

Vergaderjaar 2019–2020

35 422

Herstel van de voorzieningen in het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius (Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de bestuurlijke ingreep op Sint Eustatius te verlengen en de huidige voorzieningen in de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius (hierna: Tijdelijke wet) geleidelijk af te bouwen.

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie van Wijzen, dat stelde dat er sprake was van grove taakverwaarlozing door het eilandsbestuur van Sint Eustatius¹, heeft de wetgever in februari 2018 bestuurlijk ingegrepen op Sint Eustatius. Op grond van de Tijdelijke wet is de eilandsraad ontbonden en het bestuur uit zijn functie ontheven. Er is een regeringscommissaris aangesteld die sindsdien voorziet in het bestuur van Sint Eustatius. Het doel van de bestuurlijke ingreep is om de grove taakverwaarlozing te beëindigen en de voorwaarden voor goed bestuur duurzaam te verbeteren, zodat toekomstige eilandsbesturen zelf hun taken naar behoren kunnen vervullen. Uitgangspunt hierbij is dat de ingreep niet langer mag duren dan noodzakelijk, tegelijkertijd sloot het kabinet, met de Commissie van Wijzen, niet uit dat een duur van langer dan twee jaar noodzakelijk zou kunnen zijn.

Bij brief aan de Eerste en Tweede Kamer van 24 september 2019² is de voortgang op Sint Eustatius per 1 september 2019 getoetst aan de hand van twaalf criteria die zijn opgenomen in de tweede voortgangsrapportage van 14 november 2018. Op basis van deze toetsing is geconcludeerd dat er sinds de aanvang van de ingreep veel werk is verzet en dat duidelijk in kaart is gebracht welke verbeteringen nog nodig zijn, maar dat het – ondanks alle gezette stappen – niet de verwachting is dat de situatie op korte termijn zodanig zal zijn verbeterd dat een nieuw bestuur voldoende basis zal hebben om zijn taken naar behoren te kunnen uitoefenen. Ook voor het op orde brengen van het financieel beheer en de ambtelijke organisatie is meer tijd nodig. De grove taakverwaarlozing is,

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 877, nr. 3, p. 3–4.

² Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IV, nr. 6.

kortom, op bepaalde terreinen door de regeringscommissaris nog niet voldoende hersteld waardoor het niet aannemelijk is dat een volledig lokaal eilandsbestuur naar behoren kan functioneren en het niet verantwoord is om de ingreep op korte termijn te beëindigen.

De Tijdelijke wet voorziet in een uiterlijke datum van verkiezingen voor de eilandsraad op 17 maart 2021, waarna de wet vervalt. Gezien de huidige situatie op Sint Eustatius en gelet op het tempo waarmee duurzame verbetering bewerkstelligd wordt, is verlenging van de ingreep noodzakelijk. Alleen dan kunnen de tot nu toe doorgevoerde verbeteringen duurzaam worden geborgd en kunnen verdere verbeteringen worden gerealiseerd. Te allen tijde moet voorkomen worden dat de ontstane situatie op het eiland van vóór de ingreep zich na terugkeer naar de reguliere bestuurlijke verhoudingen opnieuw voordoet. Tegelijkertijd is het voor de bevolking van Sint Eustatius van groot belang dat de lokale democratie zo snel als mogelijk hersteld wordt. Verkiezingen zijn wezenlijk voor de lokale bevolking; op deze manier wordt zij vertegenwoordigd. In voornoemde brief van 24 september 2019 is het vertrouwen uitgesproken dat in het najaar van 2020 sprake zal zijn van voldoende institutionele stabiliteit om verkiezingen voor de eilandsraad te organiseren.

De regering acht het wenselijk dat de eilandsraad een belangrijk deel van zijn taken hervat, maar acht het tegelijkertijd noodzakelijk dat de regeringscommissaris nog enige tijd verantwoordelijk blijft voor de overige taken van de eilandsraad alsmede de taken van het bestuurscollege en de gezaghebber. Met dit wetsvoorstel worden de huidige voorzieningen verlengd en wordt tegelijkertijd een overgangsregime ingevoerd om deze geleidelijke overgang naar een reguliere bestuurlijke situatie te faciliteren. Het aanstellen van de eilandsraad is in dit overgangsregime de eerste stap in de afbouw van de bestuurlijke ingreep.

In het volgende hoofdstuk wordt allereerst de voorgeschiedenis van de bestuurlijke ingreep beschreven, alsmede de voortgang die de afgelopen anderhalf jaar is geboekt en de actuele stand van zaken. Hoofdstuk 3 betreft de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en de voorziene ondersteunende maatregelen voor de verdere afbouw van de bestuurlijke ingreep. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot het bestaande en komende recht, waarna in hoofdstuk 5 de gevolgen aan bod komen.

2. Aanleiding

2.1. Aanleiding bestuurlijke ingreep

Vanwege de aanhoudende zorgen over de staat van bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) op 24 mei 2017 een Commissie van Wijzen (verder: de commissie) gevraagd om onderzoek te doen naar het functioneren van het openbaar lichaam en daarover aan hem te rapporteren, inclusief conclusies en aanbevelingen. Op 5 februari 2018 heeft de commissie haar rapport gepresenteerd.³ De commissie heeft vastgesteld dat Sint Eustatius zowel sociaaleconomisch als fysiek in sterk verwaarloosde staat verkeerde en dat er sprake was van ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen en een ongunstig ondernemings- en investeringsklimaat met elementen van willekeur.

³ Commissie van Wijzen, «Nabijheid of distantie, een wereld van verschil» 5 februari 2018.

