

Vergaderjaar 2025–2026

36 867

Wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de verhoging van het aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden (Wet verhoging aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 november 2025 en het nader rapport d.d. 5 december 2025, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 november 2025 en het nader rapport d.d. 05 december 2025 aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 september 2025, nr. 2025001953, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 november 2025, nr. W04.25.00228/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 5 september 2025, no. 2025001953, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de verhoging van het aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden (Wet verhoging aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt het aantal eilandsraadsleden van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba te verhogen. Hiermee samenhangend creëert het wetsvoorstel de mogelijkheid dat ook het aantal eilandgedeputeerden wordt verhoogd. Ook wordt de mogelijkheid van

deeltijdeilandgedeputeerden geïntroduceerd. Eveneens voorziet het voorstel in een verduidelijking van incompatibiliteiten van eilandsraadsleden en wordt een verlofregeling voor eilandgedeputeerden geïntroduceerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor het verhogen van het aantal eilandsraadsleden en -gedeputeerden, maar constateert dat deze maatregel oorspronkelijk onderdeel was van een meeromvattend pakket. Alleen deze maatregel krijgt nu prioriteit.

De Afdeling merkt op dat onvoldoende is gemotiveerd waarom het wenselijk is te starten met het verhogen van het aantal eilandsraadsleden en -gedeputeerden, alvorens andere maatregelen worden ingevoerd die beogen het bestuur op de eilanden te versterken. Eveneens gaat de toelichting niet in op de vraag in hoeverre de openbare lichamen bij deze prioritering zijn betrokken. Tot slot is onvoldoende toegelicht op welke inhoudelijke gronden er voor Sint Eustatius voor een afwijkende procedure is gekozen.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

De regering is voornemens de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES), alsmede de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: FinBES) te herzien. Deze herziening is erop gericht het bestuur op de eilanden, de controle daarop en de interbestuurlijke verhoudingen te versterken.

De herziening van beide wetten is vertraagd en deze wetsvoorstellen zullen naar verwachting niet in werking treden voor de volgende eilandraadsverkiezingen (17 maart 2027). Daarom kiest de regering ervoor een deel van het herzieningsvoorstel af te splitsen en te regelen met het voorliggende wetsvoorstel.

De belangrijkste voorgestelde wijziging betreft de verhoging van het aantal eilandsraadsleden en -gedeputeerden. Op dit moment zijn de eilandsraden kleiner dan de gemeenteraden van Europees-Nederlandse gemeenten met een even groot inwonertal. De huidige aantallen (negen voor Bonaire en vijf voor Sint Eustatius en Saba) zijn dezelfde als bij de integratie van de eilanden in het Nederlandse staatsbestel op 10 oktober 2010.¹

Stapsgewijs wordt het aantal eilandsraadsleden verhoogd,² totdat (op zijn vroegst in 2039) een staffel wordt ingevoerd.³ Vanaf dat moment wordt het aantal eilandsraadsleden gebaseerd op het inwonertal van de verschillende openbare lichamen. Voor deze staffel worden dezelfde aantallen raadsleden per inwonertal gehanteerd als voor gemeenten in Europees Nederland.⁴ Voor de stapsgewijze verhoging geldt voor Bonaire en Saba (op basis van met deze openbare lichamen gemaakte werkafspraken) dat iedere verhoging ná de eerste verhogingsstap wordt voorafgegaan door een evaluatie. Op basis van de evaluatie wordt

¹ Het voorstel WolBES van de regering voorziet in een bevoegdheid voor de eilandsraad om het aantal leden hoger vast te stellen, met een maximum van 15 voor Bonaire en negen voor Sint Eustatius en Saba. Dit werd door een amendement tijdens de Tweede Kamerbehandeling ongedaan gemaakt. Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 2 en Kamerstukken II 2009/10, 31 954, nr. 10.

² Artikel I, onderdeel A, Artikel II, onderdeel A t/m C, Artikel III (enkel voor Bonaire).

³ Artikel IV.

⁴ Zie artikel 8 Gemeentewet (tot 31 raadsleden).

ingeschat of een verdere verhoging gedragen kan worden door de openbare lichamen.

Het wetsvoorstel regelt dat het maximaantal eilandgedeputeerden gekoppeld wordt aan het aantal eilandsraadsleden. Met de groei van het aantal eilandsraadsleden kan het aantal eilandgedeputeerden dus toenemen.

