

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 IV

Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2008

Nr. 28

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2008

Zoals toegezegd aan de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken doe ik u hierbij toekomen een notitie met uitgangspunten voor het wetsvoorstel openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Bovendien ontvangt u hierbij een notitie met uitgangspunten voor het wetsvoorstel financiële verhouding Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

UITGANGSPUNTEN WET OPENBARE LICHAMEN BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

1. Inleiding

Volgens de Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, d.d. 10 en 11 oktober 2006, krijgen deze eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel. De slotverklaring is verder uitgewerkt in het Overgangsakkoord van 12 februari 2007. Afgesproken is onder meer dat de eilanden openbare lichamen worden in de zin van artikel 134 van de Grondwet.

In deze notitie staan de uitgangspunten voor de regeling van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Aan de hand van deze uitgangspunten zal de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) worden ontworpen. In de WolBES – een Nederlandse wet in formele zin – wordt de bestuurlijke inrichting van de drie Caribische eilanden, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen geregeld. Voor gemeenten is dit geregeld in de Gemeentewet.

De financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen wordt, net als bij gemeenten, in een aparte Nederlandse wet geregeld.¹ Bij die wet zal een begrotingsfonds voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (het BES-fonds) worden ingesteld en zullen tevens de lokale belastingen en de voorschriften met betrekking tot de begroting en jaarrekening van de openbare lichamen worden geregeld. Het huidige Solidariteitsfonds vervalt als financieringsinstrument.

Er komt ook aparte Nederlandse wetgeving met algemeen overgangsrecht en indien nodig aanpassingen van Nederlands-Antilliaanse en Nederlandse regelgeving die in de openbare lichamen gaan gelden vanaf het moment dat de nieuwe status ingaat. De voorbereiding van deze wetgeving vindt plaats in overleg met de drie eilanden.

De uitgangspunten in deze notitie vormen een uitwerking van genoemde bestuurlijke akkoorden en komen deels voort uit de voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006, inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk. Deze notitie is afgestemd met de eilanden en de Nederlandse departementen.

Elke hoofdstuk van deze notitie bevat één of meer uitgangspunten – geplaatst in een kader – gevolgd door een toelichting.

2. Inrichting als openbaar lichaam

Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden ingericht als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet.

Door inrichting van de eilanden als openbaar lichaam, in plaats van gemeente, wordt de bijzondere positie van de eilanden in het Nederlandse staatsbestel tot uitdrukking gebracht (status sui generis). Er wordt hierdoor een apart territorium gecreëerd, dat deel uitmaakt van het Nederlandse grondgebied en waar tegelijkertijd van de Nederlandse rechtsorde afwijkende regels kunnen gelden. Afwijkingen zijn noodzakelijk gezien onder andere de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand met Nederland en het insulaire karakter.

¹ De financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten is geregeld in de Financiële-verhoudingswet.

In de Slotverklaring is met de eilanden afgesproken dat op het moment waarop de nieuwe status in gaat, de geldende Nederlands-Antilliaanse (land- en eiland-) regelgeving van kracht zal blijven en geleidelijk zal worden vervangen door Nederlandse regelgeving. Om de politieke verantwoordelijkheid van Nederland voor de drie eilanden na de statuswijziging waar te kunnen maken wordt door de verschillende ministeries gezien of bepaalde Nederlandse wetten (of onderdelen daarvan) al met ingang van de statuswijziging van (overeenkomstige) toepassing moeten worden verklaard. Eventueel zal ook Nederlands-Antilliaanse wetgeving die blijft gelden worden aangepast. In ieder geval zal de WolBES van kracht worden met ingang van de statuswijziging.

Zonder wijziging van de Grondwet kan de inrichting als openbaar lichaam slechts tijdelijk zijn. Op de eilanden is immers sprake van een leefgemeenschap die sterk is te vergelijken met gemeenten. De grondwettelijke waarborgen voor gemeenten gelden echter niet voor openbare lichamen. Deze waarborgen kunnen vanzelfsprekend ook bij gewone wet worden geregeld, maar dit onderscheid is ongewenst.

Met de eilanden is afgesproken dat vijf jaar na het moment waarop de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel hebben verkregen de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk wordt geëvalueerd. Op dat moment kan worden gezien wat het staatsrechtelijke eindmodel voor de eilanden zal zijn. Er zijn twee opties denkbaar: de eilanden blijven openbare lichamen, of zij worden alsnog als gemeenten aangemerkt, zij het als bijzondere gemeenten omdat ook in de toekomst naar verwachting niet alle wettelijke voorschriften voor gemeenten van toepassing zullen zijn. Of de eilanden openbare lichamen zullen blijven, zal onder meer afhangen van de mate waarin afwijkende regelingen (nog) nodig zijn. Dit geldt zowel voor afwijkende regelingen in de bestuurlijke inrichting, als afwijkende regelingen in andere regelgeving.

Indien de drie eilanden de status van openbaar lichaam behouden is, zoals gezegd, wijziging van de Grondwet vereist. Grondwetswijziging is niet nodig voor het aanmerken van de eilanden als bijzondere gemeenten, mits vanzelfsprekend wordt voldaan aan de vereisten die de Grondwet aan gemeenten stelt. De Grondwet verzet zich er niet tegen dat gemeenten verschillende takenpakketten hebben of dat er met betrekking tot het toezicht, tussen gemeenten onderling verschillen bestaan.

3. De openbare lichamen vallen rechtstreeks onder het Rijk

De openbare lichamen maken geen onderdeel uit van een provincie. Er wordt ook geen aparte bestuurslaag met democratische legitimatie gecreëerd tussen het Rijk en de openbare lichamen. De openbare lichamen vallen rechtstreeks onder het Rijk.

Taken en bevoegdheden van provincies houden voor een deel verband met aangelegenheden die gemeenteeverstijgend zijn. Bonaire, Saba en Sint Eustatius bevinden zich ver van het grondgebied van een van de bestaande Nederlandse provincies. Daarmee is de «natuurlijke» rol van provincies ten aanzien van gemeenten binnen hun grondgebied afwezig. Er is ten opzichte van de rijksoverheid ook geen voorsprong in kennis en kunde van de eilanden, en ook de oog- en oorfunctie kan niet als vanzelfsprekend worden uitgeoefend.

Ten aanzien van de kwaliteit van het gemeentebestuur in algemene zin kan de provincie een rol spelen. Omdat de eilanden niet binnen het natuurlijke bereik van een provincie liggen, kan deze rol echter ook vanuit

het Rijk worden opgepakt. Voor wat betreft het aanreiken van kennis, ervaring en instrumenten is daarnaast de VNG (ook nu al) een belangrijke partner.

Provinciale regelgevende- en bestuursbevoegdheden kunnen bij medebewindregelgeving in beginsel en voor zover relevant bij de eilandbesturen zelf worden neergelegd. Voor zover de provincies toezichhoudende taken hebben ten aanzien van gemeenten, zullen deze ten aanzien van de openbare lichamen door of vanwege het Rijk verricht worden. Het belangrijke (algemene) instrument van vernietiging ligt (net als bij gemeenten) bij de Kroon en kan ook worden uitgeoefend zonder betrokkenheid van de provinciale laag. Bij de regeling inzake taakverwaarlozing en het instellen van preventief toezicht kan de rol van de provincie, eveneens worden vervangen door het Rijk.