Volgens de commissie werd de situatie op bestuurlijk vlak gekenmerkt door wetteloosheid, financieel wanbeheer, het negeren van ander wettelijk gezag, discriminatie, intimidatie en het nastreven van persoonlijke macht; de verhoudingen tussen de coalitie en de oppositie en tussen het Nederlandse en Stataanse bestuur waren ernstig verstoord of vrijwel geheel verbroken. In de eilandsraad is een motie aangenomen waarin werd uitgesproken dat de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES) en de Wet financiële openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: FinBES) niet langer op het eiland zouden worden toegepast. De commissie constateerde dat het bestuur van Sint Eustatius zich had afgewend van de bestaande rechts- en staatsorde en niet meer bereid was de eigenmachtig toegeëigende autonomie weer los te laten. Burgers gaven aan dat politici en bestuurders steun kochten met beloftes, het vergeven van banen en het zwartmaken van Nederland. Bovendien was er, aldus burgers en ondernemers, sprake van een bestuurscultuur van rechtsongelijkheid, willekeur en uitsluiting, in stand gehouden door een kleine groep.

De commissie concludeerde dat de mogelijkheden om de situatie te verbeteren door het benutten van de reguliere instrumenten waren uitgeput. Gelet op de bestuurlijke wanorde op vrijwel alle terreinen en de wetteloosheid binnen het bestuur, constateerde de commissie grove taakverwaarlozing. Het laten voortbestaan van de situatie zou volgens de commissie funest zijn voor de bevolking en het eiland. Daarop is maar één antwoord mogelijk, aldus de commissie, namelijk bestuurlijk ingrijpen door Nederland. Het door de commissie geschetste beeld van de bestuurlijke situatie overtrof de vermoedens van het kabinet, zo gaf het aan in zijn reactie op het rapport.⁴ Het kabinet deelde de opvatting van de commissie dat het onbestaanbaar is dat een bestuurlijk orgaan in Nederland zich afkeert van de bestaande rechts- en staatsorde. Met de commissie concludeerde het kabinet dat de situatie van wanorde niet langer kon worden toegestaan in het belang van de bevolking. De situatie zou ingrijpende gevolgen hebben voor het dagelijks leven van de bevolking; ontstane achterstanden in projecten ter verbetering van wegen, de watervoorzieningen, woningen en afvalverwerking zijn immers direct voelbaar voor de Stataanen.

Met de Tijdelijke wet heeft de wetgever de bestuurlijke ingreep geregeld en voorzieningen getroffen om de grove taakverwaarlozing te keren. Op 6 februari 2018 werd het wetsvoorstel Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius door beide Kamers der Staten-Generaal unaniem aangenomen.⁵ Met deze wet werd de eilandsraad ontbonden en de eilandgedeputeerden en de waarnemend gezaghebber werden van hun functie ontheven. Op basis van de Tijdelijke wet is een regeringscommissaris aangesteld die voorziet in het bestuur van Sint Eustatius en alle taken en bevoegdheden van het eilandsbestuur uitoefent. De ingreep moest ertoe leiden dat het bestuur van het eiland op orde komt en de voorwaarden worden vervuld voor duurzame verbetering.

Hoewel de bijzondere voorzieningen enerzijds niet langer mogen duren dan noodzakelijk, moet anderzijds voorkomen worden dat binnen korte tijd na het herstel van de normale bestuurlijke verhoudingen een nieuwe ingreep moet worden overwogen. De Tijdelijke wet bepaalt in artikel 8, eerste lid, dat verkiezingen voor de eilandsraad gehouden worden wanneer de omstandigheden zodanig zijn gewijzigd dat mag worden verwacht dat het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius duurzaam in staat is zijn taken zelf naar behoren te kunnen vervullen.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 31 568, nr. 196.

⁵ Stb. 2018, 26.

Zodra dat het geval is, wordt bij koninklijk besluit bepaald dat in Sint Eustatius verkiezingen zullen plaatsvinden voor de eilandsraad. De uiterlijke datum van kandidaatstelling is op grond van de Tijdelijke wet 1 februari 2021 en dat betekent dat verkiezingen uiterlijk 17 maart 2021 plaatsvinden.⁶ De Tijdelijke wet en de daarin geregelde voorzieningen vervallen vervolgens een dag na de toelating van de nieuwe leden tot de eilandsraad (artikel 13, derde lid).

2.2. Toetsing van de voortgang

De werkzaamheden van de regeringscommissaris zijn erop gericht zo snel mogelijk de omstandigheden te creëren waaronder het bestuur van Sint Eustatius zijn taken zelf naar behoren kan vervullen. Bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet is reeds geconcludeerd dat het op voorhand niet eenvoudig te zeggen is welke stappen gezet moeten worden om tot het oordeel te kunnen komen dat het bestuur van Sint Eustatius zijn taken wederom zelf adequaat kan uitoefenen. Daarbij is aangegeven dat de eerste ervaringen en constatering van de regeringscommissaris bepalend zijn voor het verdere vervolg en dat het kabinet samen met de regeringscommissaris de criteria voor het beëindigen van de ingreep nader zou definiëren. Hierbij werd al wel aangegeven dat daartoe in ieder geval de financiën en het ambtelijk apparaat van Sint Eustatius op een aanvaardbaar niveau moeten zijn gebracht. Dit wil zeggen dat er in ieder geval sprake is van ordentelijk personeelsbeleid, rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer, beleidskaders waarbinnen de taken van het bestuur worden uitgevoerd en dat de ambtenaren over een redelijk niveau van kennis en kunde beschikken om hun werkzaamheden te kunnen verrichten. Dat er sprake dient te zijn van ordentelijke procedures om transparante en objectieve communicatie te bevorderen – ambtenaren moeten zich vrij voelen om zich uit te spreken en tegenwicht te bieden aan het bestuur – en dat ook de financiële, bevolkings- en personeelsadministraties van het openbaar lichaam op orde dienen te zijn. Voorts is aangegeven dat verder valt te denken aan het op orde brengen van het stelsel van verordeningen en vergunningverlening en een daarbij behorend handhavings- en toezichtsregime.

