



> Retouradres Postbus 357 Kralendijk Bonaire, Caribisch Nederland

Staatssecretaris van het Ministerie
van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw Drs. A.C. van Huffelen
Turfmarkt 147
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Rijkswetgevoordiger

Postbus 357
Kralendijk
Bonaire, Caribisch Nederland
www.rijksdienstcn.com

Contactpersoon

Secretariaat Bonaire

T+599 7158304

Rijkswetgevoordiger@rijksdienstcn.com

Kenmerk

Rv/23u/026

Datum 18 oktober 2023

Onderwerp: Consultatie WolBES / FinBES

Geachte Staatssecretaris,

Per brief van 19 juni 2023 heeft u mij uitgenodigd te reageren op het voorgenomen wetsvoorstel waarmee de Wet openbare lichamen Bonaire; Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire; Sint Eustatius en Saba (FinBES) worden gewijzigd. Bij deze stuur ik u mijn reactie.

Hierbij wil ik graag eerst opmerken dat het vanuit de rol van (waarnemend) Rijkswetgevoordiger nuttig maar ook complex is om te reageren op consultaties van wetstrajecten. Dit hangt ermee samen dat de Rijkswetgevoordiger een bestuursorgaan van het rijk is en daarmee de standpunten van het Kabinet dient op te volgen en uit te leggen richting de bestuurders en anderen in Caribisch Nederland. Anderzijds wordt van de Rijkswetgevoordiger ook verwacht dat hij de gevoelens en standpunten die leven bij bestuurders of de gemeenschap in Caribisch Nederland doorgeeft aan de Europees Nederlandse vertegenwoordigers. In onderstaande consultatie heb ik getracht zo goed mogelijk beide werelden te dienen al realiseer ik mij zeer goed dat dit niet altijd naar volle tevredenheid kan lukken omdat de standpunten divergeren.

Hieronder zal eerst uiteen worden gezet vanuit welk kader de wijzigingsvoorstellen zijn gezien. Daarna zal aan de hand van de volgende thema's inhoudelijk op de voorgestelde wijzigingen worden ingaan:

- Bestuurlijke verhoudingen Caribisch Nederland en Europees Nederland
- Interbestuurlijk toezicht
- Versterken van de democratie
- Crisisbeheersing



1. Kader: Toekomstbestendige en gelijkwaardige samenwerking

Datum
18 oktober 2023

De staatskundige, bestuurlijke en juridische relatie tussen de Caribische eilanden van het Koninkrijk en Europees Nederland is de laatste 70 jaar meerdere malen gewijzigd. De voornaamste doelstelling van deze wijzigingen is altijd geweest om de verhoudingen binnen het Koninkrijk gelijkwaardiger vorm te geven met respect voor wat de Caribische eilanden en Europees Nederland verbond maar ook voor de wensen, situatie en achtergrond van de Caribische eilanden van het Koninkrijk.

De voorgestelde wijzigingen van de WolBES en de FinBES heb ik dan ook bekeken in het licht van het streven naar meer gelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Ik steun dan ook de doelstellingen van het wetsvoorstel om de bestuurlijke verhoudingen gelijkwaardiger vorm te geven waarbij wederzijds vertrouwen het uitgangspunt is. Gelijkwaardigheid betekent hierbij wat mij betreft niet gelijkvormigheid. Er moet in Caribisch Nederland de mogelijkheid zijn om af te wijken van de in Europees Nederland geldende wet- en regelgeving indien dit gezien de bijzondere omstandigheden van de eilanden in Caribisch Nederland noodzakelijk is.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn volwaardig onderdeel van het land Nederland en het is dan ook de doelstelling de onderlinge relatie op een gelijkwaardige manier in te vullen. Juridisch is hierbij artikel 132a lid 4 van de Grondwet van belang waarbij beleidsmatig en politiek het principe van 'comply or explain' wordt gehanteerd als het uitgangspunt voor het toepassen van dit Grondwetsartikel. Het uitgangspunt van gelijkwaardigheid en het principe van 'comply or explain' zal dan ook primair worden gebruikt in deze reactie als kader om de voorgestelde wijzigingen te bespreken. Hierbij zullen de signalen worden betrokken die ik heb ontvangen vanuit diverse delen van de samenlevingen op Bonaire; Sint Eustatius en Saba.

2. Interbestuurlijke verhoudingen versterken

Eén van de doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel is om de interbestuurlijke verhoudingen te versterken. Hierbij is van belang dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is. Democratie; bestuur en politiek worden ingevuld op het niveau waar dit het meest effectief is en zo dicht mogelijk bij de burger. Zo kent het staatsbestel van Europees Nederland een rijksoverheid; provincies; gemeenten en waterschappen.