Vanwege de kleinschaligheid van de eilanden bestaat er ook geen noodzaak een aparte bestuurslaag met democratische legitimatie of een nieuwe provincie te creëren tussen het Rijk en de eilanden. Gebleken is dat de Nederlandse Antillen, bestaande uit vijf eilanden, al te kleinschalig zijn om een dubbele bestuurslaag te rechtvaardigen.

4. Bestuursorgaan als schakel tussen Rijk en openbare lichamen

In het Caribische deel van het Koninkrijk wordt een bestuursorgaan belast met bepaalde Rijkstaken.

Wegens de grote afstand met Nederland is het gewenst dat er in het Caribische deel van het Koninkrijk een verlengstuk van het Rijk wordt gevestigd; een bestuursorgaan met een directe gezagsrelatie met de minister van Binnenlandse Zaken. Deze functionaris is vergelijkbaar met een Commissaris van de Koningin (CvdK) in zijn hoedanigheid van rijksorgaan. In Nederland functioneert de CvdK als tussenschakel tussen de gemeenten en de rijksoverheid. Voorlopig wordt deze functionaris aangeduid met de naam «Rijksvertegenwoordiger».

De Rijksvertegenwoordiger zou met de volgende taken kunnen worden belast:

Toezien op de uitvoering van Koninkrijksregelgeving door de openbare lichamen.

Ter schorsing of vernietiging voorleggen van regelingen en besluiten van de organen van de openbare lichamen welke in strijd zijn met het recht of het algemeen belang.

Opmaken van een aanbeveling voor de benoeming van gezaghebbers en van een voorstel voor herbenoeming van gezaghebbers.

Goedkeuren van benoemings-, en bevorderingbesluiten van eilandambtenaren.¹

Goedkeuren van besluiten van het bestuurscollege tot oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen door de openbare lichamen.

Verlenen van ontheffing van regels ten aanzien van de onverenigbaarheid van functies met het ambtenschap en verboden handelingen.²

Afleggen van periodieke werkbezoeken aan de eilanden en rapporteren aan de minister van Binnenlandse Zaken over bijzondere bevindingen.

Toezien op een goede samenwerking tussen de openbare lichamen onderling en signalering van knelpunten in de samenwerking met Curaçao en Sint Maarten.

Gevraagd en ongevraagd adviseren van de regering.

¹ Zie hoofdstuk 9 (Bestuurscollege) en hoofdstuk 14 (Eilandsecretaris en eilandgriffier).

² Zie hoofdstuk 13 (Bevordering goed bestuur).

In bijzondere wetten kunnen andere taken of bevoegdheden worden toegekend aan de Rijksvertegenwoordiger.

De Rijksvertegenwoordiger wordt bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken, benoemd voor een periode van zes jaar. Voordat een Rijksvertegenwoordiger wordt (her)benoemd verzoekt de minister de openbare lichamen hun gevoelens kenbaar te maken ten aanzien van de (her)benoeming. De Rijksvertegenwoordiger is ondergeschikt aan de minister van Binnenlandse zaken en legt aan hem verantwoording af. De minister kan de Rijksvertegenwoordiger aanwijzingen geven. Besluiten van de Rijksvertegenwoordiger kunnen worden geschorst en vernietigd door de minister van Binnenlandse Zaken, al dan niet op verzoek van het bestuurscollege.

De Rijksvertegenwoordiger zal in ieder geval ondersteund moeten worden door een ambtelijke organisatie (kabinet).

Overigens kunnen er – ook bij instelling van een Rijksvertegenwoordiger – rechtstreekse contacten zijn tussen de openbare lichamen en ministers. Zoals ook voor gemeenten geldt biedt de verantwoordelijke minister het bestuurscollege de gelegenheid tot het plegen van overleg met betrekking tot aangelegenheden die voor het openbaar lichaam van belang zijn.¹

5. Gemeentewet is uitgangspunt

Voor de bestuurlijke inrichting van de drie openbare lichamen wordt in beginsel de Gemeentewet gevolgd. Alleen in bijzondere omstandigheden wordt hiervan afgeweken.

De bestuurlijke afspraak is dat de wettelijke bepalingen inzake gemeenten zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing zullen zijn op de drie openbare lichamen. Bovendien is met de eilanden afgesproken dat van de Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen kunnen worden getroffen. Voor wat betreft de bestuurlijke inrichting zal de kleinschaligheid van de eilanden een belangrijke grond vormen om af te wijken van de regeling in de Gemeentewet. Kernpunt is dat het bestuur deugdelijk zal zijn. De kleinschaligheid op de eilanden (inclusief nauwe familiebanden) maakt dat in bepaalde gevallen afwijkingen van de Nederlandse situatie gewenst zijn om de deugdelijkheid van bestuur te waarborgen. Daarnaast kan de grote afstand tot Nederland een grond vormen om de bestuurlijke inrichting op andere wijze vorm te geven.

De organen van het bestuur van de openbare lichamen behouden de benaming die de vergelijkbare organen van een eilandgebied thans hebben, t.w. de Eilandsraad, het Bestuurscollege en de Gezaghebber.

Ten einde aansluiting te behouden met de bestuurspraktijk op de eilanden en tegelijkertijd de openbare lichamen te onderscheiden van gemeenten wordt de huidige benaming van bestuursorganen van een eilandgebied gehandhaafd. Dus in plaats van «gemeenteraad» wordt gesproken over «eilandsraad». Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam wordt aangeduid met «bestuurscollege» in plaats van «college van burgemeester en wethouders» en in plaats van «burgemeester» wordt de naam «gezaghebber» gebruikt.

Het bestuurscollege van een eilandgebied bestaat thans uit de gezaghebber en een aantal gedeputeerden. Aangezien we in Nederland de functie van gedeputeerde kennen op provinciaal niveau, zal de gedeputeerde van een openbaar lichaam formeel worden aangeduid met «eiland-

¹ Art. 113 Gemeentewet.

gedeputeerde». Er zal een officiële vertaling komen van de benaming van de bestuursorganen in het Engels en Papiaments.

6. Autonomie en medebewind

Het bestuur van een openbaar lichaam heeft de bevoegdheid tot regeling en bestuur op het gebied van de eigen huishouding (autonomie). Daarnaast kan van het bestuur regeling en bestuur worden gevorderd bij of krachtens de wet (medebewind).

Voor gemeenten wordt in de Grondwet de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun eigen huishouding aan hun besturen overgelaten. Daarnaast wordt bepaald dat van de besturen van de gemeenten regeling en bestuur kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet. In de WolBES wordt conform de Grondwet een algemeen artikel opgenomen inzake de autonomie en het medebewind van de openbare lichamen.