De Tweede Kamer is met periodieke rapportages geïnformeerd over de voortgang van de grote verscheidenheid aan projecten op Sint Eustatius. Daarbij gaat het niet alleen om de hierboven genoemde projecten, maar ook om projecten binnen het sociaaleconomisch en fysieke domein en alle activiteiten in relatie tot de wederopbouw van het eiland na de orkanen Irma en Maria uit september 2017. In paragraaf 3.3 wordt hier verder op ingegaan. De situatie op Sint Eustatius bleek bij aanvang van de ingreep nog ernstiger dan gedacht en gaandeweg deden zich nieuwe vraagstukken voor waarover de Tweede Kamer is bericht. Uit de voortgangsrapportages van 31 mei 2018, 14 november 2018 en 29 mei 2019 blijkt dat de grote reeks aan verschillende projecten met voortvarendheid wordt aangepakt door de regeringscommissaris, zijn plaatsvervanger, het ondersteuningsteam en de lokale ambtenaren.⁷ Tegelijkertijd wordt duidelijk dat het binnen de kleinschalige werkelijkheid van het eiland vaak lastig is om voldoende kennis, mankracht, materiaal en middelen te verzamelen om projecten tijdig af te ronden.

In de tweede voortgangsrapportage van 14 november 2018 heeft de Staatssecretaris de toezegging gedaan om op 1 september 2019 de stand van zaken op Sint Eustatius te toetsen aan de hand van de voortgang van

⁶ Met inachtneming van artikel J 1, eerste lid, van de Kieswet.

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 IV, nr. 41, Kamerstukken II 2018/19, 35 000 IV, nr. 29 en Kamerstukken II 2018/19, 35 000 IV, nr. 57.

een twaalfal criteria om zo inzichtelijk te maken op welk moment op Sint Eustatius verkiezingen van de eilandsraad gehouden kunnen worden.

Deze criteria zijn:

- opschonen bevolkingsadministratie;
- hoogwaardig beheren van administraties als de belastingadministratie en kadasterfunctie;
- aanpassen onjuiste en verouderde verordeningen;
- reorganiseren ambtelijk apparaat en voorzien in de juiste procedures en werkinstructies;
- beschrijven beleidskaders openbaar lichaam;
- ordenen toezicht- en handhavingsinstrumentarium;
- toerusten openbaar lichaam voor uitvoering toezicht en handhaving;
- invoeren meerjarig opleidingsprogramma ambtenaren en politici;
- digitaliseren en centraliseren financiële processen;
- inrichten planning- en controlcyclus conform FinBES;
- uitvoeren acties uit Plan van Aanpak financieel beheer;
- instellen rekenkamer(functie).

Om een nieuw lokaal bestuur in staat te stellen zijn taken naar behoren uit te voeren, moet de bestuurlijke structuur, inclusief de ambtelijke organisatie en het financieel beheer, niet alleen op orde zijn, maar ook duurzaam zijn ingericht. Dan is het vervolgens aan de toekomstige bestuurders om de duurzame inrichting te onderhouden en het vertrouwen van de bevolking in de democratie en rechtsorde vorm te geven.

2.3. Stand van zaken

Uit de brief aan de Tweede Kamer van 24 september 2019⁸ blijkt dat er na anderhalf jaar veel werk is verzet, de vraagstukken helder in beeld zijn gebracht en het duidelijk is welke verbeteringen nog nodig zijn. In de bijlage bij die brief is eveneens gedetailleerd aangegeven wat de stand van zaken is, met daarbij – voor zover mogelijk – de verwachte einddata van de aangekondigde maatregelen. Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat er sprake is van een veelheid aan problematiek, meer dan aanvankelijk was gedacht en dat de werklust voor het huidige bestuur maar vooral voor de ambtenaren zwaar is. Het is geen geringe opdracht om de sterke, gedurende jaren ontstane, bestuurlijke verwaarlozing van Sint Eustatius te kantelen naar een situatie waarbinnen toekomstige lokale besturen hun functie meer zelf adequaat kunnen uitoefenen en waarin achterstanden hanteerbaar worden.

De nog steeds omvangrijke en arbeidsintensieve bestuurlijke opdracht leidt naar het oordeel van de regering tot de conclusie dat een besluit tot volledig herstel van de democratie en de daarbij behorende reguliere bestuurlijke verhoudingen nog niet verantwoord is. Op basis van de stand van zaken ligt het volgens de regering niet in de lijn der verwachting dat, ondanks alle stappen die inmiddels zijn gezet, de situatie op korte termijn zodanig is verbeterd dat een nieuw bestuurscollege voldoende basis heeft om zijn taken en/of functie naar behoren te kunnen uitoefenen. Dat betekent dat, omstreeks de nu wettelijk voorgeschreven uiterlijke verkiezingsdatum, er naar verwachting nog geen einde zal zijn gekomen aan de grove taakverwaarlozing ten aanzien van de bestuurlijke taken, inclusief het financieel beheer.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IV, nr. 6.

Bestuurlijke processen

De eilandsraad kan haar controlerende en verordenende taken goed uitvoeren met een goed uitgeruste griffie. Tevens is het voor de ondersteuning van de controlerende taak van de eilandsraad van belang dat de rekenkamer is ingesteld. Inmiddels is de Rekenkamer Rotterdam bereid gevonden om de rekenkamer in Sint Eustatius op te zetten en te ondersteunen. Naar verwachting wordt hiertoe in de eerste helft van 2020 de benodigde verordening vastgesteld. Ten slotte worden vanaf de eerste helft van 2020 opleidingsprogramma's voor potentiële politici aangeboden. Eilandsgedeputeerden kunnen hun bestuurlijke taken naar behoren uitvoeren wanneer de lokale wet- en regelgeving, de administraties en werkprocessen van het ambtelijk apparaat op orde zijn. Het openbaar lichaam kent ruim honderd verordeningen en bijhorende besluiten, waarvan een groot deel op het moment van ingrijpen niet actueel was. Inmiddels is een aantal verordeningen ingetrokken (belang verloren) en is een aantal verordeningen aangepast, onder meer vanwege contra-legem bepalingen. De verwachting is dat afronding begin 2021 plaatsvindt. De administraties op het gebied van vergunning- en ontheftingsverlening, subsidieverlening en belastingheffingen worden up-to-date gebracht. De bevolkingsadministratie, ook van belang voor het kiesregister en andere administraties en afnemers – in de zorg, onderwijs en de sociale voorzieningen – wordt opgeschoond. Dit is een bewerkelijk en arbeidsintensief project omdat vertrekkers en nieuwkomers zich lang niet altijd hebben uit- of ingeschreven. Het onderzoek naar persoonslijsten en de aanwezigheid van brondocumenten loopt tot in de eerste helft van 2020. Het kiesregister is dan gereed voor de verkiezingen.