De openbare lichamen Bonaire; Sint Eustatius en Saba zijn op basis van artikel 132 van de Grondwet integraal onderdeel van het Nederlandse staatsbestel maar er geldt voor hen een andere staatskundige rechtsorde dan voor gemeenten. Zo zijn de openbare lichamen geen onderdeel van een provincie en zijn er geen waterschappen actief op de eilanden. Daarnaast is de wet veiligheidsregio's ook niet van toepassing op Bonaire; Sint Eustatius en Saba. Waar voor een gemeente in Europees Nederland diverse politieke, bestuurlijke en uitvoerende taken worden uitgevoerd door bestuurlijke tussenlagen zoals de provincie; waterschap of veiligheidsregio dienen de openbare lichamen in Caribisch Nederland deze taken zelf uit te voeren.



Voor deze staatskundige constructie is bij het opheffen van de Nederlandse Antillen in 2010 bewust gekozen met het oog op o.a. de economische en sociale omstandigheden van de eilanden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en beperkte bevolkingsomvang, waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Deze staatskundige constructie was vanwege bovenstaande redenen ook een wens vanuit de eilanden.

Datum
18 oktober 2023

Hierbij wordt zowel in Caribisch Nederland als in Europees Nederland erkent dat de beperkte uitvoeringskracht bij de openbare lichamen in Caribisch Nederland in combinatie met het ontbreken van bestuurlijke tussenlagen, zoals deze wel in Europees Nederland aanwezig zijn, beperkende factoren zijn in het implementeren van de vele ambities voor Bonaire; Sint Eustatius en Saba.

Om dit op te vangen ondersteunen diverse ministeries en de aan hun verbonden uitvoeringsorganisaties de openbare lichamen bij de uitvoering van hun taken. Hiermee ontstaat dus de facto een situatie waarbij de openbare lichamen inhoudelijk en bestuurlijk mede rechtstreeks door diverse ministeries in Nederland worden aangestuurd. De gedecentraliseerde eenheidsstaat is in Caribisch Nederland dus aanzienlijk minder decentraal georganiseerd dan in Europees Nederland.

Tussen Rijksbeleid en lokaal bestuur zit echter letterlijk en figuurlijk een wereld van verschil. Dat geldt al in Europees Nederland en wellicht geldt dit nog sterker voor de lokale overheden in het Caribisch gebied.

In dit kader is het recente rapport van dhr. Nijpels over het oprichten van een klimaattafel op Bonaire relevant. In deze rapportage gaat dhr. Nijpels ook in op de staatskundige constructie met betrekking tot Caribisch Nederland: "Het is bestuurlijk ongezond dat een veelheid aan departementen zich direct verhouden met de openbare lichamen met respectievelijk 24.090, 3.293 en 2.035 inwoners."¹ Daarnaast geeft de rapporteur aan: "Uit een deel van die gesprekken heb ik kunnen opmaken dat het ontbreken van de in Nederland aanwezige tussenlaag tussen rijk en gemeente van een provinciaal bestuur door velen wordt beschouwd als een weeffout in de in 2010 gekozen constellatie."²

3. Interbestuurlijk toezicht

Bij het organiseren van het interbestuurlijk toezicht is er in Europees Nederland voor gekozen om dit grotendeels getrapt vorm te geven. Zo zijn de toezichthoudende taken voor gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen, milieu en huisvesting belegd bij een bestuurlijke tussenlaag (de provincies). De toezichthoudende taken op het gebied van het sociaal domein liggen wel bij de rijksoverheid. Dit laatste is gegroeid vanuit het historische perspectief dat deze sociale taken tot redelijk recent door de rijksoverheid zelf werden uitgevoerd.

¹ en ² Advies Klimaattafel Bonaire - Het is nooit te laat | Rapport | Rijksoverheid.nl (2022)



In het voorliggende wetsvoorstel worden voorstellen gedaan om het bestuurlijk toezicht, wat nu grotendeels bij de bestuurlijke tussenlaag (Rijksvertegenwoordiger) is belegd, te schrappen, te beleggen bij de gezaghebber of te beleggen bij het ministerie. Volgens de memorie van toelichting wordt deze keuze grotendeels ingegeven door de conclusies van diverse rapporten (waaronder die van de Raad van State) dat de rol van Rijksvertegenwoordiger in het bestuurlijk toezicht als ongelukkig wordt ervaren. Zoals ook in de memorie van toelichting aangegeven zijn er diverse structurele redenen waardoor de rol van de Rijksvertegenwoordiger in het bestuurlijk toezicht onvoldoende uit de verf zijn gekomen. Hier sluit ik mij ook bij aan.

