangrijk punt van zorg. Het kabinet stelt dat zal worden gezorgd voor additionele middelen voor investeringen in infrastructuur. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu zal de eilanden voorts ondersteunen bij

⁴⁸ 'Rijkscoördinatie Caribisch Nederland', Commissie "Kleine evaluatie Caribisch Nederland", 12 maart 2014, p. 12.

⁴⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34300-IV, nr. 59.

het onderhouden van de aangelegde infrastructuur om nieuwe achterstanden te voorkomen. Ook zullen gezamenlijk uitvoeringsprogramma's worden vastgesteld op thema's zoals afval en bedrijven.

In het kader van de lijn over goed (lokaal) openbaar bestuur wordt benadrukt dat de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn gebaat bij een goed functionerend openbaar bestuur en bijpassende dienstverlening. Om de bestuurskracht op de eilanden te vergroten zal het ministerie van BZK – in samenwerking met andere ministeries en organisaties – capaciteit ter beschikking stellen ter ondersteuning van de ambtelijke organisatie op de eilanden. Daarmee wordt beoogd invulling te geven aan de gewenste ondersteuning in het verbeteren van de eilandsbesturen in termen van organisatie, capaciteit en professionaliteit.

Over het bestuur aan Europees-Nederlandse zijde staat vermeld dat de ingeslagen weg om de aanpak te stroomlijnen zal worden vervolgd. Op basis van de gedane aanbevelingen is een interdepartementale CN-tafel ingesteld waaraan de regie in de beleidsvorming is toebedeeld.⁵⁰ De CN-tafel wordt voorgezeten door de Secretaris-Generaal van het ministerie van BZK en bewaakt de samenwerking tussen Europees en Caribisch Nederland en tussen de Haagse ministeries onderling.

5.2 *Analyse van de stand van zaken*

Naar aanleiding van de evaluatie van de staatsrechtelijke structuur die op 10 oktober 2010 haar beslag heeft gekregen, zijn over diverse onderwerpen die in het verzoek om voorlichting aan de orde worden gesteld reeds aanbevelingen gedaan. Ook in de kabinetsreactie zijn sommige van deze onderwerpen geadresseerd en worden voornemens en maatregelen aangekondigd om geconstateerde problemen het hoofd te bieden. Daarnaast zijn maatregelen aangekondigd ten aanzien van kwesties waarop het voorlichtingsverzoek niet direct betrekking heeft, zoals de sociale en andere voorzieningen op de openbare lichamen.

Een beknopte analyse – tegen de achtergrond van het voorlichtingsverzoek – van de aanbevelingen in eerdere rapportages in verband met de evaluatie door de commissie-Spies en de kabinetsreactie daarop – leidt tot de hierna opgesomde bevindingen over de huidige stand van zaken. De Afdeling hanteert deze bevindingen als aanknopingspunten voor de beantwoording van de voorlichtingsvragen.

a. *Differentiatiemogelijkheden worden niet structureel gezien*

Er bestaan grote verschillen tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderling én tussen Caribisch en Europees Nederland. Deze verschillen manifesteren zich op zowel politiek-bestuurlijk als cultureel gebied. Hoewel de regering zich van deze (onderlinge) verschillen wel bewust is, worden hieraan vooralsnog te weinig

⁵⁰ Aanbevelingen in het rapport 'Rijkscoördinatie Caribisch Nederland', Commissie "Kleine evaluatie Caribisch Nederland", 12 maart 2014.

gevolgen verbonden. Europees-Nederlandse regelgeving komt in de meeste gevallen óók voor Caribisch Nederland te gelden, hoewel het de vraag is of dat steeds noodzakelijk is. Ook tússeen de eilanden wordt door Europees Nederland weinig onderscheid gemaakt: zij worden aangeduid als 'de BES', hetgeen een mate van eenheid suggereert die feitelijk niet bestaat.

b. *Sociale en andere voorzieningen zijn in Caribisch Nederland nog niet op orde*

Duidelijk is voorts dat over het niveau van sociale en andere voorzieningen bij Caribisch en Europees Nederland andere opvattingen bestaan. In de aanloop naar 10 oktober 2010 is tussen bestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba reeds afgesproken dat normen zouden worden opgesteld voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op verschillende terreinen.⁵¹ Zeven jaar later – ten tijde van de evaluatie door de commissie-Spies – waren dergelijke normen nog niet op alle terreinen vastgesteld, maar was wel de toezegging gedaan dat het vaststellen voor een ijkpunt voor de bestaanszekerheid op de eilanden verder zou worden doordacht.⁵²

In de zomer van 2018 – nog eens drie jaar later – is een rapport van RegioPlan verschenen.⁵³ Dit heeft ertoe geleid dat er onlangs door het kabinet ijkpunten voor een sociaal minimum zijn vastgesteld.⁵⁴ Het gaat daarbij om het verhogen van bepaalde uitkeringen en het nemen van maatregelen om de kosten van het levensonderhoud te verlagen. Voorts is in 2015 onderzoek gedaan naar het voorzieningenniveau op de eilanden en de eventuele gevolgen daarvan voor het BES-fonds.⁵⁵ In dat verband is tevens het achterstallig onderhoud in het fysiek en sociaal domein op de eilanden geïnventariseerd. Vast staat dat de geconstateerde achterstanden thans nog niet zijn weggewerkt.

c. *De bijzondere status van de openbare lichamen wordt onvoldoende erkend*
 Hoewel Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen een andere positie in het staatsrechtelijke bestel hebben dan gemeenten, is voor de vormgeving van die positie aansluiting gezocht bij bepalingen in onder meer de Gemeentewet. Gebleken is echter dat het model van gemeenten – in het bijzonder vanwege de afstand tussen Europees en Caribisch Nederland en de kleinschaligheid van de eilanden – niet zonder meer werkt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat de eilanden op dezelfde wijze als Nederlandse gemeenten in staat zijn om rijksbeleid en regelgeving te implementeren, is een misvatting; de eilanden dienen in zoverre dan ook niet met Nederlandse gemeenten te worden vergeleken, maar op zichzelf te worden gezien. Het is van belang dat dit wordt onderkend en dat de Haagse departementen hun handelen hierop – meer dan nu gebeurt – afstemmen.

⁵¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31200-IV, nr. 32.

⁵² 'Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland', commissie-Spies, oktober 2015, p. 59.

⁵³ 'Onderzoek naar één ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland', RegioPlan, 28 juni 2018. Bijlagen bij Kamerstukken II 2017/18, 34775-IV, nr. 45.

⁵⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35000-IV, nr. 61.

⁵⁵ 'Onderzoek onderhoud BES-fonds 2015', IdeeVersa in opdracht van het ministerie van BZK, 28 februari 2015.

d. *De bestuurskracht op de eilanden is nog onvoldoende versterkt*

Hiervoor werd al gewezen op de kleinschaligheid van de eilanden. Dit brengt met zich dat het aantrekken van gekwalificeerde bestuurders en ambtenaren problematisch is. Waar (kleine) gemeenten in Nederland hun bestuurders en ambtenaren werven in heel Europees-Nederland, is dit voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet mogelijk. De geïsoleerde ligging van de eilanden maakt het voorts evenmin goed mogelijk om instrumenten zoals die in Europees Nederland – onder meer door de Wet gemeenschappelijke regelingen – worden geboden, te benutten. Hoewel hiervoor zowel in Europees als Caribisch Nederland aandacht bestaat, komt het de Afdeling voor dat de versterking van de eilandsbesturen en het ambtelijk apparaat op de openbare lichamen vooralsnog te weinig systematisch wordt aangepakt.

e. *In de afstemming van het handelen van de verschillende departementen is vooruitgang geboekt*

In verschillende in paragraaf 4 aangehaalde rapportages is melding gemaakt van het gebrek aan integrale afstemming van de handelwijze van de verschillende departementen in hun relatie met Caribisch Nederland. In zijn reactie op het rapport van de commissie-Spies heeft het kabinet gesteld dat aan die afstemming is gewerkt, onder andere door de regie hieromtrent te beleggen bij de CN-tafel – inmiddels de stuurgroep-CN – die plaatsvindt op hoogambtelijk niveau en waar departementsoverstijgende onderwerpen worden besproken.⁵⁶ Daarnaast is het Bewindslidenoverleg Caribisch Nederland ingesteld, dat aanvullend is op de maandelijkse Rijksministerraad.⁵⁷ De stuurgroep-CN fungeert als voorportaal voor het Bewindslidenoverleg. Een integrale aanpak ten aanzien van Caribisch Nederland wordt op deze wijze bevorderd.

5.3 *Conclusie: gewenste verbeteringen niet alle bereikt*

De Afdeling constateert dat – voor zover met de uitvoering van de aangekondigde maatregelen in de reactie op het rapport van de commissie-Spies reeds een aanvang is gemaakt – de gewenste verbeteringen nog niet alle in voldoende mate van de grond zijn gekomen. De Afdeling constateert in het verlengde hiervan dat de vele goede analyses, aanbevelingen en aangekondigde maatregelen die zowel het rapport van de commissie-Spies, de kabinetsreactie daarop als de overige genoemde rapporten bevatten, van de regering niet steeds de aandacht hebben gekregen die zij verdienen. Zij wijst erop dat een aantal van deze aanbevelingen – waar nodig aangepast aan de huidige stand van zaken – in deze voorlichting terugkomt. De voorgaande analyse biedt als gezegd aanknopingspunten voor de beantwoording van de gestelde vragen.

⁵⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34300-IV, nr. 59, p. 8.

⁵⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35000-IV, nr. 12, p. 2.

6. Uitgangspunt bij de beantwoording van de voorlichtingsvragen; lijn van het betoog

6.1 *Uitgangspunt: geen wijzigingen in de staatsrechtelijke structuur*

Bij de beantwoording van de vragen is de Afdeling uitgegaan van de bestaande staatkundige structuur die is neergelegd in het Statuut, de Grondwet, de WoIBES en de FinBES. Hoewel sommige van haar aanbevelingen tot wetwijzigingen nopen, acht zij het niet noodzakelijk en ook niet raadzaam om in de hoofdlijnen van die structuur thans wijzigingen aan te brengen. Dit betekent dat geen aanbevelingen worden gedaan die zien op de keuze voor de figuur van openbaar lichaam en de daaruit voortvloeiende verhouding tussen de eilanden en Nederland of tussen de eilanden en de andere landen van het Koninkrijk.