In de WolBES zal geen lijst worden opgenomen van aangelegenheden die aan de openbare lichamen worden overgelaten noch een lijst van aangelegenheden die tot de zorg van het Rijk behoren. De huidige eilandgebieden van de Nederlandse Antillen zijn zelfstandig ten aanzien van de verzorging van eigen aangelegenheden. Deze zelfstandigheid wordt in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen gegarandeerd door middel van een lijstenstelsel. Alle onderwerpen die niet op grond van deze lijst aan het Landsbestuur zijn voorbehouden, behoren tot de zorg van de eilandgebieden. Een voorstel tot uitbreiding van de taken van het Landsbestuur kan alleen door de Staten worden aangenomen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. De huidige eilandgebieden hebben dus een constitutioneel gewaarborgde autonomie. Een dergelijk stelsel past echter niet in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. In Nederland heeft de centrale overheid de bevoegdheid om onderwerpen aan de eigen huishouding van de gemeenten te onttrekken en centraal te regelen.

Decentralisatie ten behoeve van de openbare lichamen wordt bevorderd.

Er is met de eilanden afgesproken dat zoveel mogelijk taken op eilandniveau worden uitgevoerd (subsidiariteit). Aangelegenheden die op doelmatige en doeltreffende wijze door de besturen van de openbare lichamen kunnen worden behartigd zullen zo veel mogelijk worden overgelaten aan de openbare lichamen. Het takenpakket van de openbare lichamen kan onderling verschillen, vooral als gevolg van een verschil in bestuurskracht.

De bestuurscolleges, of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht, worden door de meest betrokken minister in de gelegenheid gesteld hun oordeel te geven over voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur en ontwerpen van ministeriële regeling, waarbij:

- a. van de besturen van de openbare lichamen regeling of bestuur wordt gevorderd,*
- b. in belangrijke mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van deze besturen,*
- c. regels worden gesteld die uitsluitend gelden in de openbare lichamen,*
- d. uitsluitend ten aanzien van de openbare lichamen wordt afgeweken van regelgeving die van kracht is in het Europese deel van Nederland.*

Op grond van de Gemeentewet zijn de ministers verplicht in de onder a. en b. bedoelde situaties het oordeel van de colleges van burgemeester en wethouders in te winnen. Deze verplichting zal ten aanzien van de open-

bare lichamen ook gelden in geval het voornemen bestaat regels te stellen of specifieke maatregelen te treffen die uitsluitend van kracht zullen zijn in de openbare lichamen. Het gaat hier in feite om een inspraakbevoegdheid van de openbare lichamen in de fase van voorbereiding van regelgeving.

7. Dualisme

Het bestuursmodel van de openbare lichamen is dualistisch. Dualisme wordt geleidelijk ingevoerd.

Met de drie eilanden is afgesproken dat het bestuursmodel van de openbare lichamen dualistisch wordt. Omdat de Slotverklaring tevens stelt dat de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing zullen zijn, wordt het dualisme op de eilanden op soortgelijke wijze ingevoerd als in Nederland. In Nederland is op gemeentelijk niveau sinds 2002 sprake van een gematigd dualistisch stelsel.

Met dit stelsel wordt een duidelijker rolverdeling beoogd tussen het vertegenwoordigend orgaan (de eilandsraad) en het dagelijks bestuur (het bestuurscollege). Doelstellingen zijn daarbij het vergroten van de slagvaardigheid van het bestuur en het versterken van de controlerende functie van de eilandsraad, alsmede de versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger. De eilandsraad staat in het dualistische stelsel aan het hoofd van het openbare lichaam en is het kaderstellende en controlerende orgaan. Verordeningen worden in beginsel door de eilandsraad vastgesteld. Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam wordt gevoerd door het bestuurscollege. Een belangrijk kenmerk van het dualisme is dat eilandsraadsleden niet tegelijkertijd eilandgedeputeerde kunnen zijn.

Bij de invoering van het dualisme in Nederland is tevens voorgeschreven dat er een lokale (gemeenschappelijke) rekenkamer of rekenkamerfunctie dient te zijn en dat de gemeenteraad de beschikking heeft over een griffier, opdat de raad zijn controlerende en kaderstellende taak goed kan uitvoeren. In de hoofdstukken 11 en 14 van deze notitie wordt ingegaan op de lokale rekenkamer respectievelijk de functie van griffier van de openbare lichamen.

In de Slotverklaring is afgesproken dat het dualisme op de drie eilanden geleidelijk kan worden ingevoerd. De rolverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege wordt in de WolBES geregeld. De onverenigbaarheid van de functies van eilandsraadlid en eilandgedeputeerde zal echter pas van kracht worden bij het aantreden van de eerstvolgende eilandsraad na ingang van de nieuwe status. De reguliere verkiezingen voor de nieuwe eilandsraad worden gehouden in 2011. Dit betekent dat pas bij het aantreden van het nieuwe bestuurscollege in 2011 de eilandgedeputeerden geen lid meer mogen zijn van de eilandsraad. Voor de instelling van de bij het dualisme horende instituties zoals de lokale rekenkamer en de griffier zal eenzelfde periode gelden waarbinnen deze instituties dienen te zijn ingericht. Hetzelfde geldt voor de voorschriften ten aanzien van de met het dualisme ingevoerde zogeheten programmabegroting (deze staan in het op de Gemeentewet gebaseerde Besluit Begroting en Verantwoording).

De bevoegdheidsverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege zal in de loop van de tijd veranderingen ondergaan. Voor de Nederlandse wetgeving die gaat gelden op de eilanden en waarin medebewind wordt gevorderd, zal de (dualistisch) bevoegdheidsverdeling zoals in die betreffende wet omschreven, worden gevolgd. Voor Nederlands-Antilliaanse

wetgeving die (vooralsnog) van kracht zal blijven zal de taakverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege blijven zoals ze zijn.

Een belangrijk bijkomend element van de invoering van het dualisme is werkwijze en cultuur. De invoering van het dualisme op de drie eilanden zal worden begeleid met opleidings- en voorlichtingsbijeenkomsten. Het zal, net als in Nederland, tijd kosten voordat eilandsraadsleden en gedeputeerden gewend zijn aan de nieuwe rolverdeling en positie in het eilandbestuur. Het politieke spel zal geleidelijk aan veranderen.

8. Eilandsraad

De eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire bestaat uit ten minste 9 en ten hoogste 15 leden. De eilandsraden van de openbare lichamen Saba en St. Eustatius bestaan elk uit ten minste 5 en ten hoogste 9 leden. Het (oneven) aantal leden wordt vastgesteld bij eilandverordening.

Volgens de Gemeentewet bestaat de gemeenteraad uit 15 leden in een gemeente met 10 001 tot 15 000 inwoners. In een gemeente met minder dan 3 001 inwoners bestaat de gemeenteraad uit 9 leden.

In 2005 had Bonaire 10 638 inwoners, Sint Eustatius 2 584 inwoners en Saba had in datzelfde jaar 1 434 inwoners.¹

De eilandsraad van het eilandgebied Bonaire bestaat thans uit 9 leden. De eilandsraden van de eilandgebieden Sint Eustatius en Saba bestaan elk uit vijf leden.

Eventuele uitbreiding van het aantal eilandsraadleden zal pas kunnen plaatsvinden bij de eerstvolgende reguliere eilandsraadverkiezingen in 2011. Dan kan worden bezien of uitbreiding noodzakelijk is in verband met invoering van het dualisme en eventuele verzwaring van de bestuurslast. Uitbreiding van het huidige aantal eilandsraadsleden kan in de praktijk voor problemen zorgen door de geringe bevolkingsomvang van de eilanden. Daarom wordt er gekozen voor een systeem waarbij het minimum en maximum aantal eilandsraadleden in de wet wordt vastgelegd. Vervolgens kan bij eilandverordening het aantal eilandsraadleden worden bepaald. Met dit flexibele systeem wordt de mogelijkheid geboden het aantal leden ook lager vast te stellen dan het geval zou zijn indien de formule uit de Gemeentewet zou gelden.