De procesbeschrijvingen voor de ambtelijke ondersteuning bij de uitvoering van de bestuurlijke processen zijn met de ontwikkeling van een nieuw model voor een besluitvormingsnota en de besluitenlijst van het bestuurscollege afgerond. Op deze wijze is een heldere besluitvormingslijn ingericht. Inzake de toezicht- en handhavingfunctie is er een nieuwe Unitmanager Vergunningen, toezicht & handhaving aangesteld. In samenwerking met deze Unitmanager en de Ministeries van BZK, Infrastructuur en Waterstaat en Economische Zaken en Klimaat wordt momenteel een plan gemaakt om het openbaar lichaam te ondersteunen bij het inrichten van een nieuw en eenvoudiger toezicht- en handhavingbeleid. Daarnaast zijn er 15 medewerkers van het openbaar lichaam en enkele andere organisaties opgeleid tot Buitengewone agenten van politie (BAV-Pol). De verwachting is dat begin 2021 het toezicht en handhaving volledig op orde zal zijn.

Financieel beheer

Goed financieel beheer vormt de ondergrond voor goed bestuur. Het Plan van aanpak financieel beheer van de regeringscommissaris uit oktober 2018 bevat een groot aantal projecten, gebaseerd op een vrijwel volledige professionalisering van het financieel beheer. Met ongeveer de helft van de maatregelen is een start gemaakt, met een derde is deels gestart en met zo'n 20% van de maatregelen moet nog een aanvang worden gemaakt. Uiteindelijk wordt toegewerkt naar een goedkeurende accountantsverklaring over het boekjaar 2021. Het verbeteren van ICT-faciliteiten en digitalisering van financiële processen spelen hierbij een belangrijke rol. Ter versterking van de ICT-faciliteiten stelt het kabinet € 3,5 mln. beschikbaar uit de Regio Envelop, waarbij met name wordt ingezet op het verbeteren van de automatisering. Dit komt onder andere het financieel beheer ten goede.

De afronding van de maatregelen zal meer tijd in beslag nemen dan aanvankelijk werd verwacht. Dat komt onder meer vanwege de samenloop van de grote hoeveelheid aan projecten en acties, terwijl er tegelijkertijd sprake is van een tekort aan gekwalificeerde financiële medewerkers. Van volledige implementatie kan gesproken worden wanneer ook toekomstige bestuurders zich de nieuwe werkwijzen eigen hebben gemaakt.

Ambtelijke organisatie en griffie

Ook ondersteuning door een gekwalificeerd ambtenarenapparaat is noodzakelijk voor een goede taakvervulling. Na een proces dat meer dan een jaar in beslag heeft genomen, is per 1 september 2019 een nieuwe organisatiestructuur ingevoerd, waarbij functiescheiding en kennisbundeling de leidende principes zijn. Enkele vacatures worden nog ingevuld. Tevens is afronding van procedures en werkinstructies voor het openbaar lichaam voorzien in de zomer van 2020. Het werken in een andere context van ambtelijk vakmanschap verlangt het afstand nemen van jarenlange gewoonten en gebruiken. Een adequaat trainings- en opleidingsprogramma is daartoe onontbeerlijk, te meer omdat het de afgelopen jaren heeft ontbroken aan voldoende (bij)scholing en opleidingen. Om duurzaam effect en kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen, loopt het opgestelde opleidingsprogramma, van start gegaan in 2018, meerjarig door.

2.4. Aanleiding voor verlenging en nadere regeling van de geleidelijke afbouw van de voorzieningen

De regering concludeert op basis van het voorgaande dat het noodzakelijk is dat de regeringscommissaris langer aanblijft dan waarin de huidige Tijdelijke wet voorziet. Om alle verbeteringen duurzaam te kunnen waarborgen is het van groot belang dat het kabinet zijn handen niet van deze opgave aftrekt voordat alle werkzaamheden zijn afgerond en het vertrouwen bestaat dat Sint Eustatius niet in de oude situatie vervalt.

De regering is daarbij van mening dat een geleidelijke terugkeer naar de reguliere bestuurlijke verhoudingen wenselijk is om de bestuurlijke ingreep tot een goed einde te kunnen brengen. Bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet heeft de Afdeling advisering van de Raad van State opgemerkt⁹ dat die wet niet voorziet in de mogelijkheid van een eventuele geleidelijke overgang van de situatie waarin de regeringscommissaris alle taken uitoefent naar de reguliere situatie. De Afdeling achtte het denkbaar dat zo'n geleidelijke overgang minder disruptief is dan een plotselinge terugkeer naar de reguliere situatie. Hierbij zou volgens de Afdeling bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan een situatie waarin de eilandsraad al wel weer geheel of gedeeltelijk in functie is, maar de regeringscommissaris nog enige tijd de taken en bevoegdheden van het bestuurscollege en van de gezaghebber uitoefent. Dit biedt de mogelijkheid om stap voor stap het nieuwe bestuur van Sint Eustatius te introduceren. Daarnaast kan dit zorgen voor een geleidelijke ontwikkeling naar institutionele stabiliteit, wat volgens de Afdeling ook met het oog op de financiële situatie wenselijk is. De regering heeft vervolgens nadrukkelijk aangegeven dat het denkbaar is dat voor de periode na beëindiging van de grove taakverwaarlozing een dergelijk overgangsregime wordt getroffen om de terugkeer naar normale verhoudingen in goede banen te leiden.

⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 877, nr. 4.