De Afdeling heeft hiervoor, in paragraaf 5, al gewezen op de beschikbaarheid van eerdere aanbevelingen die kunnen leiden tot verbetering van de bestaande structuren. In dit licht bezien – en ook met het oog op de aanbevelingen in deze voorlichting die hierop voortborduren – acht de Afdeling aanpassingen van de hoofdlijnen van de neergelegde staatkundige structuur voornamelijk evenmin noodzakelijk. Voor het bereiken van de doelstellingen die in de voorlichtingsvragen besloten liggen moet de oplossing nu eerst worden gezocht in het daadwerkelijk uitvoeren van de relevante aanbevelingen. Daartoe is zowel van de kant van Europees als van de kant van Caribisch Nederland onverdeelde inzet en resultaatgerichtheid vereist.

6.2 *Lijn van het betoog*

In de gestelde voorlichtingsvragen ligt de wens tot verbetering van de samenwerking tussen Europees en Caribisch Nederland besloten, alsmede de vergroting van de slagvaardigheid van het lokale bestuur, waardoor idealiter tevens aan continuïteit en resultaat wordt bijgedragen. Voors blijkt uit de formulering van de vragen dat zowel de doel- en rechtmatigheid van de taakuitoefening als de dienstverlening aan en voorzieningen voor burgers moeten worden verbeterd. De Afdeling heeft waardering voor deze overkoepelende doelstellingen die men met de optimalisering van de verhouding tussen Europees en Caribisch Nederland wenst te bereiken. Zij geven blijk van betrokkenheid bij de openbare lichamen en hun inwoners.

In het licht van het voorgaande zijn de vragen die haar in het voorlichtingsverzoek zijn gesteld, door de Afdeling langs de volgende lijn beantwoord.

a. *De eilanden centraal*

Voorop staat dat de eilanden centraal dienen te staan bij het bereiken van de genoemde doelstellingen. De Afdeling wijst er in dit verband op dat zowel in de Provinciewet als in de Gemeentewet het decentralisatiebeginsel is opgenomen.⁵⁸ Dit beginsel houdt in dat voor rijksbeleid slechts plaats is als een onderwerp niet

⁵⁸ Artikel 115, tweede lid van de Provinciewet; artikel 117, tweede lid van de Gemeentewet. Zie ook artikel 2 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

doeltreffend kan worden behartigd door een bestuur dat dichter bij de burgers staat. Besturen die dicht bij de burgers staan, kunnen beter inschatten welk beleid het beste is om die burgers zo goed mogelijk te bedienen.

Toegepast op de verhouding tussen Europees en Caribisch Nederland brengt dit beginsel met zich dat de verantwoordelijkheid voor het formuleren, coördineren en uitvoeren van beleid alsmede voor de financiële kant hiervan, uiteindelijk beter bij de eilanden dan bij het Rijk kan worden belegd. Om ervoor te zorgen dat de eilandsbesturen deze verantwoordelijkheid kunnen waarmaken, is het in ieder geval noodzakelijk:

- dat de openbare lichamen niet gezamenlijk, maar elk op zichzelf worden beschouwd,
- dat hiertoe voldoende financiële middelen voorhanden zijn,
- dat zij voldoende bestuurskracht hebben, en
- dat zij beschikken over een deskundig ambtenarenapparaat.

De Afdeling is zich er dus van bewust dat bepaalde condities moeten zijn vervuld om ervoor te zorgen dat de eilanden deze verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Naast de hiervoor genoemde aspecten is het voorts essentieel dat de achterstanden in het fysieke en sociale domein worden weggewerkt. Wanneer de openbare lichamen niet meer te kampen hebben met gebreken in deze domeinen, zullen zij in een betere positie verkeren om beleid te formuleren, coördineren en uit te voeren en om realisatie van de aanbevelingen voor de toekomst mogelijk te maken.

Gelet op het voorgaande heeft deze voorlichting betrekking op twee situaties: die op de korte en middellange en die op de langere termijn. Voordat op de langere termijn het hiervoor beschreven *eindperspectief* in zicht is, waarin de verantwoordelijkheid voor het formuleren, coördineren en uitvoeren van beleid en de daarmee samenhangende financiën zoveel mogelijk bij de eilanden zelf wordt belegd, moet eerst een *transitiefase* worden doorlopen. In deze fase moeten de inspanningen van zowel het Rijk als de openbare lichamen zijn gericht op het bereiken van het eindperspectief. Dat betekent dat onder meer de bestuurskracht op de eilanden moet worden vergroot en dat de genoemde achterstanden moeten worden weggewerkt. De openbare lichamen en de verschillende departementen dienen hiertoe nauw samen te werken aan de hand van meerjarige uitvoeringsagenda's, waarin de eilanden zelf hun meerjarige visie en voornemens tot uitdrukking moeten brengen.

b. *Aanbevelingen*

Deze voorlichting bevat aanbevelingen voor zowel de transitiefase (deel B) als het eindperspectief (deel C).

Het is noodzakelijk dat de openbare lichamen – zowel in de transitiefase als in het eindperspectief – elk op zichzelf worden beschouwd. Daarom begint de Afdeling met aanbevelingen over differentiatie. Vervolgens worden enkele mogelijke coördinatiemogelijkheden geschetst en doet de Afdeling aanbevelingen die onder

meer betrekking hebben op de versterking van de posities van de gezaghebber en de eilandsecretaris en op de verdere versterking en professionalisering van het lokaal bestuur en het ambtenarenapparaat.

Omdat de Afdeling zowel in de transitiefase als in het eindperspectief een centrale rol voor de eilanden ziet, zal de verhouding tussen het eilandsbestuur (inclusief de gezaghebber) en de Minister van BZK evolueren tot een toezichtsrelatie, waarin de minister een rol vervult die overeenkomt met die van de Commissaris van de Koning. In die verhouding wordt de functie van Rijksvertegenwoordiger overbodig. Eén en ander zal in de aanbevelingen eveneens aan de orde komen.

c. *Randvoorwaarden*

De Afdeling hecht eraan op te merken dat de door haar geformuleerde aanbevelingen als een totaalpakket van maatregelen moet worden gezien. De aanbevelingen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en dienen ook als zodanig te worden beschouwd.

De Afdeling benadrukt verder dat het Rijk de openbare lichamen het noodzakelijke vertrouwen dient te geven maar ook moet erkennen dat de lat voor de kleinschalige eilanden – en relatief jonge bestuurlijke entiteiten – hoog ligt, zodat zij waar nodig zoveel mogelijk moeten worden gefaciliteerd.

B AANBEVELINGEN VOOR DE TRANSITIEFASE

I. Differentiatie

Differentiatie in wetgeving met betrekking tot de openbare lichamen kan op verschillende manieren worden toegepast. Ten eerste kan worden gedifferentieerd tussen wetgeving die in het Europese deel van Nederland van toepassing is en wetgeving die voor de openbare lichamen geldt. Ten tweede kan worden gedifferentieerd tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderling als het gaat om toepasselijke wetgeving. Voorts kan worden gedifferentieerd in de mate van bestuurlijke bemoeienis en toezicht. Hierna wordt op de verschillende differentiatiemogelijkheden dieper ingegaan.

I.1 *Achtergrond: wettelijk kader*

Op alle genoemde vormen van differentiatie is hetzelfde (grond)wettelijke kader van toepassing. Het gelijkheidsbeginsel in artikel 1 Grondwet staat hierbij centraal: gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Daarbij wordt de veronderstelling gehanteerd dat het niet uitmaakt of men zich in het Europese of het Caribische deel van Nederland bevindt. Om meer duidelijkheid te creëren over de gronden die aanleiding kunnen geven voor het niettemin treffen van specifieke regels of maatregelen voor de eilanden, is in het tweede lid van artikel 1 van het Statuut een specifieke differentiatiebepaling opgenomen. Deze luidde:
 "Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken elk deel uit van het staatsbestel van Nederland. Voor deze eilanden kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op de economische en sociale

omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.”

Deze bepaling is vervallen toen in de Grondwet artikel 132a is opgenomen, dat ziet op de positie van de openbare lichamen. De differentiatiebepaling in het vierde lid van dat artikel is minder uitgebreid dan de eerdere bepaling in het Statuut, aangezien hierin geen specifieke factoren worden genoemd. Het artikellid luidt: “Voor deze openbare lichamen kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.”

Waar artikel 132a van de Grondwet met name lijkt te zien op de differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland, is in artikel 137 WolBES nadrukkelijk vastgelegd dat er ook sprake kan zijn van differentiatie tussen de openbare lichamen. Dit artikel luidt: “Bij of krachtens de wet kan zo nodig onderscheid worden gemaakt tussen de openbare lichamen.”

Naar aanleiding van dit artikel is in de parlementaire behandeling de vraag gerezen of er niet ook Nederlandse gemeenten zijn die zich – net als de openbare lichamen – van de overige gemeenten onderscheiden door hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang. In de nota naar aanleiding van het verslag over de WolBES⁵⁹ is toegelicht dat deze overeenkomsten tussen de openbare lichamen en sommige Nederlandse gemeenten slechts betrekkelijk zijn: de bedoelde gemeenten zijn onderdeel van Nederland sinds het ontstaan van het Koninkrijk in de negentiende eeuw en maken binnen Nederland deel uit van een provincie.

De Caribisch-Nederlandse eilanden onderscheiden zich daarnaast van de Europees-Nederlandse, zo staat in de nota, vanwege onder meer de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, de geografische omstandigheden en het klimaat, waardoor er eerder aanleiding zal zijn om voor deze eilanden specifieke maatregelen te treffen. Dergelijke maatregelen zullen vaak ook niet gebaseerd zijn op slechts één factor, maar op een combinatie daarvan: de factoren kunnen elkaar onderling versterken. De gevolgen van de kleinschaligheid van de eilanden worden bijvoorbeeld versterkt doordat de eilanden tevens ver van het Europese deel van Nederland zijn gelegen, hetgeen niet geldt voor de Nederlandse eilandgemeenten.⁶⁰

De noodzaak tot differentiatie moet steeds worden aangetoond, hetgeen zal moeten geschieden in de toelichting bij de bijzondere wet of andersoortige regeling.⁶¹ Daarbij geldt dat differentiatie niet mag leiden tot verminderde grondrechtelijke waarborgen of tot willekeur.