Datum
18 oktober 2023

Voor dit vraagstuk is het relevant dat de Inspectie voor Leefomgeving en Transport recent een aantal rapportages heeft uitgebracht met betrekking tot de vergunningverlening; toezicht en handhaving (VTH) op Bonaire; Sint Eustatius en Saba. In deze rapportages heeft de Inspectie aanbevolen om op korte termijn de uitvoering van het volledige VTH-takenpakket voor bouwen, milieu en natuur onder te brengen bij één bestaande omgevingsdienst in Europees Nederland.

Hierop aanvullend is het van belang aan te geven dat met het voorliggende wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor het goed openbaar bestuur voor groter deel komt te liggen bij de gezaghebber. Deze taken vergroten de politieke kwetsbaarheid van de gezaghebber. Met het voorstel om deze taken te herbeleggen bij de gezaghebber krijgt de gezaghebber naast politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden ook toezichthoudende taken. Dit terwijl de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel benadrukt dat voorkomen moet worden dat beleidsdoelstellingen en toezichthoudende taken door elkaar gaan lopen.

Met de voorgestelde wijzigingen krijgt de gezaghebber naast zijn bestuurlijk-politieke taken dus ook een versterkte toezichthoudende rol. Daarmee krijgt de rol van gezaghebber een inherent tegengesteld karakter. De gezaghebber kan met deze constructie namelijk politiek worden afgerekend op inhoudelijk juist uitgevoerde toezichthoudende taken. Anders gezegd kan de gezaghebber via de politieke route onder druk worden gezet met betrekking tot besluiten die zij/hij in de toezichthoudende rol moet nemen.

Bovenstaande situatie kan nog worden versterkt door de verantwoordelijkheid die de gezaghebber in het wetsvoorstel krijgt om de (bijzondere) bemiddelaar te benoemen in het geval van grootschalige arbeidsgeschillen op de eilanden. Hiermee dreigt de gezaghebber partij te worden in maatschappelijk en politiek gevoelige arbeidsgeschillen waar de gezaghebber zelf inhoudelijk en bestuurlijk nauwelijks invloed op heeft.

In het wetsvoorstel wordt verder de toezichthoudende functie vanuit de Rijksvertegenwoordiger op de personeelsbesluiten van de openbaar lichamen volledig geschrapt. Hier zijn goede redenen voor te geven zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting. Het is hierbij echter wel van belang om de rol van de eilandsecretaris als algemeen directeur van de ambtelijke organisatie te borgen en te verstevigen om zo ongewenste politieke invloed op personeelsbesluiten te



voorkomen. Meer specifiek pleit ik voor een expliciet artikel in de WolBES waarin dit wettelijk geregeld wordt.

Datum
18 oktober 2023

4. Versterken democratie

De voorgestelde wetwijziging bevat ook voorstellen die betrekking hebben op het democratisch functioneren van Bonaire; Sint Eustatius en Saba. Dit betreft onder andere het uitbreiden van het aantal eilandsraadsleden; het uitbreiden van het aantal gedeputeerden; de wijze van benoeming van de waarnemend gezaghebber en de wijze van benoeming van de plaatsvervangend voorzitter van de Eilandsraad.

Ook deze voorstellen zijn bekeken vanuit het uitgangspunt van gelijkwaardigheid waarbij de democratie zo dicht mogelijk bij de inwoners van de eilanden moet worden vorm gegeven en zoveel mogelijk in lijn met de wijze waarop dit in Europees Nederland is vormgegeven.

De uitbreiding van het aantal eilandsraadsleden is in dit licht dan ook een goede stap. Hiermee wordt de democratische legitimatie van de eilandsraden versterkt doordat er meerdere partijen vertegenwoordigd kunnen worden in eilandsraden. Daarnaast wordt de drempel om met voorkeursstemmen in de eilandsraad te worden verkozen verlaagd. Ten slotte kunnen nuances in stemverschillen tussen partijen beter worden vertaald in de zetelaantallen doordat afrondingsverschillen nauwkeuriger kunnen worden gereflecteerd in de zetels in de eilandsraden. Hierbij is het wel van belang dat ook de rechtspositie van de eilandsraadsleden gelijkwaardig wordt met die van gemeenteraadsleden in Europees Nederland. Nu is bijvoorbeeld de vergoeding die eilandsraadsleden op Bonaire; Sint Eustatius en Saba ontvangen aanzienlijk lager dan die van gemeenteraadsleden in van vergelijkbare gemeenten in Europees Nederland.