Het actief kiesrecht voor de eilandsraad van een openbaar lichaam wordt toegekend aan ingezetenen van het openbaar lichaam die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, niet uitgesloten zijn van het kiesrecht, Nederlander zijn, of een andere nationaliteit hebben en ten minste vijf jaar onafgebroken legaal in Nederland verblijven.

Het passief kiesrecht voor de eilandsraad van een openbaar lichaam wordt toegekend aan ingezetenen van het openbaar lichaam die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, niet uitgesloten zijn van het kiesrecht en Nederlander zijn.

De vereisten voor het actief kiesrecht voor de eilandsraad zijn grotendeels gelijk aan de vereisten voor het kiesrecht voor gemeenteraadsleden. Het enige verschil is dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie en personen met een andere nationaliteit. Dit houdt verband met de status van Landen en Gebieden Overzee (LGO) die de openbare lichamen (voorlopig) behouden.

Het passief kiesrecht wordt om twee redenen beperkt tot Nederlanders. De leden van de eilandsraad worden, voor de verkiezing van de Eerste

¹ Bron: CBS Nederlandse Antillen. Het gaat om schattingen.

Kamer, gelijkgesteld met de leden van Provinciale Staten.¹ Dit houdt verband met het uitgangspunt dat de openbare lichamen geen onderdeel zullen uitmaken van een provincie. Leden van de Provinciale Staten dienen de Nederlandse nationaliteit te hebben. De tweede reden om het passief kiesrecht voor de eilandsraad te beperken tot Nederlanders houdt verband met de geringe bevolkingsomvang van de eilanden en de relatief hoge arbeidsmigratie in het Caribische gebied. Hierdoor kan de invloed van vreemdelingen in het eilandsbestuur in korte tijd onevenredig groot worden. Vreemdelingen kunnen na vijf jaar onafgebroken legaal verblijf het Nederlanderschap aanvragen waarmee zij het passief kiesrecht kunnen verkrijgen.

Van het actief en passief kiesrecht voor de eilandsraad is uitgesloten degene die wegens het plegen van een bij de wet aangewezen misdrijf onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van tenminste een jaar én hierbij tevens door de rechter is ontzet van het kiesrecht.

Deze beperking van het kiesrecht geldt ook voor de gemeenteraad. Ontzetting uit het kiesrecht kan alleen bij bepaalde misdrijven, zoals misdrijven tegen de veiligheid van de Staat, tegen de Koninklijke waardigheid of tegen hoofden van bevriende staten.

Eilandsraadleden kunnen de eed afleggen in het Nederlands, Papiaments of Engels.

Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen leggen gemeenteraadsleden de eed af in het Nederlands of het Fries. Aangezien op Bonaire, Sint Eustatius en Saba de volkstaal het Papiaments respectievelijk het Engels is, wordt aan de eilandsraadsleden de gelegenheid geboden om, net als in Friesland, de eed in de volkstaal af te leggen. Dit geldt ook voor de eedaflegging door een eilandgedeputeerde.

De leden van de eilandsraad ontvangen een bij eilandsverordening vast te stellen vergoeding voor hun werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten, overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels.

Deze bepaling is conform de Gemeentewet. De bestaande rechtspositieregeling voor eilandsraadleden zal van kracht blijven tot de eerstvolgende reguliere eilandsraadverkiezingen in 2011.

Een eilandsraadlid kan altijd ontslag nemen. Indien een eilandsraadlid niet langer voldoet aan de vereisten voor het lidmaatschap of een onverenigbare functie gaat bekleden, is hij verplicht dit mee te delen aan de eilandsraad. Met deze mededeling is zijn lidmaatschap van rechtswege beëindigd. Laat een eilandsraadlid deze mededeling na, dan krijgt hij een schriftelijke waarschuwing van de gezaghebber. Het betrokken eilandsraadlid kan deze waarschuwing binnen 8 dagen aan het oordeel van de eilandsraad onderwerpen. Het besluit van de eilandsraad is vatbaar voor beroep op de bestuursrechter (ook voor de gezaghebber). Maakt het eilandsraadlid geen gebruik van de mogelijkheid om de waarschuwing aan het oordeel van de eilandsraad te onderwerpen, dan is zijn lidmaatschap na het verstrijken van de 8 dagentermijn van rechtswege beëindigd.

Een eilandsraadlid dat een «verboden handeling» verricht, kan (a) door de gezaghebber in zijn lidmaatschap worden geschorst of (b) direct door de eilandsraad van zijn lidmaatschap vervallen worden verklaard. In geval van schorsing door de gezaghebber, is het aan de raad om in de eerstvolgende vergadering betrokkene in zijn lidmaatschap vervallen te verklaren of de schorsing op te heffen. Tegen de besluiten van de raad staat beroep open op de bestuursrechter (ook voor de gezaghebber).

¹ Dit is conform de voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk, d.d. 18 september 2006.

Deze regeling is conform de regeling in de Kieswet met betrekking tot het einde van het lidmaatschap van de gemeenteraad, met dien verstande dat de bevoegdheid tot het geven van een waarschuwing c.q. de schorsing toekomt aan het college van burgemeester en wethouder. Gezien de kleinschaligheid op de eilanden, is het wenselijk deze bevoegdheid bij de gezaghebber neer te leggen. De gezaghebber wordt geacht boven de partijen te staan.

De eilandsraad heeft in ieder geval de volgende bevoegdheden:

- *Regeling en bestuur inzake de huishouding van het openbaar lichaam (met uitzondering van het dagelijks bestuur).*
- *Vaststellen van eilandsverordeningen.*
- *Controle op het door het bestuurscollege en de gezaghebber gevoerde bestuur.*
- *Vaststellen van de begroting (budgetrecht op begrotingsniveau).*
- *Recht van onderzoek (enquêterecht).*

De eilandsraadsleden hebben ieder het initiatiefrecht, recht van interpellatie, vragenrecht, en recht van amendement.

De eilandsraad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van eilandelijk beleid worden betrokken (inspraakverordening).

De eilandsraad kan op overtreding van zijn verordeningen straf stellen van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie (thans € 3 350).

De bevoegdheden van de eilandsraad zijn identiek aan die van een gemeenteraad.

De vergadering van de eilandsraad en de door raad ingestelde commissies worden in het openbaar gehouden. Een verzoek om de deuren te sluiten kan worden gedaan door één vijfde van het aantal aanwezige leden of door de voorzitter. De raad beslist vervolgens of met gesloten deuren wordt vergaderd. De voorzitter heeft vetorecht. In bepaalde in de wet genoemde gevallen kan niet in besloten vergadering worden beraadslaagd of besloten.