⁵⁹ Kamerstukken II 2009/10, 31954, nr. 7.

⁶⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32216, nr. 6.

⁶¹ Kamerstukken II 2008/09, 31954, nr. 3.

1.2 *Differentiatie in materiële wetgeving*

a. *Differentiatie tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland*

Differentiatie in materiële wetgeving tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland wordt al regelmatig toegepast. Met de staatkundige hervorming is in eerste instantie bezien welke Nederlandse wetgeving direct van toepassing zou moeten zijn op de openbare lichamen en in welke gevallen de oude 'Antilliaanse' wetgeving voorlopig van toepassing zou blijven. Daarna is de eerste jaren het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid gehanteerd, waarbij zo min mogelijk wijzigingen zijn doorgevoerd. Vanaf 2015 geldt als uitgangspunt dat wijzigingen die worden doorgevoerd voor Europees Nederland óók van toepassing zijn in Caribisch Nederland, tenzij er een reden is om hiervan af te wijken.

Hoewel deze vorm van differentiatie regelmatig wordt toegepast merkt de Afdeling op dat een duidelijk kader ontbreekt op grond waarvan wordt besloten om de wetgeving die voor Europees Nederland van kracht wordt, wel of niet óók van kracht te laten worden in Caribisch Nederland. Hierbij lijken de diverse departementen ook eigen afwegingsgronden te hanteren. Dit doet afbreuk aan de systematiek van de wetgeving op de BES-eilanden. Bovendien is vaak onvoldoende oog voor de vraag of wetgeving die wél van toepassing wordt verklaard, voor de eilanden ook uitvoerbaar is.

b. *Differentiatie tussen de openbare lichamen*

Differentiatie in materiële wetgeving tussen de Caribisch-Nederlandse eilanden is nog nauwelijks toegepast, hoewel hiervoor wel aanleiding is, gelet op de eerder genoemde verschillen tussen de eilanden. Een voorbeeld waarbij wel is gedifferentieerd, is de Wet Primair Onderwijs BES. Daarin wordt met betrekking tot de inhoud van het onderwijsprogramma een verschil gemaakt tussen Bonaire enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds. Saba en Sint Eustatius hebben meermaals aangegeven van mening te zijn dat vaker moet worden gedifferentieerd, mede gelet op de verschillen in schaal en problematiek met Bonaire. Eerder is door de regering onderkend dat de neiging om te spreken over 'de BES-eilanden' alsof dit een eenheid is, miskent dat er grote verschillen bestaan tussen de eilanden onderling, zowel in ligging als in omvang.⁶² Dit pleit voor meer differentiatie in materiële wetgeving tussen de eilanden.

De Afdeling beveelt daarom aan dat op de verschillende departementen steeds wordt bezien of differentiatie gewenst is in materiële wetgeving op de eilanden ten opzichte van Europees Nederland en op de eilanden onderling. Dit dient te geschieden aan de hand van heldere en zoveel mogelijk gelijklopende criteria. Daarbij moet de vraag of de betreffende wetgeving op de openbare lichamen uitvoerbaar is, uitdrukkelijk worden betrokken. Het ligt voor de hand dat materiële coördinatie plaatsvindt met de Minister van BZK.⁶³

⁶² Kamerstukken II 2013/14, 33750-IV, nr. 35.

⁶³ Bijvoorbeeld door op het Ministerraadformulier op te nemen dat indien het wetgeving betreft die (ook) van toepassing is op één of meer van de openbare lichamen, aangegeven moet worden of overeenstemming met BZK is bereikt.

1.3 Differentiatie in toezicht

Bestuurlijke differentiatie doet recht aan de eigenheid van de eilanden en aan de omstandigheid dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk in een andere fase verkeren als het gaat om de implementatie van de staatkundige vernieuwingen sinds 10 oktober 2010. Van het toekennen van een sterkere eigen positie aan de eilanden wanneer zij de regels en afspraken die voortvloeien uit de WolBES en de FinBES adequaat uitvoeren, kan een positieve stimulans uitgaan.

Bestuurlijke differentiatie kan worden vormgegeven door het opnemen van verschillende modellen van toezicht en sturing vanuit Europees Nederland in de WolBES en de FinBES. Daarbij kan worden geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur voor een periode van drie jaar per eiland een model van toepassing wordt verklaard, met de mogelijkheid om met wederzijdse instemming al eerder van het ene model over te gaan naar het andere. Drie mogelijke regimes zijn:

- 1) Het 'lichte' model, waarbij een groot deel van het preventieve toezicht op bestuursbeslissingen niet vanuit Europees Nederland wordt uitgeoefend, maar door het eilandsbestuur zelf wordt verricht (bijvoorbeeld daar waar het gaat om de benoeming van ambtenaren). Daarbij wordt het financieel toezicht beperkt tot een jaarlijkse toetsing van begroting en jaarrekening.
- 2) Het 'zwaardere' model, waarbij in beginsel het huidige, in de WolBES en FinBES vastgelegde model met de daarin opgenomen vormen van preventief toezicht wordt gevolgd, zowel waar het gaat om de goedkeuring van bepaalde bestuursbeslissingen als om het financieel toezicht. De Afdeling stelt – waar het de uitvoering van de WolBES betreft – aanpassingen in de bevoegdheidsverdeling voor. Deze komen aan de orde in aanbevelingen IV, VI en VII.
- 3) Het 'zwaarste' model, dat in feite overeenkomt met de vormgeving van het regime dat nu van toepassing is op Sint Eustatius, waarbij een groot deel van de bestuursbevoegdheden in handen liggen van een door Nederland aangestelde regeringscommissaris. De Afdeling merkt in dit verband op dat ontbinding van de eilandsraad en het uitschrijven van verkiezingen – in het licht van artikel 134 Grondwet en artikel 3, eerste Protocol bij het EVRM – altijd bij wet dient te geschieden.

De Afdeling adviseert te voorzien in een gedifferentieerde toezichtsmodellen. In het licht van de hiernavolgende aanbevelingen zou voor wat betreft de taken en bevoegdheden in de WolBES het 'lichte model' de standaard moeten zijn. Ten aanzien van hetgeen in de FinBES is geregeld, zou het 'zwaardere model' de maatstaf moeten vormen. In aanbeveling VII wordt hier nader op ingegaan.

II. Coördinatie

De Minister van BZK is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de openbare lichamen raakt.⁶⁴ Om de Minister van BZK die coördinerende functie te laten vervullen, kan worden gekozen voor verschillende modaliteiten. Hierna worden er vier kort weergegeven. Bij de eerste hierna geschetste modaliteit is sprake van het beleggen van zowel de beleids- als de budgettaire verantwoordelijkheid voor alles wat met Caribisch Nederland te maken heeft bij één bewindspersoon.

Uit de vraagstelling blijkt dat de wens bestaat om de individuele ministeriële verantwoordelijkheid voor de beleidsterreinen van de andere departementen ook richting Caribisch Nederland zoveel mogelijk in stand te laten. Daarom schetst de Afdeling vervolgens twee modaliteiten die zien op coördinatie via financiële structuren, waarbij de bestaande verantwoordelijkheden in stand blijven. Ten slotte wordt een vorm van coördinatie geschetst waarbij zoveel mogelijk bij de reeds bestaande overlegstructuren wordt aangesloten.

- 1) De meest verstrekkende coördinatiemodaliteit is het instellen van een afzonderlijke minister voor aangelegenheden die Caribisch Nederland betreffen. Voor de hand ligt dat deze minister een programmaminister zal zijn – vanwege het specifieke en departementsoverstijgende karakter van het beleidsterrein – die ressorteert onder het ministerie van BZK en het beheer voert over een CN-programmabegroting.

Omdat een dergelijke minister over verschillende bevoegdheden zal moeten beschikken om een coördinerende rol te vervullen in de Haagse omgang met Caribisch Nederland, brengt deze modaliteit mee dat hij zowel beleids- als budgettechnisch (mede)verantwoordelijk zal zijn voor het reilen en zeilen in Caribisch Nederland. De huidige structuur van de ministeriële verantwoordelijkheid kan bij instelling van een minister voor Caribisch Nederland dus niet ongewijzigd blijven. Uit de formulering van de voorlichtingsvragen volgt dat dat wel de insteek van de staatssecretaris is.

- 2) Een veel minder verstrekkende modaliteit kan worden gevonden in het inzichtelijk maken van het geld dat voor Caribisch Nederland beschikbaar is op een extracomptabel overzicht dat bij de begroting van het ministerie van BZK wordt gevoegd. Op die wijze wordt duidelijk welke bedragen door de verschillende ministeries worden besteed aan aangelegenheden die Caribisch Nederland betreffen. Daarmee kan meer transparantie ten aanzien van de reikwijdte en de omvang van het budget voor Caribisch Nederland worden bereikt.

De ministeries waarvan de budgetten op de extracomptabele staat afkomstig zijn, dragen hiervoor volledige beleids- en budgettaire verantwoordelijkheid. In

⁶⁴ Op grond van artikel 211, eerste lid, eerste volzin, van de WoiBES.

zoverre wordt aan de in de voorlichtingsvraag gestelde randvoorwaarde voldaan: de individuele, ministeriële verantwoordelijkheid van de vakministers blijft volledig intact. Een nadeel is echter dat de versterking van de coördinerende rol van de minister van BZK slechts kan worden gevonden in het vergroten van de budgettaire transparantie. Het is de vraag of daarmee de mogelijkheden om afstemming in het rijksbeleid ten aanzien van Caribisch Nederland te bewerkstelligen, voldoende worden versterkt.