Tijdens het functioneren van de regeringscommissaris is bezien of een overgangsregime noodzakelijk is en hoe dit het beste kan worden ingericht. De regering acht het voor de inwoners van Sint Eustatius van groot belang dat de democratie en het bestuur op het eiland op deugdelijke en ordentelijke wijze worden hersteld en gaan functioneren. De gefaseerde aanpak heeft als belangrijk voordeel dat de eilandsraad als volksvertegenwoordiging snel kan terugkeren. Ook het bestuurscollege heeft door middel van deze fasering de mogelijkheid om in de nieuwe constellatie geleidelijk weer in positie te komen. Als onderdeel van het bestuurscollege geldt ditzelfde ook voor de gezaghebber. Door middel van een geleidelijke overgang naar volledig herstel van de reguliere situatie is enerzijds een zachte overdracht mogelijk, inclusief verrijking van bestuurlijke praktijkervaring. Anderzijds kunnen de nog noodzakelijke activiteiten worden uitgevoerd om het toekomstig Stataans bestuur in staat te stellen zijn taken uit te voeren conform de eisen van behoorlijk bestuur, zonder tempoverlies en onder leiding van de regeringscommissaris.

Met dit wetsvoorstel wordt de geleidelijke afbouw van de bestuurlijke ingreep tegelijk met de verlenging van de huidige bestuurlijke voorzieningen geregeld. De voorzieningen kunnen dan worden afgebouwd zodra de nodige resultaten zijn bereikt. Met dit wetsvoorstel worden de reguliere bestuurlijke verhoudingen in vier fases langs de lijnen van de WolBES en de FinBES teruggebracht. Deze fases worden in het volgende hoofdstuk nader beschreven.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel regelt de verlenging van de bestuurlijke ingreep op Sint Eustatius en de geleidelijke afbouw van de voorzieningen. Het is – gelet op de achtergrond van de problematiek en de regeling zoals deze door de Tijdelijke wet is getroffen – niet mogelijk om het herstel van het een op het andere moment plaats te laten vinden. Het doel van de geleidelijke afbouw is dat de ingreep zo in verhouding blijft staan tot de actuele bestuurlijke situatie en perspectief biedt op herstel en normalisering. In vier fases wordt daarom op proportionele wijze toegewerkt naar een einddoel, namelijk het bewerkstelligen van een reguliere bestuurlijke situatie op Sint Eustatius. Het wetsvoorstel voorziet daarnaast gedurende de geleidelijke afbouw in het herstel en de aanscherping van het toezicht op de uitoefening van de taken van het openbaar lichaam om goed bestuur te kunnen borgen.

De regering acht het van belang op te merken dat de met deze wet geregelde juridische voorzieningen die bedoeld zijn om te voorkomen dat de situatie van voor het begin van de ingreep zich wederom voordoet, zoals de hierna beschreven aanvullende goedkeuringsbevoegdheid, in eerste instantie dienen als vangnet. Van groter belang is de bereidheid van de toekomstige eilandraadsleden en gedeputeerden tot constructieve samenwerking en communicatie, onderling en met de regeringscommissaris, en de bereidheid om hun taken en bevoegdheden uit te oefenen ten bate van het collectief belang van het openbaar lichaam en de inwoners van Sint Eustatius. De regeringscommissaris zet zich daarom in om op transparante wijze en in goed overleg met de toekomstige ambtsdragers, inwoners en het maatschappelijk middenveld zijn taken uit te oefenen en om gezamenlijk te werken aan goed bestuur van Sint Eustatius.

De geleidelijke afbouw in vier fases en de opbouw van het wetsvoorstel worden in dit hoofdstuk toegelicht. Hoewel de fases een logische volgtijdelijkheid kennen, kunnen sommige voorzieningen, zoals de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer en de verantwoorde-

lijkheid voor de ambtenaren en de griffie, parallel worden hersteld. Dit hangt af van de situatie en geboekte voortgang op dat moment. Zodra dat mogelijk is, worden taken en bevoegdheden teruggegeven aan de reguliere bestuursorganen, maar wel steeds gepaard met de nodige grip op de situatie.

3.1. Voortzetting huidige voorzieningen

In paragraaf 2.3 en 2.4 is aangegeven dat de regering het noodzakelijk acht de bestuurlijke ingreep te verlengen, met daarbij de regeling van een overgangsregime. Een verlenging brengt met zich dat de afwijking van de normale bestuurlijke inrichting zoals die is verankerd in de Grondwet langer wordt voortgezet. Op grond van artikel 132a van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet, is het vereist dat de verlenging bij formele wet wordt geregeld. In dit wetsvoorstel worden de voorzieningen van de Tijdelijke wet zo overgenomen dat de bestuurlijke ingreep op dezelfde voet kan worden voortgezet, totdat de verkiezingen hebben plaatsgevonden en de eilandsraad weer in functie is. De Tijdelijke wet wordt met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ingetrokken.

Ten opzichte van de Tijdelijke wet bevat dit wetsvoorstel een belangrijke wijziging ten aanzien van het moment waarop verkiezingen voor de eilandsraad kunnen worden uitgeschreven, met als reden de eilandsraad te kunnen herstellen zonder dat de bestuurlijke ingreep wordt beëindigd. In het huidige artikel 13, derde lid, van de Tijdelijke wet is het verval van de bestuurlijke ingreep gekoppeld aan de terugkeer van de eilandsraad en daarom kunnen de verkiezingen thans pas plaatsvinden als het (gehele) bestuur zijn taken zelf naar behoren kan vervullen. Het onderhavige wetsvoorstel is erop gericht het functioneren van de eilandsraad te herstellen, terwijl de regeringscommissaris verantwoordelijk blijft voor een deel van de taken van de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber en de verdere opbouw van het eiland. De voorgestelde artikelen 2 tot en met 12 voorzien hierin. Met dit wetsvoorstel wordt in de artikelen 2, 6, 7 en 8 de bestuurlijke ingreep alleen voortgezet ten aanzien van de taken en bevoegdheden van het bestuurscollege, de gezaghebber en ten aanzien van de griffie en ambtelijke organisatie en het financieel beheer.