Deze bepaling wijkt af van de regeling voor gemeenteraad- en commissievergaderingen, op het punt van het vetorecht van de voorzitter. Deze afwijking houdt verband met het feit dat de eilandsraden van de drie eilanden thans uit twee partijen bestaan. Op Sint Eustatius en Sabais de zetelverhouding 4–1. Het vetorecht van de voorzitter kan voorkomen dat de partij die de meerderheid van zetels in de eilandsraad heeft telkens kan bepalen dat achter gesloten deuren wordt vergaderd. Besloten vergaderingen verhinderen democratische controle en komen de deugdelijkheid van bestuur niet ten goede.

De leden van het bestuur van een openbaar lichaam en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging in een vergadering van de eilandsraad kunnen in rechte niet worden vervolgd of aangesproken voor dan wel worden verplicht getuigenis af te leggen ter terechtzitting over hetgeen zij in de vergadering van de eilandsraad hebben gezegd of aan de raad schriftelijk hebben overgelegd.

Deze bepaling is conform de Gemeentewet.

9. Bestuurscollege

Het bestuurscollege van een openbaar lichaam bestaat uit de gezaghebber, tevens voorzitter, en de eilandgedeputeerden.

De samenstelling en het voorzitterschap van het bestuurscollege is in feite hetzelfde als die van een college van burgemeester en wethouders, met dien verstande dat de benaming van het orgaan en van de functionarissen verschilt.

Het aantal eilandgedeputeerden van het openbaar lichaam Bonaire bedraagt drie. De openbare lichamen Sint Eustatius en Saba hebben elk twee eilandgedeputeerden.

De algemene regel is dat het aantal eilandgedeputeerden ten hoogste twintig procent bedraagt van het aantal eilandsraadleden, met een minimum van twee. Deze regel is gelijk aan die voor de vaststelling van het aantal wethouders van een gemeente. Gezien het verschil in bevolkingsomvang tussen Bonaire en de twee andere eilanden, is gekozen voor het maximaal aantal eilandgedeputeerden voor het openbaar lichaam Bonaire (20% van 15 = 3). Het aantal gedeputeerde in het bestuurscollege van het eilandgebied Bonaire is enkele jaren geleden verhoogd van drie naar vier. De eilandgebieden Sint Eustatius en Saba hebben thans ook twee gedeputeerden.

Deze bepaling zal pas in 2011 inwerking treden op het moment dat een nieuw bestuurscollege (en een nieuwe eilandsraad) aantreedt na de eerstvolgende reguliere eilandsraadverkiezingen. Tot die tijd blijft het bestuurscollege van Bonaire dus bestaan uit vier gedeputeerden.

De eilandsraad benoemt de eilandgedeputeerden. Voor benoeming komen in aanmerking ingezetenen van het openbaar lichaam die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, niet uitgesloten zijn van het kiesrecht en Nederlander zijn. De raad kan ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap. Dezelfde persoon kan niet in meer dan één openbaar lichaam eilandgedeputeerde zijn. Een eilandgedeputeerde kan niet tevens eilandsraadlid zijn.

Voor eilandgedeputeerden gelden dezelfde vereisten als voor het lidmaatschap van de eilandsraad. Deze regel is ook van toepassing voor wethouders van gemeenten. De onverenigbaarheid met de functie van eilandsraadlid vloeit voort uit het dualistische stelsel. Zoals gezegd zal deze bepaling pas van kracht worden in 2011 op het moment waarop de gedeputeerden voor het nieuwe bestuurscollege worden benoemd na de eerstvolgende reguliere eilandsraadverkiezingen (zie hoofdstuk 7).

De eilandgedeputeerde geniet ten laste van het openbaar lichaam een bezoldiging, die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. Daarbij kunnen tevens regels worden gesteld betreffende tegemoetkoming in of vergoeding van bijzondere kosten en betreffende andere financiële voorzieningen die verband houden met de vervulling van het ambt.

De eilandgedeputeerde geniet ten laste van het openbaar lichaam tevens een uitkering bij ontslag, die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld.

Deze bepaling is overeenkomstig de Gemeentewet. De bestaande rechtspositieregeling voor gedeputeerden zal van kracht blijven tot de benoe-

Een eilandgedeputeerde kan altijd ontslag nemen. Indien een eilandgedeputeerde niet langer voldoet aan de vereisten voor het ambt of een functie gaat bekleden die volgens de wet onverenigbaar is met het ambt neemt hij onmiddellijk ontslag. Indien hij dit nalaat verleent de eilandsraad hem ontslag. Indien de raad dit nalaat geeft de gezaghebber kennis aan de betrokken gedeputeerde dat deze heeft opgehouden eilandgedeputeerde te zijn. Tegen de beslissing staat voor de belanghebbende en de raad beroep open bij de bestuursrechter.

De raad kan tevens besluiten tot ontslag indien de raad het vertrouwen in hem heeft opgezegd en hij daarna weigert zijn ontslag in te dienen. In dit geval treedt de rechter niet in de beoordeling van de gronden van het ontslag.

Deze ontslagregeling is in overeenstemming met de Gemeentewet, met uitzondering van de bevoegdheid van de gezaghebber de gedeputeerde in kennis te stellen van het feit dat deze heeft opgehouden gedeputeerde te zijn indien de eilandsraad nalaat de gedeputeerde te ontslaan. De gezaghebber van een eilandgebied heeft thans op grond van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen een vergelijkbare bevoegdheid. Gezien de kleinschaligheid van de openbare lichamen is het wenselijk deze bevoegdheid te handhaven.

Het bestuurscollege heeft in ieder geval de volgende bevoegdheden:

- *Voeren van het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, voor zover de gezaghebber hier niet mee is belast.*
- *Uitvoeren van medebewindstaken, voor zover niet aan een ander orgaan opgedragen.*
- *Vorbereiden en uitvoeren van de beslissingen van de eilandsraad.*
- *Vaststellen van de regels over de ambtelijke organisatie, met uitzondering van de organisatie van de griffie, en de rechtspositionele voorschriften voor ambtenaren.*
- *Ambtenaren, niet zijnde degene die werkzaam zijn bij de griffie, te benoemen, te bevorderen, te schorsen en te ontslaan.*

Het bestuur is collegiaal, met dien verstande dat mandatering van bevoegdheden aan individuele gedeputeerden mogelijk is. Het bestuurscollege en elk van zijn leden afzonderlijk zijn verantwoording verschuldigd aan de raad over het door het college gevoerde bestuur.

Het college van burgemeester en wethouders heeft dezelfde bevoegdheden. Ten aanzien van de bevoegdheid om ambtenaren te benoemen, te schorsen, te bevorderen of te ontslaan geldt echter een afwijking gezien de kleinschaligheid van de eilanden. De benoeming- en bevorderingsbesluiten van het bestuurscollege krijgen pas rechtskracht op het moment dat ze zijn goedgekeurd door de Rijksvertegenwoordiger. De Rijksvertegenwoordiger kan deze besluiten slechts toetsen aan vooraf door het bestuur van het openbaar lichaam vastgestelde criteria.

10. Gezaghebber

De gezaghebber wordt bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken, benoemd voor een periode van zes jaar. De gezaghebber kan bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister, worden geschorst en ontslagen.