- 3) Een middenweg tussen beide hiervoor beschreven modaliteiten kan volgens de Afdeling eveneens worden bewerkstelligd. Dat wil zeggen een modaliteit waarbij enerzijds de beleids- en budgettaire verantwoordelijkheid van de individuele ministers gehandhaafd blijft en anderzijds aan de Minister van BZK daadwerkelijk een coördinatie-instrument wordt verschaft. Hiertoe zou het BES-fonds – waarin thans de vrije uitkeringen zijn opgenomen die Caribisch Nederland vanuit het Rijk ontvangt en die ten goede komen aan de algemene middelen van de eilanden – gedeeltelijk moeten worden omgevormd tot een investeringsfonds. In dit fonds worden vervolgens, rechtstreeks vanuit de algemene middelen van het Rijk, bedragen bijeengebracht ten behoeve van investeringen op de openbare lichamen.

De verantwoordelijkheid voor die investeringen – en dus voor de beleidsmatige besteding van het geld – blijft daarmee bij de ministers die het aangaat. De bestaande ministeriële verantwoordelijkheid wordt daarmee niet aangetast. Tegelijkertijd kan de Minister van BZK, die de begroting van het BES-fonds beheert, een sterkere coördinerende rol vervullen omdat de toekenning van middelen uit het fonds aan de departementale begrotingen door hem geschiedt. Hij kan die toekenning faseren zodat bepaalde, samenhangende investeringen kunnen worden geclusterd. In zoverre vervult hij in dit model een soort 'slagboom-functie'.

- 4) Naast coördinatie door middel van het instellen van een minister van Caribisch Nederland of via financiële structuren, is het mogelijk voort te borduren op de wijze waarop de coördinerende rol van de Minister van BZK thans is vormgegeven. De stuurgroep Caribisch Nederland (voorheen de CN-tafel), het interdepartementaal afstemmingsoverleg en het Bewindsliedenoverleg Caribisch Nederland vervullen hierin een centrale rol. Deze bestaande overlegstructuren kunnen worden behouden, terwijl daarnaast de ambtelijke ondersteuning op het CN-dossier wordt geïntensiveerd. Versterking van de materiële coördinatie door de Minister van BZK kan geschieden door middel van concrete werkafspraken die in de ministerraad worden gemaakt.

Naar het oordeel van de Afdeling dient de coördinerende rol van de Minister van BZK in de transitiefase aan de hand van de derde modaliteit te worden vormgegeven. Wanneer en indien de achterstanden zijn weggewerkt en de openbare lichamen ook overigens in staat zijn om beleid zoveel mogelijk zelf te formuleren, coördineren, uit te voeren en de verantwoordelijkheid voor de

financiering te dragen, ligt organisatie op basis van de vierde modaliteit voor de hand. In aanbevelingen III en X wordt hier nader op ingegaan.

III. Uitvoeringsagenda per eiland in de transitiefase

In de transitiefase moet de nadruk liggen op het in gezamenlijkheid wegwerken van de gesignaleerde achterstanden en het geven van invulling aan de hierboven genoemde, ruimere differentiatie tussen de openbare lichamen. Om dit op een efficiënte manier te bewerkstelligen dient per eiland een uitvoeringsagenda te worden opgesteld. Zowel bij het opstellen als het uitvoeren van de uitvoeringsagenda's moet de Minister van BZK een coördinerende rol vervullen.

III.1 *Uitvoeringsagenda*

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de afstemming tussen 'Den Haag' en de eilandsbesturen niet steeds optimaal plaatsvindt: de eilandsbesturen worden niet consequent bij (de uitvoering van) het rijksbeleid betrokken en prioritering ontbreekt dikwijls.⁶⁵ Vooral in de transitiefase – waarin de openbare lichamen in staat moeten worden gebracht om grotendeels zelf verantwoordelijk te worden voor beleid en financiële middelen – vraagt dit om extra instrumenten. Daarom beveelt de Afdeling aan dat per eiland een uitvoeringsagenda wordt opgesteld.

In deze uitvoeringsagenda dienen de eilanden zelf hun meerjarige visie en voornemens tot uitdrukking te brengen. Zij moeten derhalve worden opgesteld door het eilandsbestuur, in samenspraak met de verschillende departementen.⁶⁶ De Minister van BZK vervult in dit proces een coördinerende rol. In de uitvoeringsagenda worden afspraken neergelegd over de te bereiken doelstellingen die zowel de afzonderlijke eilanden als het Rijk van belang vinden met het oog op het eindperspectief. Om ervoor te zorgen dat de uitvoeringsagenda ook daadwerkelijk worden uitgevoerd, is het van belang dat hierin tevens wordt opgenomen hoe aan de gezamenlijk geformuleerde doelstellingen uitvoering wordt gegeven, wie verantwoordelijk is voor welke aspecten van die uitvoering en binnen welke termijn welke stappen moeten worden gezet.

Om het opstellen en uitvoeren van de uitvoeringsagenda te laten slagen, zal in materiële wetgeving meer moeten worden gedifferentieerd tussen de eilanden. De uitvoeringsdoelstellingen zullen immers per eiland verschillen. Dat betekent dat per eiland een aparte, op het eiland toegesneden fasering van de invoering van regels noodzakelijk zal zijn. De WolBES biedt hiervoor, zoals geschetst, een toereikende wettelijke grondslag. De Afdeling beveelt daarom aan om bij de totstandkoming van de uitvoeringsagenda ook een overzicht op te nemen van aan te passen

⁶⁵ Zie tevens paragraaf 4.

⁶⁶ Vgl. ook de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Spies, Kamerstukken II 2015/16, 34300-IV, nr. 59 en de in het verband opgestelde meerjarenprogramma dat als bijlage is gevoegd bij Kamerstukken II 2014/15, 34000-IV, nr. 44. Dit meerjarenprogramma diende als "kapstok voor initiatieven", waarbij de nadruk werd gelegd op zaken die voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gemeenschappelijk gelden. De aanbevolen uitvoeringsagenda dienen nadrukkelijk per eiland te worden opgesteld en alle in deze paragraaf genoemde elementen te bevatten.

regelgevingscomplexen per eiland. Hierbij kan tevens een gecoördineerde planning worden opgenomen, zodat voor een bestuurscollege eerder duidelijk is op welk moment het inspraak moet leveren over een wetsvoorstel.

Om ervoor te zorgen dat de eilanden daadwerkelijk in staat zijn om de afspraken in de uitvoeringsagenda uit te voeren, is het van belang dat zij voldoende middelen tot hun beschikking hebben, zowel financieel als personeel. Ook hieraan dient in de uitvoeringsagenda aandacht te worden besteed.

III.2 *Coördinatie via BES-fonds*

De uitvoeringsagenda's dienen ook een financiële paragraaf te bevatten. Om ervoor te zorgen dat de activiteiten van de verschillende departementen in het kader van de uitvoering van de eilandplannen niet incidenteel, maar structureel worden gefinancierd én om ervoor te zorgen dat de Minister van BZK op een degelijke wijze invulling kan geven aan zijn coördinerende rol, verdient het overweging deze financiering als volgt te organiseren.

In artikel 88 van de FinBES is het BES-fonds geregeld. Dit fonds is een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016. In het BES-fonds zijn thans de vrije uitkeringen opgenomen die Caribisch Nederland vanuit het Rijk ontvangt en die ten goede komen aan de algemene middelen van de eilanden. In het kader van de uitvoering van de agenda moet het BES-fonds worden omgevormd tot een fonds waarin – naast de vrije uitkeringen – middelen worden bijeengebracht ten behoeve van investeringen van de afzonderlijke departementen die voor die uitvoering nodig zijn en die anders in de vorm van bijzondere uitkeringen aan de openbare lichamen zouden zijn toegekend.

Wanneer door de eilandsbesturen en de departementen overeenstemming is bereikt over de inhoud van de uitvoeringsagenda's en de daarvoor benodigde middelen, worden deze vanuit de Haagse algemene middelen rechtstreeks in het fonds gestort. Ten behoeve van de financiering van de investeringen die in de uitvoeringsagenda's zijn afgesproken, kunnen vervolgens ten laste van het fonds bijdragen worden toegekend aan andere departementale begrotingen.⁶⁷ Deze financiële fasering wordt eveneens in de uitvoeringsagenda opgenomen. Hierbij kan tevens worden bezien in hoeverre bundeling van verschillende bijzondere uitkeringen per departement mogelijk is. Op die manier worden onnodige administratieve lasten voor zowel het departement als de eilandsbesturen voorkomen.

De toekenning van middelen uit het fonds aan de departementale begrotingen geschiedt door de Minister van BZK, die de begroting van het BES-fonds beheert. Dit geeft de Minister van BZK de mogelijkheid om niet alleen een coördinerende rol te vervullen bij de totstandkoming van de uitvoeringsagenda, maar tevens bij de (fasering in de) uitvoering daarvan. Daarbij wordt idealiter de planning in de

⁶⁷ Naar analogie van bijvoorbeeld artikel 3, Wet Fonds economische structuurversterking. Zie ook het Deltafonds in artikel 7.22a tot en met artikel 7.22d Waterwet.

uitvoeringsagenda gevolgd. Bij wijzigingen daarvan moeten zowel de eilandsbesturen als de bewindspersonen van de verschillende departementen worden betrokken.

De verantwoordelijkheid voor de relevante aspecten van de uitvoering van de agenda en voor de beleidsmatige besteding van het geld, blijft op deze wijze bij de ministers die het aangaat. De bestaande ministeriële verantwoordelijkheid wordt – conform de wens van de staatssecretaris zoals blijkt uit de voorlichtingsvraag – niet aangetast. Een ander voordeel van financiering van de uitvoeringsagenda via het BES-fonds in plaats van via de hiervoor, onder II besproken programmabegroting of extracomptabele staat, is dat bedragen gemakkelijk over de jaargrens kunnen worden geschoven. Dat betekent dat gelden die voor bepaalde, in de uitvoeringsagenda aangeduide investeringen zijn bedoeld, gedurende langere tijd in het fonds kunnen worden gereserveerd.

Ten einde onder meer de achterstanden in het fysieke en sociale domein in gezamenlijkheid en zo gericht mogelijk weg te werken, beveelt de Afdeling derhalve aan om per eiland een uitvoeringsagenda op te stellen. De financiering van de daarin opgenomen afspraken verloopt via het BES-fonds. Dit fonds dient hiertoe gedeeltelijk tot investeringsfonds te worden omgevormd. De toekenning van de middelen uit het fonds door de Minister van BZK versterkt zijn coördinerende rol.