Om de verhoging van het aantal eilandsraadsleden (en daaraan gekoppeld mogelijkwerwijs het aantal eilandgedeputeerden) goed te laten verlopen wordt voorzien in flankerend beleid, zoals het ondersteunen van de griffiers, eilandsraadsleden, gedeputeerden en gezaghebbers. Daarnaast wordt ingezet op het versterken van democratisch bewustzijn en participatie, onder meer in het onderwijs.⁵

Het wetsvoorstel voorziet ook in enkele andere wijzigingen van de WolBES. Zo wordt de deeltijdeilandgedeputeerden geïntroduceerd.⁶ Eveneens voorziet het voorstel in een verduidelijking met betrekking tot de incompatibiliteit voor eilandsraadsleden en wordt een verlofregeling voor eilandgedeputeerden geïntroduceerd.⁷

2. Prioritering van uitbreiding aantal eilandsraadsleden en -gedeputeerden

De volledige herziening van de WolBES (het toekomstige herzieningsvoorstel en het onderliggende wetsvoorstel) en de FinBES heeft als overkoepelende doelstelling het versterken van het bestuur en de controle daarop en de versterking van de interbestuurlijke verhoudingen. Zoals de regering in de consultatieversie van de Herzieningswet beschrijft, hebben beide wijzigingen van de WolBES samenhangende effecten op het bestuur en de democratie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Het verhogen van het aantal eilandsraadsleden (en daarmee samenhangend mogelijkwerwijs het aantal eilandgedeputeerden) is één van de maatregelen om het bestuur integraal te versterken en te komen tot een «effectieve bestuurlijke inrichting».⁸ Uit de consultatieversie van de Herzieningswet blijkt dat er meer maatregelen zijn die hieraan zouden moeten bijdragen.⁹ Eerder in het wetgevingstraject was er, anders gezegd, sprake van een meeromvattend pakket van samenhangende maatregelen om het bestuur in de openbare lichamen te versterken.

De toelichting geeft geen antwoord op de vraag óf en waarom de verhoging van het aantal eilandsraadsleden per 2027 te verkiezen is boven het integraal invoeren van een volledig pakket aan maatregelen om de doelstelling van de Herzieningswet te bereiken. Evenmin wordt duidelijk welk effect de keuze om een maatregel ten opzichte van de overige aanpassingen te prioriteren heeft op de doelstelling van de gehele herziening, namelijk het versterken van het bestuur in de openbare lichamen.

⁵ Memorie van toelichting, punt 8.

⁶ Overeenkomstig artikel 36 van de Gemeentewet.

⁷ Overeenkomstig artikel 45 van de Gemeentewet.

⁸ Memorie van toelichting bij de consultatieversie herziening WolBES, punt 2.1 en 2.3.2.

⁹ Aldus de memorie van toelichting bij de consultatieversie herziening WolBES, punt 2.3.2 in verbinding met punt 4.

Daarbij merkt de Afdeling nog het volgende op: in 2024 zijn op een werkconferentie afspraken gemaakt met de openbare lichamen over de Herziening.¹⁰ Daarbij zijn ook afspraken gemaakt over de verhoging van het aantal eilandsraadsleden en -gedeputeerden. Het besluit voorliggend wetsvoorstel afzonderlijk en met prioriteit in procedure te brengen is van later datum. De toelichting vermeldt niet of de eilandbesturen zijn betrokken bij deze keuze.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wenselijkheid van het afzonderlijk en met prioriteit invoeren van voorliggend wetsvoorstel, ook in relatie tot de voorziene andere maatregelen om de bestuurskracht te bevorderen. Tevens adviseert de Afdeling in de toelichting aandacht te besteden aan de betrokkenheid van de openbare lichamen bij de keuze om dit wetsvoorstel te prioriteren.

De regering heeft in paragraaf 2 van de memorie van toelichting toegelicht wat de inhoudelijke en procedurele overwegingen zijn om deze wijzigingen versneld in procedure te brengen en hoe de wijzigingen in dit wetsvoorstel bijdragen aan het bereiken van de doelen. De Afdeling wijst erop dat er een bredere herziening van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in voorbereiding is. Beide voorstellen hebben, zoals de Afdeling terecht opmerkt, effect op democratie en bestuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Ten tijde van de advisering door de Afdeling over onderhavig wetsvoorstel lag het bredere voorstel opnieuw in consultatie. Daarmee is het bredere herzieningsvoorstel minder vastomlijnd, de consultatie kan immers nog aanleiding geven tot wijzigingen. Hoewel er samenhang zit tussen (de doelen van) onderhavig wetsvoorstel en de bredere herzieningswet die in voorbereiding is, is er ook één cruciaal verschil tussen beide voorstellen. De wijzigingen in onderhavig wetsvoorstel kunnen in het kader van de uitvoerbaarheid alleen doorgevoerd worden als er eilandsraadsverkiezingen zijn, met uitzondering van de bepalingen over verlof. Eilandsraadsverkiezingen vinden slechts eenmaal in de vier jaar plaats. Voor de wijzigingen in dit wetsvoorstel tussen een toename van het aantal eilandsraadsleden per maart 2027 of pas per maart 2031, terwijl de bredere herziening ook op andere momenten in tussenliggende jaren in werking kunnen treden en effect kunnen krijgen. Alle andere wijzigingen in het bredere herzieningswetsvoorstel kunnen ook op andere momenten in werking treden. Het verhogen van het aantal eilandsraadsleden betreft een belangrijke en impactvolle maatregel, die tegelijkertijd goed is af te bakenen van de rest van het herzieningswetsvoorstel. Tot slot is de regering van mening dat de wijzigingen in dit wetsvoorstel in alle gevallen nodig zijn. Ook als er geen bredere herziening in voorbereiding zou zijn, zou onderhavig wetsvoorstel noodzakelijk zijn. Het is niet langer uitlegbaar dat de vertegenwoordiging op Bonaire, Sint Eustatius en Saba minder is (in aantal) dan in gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal. Ook de verhoging van het aantal gedeputeerden kan niet langer wachten gelet op de opgaven waar de eilanden mee geconfronteerd worden. Een verhoging van het aantal gedeputeerden per 2027 komt de bestuurskracht van de eilanden ten goede. Hierdoor kunnen zij hun taken en bevoegdheden goed oppakken. Aanvullend op dit wetsvoorstel worden maatregelen genomen waarmee de bestuurskracht van Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt versterkt, zoals het bieden van een ondersteuningsprogramma en het bevorderen van burgerschapsonderwijs en participatie. Andere doelen zoals de versterking van goed bestuur en passend toezicht worden vormgegeven met het voorstel voor de herzieningswet. Echter kunnen deze doelen niet alleen met wet- en regelgeving gestimuleerd