Voor de benoeming van de gezaghebber wordt een bijzondere procedure in het leven geroepen waarbij de eilandsraad een vorm van inspraak wordt toegekend, maar niet een doorslaggevende rol vervult. De eilandsraad kan vooraf zijn gevoelen kenbaar maken met betrekking tot de aan de te benoemen gezaghebber te stellen eisen van bekwaamheid en

geschiktheid (profielchets). Bovendien kan de eilandsraad uit zijn midden een vertrouwenscommissie instellen die belast is met de beoordeling van de door de Rijksvertegenwoordiger geselecteerde kandidaten en het uitbrengen van een verslag van bevindingen aan de minister over de kandidaten.

Gezien de kleinschaligheid van het bestuur, de kwetsbaarheid op het terrein van bestuurlijke integriteit en het belang dat de gezaghebber daadwerkelijk boven de partijen staat, wijkt de benoemingsprocedure af van die voor een burgemeester. De geschetste procedure houdt het midden tussen de huidige benoemingsprocedure voor een gezaghebber – waarbij het eilandgebied geen enkele formele bevoegdheid heeft – en de benoemingsprocedure voor de burgemeester. De Rijksvertegenwoordiger speelt een belangrijke rol bij de (her)benoeming en ontslag van gezaghebbers. Hij doet de aanbeveling aan de minister van Binnenlandse Zaken.

Voor de benoembaarheid tot gezaghebber is het Nederlanderschap vereist. Voor benoeming is ingezetenschap van het openbaar lichaam niet vereist. Na benoeming heeft de gezaghebber zijn werkelijke woonplaats in het openbaar lichaam. Van deze verplichting kan tijdelijk een ontheffing worden verleend. Dezelfde persoon kan niet in meer dan één openbaar lichaam gezaghebber zijn.

De bepaling dat de gezaghebber alleen in één openbaar lichaam tegelijkertijd gezaghebber kan zijn, wijkt af van de positie van een burgemeester van een kleine gemeente. Dezelfde persoon kan in meer dan één gemeente tot burgemeester worden benoemd, mits de gemeenten gezamenlijk niet meer dan 10 000 inwoners hebben. Indien deze regel wordt overgenomen zou de gezaghebber van Sint Eustatius tevens gezaghebber van Saba kunnen zijn (samen circa 4 000 inwoners). Een personele unie is echter ongewenst aangezien de gezaghebber, door de grote afstand van Nederland, een zwaardere taak heeft dan een burgemeester van een vergelijkbare gemeente.

De gezaghebbers genieten ten laste van het openbaar lichaam een bezoldiging, die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld.

Dit is conform de rechtspositie van burgemeesters.

De gezaghebber is voorzitter van de eilandsraad en het bestuurscollege. Hij heeft in de eilandsraad geen stem.

De gezaghebber ziet toe op:

- een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het beleid van het openbaar lichaam en van de daaruit voortvloeiende besluiten;*
- een goede samenwerking van het openbaar lichaam met de andere openbare lichamen en andere overheden;*
- de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie;*
- een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften;*
- een zorgvuldige behandeling van klachten door het bestuur van het openbare lichaam;*
- de deugdelijkheid van bestuur van het openbaar lichaam.*

De gezaghebber is belast met de handhaving van de openbare orde en heeft in dit verband bepaalde wettelijk geregelde bevoegdheden.

De gezaghebber legt verantwoording af aan de eilandsraad over het door hem gevoerde bestuur.

De gezaghebber zendt alle eilandverordeningen, eilandbesluiten alsmede beschikkingen naar de Rijksvertegenwoordiger.

Deze taken en bevoegdheden van de gezaghebber zijn overeenkomstig die van de burgemeester, met uitzondering van de verplichting om de eilandelijke besluiten toe te zenden aan de Rijksvertegenwoordiger.

Ter handhaving van de openbare orde heeft de burgemeester bepaalde bij of krachtens de Gemeentewet geregelde bevoegdheden, zoals de aanwijzing van gebieden waar preventief gefouilleerd kan worden, plaatsing van vaste camera's, bestuurlijke ophouding en het sluiten van panden. In overleg met de gezaghebbers en de politie zal worden bezien welke van deze bevoegdheden voor de handhaving van de openbare orde in de openbare lichamen noodzakelijk zijn. Indien één of meer van deze bevoegdheden nodig zijn is het wenselijk dat deze bevoegdheden worden opgenomen in de consensus rijkswet waarbij de politie voor de nieuwe landen Sint Maarten en Curaçao en de openbare lichamen wordt geregeld. Op deze wijze kunnen de bevoegdheden eenvormig worden geregeld wat van belang is gezien de intensieve samenwerking tussen de eilanden op dit gebied.

11. Rekenkamer

Er komt een gemeenschappelijke rekenkamer voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De gemeenschappelijke rekenkamer wordt door de eilandsraden van de drie eilanden gezamenlijk ingesteld.

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door de besturen van de openbare lichamen gevoerde bestuur.

Met de invoering van het dualisme in Nederland is de instelling van een lokale rekenkamer of rekenkamerfunctie verplicht gesteld. Gemeenten hebben de keuze om zelf een rekenkamer in te stellen of met één of meer gemeenten of provincies een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen. Als er geen (gemeenschappelijke) rekenkamer wordt ingesteld worden bij verordening regels vastgesteld voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie.

Wegens de beperkte bevolkingsomvang van de eilanden, en om de onafhankelijkheid te waarborgen en de deskundigheid te bevorderen, is het wenselijk een gemeenschappelijke rekenkamer voor te schrijven. De gemeenschappelijke rekenkamer moet uiterlijk in 2011 door de eilandsraden zijn ingesteld (zie hoofdstuk 7).

12. Ombudsman

Verzoekschriften om onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan van de openbare lichamen zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen, worden behandeld door een eigen ombudsman of ombudscommissie, een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie danwel de Nationale ombudsman.

Indien verzoekschriften worden behandeld door een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie of door de Nationale ombudsman wordt zorg gedragen voor een toegankelijke klachtvoorziening op elk van de eilanden.

Verzoekschriften over gedragingen van bestuursorganen van gemeenten worden behandeld door de Nationale ombudsman, tenzij een gemeente de behandeling van deze verzoekschriften heeft opgedragen aan een gemeentelijke ombudsman of ombudscommissie, dan wel een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie. De drie openbare lichamen krijgen dezelfde keuzemogelijkheid.

Het merendeel van de gemeenten in Nederland is aangesloten bij de Nationale ombudsman of heeft de behandeling van verzoekschriften uitbesteed aan een regionale ombudsman of ombudscommissie of aan een ombudsman of -commissie van een nabijgelegen grotere gemeente. Alle Waddeneilanden zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman.

Naar verwachting zal ook in de openbare lichamen het aantal verzoekschriften te klein zijn om de aanstelling van een eigen eilandelijke ombudsman te rechtvaardigen. In ieder geval is van belang dat een ombudsman of ombudscommissie onafhankelijk en onpartijdig is.

Indien gekozen wordt voor de Nationale ombudsman is het gewenst dat voor de bekendheid en toegankelijkheid van de Nationale ombudsman een voorziening voor klachtbehandeling op de eilanden wordt opgezet. Dit geldt ook in geval gekozen wordt voor een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie.