IV. Versterking posities gezaghebber en eilandsecretaris

Om de eilandsbesturen beter toe te rusten voor de uitvoering van de taken die aan de openbare lichamen zijn opgedragen, adviseert de Afdeling om zowel de positie van de gezaghebber als die van de eilandsecretaris te versterken.

IV.1 *Gezaghebber*

De Afdeling beveelt in dit verband aan de bevoegdheid tot het goedkeuren van eilandsverordeningen – die thans bij de Rijksvertegenwoordiger is belegd – aan de gezaghebber toe te kennen.⁶⁸ De bevoegdheid om eilandsbesluiten die naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komen aan de Minister van BZK voor te leggen, blijft bij hem berusten.⁶⁹ Aan de gezaghebber moet voorts de (uitsluitende) bevoegdheid tot het benoemen, bevorderen, schorsen en ontslaan van ambtenaren worden toegekend. Deze bevoegdheid is thans bij het bestuurscollege als geheel belegd.⁷⁰ Voorts dient aan de gezaghebber de taak te worden toegekend om toe te zien op goed en zorgvuldig bestuur, inclusief een verantwoord begrotingsbeleid. Hiertoe overlegt hij zonodig met de Minister van BZK. Dit zorgt voor meer stabiliteit en onafhankelijkheid in de organisatie.

Versterking van de positie van de gezaghebber noopt tevens tot aanpassing in de wijze van zijn benoeming. In dat verband beveelt de Afdeling aan de gezaghebber

⁶⁸ Artikelen 35, vierde lid; 105, tweede lid en 123, tweede lid van de WoIBES.

⁶⁹ Artikel 223 van de WoIBES.

⁷⁰ Artikel 168, eerste lid, onder d, van de WoIBES. Met uitzondering van de griffie.

– zoals ook thans het geval is – bij Koninklijk Besluit te benoemen voor een periode van zes jaar. Over de eisen die aan de te benoemen gezaghebber worden gesteld, overlegt de Minister van BZK met de eilandsraad. Het ligt voor de hand dat de te benoemen gezaghebber affiniteit heeft met het openbaar lichaam waar hij wordt aangesteld, alsmede beschikt over aanzienlijke bestuurlijke ervaring. De selectie van de kandidaten geschiedt vervolgens door de Minister van BZK, die hieromtrent het gevoelen van de zowel de eilandsraad als het bestuurscollege peilt.

IV.2 Wijziging benoeming eilandsecretaris

De positie van de eilandsecretaris – die de rol van rechterhand van de gezaghebber vervult – dient eveneens te worden versterkt. Dit is in het bijzonder van belang in de transitiefase, waarbij de eilandsecretaris een belangrijke continuerende rol zal kunnen spelen bij de uitvoeringsagenda's (zie aanbeveling III). Daartoe adviseert de Afdeling om te bezien of het wenselijk is om in ieder geval in die fase de benoeming van de eilandsecretaris bij Koninklijk Besluit te laten geschieden. Voor de procedure en de benoemingstermijn kan worden aangesloten bij de benoeming van de gezaghebber.

V. Verdere versterking en professionalisering lokaal bestuur en ambtelijk apparaat

In paragraaf 3 is de politiek-bestuurlijke situatie op de Caribisch-Nederlandse eilanden aan de orde gekomen. Deze is de afgelopen jaren op Bonaire en Sint Eustatius te weinig stabiel gebleken. Voor het opstellen van een meerjarige visie in een uitvoeringsagenda (in de transitiefase) en het doeltreffend kunnen formuleren, coördineren en uitvoeren van beleid (in het eindperspectief) is een zekere mate van stabiliteit – en daarmee samenhangend een sterk lokaal bestuur en ambtelijk apparaat – echter onontbeerlijk. Versterking van de bestuurskracht van de openbare lichamen en verdere professionalisering van de lokale ambtenaren is derhalve van groot belang. Deze versterking kan ook bijdragen aan vergroting van de politieke stabiliteit.

In paragraaf 4 is reeds beschreven dat uit onderzoek blijkt dat twee aspecten met name een rol spelen bij het versterken van de lokale bestuurskracht:⁷¹

1. de kleinschaligheid van de eilanden en de daarmee samenhangende kwetsbaarheid van de kwaliteit van het overheidspersoneel;
2. de sociaaleconomische situatie op de eilanden.

De Afdeling wijst erop dat het van belang is aan beide aspecten aandacht te besteden om de bestuurskracht van de eilandsbesturen daadwerkelijk te vergroten. In paragraaf 4 is tevens vermeld dat niet steeds helder is welke rol de medewerkers van RCN vervullen dan wel hebben te vervullen. Ter versterking van het lokaal bestuur en het ambtelijk apparaat acht de Afdeling het van belang dat hierover duidelijkheid bestaat.

⁷¹ 'Vijf jaar Caribisch Nederland - Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur', DSP-groep (Obéron Nauta), 23 september 2015, p. 22-23.

V.1 *Versterking bestuurskracht*

In verband met het versterken en professionaliseren van het bestuur en het ambtelijk apparaat op de openbare lichamen zijn de afgelopen jaren reeds verschillende, waardevolle aanbevelingen gedaan. Zo is onder meer gewezen op de mogelijkheid om uitwisselingsprogramma's te organiseren tussen medewerkers van de eilandsbesturen en Haagse departementen;⁷² om technische bijstand, scholingsprogramma's en stages in samenwerking met Europees Nederland in het leven te roepen⁷³ en om op sommige eilanden een opleidings- en trainingscentrum op te zetten. Daarbij zouden het ministerie van OCW en de VNG een leidende rol kunnen vervullen.⁷⁴

De Afdeling constateert dat initiatieven die (mede) zijn gericht op het vergroten van de kwaliteit van het bestuur en het ambtelijk apparaat inmiddels ook daadwerkelijk van de grond komen, zoals het Talent Ontwikkel Programma Bonaire.⁷⁵ Ook in het Bestuursakkoord Bonaire is expliciet aandacht besteed aan de versterking van (de uitvoeringskracht van) het bestuur.

De Afdeling heeft waardering voor de initiatieven die ter versterking van het lokaal bestuur en het ambtelijke apparaat reeds worden ontplooid. In hoeverre deze initiatieven leiden tot een structurele verbetering van de bestuurskracht en de kwaliteit van het ambtelijk apparaat is echter onduidelijk. Aan die structurele verbetering is wel dringend behoefte.

De Afdeling beveelt daarom met nadruk aan te voorzien in een opleidingsprogramma voor leden van de bestuurscolleges en de eilandsraden, alsmede voor lokale ambtenaren. Dit opleidingsprogramma moet een structureel karakter hebben, zodat bestendige resultaten kunnen worden geboekt en ook op de lange termijn de kwaliteit van lokale bestuurders en ambtenaren is gewaarborgd. Bij de vormgeving van dit programma zou het ministerie van BZK het voortouw moeten nemen.

Gelet op de hiervoor reeds benadrukte verschillen tussen de eilanden, is maatwerk aangewezen: in onderling overleg moet worden gezien wat Bonaire, Sint Eustatius en Saba nodig hebben om (de uitvoeringskracht van) hun bestuur te versterken. In de uitvoeringsagenda's kan hieraan aandacht worden besteed. De Afdeling wijst erop dat voor de vormgeving van het opleidingsprogramma niet alleen samenwerking kan worden gezocht met organisaties als de VNG, maar ook met de autonome landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

V.2 *Verbetering sociaaleconomische situatie op de eilanden*

⁷² 'Doorlichting naar het functioneren van de coördinatie van het Rijksbestuur in Caribisch Nederland', Ministerie van BZK, 18 november 2013, p. 16.

⁷³ 'Rijkscoördinatie Caribisch Nederland', Commissie "Kleine evaluatie Caribisch Nederland", 12 maart 2014, p. 9.

⁷⁴ 'Nabijheid of distantie, een wereld van verschil', Commissie van Wijzen, februari 2018, p. 51-52.

⁷⁵ <https://topbonaire.com/>.

Om binnen de huidige bestuursstructuur de kwetsbaarheid voor cliëntelisme en normvervaging zoveel mogelijk tegen te gaan, is het van belang dat het Rijk stappen zet in het verbeteren van de sociaaleconomische situatie op de eilanden, in samenwerking met Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Een inhoudelijk advies hierover valt buiten het bestek van deze voorlichting. Voor het welslagen van de uitvoering van de aanbevelingen dat op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is een aanvaardbaar voorzieningenniveau een belangrijke randvoorwaarde. De Afdeling heeft in dit verband dan ook met waardering kennisgenomen van de vaststelling van ijkpunten voor het sociaal minimum op de drie eilanden.⁷⁶ Zij beveelt aan om het opstellen en uitvoeren van de in dit verband noodzakelijke maatregelen zo voortvarend mogelijk ter hand te nemen.

V.3 RCN

De aanbevelingen die over de inrichting van de RCN en de taakomschrijving van de daar werkzame ambtenaren zijn gedaan, lijken vooralsnog niet tot aanpassingen te hebben geleid. Om duidelijkheid te bieden over de positie en de functie van de RCN, beveelt de Afdeling aan dat RCN uitdrukkelijk als uitvoeringsdienst wordt aangemerkt. Dat betekent dat de RCN in beginsel slechts moet worden belast met taken die ten aanzien van de eilanden door het Rijk worden uitgevoerd, zoals het innen van belastingen en de douanetaken. Alleen daar waar het openbaar lichaam zélf aangeeft behoefte te hebben aan ondersteuning door de RCN bij taken die aan het openbaar lichaam zijn opgedragen, ligt inschakeling van de RCN bij de uitvoering van die taken voor de hand. Ook hier geldt dat in het licht van de beschreven differentiatie periodiek zal moeten worden gezien welke inzet van de RCN per eiland nodig is.