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36 410 IV, nr. 52.

worden. Ook daar is flankerend beleid voor nodig. Hier wordt nu al op ingezet.

Met betrekking tot de opmerking van de Afdeling over de betrokkenheid van de openbare lichamen, klopt het dat er geen (formele) consultatie van de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is geweest over de versnelling van de wijzigingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. De verklaring hiervoor is dat de inhoud van dit wetsvoorstel in lijn is met afspraken die gemaakt zijn tijdens de werkconferentie van 2024. Deze werkconferentie vormde een onderdeel van de eerste consultatie van het bredere herzieningswetsvoorstel. Ook toen is het streven geweest deze wijzigingen in te laten gaan met de eilandsraadsverkiezingen in maart 2027. Inhoudelijke afzonderlijke afstemming was dus niet nodig, omdat dat tijdens de eerste consultatie van het herzieningswetsvoorstel al uitvoerig had plaatsgevonden. Het nieuwe in dit voorstel zit in het besluit om deze onderdelen versneld in procedure te brengen om de verhoging alsnog in te laten gaan met de eilandsraadsverkiezingen van maart 2027. Daarover heeft voor besluitvorming een bestuurlijk overleg met de eilandsbesturen plaatsgevonden.

Het advies van de Afdeling is voor de regering aanleiding geweest de redenering in de memorie van toelichting aan te vullen door ook de samenhang met het bredere in voorbereiding zijnde voorstel te schetsen.

3. Afwijkend proces voor Sint Eustatius

Tijdens de bovengenoemde werkconferentie is afgesproken dat bij de verhoging van het aantal eilandsraadsleden voor Sint Eustatius een afwijkend proces geldt. Daar waar op Saba en Bonaire iedere verhoging ná de eerste verhogingsstap wordt voorafgegaan door een evaluatie, vindt deze evaluatie voor Sint Eustatius niet plaats.

De toelichting beschrijft dat gekozen is voor een geleidelijke verhoging (in plaats van het meteen invoeren van de staffel), met het oog op mogelijke praktische en logistieke uitvoeringsproblemen en een mogelijk gebrek aan politieke aanwas. Juist om op dit punt de vinger aan de pols te houden, is een evaluatie (en waar nodig het uitstellen van een volgende verhoging) nuttig. De toelichting motiveert echter niet waarom de omstandigheden op Sint Eustatius zodanig afwijken dat aldaar van een evaluatie kan worden afgezien.

De Afdeling adviseert in de toelichting de noodzaak van een afwijkende procedure voor Sint Eustatius toe te lichten. Indien een toereikende motivering niet mogelijk is, adviseert zij alsnog te voorzien in een evaluatie voor Sint Eustatius.

De wijze waarop in het voorstel het aantal eilandsraadsleden stapsgewijs wordt verhoogd is voor de openbare lichamen gelijk. Voor elk van de openbare lichamen wordt bij koninklijk besluit besloten tot de volgende verhoging. Hier zit dus geen verschil tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Tijdens de werkconferentie uit 2024 is met de eilandsbesturen van Bonaire en Saba afgesproken dat er na elke verhoging een evaluatie plaatsvindt, maar het eilandsbestuur van Sint Eustatius vond dit niet nodig. De regering ziet geen reden om deze inschatting van de eilandbesturen over de wenselijkheid van een evaluatie te negeren. Daarbij speelt ook dat het alsnog mogelijk is voor Sint Eustatius een evaluatie te houden als die behoefte op een later moment wel ontstaat, bijvoorbeeld als na de eerste verhoging blijkt dat er problemen zijn geweest met het vinden van voldoende kandidaten. Dit zal de regering gelet op de gemaakte afspraken in goed overleg en dus niet eenzijdig doen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. van Marum