Overigens is de Nationale Ombudsman bevoegd klachten over de gedragingen van bestuursorganen van het Rijk te behandelen, ook indien deze gedragingen plaatsvinden op de eilanden. De Nationale Ombudsman zal in principe ook bevoegd worden voor gedragingen van de politie op de drie eilanden. Hiertoe zal de Wet Nationale Ombudsman worden gewijzigd, dan wel een voorziening in de WolBES worden opgenomen.

13. Bevordering goed bestuur

De regels voor gemeentelijke bestuursorganen ter bevordering van goed bestuur gelden ook voor de bestuursorganen van de openbare lichamen.

Het gaat met name om de regels ten aanzien van onverenigbare betrekkingen, verboden handelingen, nevenfuncties, functies die qualitate qua worden uitgeoefend en gedragscodes.

Onverenigbaar met het lidmaatschap van de eilandsraad is in ieder geval de functie van: gezaghebber, eilandgedeputeerde, eilandambtenaar, lid van de gemeenschappelijke rekenkamer, ombudsman. Deze regels gelden mutatis mutandis voor eilandgedeputeerden en gezaghebbers. De incompatibiliteit met functies op nationaal niveau (minister, staatssecretaris, lid van de Raad van State, lid van de Algemene rekenkamer, Nationale ombudsman en substituut-Ombudsman) wordt voor de volledigheid ook geregeld, maar zal zich in de praktijk niet snel voordoen gezien de grote afstand met Nederland. Functies op provinciaal niveau kunnen wel achterwege blijven, omdat er geen provinciale laag zal zijn.

Onverenigbaarheid tussen het lidmaatschap van de eilandsraad en de eilandambtenaar kan met name op Saba en Sint Eustatius door de zeer

geringe bevolkingsomvang tot problemen leiden. De Rijksvertegenwoordiger krijgt daarom de bevoegdheden in individuele gevallen ontheffing te verlenen. Ontheffing kan worden verleend indien de functie die betrokkene als eilandambtenaar uitoefent niet zodanige bevoegdheden of verantwoordelijkheden met zich meebrengt dat voor belangenverstrengeling moet worden gevreesd. Thans is volgens de Eilandenregeling Nederlandse Antillen alleen de functie van comptabel ambtenaar incompatibel met het lidmaatschap van de eilandsraad.

Verboden handelingen voor een eilandraadslid, eilandgedeputeerde en gezaghebber zijn in hoofdzaak:

- a. optreden als rechtskundig adviseur of gemachtigde in rechtsgedingen waarin het openbaar lichaam is betrokken;
- b. overeenkomsten aangaan met het openbaar lichaam.

Eilandsraadleden, eilandgedeputeerden en de gezaghebber maken openbaar welke nevenfuncties men vervult. Deze verplichting betreft zowel bezoldigde als onbezoldigde functies.

Bovendien geven de eilandgedeputeerden en de gezaghebber zowel aan het begin als aan het einde van hun zittingstermijn informatie over hun privé vermogen, waaronder eventuele aandelen en obligaties (*financial disclosure*). In de Nederlandse Antillen is momenteel een landsverordening op het gebied van *financial disclosure in voorbereiding*.

Eilandsraadsleden, eilandgedeputeerden en gezaghebbers genieten geen vergoedingen, in welke vorm dan ook, voor werkzaamheden, verricht in nevenfuncties die qualitate qua worden uitgeoefend, ongeacht of die vergoedingen ten laste van het openbaar lichaam komen of niet. Indien deze vergoedingen worden uitgekeerd, worden zij gestort in de eilandkas. Deze bepaling zal ook gelden voor eilandsambtenaren.

In de Gemeentewet is voorgeschreven dat de gemeenteraad, als hoogste bestuursorgaan, drie gedragscodes vaststelt: één voor zichzelf, één voor de wethouders en één voor de burgemeester. De VNG heeft modelgedragscodes ontwikkeld. Hoewel gedragscodes belangrijke instrumenten zijn om integer gedrag te bevorderen, is het niet een juridisch afdwingbaar instrument. Dat betekent dat wanneer het er op aan komt, een politieke ambtsdrager aangesproken zal worden op zijn politieke en morele verantwoordelijkheid om een gedragscode na te leven. In relatief jonge democratieën als Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal dit niet altijd volstaan. In de huidige ontwikkelingsfase van de Antilliaanse rechtsstaat is wet- en regelgeving leidend voor wat wel en niet mag. De politieke moraal wordt dan ook (primair) afgeleid van hetgeen er in de wet staat. Daarom zal nog worden bezien of bepalingen uit de modelgedragscodes van de VNG, die randvoorwaardelijk zijn voor goed bestuur op de drie eilanden, dienen te worden codificeerd in de WoIBES.

Bloed- of aanverwantschap tot en met de tweede graad, huwelijk of samenwoning als levensgezellen mag niet bestaan tussen:

- *de gezaghebber en de eilandsraadleden,*
- *de gezaghebber en de eilandgriffier,*
- *de gezaghebber en de eilandgedeputeerden,*
- *de gezaghebber en de eilandsecretaris,*
- *de eilandsraadsleden en de eilandgedeputeerden,*
- *de eilandsraadsleden en de eilandsecretaris,*
- *de eilandgedeputeerden en de eilandgriffier,*
- *de eilandgedeputeerde en de eilandsecretaris.*

Deze bepaling wijkt af van de Gemeentewet. Een vergelijkbare bepaling staat wel in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen. Gelet op de hechte familiebanden op de eilanden zal een dergelijke bepaling in het belang van de integriteit van bestuur worden gehandhaafd. Het gaat om relaties tussen functionarissen waarbij – door de hechte familiebanden – verstrengeling van belangen kan optreden.

14. Eilandsecretaris en eilandgriffier

In elk van de openbare lichamen is een eilandsecretaris en een eilandgriffier. Een secretaris is niet tevens een griffier.

Het bestuurscollege benoemt, schorst en ontslaat de eilandsecretaris. De secretaris staat de gezaghebber en het bestuurscollege bij in de uitvoering van hun taak.

De eilandsraad benoemt, schorst en ontslaat de eilandgriffier. De griffier staat de eilandsraad bij in de uitoefening van zijn taak.

Net als iedere gemeente krijgen de openbare lichamen ook elk een secretaris en griffier. Op dit moment hebben de eilandgebieden alleen een eilandsecretaris. Benoeming van een eilandgriffier past binnen een dualistisch stelsel. Aangezien het dualisme in de openbare lichamen pas in 2011 voor het grootste deel wordt ingevoerd zullen de bepalingen in de WolBES betreffende de griffier pas dan in werking treden. Gelet op de kleinschaligheid zal het waarschijnlijk niet nodig zijn om meer personen te benoemen op de griffie. In ieder geval zullen ook de benoemingsbesluiten van de eilandsraad – net als die van het bestuurscollege – pas rechtskracht krijgen op het moment dat ze zijn goedgekeurd door de Rijksvertegenwoordiger.

15. Toezicht op de openbare lichamen

Beslissingen van de besturen van de openbare lichamen kunnen bij wet aan goedkeuring worden onderworpen.

Beslissingen van de besturen van de openbare lichamen, welke gericht zijn op enig rechtsgevolg, kunnen bij koninklijk besluit worden vernietigd.

De gezaghebber werkt mee aan de uitvoering van het toezicht.

Het bestuurscollege heeft de plicht om ministers desgevraagd te informeren over alles wat het eiland betreft.