VI. Afschaffen Rijksvertegenwoordiger

Op grond van de WolBES zijn de taken en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger tweeledig: hij houdt enerzijds toezicht op de eilandsbesturen en vervult anderzijds een coördinerende rol en verbindende rol tussen de openbare lichamen en Europees Nederland. Hoewel zijn toezichthoudende taken helder in de WolBES zijn geformuleerd, volgt uit de wetstekst niet wat zijn coördinerende taken precies omvatten.⁷⁷ Ook uit de parlementaire stukken wordt dat niet geheel duidelijk. Zo staat in de toelichting bij het betreffende artikel in de WolBES dat hij "een belangrijke verantwoordelijkheid" heeft "om vanuit zijn gezag ervoor te zorgen dat er op adequate wijze, gericht op het algemeen belang, met elkaar wordt samengewerkt".⁷⁸

⁷⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35000-IV, nr. 61.

⁷⁷ Artikel 204, eerste lid, onder g, van de WolBES luidt: De Rijksvertegenwoordiger is in ieder geval belast met het bevorderen van de samenwerking tussen de in de openbare lichamen werkzame rijksambtenaren onderling en met de eilandsbesturen.

⁷⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31954, nr. 3, p. 56. Later in de parlementaire behandeling wordt de coördinerende taak van de Rijksvertegenwoordiger enigszins geconcretiseerd, maar veel duidelijker wordt het niet: "De Rijksvertegenwoordiger zal de contacten onderhouden met het lokaal bestuur van de eilanden en tevens het aanspreekpunt worden voor de Haagse departementen. De

Het ontbreken van een duidelijke taakomschrijving heeft, zo is in paragraaf 4 al vermeld, geleid tot inefficiëntie in het rijksbestuur en wantrouwen bij verschillende schakels in de rijkscoördinatie.⁷⁹ De uitoefening van de coördinerende taken door de Rijksvertegenwoordiger is door zowel 'Den Haag' als door de eilandsbesturen dan ook fors bekritiseerd. Zo zou de werkwijze van de Rijksvertegenwoordiger niet eenduidig zijn en zou hij – vanwege het feit dat hij op Bonaire is gevestigd – te weinig op de hoogte zijn van de situatie op Saba en Sint Eustatius.⁸⁰ Voorts zou hij te zeer worden gezien als functionaris die de belangen van Europees Nederland behartigt, in het bijzonder omdat hem ook toezichthoudende taken zijn opgedragen.

Over toezichthoudende taken van de Rijksvertegenwoordiger heeft de Afdeling eerder opgemerkt dat deze gedeeltelijk overlappen met de toezichthoudende taken van de gezaghebber. Daarbij is tevens de vraag naar de wenselijkheid hiervan opgeworpen.⁸¹ Beide functionarissen hebben tot taak om eilandsbesluiten die naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komen aan de minister voor te leggen. Het criterium dat zij daarbij hanteren is hetzelfde: strijd met het recht of het algemeen belang. Uit verschillende rapporten is naar voren gekomen dat deze toezichthoudende rol van de Rijksvertegenwoordiger door de bestuurders van de openbare lichamen – mede vanwege deze overlap – soms knellend en als teken van wantrouwen wordt ervaren en dat de vorm van toezicht die door hem wordt uitgeoefend, onevenredig zwaar is.⁸²

Tegen die achtergrond merkt de Afdeling op dat de functie van Rijksvertegenwoordiger buitengewoon gecompliceerd is. Niet alleen vanwege de relatieve onbepaaldheid van de te vervullen coördinerende taken, maar tevens vanwege het hybride karakter ervan. Dat de profielen van degenen die in de loop der jaren in deze functie zijn benoemd sterk van elkaar verschillen, onderstreept dat. Daar komt bij dat de functie van Rijksvertegenwoordiger niet meer nodig is in de benadering die de Afdeling voor ogen staat. Als de eilanden verantwoordelijk zijn voor het formuleren van hun meerjarige visie (in de transitiefase) dan wel de

Rijksvertegenwoordiger is daarmee de schakel tussen de openbare lichamen en Nederland en zal in die hoedanigheid het centrale aanspreekpunt worden voor «Den Haag».»; Kamerstukken II 2009/10, 31954, nr. 7, p. 35.

⁷⁹ 'Rijkscoördinatie Caribisch Nederland', Commissie "Kleine evaluatie Caribisch Nederland", 12 maart 2014, p. 11. Zie ook het advies van 20 december 2012, W04.12.0239/I, inzake de derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen.

⁸⁰ 'Doorlichting naar het functioneren van de coördinatie van het Rijksbestuur in Caribisch Nederland', Ministerie van BZK, 18 november 2013, p. 9.

⁸¹ Artikelen 222 en 223 WolBES. Zie ook het advies van 20 december 2012, W04.12.0239/I, inzake de derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen en het advies van 5 maart 2009, W04.08.0524/I, inzake het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Zie ook het advies van 5 maart 2009, W04.08.0524/I, inzake het voorstel Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba; Kamerstukken II 2008/09, 31954, nr. 4.

⁸² 'Rijkscoördinatie Caribisch Nederland', Commissie "Kleine evaluatie Caribisch Nederland", 12 maart 2014, p. 11; 'Vijf jaar Caribisch Nederland - Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur', DSP-groep (Obéron Nauta), 23 september 2015, p. 51.

inhoud, uitvoering en coördinatie van hun beleid (in het eindperspectief) en daartoe hun bestuur – in het bijzonder de posities van de gezaghebber en de eilandsecretaris – wordt versterkt, is het de Minister van BZK die in dat verband een toezichthoudende rol vervult.

De Afdeling beveelt daarom aan om de functie van Rijksvertegenwoordiger te schrappen en de toezichthoudende taken van de Rijksvertegenwoordiger te beleggen bij de gezaghebber en de Minister van BZK (aanbevelingen IV en VII).

VI.1 *Klankbord voor gezaghebber*

Het wegvallen van de Rijksvertegenwoordigersfunctie betekent dat tussen de Rijksoverheid en de openbare lichamen geen 'extra laag' meer aanwezig is. Het verdwijnen van de 'extra laag' tussen de Rijksoverheid en de besturen van de openbare lichamen brengt met zich dat de gezaghebber rechtstreeks contact onderhoudt met de Minister van BZK. De Afdeling gaat ervan uit dat dit de helderheid en de efficiëntie van de communicatie bevordert. Toch kan zij zich voorstellen dat de gezaghebber – zeker als versterking van zijn positie heeft plaatsgevonden – zo nu en dan behoefte heeft aan een klankbord.

De Afdeling beveelt daarom aan om hierin voor elk van de drie eilanden te voorzien. Feitelijk zou deze functie moeten worden bekleed door een persoon die beschikt over een ruime, bestuurlijke ervaring en die zowel van de gezaghebber als van de Minister van BZK vertrouwen geniet.

VII. Organisatie van het toezicht

De centrale rol van de eilanden bij het opstellen van de uitvoeringsagenda's (in de transitiefase) en bij het formuleren, coördineren en uitvoeren van het beleid (in het eindperspectief) rechtvaardigt – zoals hiervoor aan de orde kwam – een sterkere positie van de gezaghebber en van de eilandsecretaris. Dat brengt met zich dat de rol van de Minister van BZK, naast de hiervoor beschreven coördinerende rol in de transitiefase, primair moet zijn gericht op het houden van toezicht.

VII.1 *Bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger deels naar de minister*
In verband met de toezichtsfunctie van de Minister van BZK beveelt de Afdeling aan om een aantal bevoegdheden die thans door de Rijksvertegenwoordiger worden uitgeoefend, te beleggen bij de Minister van BZK. De Afdeling heeft daarbij in de eerste plaats het oog op in-de-plaats-treding bij taakverwaarlozing door het bestuurscollege of de gezaghebber.⁸³ In de tweede plaats dient de gezaghebber door hem uitgevaardigde noodverordeningen ter kennis van de Minister van BZK te brengen; bij wie – wanneer de eilandsraad de noodverordening niet wenst te bekrachtigen – tevens administratief beroep kan worden ingesteld. De Minister van BZK moet voorts de bevoegdheid verkrijgen om de voorschriften op te schorten zolang zij niet zijn bekrachtigd.⁸⁴

⁸³ Artikelen 141 en 231 WolBES.

⁸⁴ Artikel 179, leden 2, 4 en 5 van de WolBES.

Het wegvallen van de Rijksvertegenwoordigersfunctie brengt met zich dat een aantal bevoegdheden aan de Minister van BZK worden toebedeeld. Het betreft dan de bevoegdheid om de gezaghebber ontheffing te verlenen van de verplichting zijn woonplaats in het openbaar lichaam te hebben,⁸⁵ de bevoegdheid de gezaghebber toestemming te verlenen voor een verblijf van meer dan zes maanden in het buitenland⁸⁶ en de waarneming van het ambt van gezaghebber bij zijn verhindering of ontstentenis.⁸⁷

VII.2 *Toezichtsmodellen in de WolBES en de FinBES*

De Afdeling beveelt voorts aan om in de WolBES en de FinBES toezichtsmodellen op te nemen, zoals in paragraaf 1.3 beschreven. Daarbij dient het 'lichte' model het uitgangspunt te zijn bij de uitvoering van de WolBES. Dat betekent dat – in overeenstemming met de hiervoor geformuleerde aanbevelingen – het preventieve toezicht op de openbare lichamen door de gezaghebber wordt uitgeoefend, en het repressieve toezicht bij de Minister van BZK wordt belegd. Een eventueel vast te stellen 'zwaarder' model kan erin bestaan dat – als mocht blijken dat uitoefening van het preventief toezicht door de gezaghebber niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen – de Minister van BZK overgaat tot goedkeuring van de eilandsverordeningen en de benoemingsbesluiten. Het 'zwaarste' model moet voorts worden geënt op het regime dat thans op Sint Eustatius van toepassing is.⁸⁸ De Afdeling beveelt aan in de WolBES in ieder geval in het 'lichte' model te voorzien.

In de FinBES adviseert de Afdeling drie modellen op te nemen, waarbij in het 'lichte' model het financieel toezicht wordt beperkt tot een jaarlijkse toetsing achteraf van begroting en jaarrekening. Het 'zwaardere' model is het model dat thans in de FinBES is opgenomen en waarin wordt voorzien in een preventieve toets van de begroting. Het 'zwaarste' model moet hier eveneens worden vormgegeven aan de hand van het thans op Sint Eustatius van kracht zijnde regime.