Hierbij wil ik graag aantekenen dat de standpunten over het uitbreiden van het aantal eilandsraadsleden op de eilanden divergeren. Vanuit sommige actoren op de eilanden klinkt de oproep om het aantal eilandsraadsleden op het huidige niveau te behouden en er zelfs een fulltime functie van te maken. Dit mede in het licht van de kleinschaligheid en het insulaire karakter van de eilanden wat ertoe leidt dat er een informele en persoonlijke manier van politiek bedrijven is³. Dit leidt ertoe dat het voor eilandsraadsleden zeer lastig kan zijn om ander werk naast het raadslidmaatschap te doen of te vinden. Hiermee dient mijns inziens inderdaad rekening te worden gehouden bij, in ieder geval, de vaststelling van de rechtspositie van de politieke gezagdragers waaronder die van de eilandsraadsleden.

Met betrekking tot de voorstellen om de benoeming van de gezaghebber, de waarnemend gezaghebber en de plaatsvervangend voorzitter van de eilandsraden aan te passen constateer ik dat het wetsvoorstel gemotiveerd aansluit bij de in de provinciewet en de gemeentewet neergelegde procedures. Hiermee worden deze procedures gelijkwaardiger ingevuld in lijn met de Europees Nederlandse situatie.

³ Iedereen Kent Iedereen: De Invloed van Kleinschaligheid en Informele Politiek op Bestuur in Caribisch Nederland | Scholarly Publications (universiteitleiden.nl) (2017)



De voorgestelde uitbreiding van het aantal gedeputeerden per openbaar lichaam is een belangrijke stap om de uitvoeringskracht van de openbaar lichamen te versterken. Wel dient hierbij te worden aangetekend dat de uitbreiding aan de politieke en bestuurlijke kant zich niet automatisch vertaalt naar meer uitvoeringskracht aan de ambtelijke kant. Sterker nog de voorgestelde uitbreidingen van de politieke lagen kan resulteren in een grotere druk op het ambtelijke apparaat. Daarom blijft voortdurende aandacht voor de integrale uitvoeringskracht van de openbaar lichamen noodzakelijk.

Datum
18 oktober 2023

In het kader van de versterking van de lokale democratie wil ik afsluitend graag aangeven dat ik de voorstellen zoals deze gedaan worden in een ander wetsvoorstel 'versterking participatie op decentraal niveau' van harte ondersteun. Een grotere rol voor bewoners in het politieke en bestuurlijke besluitvormingsproces vergroot het draagvlak bij bewoners voor het lokale bestuur en de besluiten die daar genomen worden.

5. Crisisbeheersing en rampenbestrijding

Caribisch Nederland is bijzonder kwetsbaar voor crisis en rampen. De dreigingen van rampen en crisis voor de eilanden zijn reëel en fors aldus de Inspectie voor Justitie en veiligheid⁴. Dit hangt onder andere samen met het feit dat de eilanden onderling ruim 800 kilometer uit elkaar liggen, bijna 8000 kilometer van Europees Nederland verwijderd zijn en dat de bovenwindse eilanden in de 'hurricane alley' liggen.

De openbaar lichamen zijn primair zelf verantwoordelijk voor de crisisbeheersing en rampenbestrijding. Dit is in lijn met de situatie in Europees Nederland waar de gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de crisisbeheersing. In Europees Nederland kent men echter ook de veiligheidsregio's. De memorie van toelichting bij de wet veiligheidsregio's geeft aan dat hiervoor is gekozen omdat: *"veel gemeenten te klein zijn om een ramp of crisis te bestrijden. Door de brandweerzorg, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de politie op regionaal niveau bijeen te brengen wordt niet alleen de slagkracht vergroot, maar wordt ook eenheid, eenduidigheid en eenvoud in de aanpak bereikt."*⁵ Bovenstaande is ook relevant voor en van toepassing op de openbaar lichamen in Caribisch Nederland.

Er zijn recentelijk twee rapporten verschenen die van belang zijn voor de organisatie van de crisisbeheersing en rampenbestrijding in Caribisch Nederland. De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft een rapport opgeleverd met betrekking tot de stand van zaken op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding Caribisch Nederland⁶. Daarnaast heeft het onderzoeksbureau Crisisplan in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid onderzoek gedaan naar de vraag hoe de boven eilandelijke samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing in Caribisch

⁴ Rapport Stand van zaken rampenbestrijding in Caribisch Nederland 2022 | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid (inspectie-jenv.nl) (2022)

⁵ Wet veiligheidsregio's (31.117) - Eerste Kamer der Staten-Generaal (2010)

⁶ Rapport Stand van zaken rampenbestrijding in Caribisch Nederland 2022 | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid (inspectie-jenv.nl) (2023)



Nederland effectief kan worden gecoördineerd op zowel operationeel als bestuurlijk niveau.