Voorts is het niet langer noodzakelijk om te regelen dat de gezaghebber alle maatregelen neemt die noodzakelijk zijn ter voorkoming van de vernietiging van documenten die berusten bij het eilandsbestuur. Het doel van deze bepaling toentertijd was te voorkomen dat bestuurders of ambtenaren van Sint Eustatius, na het openbaar worden van de Tijdelijke wet, zouden overgaan tot vernietiging van papieren stukken en digitale (archief)stukken. Deze voorziening is nu niet meer nodig.

Het bepaalde in artikel 10 van de Tijdelijke wet wordt dan ook niet opgenomen in het wetsvoorstel. Ook de maatschappelijke raad van advies is na het herstel van de eilandsraad niet langer nodig om de regeringscommissaris te kunnen adviseren en het draagvlak van zijn optreden te verzekeren. De regeringscommissaris kan draagvlak peilen bij de eilandsraad en de eilandsraad kan met het reguliere vragen- en interpellatierecht en moties een standpunt innemen over het gevoerde bestuur van de regeringscommissaris. De regeringscommissaris blijft bovendien in gesprek met inwoners en het maatschappelijk middenveld, in aanvulling op de eilandsraad. Omdat belangrijk is dat het openbaar lichaam van Sint Eustatius dichtbij de bevolking staat, heeft de regeringscommissaris een strategisch communicatieplan ontwikkeld. Een belangrijk onderdeel van dit plan, dat momenteel wordt geïmplementeerd, is het instellen van een

Burgerparticipatieraad die de huidige maatschappelijke adviesraad zal vervangen op het moment dat de nieuwe eilandsraad is aangetreden. Het is van belang dat het helder is voor het openbaar lichaam wat de bewoners van Sint Eustatius bezighoudt en de Burgerparticipatieraad is hier van toegevoegde waarde. Daarnaast is de «Central Dialogue Statia» (Centrale Dialoog) opgericht. De Centrale Dialoog biedt een vorm van gestructureerd overleg van lokale overheid, Kamer van Koophandel en vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers en zal zich met name richten op sociaaleconomische thema's die op het eiland spelen. Bovendien kan de Centraal Dialoog advies uitbrengen aan het Rijk, bijvoorbeeld wanneer ontwerp-wetsvoorstellen voor consultatie worden voorgelegd.

Enkele andere wijzigingen in de voorgestelde hoofdstukken 1, 2 en 3 ten opzichte van de Tijdelijke wet zijn technisch van aard en worden toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

3.2. Systeem van inrichting geleidelijk herstel

Zoals vermeld wordt in de voorgestelde hoofdstukken 2 en 3 van het wetsvoorstel bepaald dat de eilandsraad wordt hersteld, terwijl de regeringscommissaris verantwoordelijk blijft voor een deel van de taken van de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber en de verdere opbouw van het eiland. Het voorgestelde hoofdstuk 4 bepaalt vervolgens het overgangsregime betreffende het bestuurscollege en de gezaghebber.

In de voorgestelde artikelen 7 en 8 zijn de verantwoordelijkheden omtrent de ambtelijke organisatie en het financieel beheer afzonderlijk geregeld, zodat die taken langer door de regeringscommissaris uitgevoerd kunnen worden. Op deze manier is de fasering, zoals toegelicht in paragraaf 2.4 van deze memorie van toelichting, in het wetsvoorstel opgenomen. De overgang tussen de verschillende fases wordt telkens gemarkeerd met een koninklijk besluit, waarin het tijdstip wordt bepaald van de ingangsdatum van die fase. Op dat tijdstip wordt vervolgens het wetsvoorstel telkens zo gewijzigd dat leden voor het betreffende orgaan benoemd kunnen worden en het orgaan zijn wettelijke taken en bevoegdheden zelf kan uitoefenen. Bij de overgang naar een volgende fase wordt rekening gehouden met voorwaarden, relevante ijkpunten – namelijk de criteria genoemd onder paragraaf 2.2. – die bij de desbetreffende overgang worden betrokken. Indien de Minister van BZK oordeelt dat zich zodanige verbeteringen hebben voltrokken dat de volgende fase kan aanvangen, is dit mogelijk zonder al te voldoen aan (alle) gestelde voorwaarden. De Staten-Generaal wordt uitdrukkelijk betrokken bij ieder overgangsmoment omdat het ontwerp van voorgenoemde koninklijke besluiten voor de inwerkingtreding van de afzonderlijke artikelen in een zogenoemde voorhangprocedure aan beide Kamers wordt gezonden met een toelichting waarin het gekozen moment voor de start van een volgende fase worden onderbouwd.

3.2.1. Herstel voorzieningen m.b.t. de eilandsraad

Als eerste stap richting volledig herstel van de reguliere bestuurlijke verhoudingen worden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk bij koninklijk besluit de datum van kandidaatstelling vastgesteld en de verkiezingen voor de eilandsraad vinden dan plaats op de vierenvestigste dag na de kandidaatstelling. Voordat hiertoe kan worden overgegaan moeten bepaalde resultaten behaald zijn om verkiezingen te kunnen houden en om zeker te stellen dat de nieuwe eilandsraad goed kan functioneren. Het is noodzakelijk dat het kiesregister gereed is voor de verkiezingen. De verwachting is dat de eilandsraad in staat is zelf een groot deel van zijn taken naar behoren uit te oefenen, als

voorafgaand aan de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel ter ondersteuning van de eilandsraad de griffie van de juiste werkinstructies is voorzien en de rekenkamer is ingesteld. Daarvoor moet de reorganisatie afgerond zijn, inclusief ambtelijke procedures en werkinstructies. De opleidingsprogramma's voor potentiële politici moeten eveneens beschikbaar zijn, om toekomstige raadsleden de mogelijkheid te bieden om zich te verdiepen in de bijkomende taken en bevoegdheden. Op kortere termijn zal hierover een algemene voorlichting voor het bredere publiek plaatsvinden. De focus ligt hierbij op het geven van informatie over de aanloop naar de eilandsraadverkiezingen en de te volgen stappen indien men zich verkiesbaar wil stellen.