In de WolBES en FinBES dienen voorts criteria te worden opgenomen aan de hand waarvan kan worden besloten welk toezichtsmodel van toepassing moet zijn op een eiland (bijvoorbeeld het wel of niet op orde hebben van de financiën en het tijdig maken van een uitvoerbaar eilandplan). In de wet dient daarnaast een grondslag te worden gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur per eiland het toepasselijke model aan te wijzen. De Afdeling merkt daarbij op dat voor het 'zwaarste model' – gelet op de ontbinding van de eilandsraad en het uitschrijven van verkiezingen – altijd een wet in formele zin zal moeten worden vastgesteld.

⁸⁵ Artikel 85, tweede lid, van de WolBES.

⁸⁶ Artikel 86, eerste lid, van de WolBES.

⁸⁷ Artikel 90 van de WolBES.

⁸⁸ Hierbij geldt dat, zoals in paragraaf 1.3 al werd opgemerkt, ontbinding van de eilandsraad en het uitschrijven van verkiezingen – in het licht van artikel 134 Grondwet en artikel 3, eerste Protocol bij het EVRM – altijd bij wet dient te geschieden.

VIII. Verbetering van de samenwerking tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk

De laatste vraag in het voorlichtingsverzoek ziet op de samenwerking tussen de eilanden en de autonome landen en op hoe deze kan worden verbeterd. Daarbij is van belang dat de staatkundige verhoudingen weliswaar bestaan tussen enerzijds de landen van het Koninkrijk en anderzijds de openbare lichamen. De geografische en sociaal-culturele en economische werkelijkheid is er echter een van Benedenwindse en Bovenwindse eilanden. Ook in de Caraïbische en Latijns-Amerikaanse context is het relevant dat Bonaire met Aruba en Curaçao voor de kust van Venezuela en Colombia liggen, en Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten 800 kilometer noordelijker onderdeel zijn van een noord-Caribische regio.

De Afdeling merkt op dat in het kader van deze voorlichtingsvraag verschillende vormen van samenwerking aan de orde kunnen zijn. Zo is het allereerst mogelijk dat voor de uitvoering van bepaalde taken en bevoegdheden wordt bekeken of het effectief is om deze gezamenlijk op te pakken. Een voorbeeld hiervan is de rekenkamerfunctie. Zoals hiervoor is geschetst, is de gezamenlijke rekenkamer voor de drie eilanden nog niet van de grond gekomen. Eén van de oorzaken hiervoor is de geringe capaciteit bij Saba en Sint Eustatius, mede gelet op het beperkte aantal onderzoeken dat deze twee eilanden van de rekenkamer nodig zullen hebben.

In het licht van de eerder genoemde afstand en verschillen tussen de twee eilanden en Bonaire zou het daarom voor de hand liggen indien deze twee eilanden afspraken maken met de rekenkamer van Sint Maarten, zodat zij deze kunnen inschakelen wanneer dat nodig is. Een zelfde soort samenwerking zou ook op andere terreinen tot stand kunnen komen. De Nederlandse vertegenwoordiging in Sint Maarten zou voor de gezaghebber van een eiland hierin een bemiddelende rol kunnen spelen.

Daarnaast is er nog de vraag naar verdergaande samenwerking op het gebied van de douane tussen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland. Ook deze vraag is niet nieuw. Al in 2015 is geconstateerd dat het wenselijk zou zijn als zowel voor het goederen- als voor het personenverkeer wordt bekeken hoe de verhoudingen tussen de landen en de eilanden zouden kunnen worden verbeterd.⁸⁹ Destijds is aangekondigd dat zou worden gekeken naar mogelijkheden om tot een vorm van vrijhandel (of een douane-unie) tussen de Koninkrijkslanden in de regio te komen. In dat kader werd aandacht gevraagd voor een aantal noodzakelijke stappen, waaronder de versterking van de juridische basis voor administratieve samenwerking tussen de douanediensten. De Rijkswet administratieve bijstand douane, zou automatische gegevensuitwisseling mogelijk moeten maken teneinde een betere controle op het interlandelijk goederenverkeer te bewerkstelligen,

⁸⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33845, nr. 5.

alsmede verdere onderlinge afstemming van de wetgevingen inzake in-, uit- en doorvoer en aanpassing aan internationale normen.⁹⁰

Uitvoering van dit voornemen kost geld. Het is lastig gebleken om de financiën hiervoor beschikbaar te krijgen. Dit valt te betreuren omdat het vormen van een vrijhandelsgebied of douane-unie de samenwerking tussen de landen en de eilanden zou kunnen versterken en de kosten van het levensonderhoud op de eilanden – met name Saba en Sint Eustatius – zou kunnen verlagen. Deze eilanden zijn immers voor de aanvoer van goederen in grote mate afhankelijk van Sint Maarten. Overigens zou ook Bonaire kunnen profiteren van een douane-unie met Curaçao. De Afdeling adviseert daarom te bezien op welke wijze de hiervoor benodigde middelen beschikbaar kunnen komen.

Andere onderwerpen waarbij samenwerking tussen de eilanden en de landen voor de hand ligt zijn medische uitzendingen, onderwijs (onder andere het hiervoor aanbevolen opleidingsprogramma voor lokale bestuurders en ambtenaren), het transport tussen de eilanden en toerisme.

C. AANBEVELINGEN VOOR HET EINDPERSPECTIEF

Deze voorlichting bevat, zoals hiervoor reeds is aangekondigd, niet alleen aanbevelingen voor de nabije, maar ook voor de wat verdere toekomst. Het gaat dan om de situatie dat de eilanden de transitiefase succesvol hebben doorlopen en in staat zijn om de verantwoordelijkheid voor het formuleren, coördineren en uitvoeren van beleid en de daarmee samenhangende financiën zoveel mogelijk zelf te dragen. Dit moet volgens de Afdeling tot uitdrukking worden gebracht door aanpassing van de financiële verhoudingen tussen het Rijk en Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

IX. Financiële verhoudingen

De financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen is vastgelegd in de FinBES. Hierin worden twee soorten uitkeringen geregeld. In de eerste plaats zijn dat de vrije uitkeringen, die vergelijkbaar zijn met de algemene uitkeringen aan decentrale overheden zoals die nu in Europees Nederland plaatsvinden. In de tweede plaats gaat het om de bijzondere uitkeringen, die vergelijkbaar zijn met de specifieke uitkeringen uit het provincie- of gemeentefonds.

IX.1 *Vrije uitkeringen*

De vrije uitkeringen die de openbare lichamen ontvangen, worden verstrekt via het BES-fonds dat is geregeld in artikel 88 van de FinBES. Door de vrije uitkeringen aan de openbare lichamen via het BES-fonds te verstrekken, worden zij als afzonderlijke begrotingspost herkenbaar en zijn ze dus – net als de algemene

⁹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33845, nr. 7.

uitkeringen die aan gemeenten worden toegekend – zichtbaar voor de kamers der Staten-Generaal op de reguliere begrotingsmomenten.⁹¹

Hoewel is beoogd met de financiële verhouding tussen de openbare lichamen en het Rijk aan te sluiten bij die tussen gemeenten en het Rijk, zijn er ook verschillen. Zo vindt de verdeling van de beschikbare gelden plaats op basis van gemaakte afspraken en niet – zoals bij provincies en gemeenten het geval is – op basis van wettelijk vastgelegde verdeelmaatstaven.

De Afdeling adviseert om voor de verdeling van de vrije uitkering op termijn een wettelijke grondslag te creëren. Voor de vorm daarvan zou kunnen worden aangesloten bij de artikelen 7 en 8 van de Financiële-verhoudingswet. Daarbij tekent de Afdeling aan dat voor de te formuleren verdeelmaatstaven rekening moet worden gehouden met de eigenheid van elk van de eilanden. De voorgestelde differentiatie moet hierbij derhalve een rol spelen. Hiervoor zouden ijkpuntformules kunnen worden geformuleerd aan de hand waarvan rekening kan worden gehouden met de kostenstructuur en de belastingcapaciteit van de verschillende eilanden. De Afdeling wijst erop dat de regering zich er in dit verband van moet vergewissen dat de wettelijke taken die de eilandsbesturen worden geacht te verrichten, daadwerkelijk uit de vrije uitkeringen kunnen worden bekostigd.

IX.2 *Bijzondere uitkeringen*

Een bijzondere uitkering is een financiële bijdrage uit de kas van het Rijk die door de minister wie het aangaat onder voorwaarden wordt verstrekt ten behoeve van een bepaalde publieke taak.⁹² Elke minister kan dus een bijzondere uitkering verstrekken voor zijn eigen beleidsterrein. Die minister stelt dan de voorwaarden en beslist op de aanvraag. De uitkering drukt vervolgens op zijn begroting. Bijzondere uitkeringen worden dus, anders dan vrije uitkeringen, gegeven voor een bepaald doel. Als het geld niet aan het voorgeschreven doel wordt besteed of als een doelstelling niet wordt gerealiseerd, kan het Rijk de betaalde bedragen terugvorderen.⁹³

De wijze waarop de financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen is vormgegeven, wijkt af van de wijze waarop die voor provincies en gemeenten is geregeld. Zo is in de Financiële-verhoudingswet opgenomen dat specifieke uitkeringen alleen worden verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken 'bijzonder aangewezen' moet worden geacht.⁹⁴ Hieraan ligt ten grondslag dat wordt uitgegaan van een bepaalde voorkeursvolgorde in de aanwending van de geldelijke middelen die decentrale overheden ter beschikking staan. Bekostiging vindt idealiter eerst uit de eigen en de algemene middelen

⁹¹ Kamerstukken II 2009/10, 32428, nr. 3, p. 36.

⁹² Artikel 91, eerste lid, FinBES.

⁹³ Kamerstukken II 2008/09, 31958, nr. 3, p. 53.