Datum
18 oktober 2023

Ik constateer dat bij het huidige wijzigingsvoorstel de (definitieve) herziening van de veiligheidswet BES nog ontbreekt. Het voornemen is deze met een nota van wijziging op te nemen in het voorliggende wetsvoorstel. De veiligheidswet BES bevat een omvangrijk aantal taken voor de Rijksvertegenwoordiger op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zo heeft de Rijksvertegenwoordiger een toezichthoudende functie met betrekking tot de crisisplannen van de openbaar lichamen, een coördinerende functie bijvoorbeeld op het gebied van bijstandsverzoeken en een bestuurlijke functie zodra er sprake is van een crisis met een boven eilandelijke impact.

Met het voorliggende voorstel om de WolBES te wijzigen vervalt ook de functie van de Rijksvertegenwoordiger op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Gezien de kwetsbaarheid van Caribisch Nederland voor rampen en crisis is het van belang dat de wijzigingen op het gebied van rampen en crisisbeheersing zowel wettelijk als operationeel geheel zijn geïmplementeerd alvorens wordt overgegaan tot een mogelijke nieuwe structuur op dit gebied.

Keuzes met betrekking tot een mogelijke andere organisatie van de taken op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing dienen bewust en op het juiste (politieke) niveau te worden genomen. Dit geldt zowel aan Europees Nederlandse als aan Caribisch Nederlandse zijde.

6. Conclusie

Sinds 2010 zijn de eilanden Bonaire; Sint Eustatius en Saba onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. De WolBES en FinBES zijn de wetten die de staatskundige en bestuurlijke verhoudingen met betrekking tot de openbare lichamen in Caribisch Nederland regelen. Sindsdien zijn er meerdere rapportages en evaluaties verschenen die de nieuwe verhoudingen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland hebben geëvalueerd.

Op basis van deze rapportages is een gedeelde conclusie dat de bestuurlijke verhouding tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland aan vernieuwing toe is. De gedeelde doelstelling van deze vernieuwing is om de gelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland te vergroten. In de bestuurlijke en politieke praktijk wordt hier onder andere invulling aan gegeven via het principe 'comply or explain'. De wijzigingsvoorstellen in de WolBes en FinBES heb ik dan ook op basis van deze twee uitgangspunten beoordeeld.

Op vele punten zie ik in het wetsvoorstel een positieve ontwikkeling. Zo worden het aantal eilandsraadsleden op een gelijkwaardig niveau gebracht en worden de benoemingsprocedures van de gezaghebber, de waarnemend gezaghebber en de plaatsvervangend voorzitter van de eilandsraad zo veel mogelijk gelijkgetrokken met de regeling zoals deze in Europees Nederland gelden. Dit vergroot de gelijkwaardigheid en versterkt mijns inziens de democratie in Caribisch Nederland.



Hierbij is het wel van belang aan te geven dat er hierover in Caribisch Nederland verschillend gedacht wordt.

Datum
18 oktober 2023

Met betrekking tot de bestuurlijke verhoudingen en het interbestuurlijk toezicht zie ik dat de voorstellen een vereenvoudiging van het huidige systeem trachten te bereiken. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat en hier zijn ook goede redenen voor. Op deze wijze wordt de democratie en het bestuur zo dicht mogelijk bij de inwoners zelf ingevuld. De voorstellen in deze wetswijziging leiden op onderdelen tot meer centralisatie waar het aankomt op Caribisch Nederland. Recente rapportages die in deze consultatie worden besproken kunnen mijns inziens ondersteunen bij de discussie over de vormgeving van de bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland.

Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn een integraal en verrijkend onderdeel van Nederland. Het is aan ons allen om de kracht van de eilanden benutten. Een gelijkwaardige samenwerking tussen Nederland en Caribisch Nederland is hiervoor volgens iedereen een noodzakelijke randvoorwaarde. Ik hoop dat mijn opmerkingen in deze consultatie hieraan bijdragen.

Hoogachtend,

Handtekening; 5.1.2.e Woo

J.N. Helmond mpm

Wvd. Rijksvertegenwoordiger

CC: Openbaar Lichaam Bonaire
Openbaar Lichaam Saba
Openbaar Lichaam Sint Eustatius