De eilandsraad heeft na het herstel de controlerende taak voor zover het gaat om het vragenrecht en het interpellatierecht (artikel 159 van de WolBES). De mogelijkheid om moties in te dienen kan de eilandsraad nader regelen in het reglement van orde (artikel 17 van de WolBES). In deze fase is er nog geen bestuurscollege en geen gezaghebber. De leden van de eilandsraad kunnen gebruik maken van het hun toekomende vragenrecht, waarbij de vragen gesteld kunnen worden aan de regeringscommissaris, die in deze fase nog steeds de taken van het bestuurscollege en de gezaghebber uitvoert. Op grond van het voorgestelde artikel 11 (het thans geldende artikel 4 van de Tijdelijke wet) blijft voorop staan dat de regeringscommissaris namens de regering optreedt en verantwoording verschuldigd is aan de Minister van BZK. Dit brengt mee dat hij de aanwijzingen van de Minister opvolgt en alle inlichtingen verstrekt die de Minister verlangt. Deze verantwoordingsplicht staat er niet aan in de weg dat de regeringscommissaris na het aantreden van de eilandsraad gehouden is de vragen van de leden van de eilandsraad te beantwoorden en inlichtingen te verstrekken over zijn beleid, met inachtneming van de kaders van de WolBES. De raad kan zo de regeringscommissaris kenbaar maken wat wenselijke beleidsvoornemens zijn en wat het draagvlak is voor het gevoerde bestuur. De eilandsraad kan evenwel de regeringscommissaris niet ontslaan, die bevoegdheid is uitsluitend belegd bij de regering, op voordracht van de Minister van BZK.

Een tweede taak die de eilandsraad heeft, is de vaststelling van eilandsverordeningen, zowel autonome verordeningen die de eilandsraad in het belang van het openbaar lichaam nodig oordeelt als verordeningen waarmee uitvoering wordt gegeven aan in de medebewindswetgeving gevorderde taken (artikel 149 in samenhang met artikel 152 van de WolBES). De regeringscommissaris is bij de uitvoering van de taken van het bestuurscollege bevoegd om de beslissingen van de eilandsraad voor te bereiden en uit te voeren (het voorgestelde artikel 6, eerste lid, in samenhang met artikel 168, eerste lid, onderdeel b, van de WolBES) en kan zo voorstellen doen voor de vaststelling van eilandsverordeningen. Daarnaast heeft de eilandsraad het amendementsrecht en initiatiefrecht (de artikelen 151, eerste lid, en 150, eerste lid, van de WolBES).

Om te voorkomen dat de uitoefening van de bevoegdheden leidt tot een verslechtering van de situatie op Sint Eustatius is in aanvulling op het regulier toezicht een goedkeuringsbevoegdheid voor besluiten van de eilandsraad belegd bij de regeringscommissaris. De vastgestelde verordeningen zijn daarmee onderworpen aan goedkeuring van de regeringscommissaris (het voorgestelde artikel 10). Hij onthoudt een verordening alleen van goedkeuring wanneer deze in strijd is met hoger recht, ingaat tegen de belangen van de bevolking van Sint Eustatius, disproportionele administratieve lasten met zich meebrengt, financieel onuitvoerbaar is of het behoorlijk functioneren van het eilandsbestuur in de toekomst belemmert. Zo kan worden voorkomen dat de eilandsraad met de uitoefening van zijn bevoegdheden tegen de belangen van Sint

Eustatius en haar inwoners ingaat en dat inmiddels doorgevoerde verbeteringen kunnen worden teruggedraaid. Hierbij wordt opgemerkt dat de regeringscommissaris als voorzitter van de eilandsraad voor de agendering van een mogelijk strijdig besluit de mogelijkheid heeft om in overleg te treden met de leden van de eilandsraad over de voorgenomen besluitvorming. De aanvullende goedkeuringsbevoegdheid is bedoeld als vangnet waarmee geboekte voortgang en positieve ontwikkelingen op het eiland juridisch gewaarborgd kunnen worden. De regeringscommissaris maakt die afweging. Indien toch sprake is van een eilandsverordening die in werking treedt, maar in strijd met het recht of het algemeen belang blijkt, dan kan de regeringscommissaris als ultimum remedium deze aandragen voor vernietiging met toepassing van artikel 223 van de WolBES. Als de eilandsraad taken die voortvloeien uit medebewindswetgeving niet of niet naar behoren uitoefent, kan de regeringscommissaris – in zijn taakuitoefening van het bestuurscollege – tevens in de plaats treden met toepassing van artikel 230 WolBES.

In het wetsvoorstel worden bovendien drie uitzonderingen geregeld voor enkele taken en bevoegdheden die regulier bij de eilandsraad belegd zijn, maar nog niet onmiddellijk onderdeel zijn van het herstel van de voorzieningen. In de eerste plaats is dat het recht van onderzoek (enquête-recht), dat is geregeld in de artikelen 160 tot en met 165 van de WolBES (het voorgestelde artikel 9). De reden voor deze uitsluiting is dat een dergelijke enquête een zware bevoegdheid is die veel vraagt van de organisatie van het openbaar lichaam en waarvoor een aantal vergaande medewerkingsplichten gelden. Het proces van bewerkstelligen van bestuurlijke stabiliteit loopt mogelijk schade op door de inzet van een dergelijk ingrijpend onderzoek als dat deze bevoegdheid teweeg kan brengen. De inzet van dit controlemiddel verdraagt zich daarnaast niet goed met de omstandigheid waarin de regeringscommissaris nog veel bestuurlijke taken uitvoert. Ten tweede blijft de regeringscommissaris vooralsnog de taken en bevoegdheden uitoefenen die de eilandsraad heeft op grond van de FinBES, waaronder het budgetrecht en de vaststelling van de jaarrekening (het voorgestelde artikel 8). Ter ondersteuning van de regeringscommissaris en gezien het feit dat de advisering op de begroting een elementair onderdeel is van het proces van budgettering en financieel beheer hervat het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft BES) haar adviesfunctie zoals beschreven in artikel 17 van de FinBES. Een derde uitzondering betreft de bevoegdheid van de eilandsraad om rechtspositionele beslissingen te nemen ten aanzien van de ambtenaren die werkzaam zijn op de griffie (het voorgestelde artikel 7). Wel benoemt de eilandsraad zelf een griffier. Zoals beschreven in paragraaf 2.3 is de verwachting dat voor de duurzame verbetering van het financieel beheer en de ambtelijke organisatie meer tijd nodig is. De afzonderlijke regeling van het herstel van deze taken en bevoegdheden stelt de regeringscommissaris in de gelegenheid om ook na het aantreden van de eilandsraad zijn werkzaamheden op deze terreinen te blijven uitvoeren.