⁹⁴ Artikel 16, tweede lid, Financiële-verhoudingswet.

plaats, en pas als is gebleken dat deze instrumenten voor de bekostiging van een bepaalde taak niet zijn aangewezen, komt een specifieke uitkering in beeld.⁹⁵

Met deze voorkeursvolgorde is beoogd een zo goed mogelijke allocatie van middelen op decentraal niveau te bewerkstelligen, evenals een zo groot mogelijke eigen verantwoordelijkheid voor inkomsten en uitgaven en zo gering mogelijke administratieve lasten. Dat de toekenning van een specifieke uitkering 'bijzonder aangewezen' moet zijn, impliceert in dit verband een motiveringsplicht voor het Rijk bij de toekenning ervan. Volgens de memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet moet hierbij onder meer worden gezien of bekostiging via de eigen middelen niet mogelijk is en of de uitkering – door de aard van het betrokken onderwerp – een tijdelijk karakter heeft.⁹⁶

Een ander verschil tussen de regeling in de Financiële-verhoudingswet en de FinBES op het punt van specifieke dan wel bijzondere uitkeringen, is de wijze van verantwoording van de besteding ervan. Gemeenten en provincies hoeven niet voor elke specifieke uitkering een aparte verantwoording aan te leveren. Zij kunnen eenmaal per jaar de gevraagde informatie verstrekken in een bijlage bij de jaarrekening, en de controle hierop steunt grotendeels op de controle die vanuit de decentrale overheden zelf heeft plaatsgevonden.⁹⁷ De verantwoording over de uitgave van bijzondere uitkeringen door de openbare lichamen dient te geschieden op grond van de wettelijke regeling waarbij de bijzondere uitkering is toegekend. Het College financieel toezicht adviseert over en houdt toezicht op de wijze waarop dit gebeurt en rapporteert hierover aan de Minister van BZK.⁹⁸

De Afdeling constateert dat een aanzienlijk deel van de gelden die de openbare lichamen van het Rijk ontvangen via bijzondere uitkeringen wordt toegekend. De vraag rijst of hierdoor een optimale allocatie van middelen wordt bereikt. Deze praktijk leidt bovendien tot aanzienlijke administratieve lasten, zowel voor de openbare lichamen als voor de betrokken departementen. De Afdeling beveelt daarom aan om op termijn in de FinBES te voorzien in een bepaling op grond waarvan toekenning van bijzondere uitkeringen aan de openbare lichamen door het Rijk moet worden gemotiveerd. Voor de criteria kan worden aangesloten bij de criteria die op dit punt in de Financiële-verhoudingswet zijn opgenomen. Het ministerie van BZK zou vanuit zijn coördinerende en toezichthoudende rol ten opzichte van de openbare lichamen (zie aanbevelingen X en VII) moeten toezien op de vraag of een bijzondere uitkering écht nodig is dan wel kan worden volstaan met het verhogen van de algemene uitkering op het moment dat een nieuwe taak aan de openbare lichamen wordt opgedragen.⁹⁹

⁹⁵ Kamerstukken II 1995/96, 24552, nr. 3, p. 11.

⁹⁶ Kamerstukken II 1995/96, 24552, nr. 3, p. 67-68.

⁹⁷ Artikel 17a Financiële-verhoudingswet.

⁹⁸ Artikel 4 FinBES.

⁹⁹ Bijvoorbeeld door op het Ministerraadformulier op te nemen dat, indien een nieuwe bijzondere uitkering betreft voor één of meer van de openbare lichamen, aangegeven moet worden of overeenstemming met BZK is bereikt.

De Afdeling adviseert voorts om te bezien of het aantal bestaande, bijzondere uitkeringen aan de openbare lichamen ná de transitiefase (verder) kan worden teruggedrongen. Daarbij dient te worden nagegaan of bekostiging van de publieke taak waarvoor de bijzondere uitkering is toegekend, alsnog via de eigen inkomsten of de vrije uitkering kan plaatsvinden. In dit verband moet tevens worden bezien of clustering van verschillende bijzondere uitkeringen in brede doeluitkeringen tot de mogelijkheden behoort. De eventuele eerdere bundeling van bijzondere uitkeringen in het kader van het BES-fonds (onder III.2) kan hierbij behulpzaam zijn.

De Afdeling beveelt ten slotte aan om te onderzoeken in hoeverre ten aanzien van de verantwoordingsplicht van elk van de openbare lichamen ná de transitiefase kan worden aangesloten bij die van provincies en gemeenten zoals opgenomen in de Financiële-verhoudingswet. De Afdeling wijst nogmaals op de hiervoor beschreven mogelijkheden van differentiatie: het ligt voor de hand dat een minder strikte verantwoordingsplicht pas aan de orde kan zijn als de verschillende openbare lichamen hun financiën op orde hebben.

X. Coördinatie

Het bereiken van het eindperspectief en een daarmee samenhangende aanpassing van de financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen noopt tot wijziging van de coördinerende rol van de Minister van BZK. Door een gedifferentieerde aanpak en een grote mate van verantwoordelijkheid van de eilandsbesturen voor het formuleren, coördineren en uitvoeren van beleid – in samenhang met een bekostiging die in hoofdzaak via de vrije uitkering loopt – wordt versnippering van beleid tegengegaan.

Om te komen tot een wijze van coördinatie die maximaal bijdraagt aan het bereiken van de overkoepelende doelstellingen die aan het voorlichtingsverzoek ten grondslag liggen, is in ieder geval onontbeerlijk dat wordt gezorgd voor voldoende stabiliteit en continuïteit op het dossier. Betrokken bewindspersonen moeten zich hiervan steeds voldoende rekenschap geven en zich realiseren dat op bestendige wijze aandacht moet worden besteed aan de relatie tussen Den Haag met Caribisch Nederland.

Bij de bevordering van de samenhang in het rijksbeleid dient de Minister van BZK een centrale rol te spelen door coördinerend en stimulerend op te treden. Hierin moet hij voldoende worden gefaciliteerd. Dit pleit ervoor om binnen het departement een sterkere ambtelijke ondersteuning voor het Caribisch-Nederlandse dossier te organiseren. Op dit moment is er binnen het departement geen apart dienstonderdeel dat zich specifiek bezighoudt met de openbare lichamen. Weliswaar voorziet het Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties feitelijk in deze schakel, maar dit zou zichtbaarder kunnen worden gemaakt door binnen dit Directoraat-Generaal een apart onderdeel in te richten voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit onderdeel zou de schakel moeten vormen tussen de eilandsbesturen, de Minister van BZK en de overige departementen. Dit dienstonderdeel zou in het bijzonder betrokken moeten worden in het geval een ander departement over wil

gaan tot het instellen van een nieuwe bijzondere uitkering, zoals beschreven in aanbeveling II.

Ten aanzien van de coördinatie op de langere termijn adviseert de Afdeling daarom de bestaande interdepartementale overlegstructuur en de ambtelijke ondersteuning op het CN-dossier te handhaven en te versterken. In de ministerraad kunnen daarnaast concrete werkafspraken worden gemaakt, zodat materiële coördinatie door de Minister van BZK is verzekerd.

XI. Evaluatie

In deze voorlichting geeft de Afdeling een aantal aanbevelingen die alleen dan tot een positief resultaat zullen leiden als zij in onderlinge samenhang worden uitgevoerd. Tegelijkertijd is de Afdeling zich er van bewust dat deze aanbevelingen niet allemaal tegelijkertijd kunnen worden geïmplementeerd, in aanmerking genomen de huidige achterstanden in het fysieke en sociale domein en de beperkte capaciteit bij de openbare lichamen. Dit betekent dat het noodzakelijk is om periodiek te bezien hoe het staat met de uitvoering van de verschillende aanbevelingen. Het is wenselijk hiervoor een onafhankelijke visitatiecommissie in te stellen, die kan vaststellen welke inspanningen zijn verricht in zowel Caribisch als Europees Nederland en welke resultaten hiermee zijn bereikt. Ook kan die commissie aanbevelingen doen die de bestuurskracht van de eilanden verder kunnen versterken, waardoor zij meer op eigen benen kunnen staan. De Afdeling beveelt aan een dergelijke commissie over vijf jaar te laten rapporteren. Het behoeft geen betoog dat de eilanden hierbij ten nauwste moeten worden betrokken.

D. SAMENVATTING VAN DE AANBEVELINGEN

Aanbevelingen voor de transitiefase:

- Bezie ten aanzien van de toepasselijkheid van materiële wetgeving steeds of differentiatie noodzakelijk is. Doe dit aan de hand van heldere en zoveel mogelijk gelijklopende criteria, waarin ook de vraag of wetgeving op de openbare lichamen uitvoerbaar is, uitdrukkelijk wordt betrokken.
- Stel voor de transitiefase uitvoeringsagenda's op. Zorg voor financiering van de hierin gemaakte afspraken via het BES-fonds en geef de Minister van BZK hierbij een coördinerende rol.
- Versterk de positie van de gezaghebber en de eilandsecretaris.
- Zorg voor verdere versterking en professionalisering van het lokaal bestuur en het ambtenarenapparaat door te voorzien in een structureel opleidingsprogramma. Zie in dit verband ook toe op verdere versterking van de sociaaleconomische situatie op de eilanden en op de rol van RCN als uitvoeringsorganisatie.
- Schaf de functie van Rijksvertegenwoordiger af. Beleg zijn toezichthoudende taken bij de gezaghebber of de Minister van BZK.
- Zorg dat de Minister van BZK – naast de coördinerende rol die hij vervult – primair toezichthoudende bevoegdheden uitoefent.

- Voorzie in gedifferentieerde toezichtsmodellen in de WoIBES en de FinBES, alsmede in criteria aan de hand waarvan kan worden besloten welk model van toepassing moet zijn en een grondslag om dat model bij algemene maatregel van bestuur voor het betreffende eiland aan te wijzen.
- Bezie hoe de financiële middelen kunnen worden vrijgemaakt om de samenwerking tussen de openbare lichamen en de landen van het Koninkrijk een impuls te geven.

Aanbevelingen voor het eindperspectief:

- Voorzie in een wettelijke grondslag voor de vrije uitkering als vaststaat dat deze toereikend is voor het uitvoeren van de wettelijke taken die de eilandsbesturen worden geacht te verrichten.
- Bundel de bijzondere uitkeringen zoveel mogelijk en vereenvoudig de verantwoordingsplicht.
- Zorg voor een coördinerende rol voor de Minister van BZK door de bestaande overlegstructuur en de ambtelijke ondersteuning te versterken en maak daarover concrete werkafspraken in de ministerraad.
- Stel een evaluatiecommissie in en evalueer over vijf jaar. Betrek de eilanden hier ten nauwste bij.

De vice-president van de Raad van State,