Indien de gezaghebber of het bestuurscollege hun taken verwaarlozen kan de minister van Binnenlandse Zaken daarin voorzien.

Het bestuurlijke toezicht van het Rijk op de openbare lichamen is in beginsel gelijk aan dat van het Rijk op de gemeenten en provincies.

Het toezicht vanwege het Koninkrijk, zoals thans nog geldt voor de eilandgebieden en wordt uitgeoefend door de Gouverneur, komt te vervallen. Volgens het Statuut voor het Koninkrijk wordt het toezicht van het Koninkrijk op het land Nederland «voor zover nodig» in de Grondwet geregeld. Een dergelijke regeling is echter nooit tot stand gekomen. In de officiële toelichting bij het Statuut werd al geconstateerd dat wegens samenvaal van de organen van het Koninkrijk met de Nederlandse organen zich hier voor Nederland «een complicatie» voordoet.

UITGANGSPUNTEN WET FINANCIËLE VERHOUDING BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

1. Inleiding

Bij de nieuwe staatkundige verhoudingen horen nieuwe financiële verhoudingen. Deze nieuwe financiële verhoudingen vormen een uitwerking van de Slotverklaring van de miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006, het Overgangsakkoord van 12 februari 2007 en de Besluitenlijst van het politiek overleg van 20 juni 2007.

De nieuwe financiële verhoudingen zullen worden vastgelegd in een aparte wet: de Wet financiële verhouding Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WfvBES). In deze wet zullen in ieder geval de volgende zaken geregeld worden:

- De rol van algemene en specifieke uitkeringen.
- Algemene uitkeringen gaan via een BES-fonds, afspraken moeten worden gemaakt over de wijze van voeding en indexering.
- Het begrotingsstelsel, het financiële toezicht en de comptabele voorschriften.
- Het eigen belastinggebied, inclusief een limitatieve opsomming van mogelijke lokale belastingen.

2. Uitgangspunten nieuwe financiële verhouding

De belangrijkste uitgangspunten voor de WfvBES zijn:

- De WfvBES regelt alle geldstromen tussen Rijk en BES alsook de controle op de besteding daarvan. De financiële verhoudingen met de BES sluiten zoveel mogelijk aan bij die van het Rijk met Nederlandse gemeenten. Waar mogelijk en/of nodig wordt een eenvoudiger systeem uitgewerkt.
- De eilanden hebben/krijgen eigen taken en ook het Rijk krijgt taken ten aanzien van de BES. De bekostiging volgt de taken. De beschikbare middelen voor een taak gaan naar de betreffende uitvoerende partij in Nederland of de BES. De daadwerkelijke uitvoering kan gebeuren door uitvoeringsorganisaties van het Rijk, de Eilandgebieden, of de andere (toekomstige) landen in de regio. De uitvoerende partij kan eventueel een andere zijn dan de partij waar de taak formeel is neergelegd.
- In de nieuwe systematiek zijn er drie bekostigingsbronnen: 1) de eigen inkomsten (lokale belastingen en andere inkomsten) van de eilandgebieden, 2) de middelen voor de uitvoering van Rijkstaken die aan de begrotingen van de betrokken departementen zal worden toegevoegd (indien het betrokken departement de uitvoering van die taken delegeert naar het eilandgebied zal het departement daartoe de middelen over maken naar het eilandgebied in de vorm van een specifieke uitkering) en 3) een algemene uitkering uit het BES-fonds. De laatste twee bekostigingsbronnen zullen worden geïndexeerd.
- In de nieuwe financiële verhoudingen komen er Rijksbelastingen en lokale belastingen. Bij de invoering van Rijksbelastingen zal via de tariefstelling zoveel mogelijk koopkrachtveranderingen op de eilanden worden vermeden.
- In de WfvBES moet het lokale belastinggebied van de BES nader worden omschreven. Dit betekent dat er een limitatieve opsomming komt van de lokale belastingmiddelen die de eilanden mogen heffen. Het staat de eilanden daarbij vrij om te besluiten een in de WfvLBES opgesomde heffing of heffingscategorie al dan niet in te voeren. In de WfvLBES zal daarnaast, conform gemeentewet, een omschrijving worden opgenomen van de aard van de grondslag.
- Er komen drie BES-fondsen (voor elk eiland één) die worden opgenomen in begrotingshoofdstuk 7 BZK.

- Het BES-fonds komt via het geïntegreerd middelenbeheer (GMB) beschikbaar voor de betrokken entiteiten.
- Voor elk van de eilanden kent het BES-fonds een basis geldstroom (voor onvermijdelijke kosten die onafhankelijk van het aantal inwoners bestaan) en daarboven een geldstroom, die volgens een voor alle drie de eilanden zelfde systematiek wordt aangepast voor ontwikkelingen in inwonertal, en aanpassing aan de welvaartsontwikkeling (inflatie plus mogelijk reële groei). Dit zal nog nader worden uitgewerkt. Belangrijk is in ieder geval dat de indexering op betrouwbare objectief gemeten cijfers wordt gestoeld. De systematiek van het BES-fonds zal na drie jaar worden geëvalueerd.
- De regelgeving uit de AMvRB toezicht zal worden geïntegreerd in de WfvBES.
- De eilandelijke begrotingen zullen worden opgesteld volgens het baten-lastenstelsel.
- De Commissie BES-fonds zal worden ingesteld zodra de nieuwe financiële verhoudingen een feit zijn. De staatssecretaris van BZK zal de leden benoemen. De BES-leden van de commissie zullen benoemd worden op voordracht van de eilanden. Na introductie van het BES-fonds zal de commissie periodiek bijeenkomen om de ontwikkeling van het fonds te monitoren en te evalueren. De commissie zou daarbij kunnen adviseren over de jaarlijkse omvang van het BES-fonds (met gebruikmaking van inflatiecijfers, bevolkingsgegevens en gegevens over bijzondere omstandigheden als bv. een ((natuur)ramp). De commissie zal adviezen uitbrengen aan de bestuurders, die vervolgens jaarlijks een beslissing nemen over een bestuurlijk akkoord over de BES-fondsen.

3. Investerings

De eilanden kunnen beschikken over drie opties voor het financieren van toekomstige investeringen. Deze drie opties blijven naast elkaar bestaan. De drie opties zijn:

1. De eerste optie is financiering via de eigen eilandsbegroting. Hiervoor zal dan tijdig een reservering opgebouwd moeten worden en dus zal er een overschot moeten bestaan.
2. Een tweede optie is dat het eiland een departement bereid vindt de investering zelf te financieren, dan wel beschikbaar te stellen via een specifieke uitkering. In dat geval zal dat departement de middelen moeten vinden binnen haar eigen begroting.
3. De laatste optie is dat het eiland aan Nederland (BZK en Financiën) vraagt de investering te doen. Indien Nederland de investering nodig acht en dus goedkeurt zal Nederland de investering verzorgen. Vervolgens brengt Nederland de jaarlijkse afschrijving gedurende de economische levensduur van de investering in korting op het BES-fonds van het betrokken eiland. Aangezien de BES in de nieuwe systematiek niet mogen lenen zal de rente niet in korting worden gebracht op de middelen voor de BES-fondsen. Dit komt dus neer op voorfinanciering tegen 0% rente.