3.2.2. Herstel voorzieningen m.b.t. het bestuurscollege

In de tweede fase verkrijgt de eilandsraad de bevoegdheid om de gedeputeerden te benoemen en te ontslaan. Voor aanvang van deze fase is voorwaardelijk dat alle eilandsverordeningen zijn vastgesteld en in werking zijn getreden, de procedures en werkinstructies van het bestuurscollege op orde zijn en dat de administraties op het terrein van vergunning- en/of ontheffingsverlening, subsidieverlening en de kadasterfunctie gereed zijn. Daarnaast is toezicht en handhaving op orde, zowel wat betreft het handhavingsbeleid als voor toereikende aanstelling en opleiding van medewerkers.

Na benoeming van de gedeputeerden door de eilandsraad, vormen zij het bestuurscollege tezamen met de regeringscommissaris die nog de taken van de gezaghebber blijft uitvoeren. De verhouding van de regeringscommissaris jegens de eilandgedeputeerden, zoals eerder beschreven met betrekking tot de eilandsraad, geldt hier – eveneens met inachtneming van zijn verantwoordingsplicht jegens de Minister van BZK – ongewijzigd.

Op grond van het wetsvoorstel blijft het mogelijk om in afwijking van de WolBES geen gezaghebber te benoemen (het voorgestelde artikel 16). De regeringscommissaris is in die functie voorzitter en lid van het bestuurscollege. Ten behoeve van diens ondersteuning benoemt het bestuurscollege een eilandsecretaris. Zolang onderhavige wet na inwerkingtreding van kracht is, is het niet mogelijk voor het bestuurscollege om de eilandsecretaris te ontslaan. Gelet op de situatie van vóór de ingreep is het van belang ontslag van de eilandsecretaris om oneigenlijke redenen te voorkomen. De bevoegdheid van de regeringscommissaris om besluiten van het bestuurscollege goed te keuren, is ook op het besluit tot benoeming van de eilandsecretaris van toepassing.

De eilandsraad kan in deze fase het gebruikelijke vragen- en interpellatieright inzetten ten aanzien van het bestuurscollege en heeft de bevoegdheid om gedeputeerden te ontslaan, bijvoorbeeld nadat zij het vertrouwen in een gedeputeerde hebben opgezegd (artikel 60 van de WolBES).

Het bestuurscollege voert het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de autonome- en medebewindstaken, inclusief het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en de handhaving in geval van overtredingen met betrekking tot de wettelijke taken en bevoegdheden van het bestuurscollege. De autonome en medebewindstaken die in de reguliere situatie bij de gezaghebber belegd zijn, worden in deze fase nog uitgevoerd door de regeringscommissaris. De regeringscommissaris treedt eveneens in de plaats van het bestuurscollege bij de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de FinBES en de ambtelijke organisatie en rechtspositionele beslissingen ten aanzien van ambtenaren werkzaam voor het openbaar lichaam uitgezonderd (de voorgestelde artikelen 7 en 8).

De tweede fase zal pas ingaan als de regering, op basis van de genoemde voortgang van projecten en het functioneren van de eilandsraad, verwacht dat gedeputeerden hun taken als goed bestuurders kunnen uitoefenen en besluiten zullen nemen die voldoen aan de wettelijke eisen. De regeringscommissaris als voorzitter van het bestuurscollege en de eilandsecretaris hebben in de voorbereiding van de besluiten tevens een belangrijke rol om goed bestuur te verzekeren. Het komt het bestuurlijk proces en de samenwerking tussen de gedeputeerden en de regeringscommissaris ten goede indien in de voorbereiding van besluiten voldoende rekening wordt gehouden met de in de wet opgenomen eisen waaraan een besluit moet voldoen. Ook is de regeringscommissaris verantwoordelijk voor de agendering en ziet hij toe op de kwaliteit van de besluitvorming. Om te voorkomen dat beslissingen van het bestuurscollege kunnen leiden tot een verslechtering van de situatie op Sint Eustatius, worden in eerste instantie de besluiten aan goedkeuring van de regeringscommissaris onderworpen (het voorgestelde artikel 13 in samenhang met artikel 10 (nieuw)). Dit is net als bij terugkeer van de eilandsraad een belangrijk vangnet om preventief toezicht te kunnen houden en een aanvulling op het reguliere toezicht op het bestuurscollege. Het onthouden van goedkeuring is ook hier alleen mogelijk wanneer een besluit in strijd is met hoger recht, ingaat tegen de belangen van de bevolking van Sint Eustatius, disproportionele administratieve

lasten met zich meebrengt, financieel onuitvoerbaar is of het behoorlijk functioneren van het eilandsbestuur in de toekomst belemmert. Indien toch sprake blijkt van inwerking getreden besluiten die bij nader inzien in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, dan kan de regeringscommissaris deze aandragen voor vernietiging met toepassing van artikel 223 van de WolBES. Als het bestuurscollege taken die voortvloeien uit medebewindswetgeving niet of niet naar behoren uitoefent, kan de regeringscommissaris – in zijn taakuitoefening van het gezaghebber – tevens in de plaats treden van het bestuurscollege met toepassing van artikel 231 van de WolBES.

3.2.3. Verantwoordelijkheid voor de griffie en ambtelijke organisatie

Hiervoor is aangegeven dat de taken en bevoegdheden van de eilandsraad en het bestuurscollege die zien op het stellen van regels over de griffie en de verdere ambtelijke organisatie en beslissingen over benoeming, schorsing en ontslag van ambtenaren langer worden uitgezonderd. Deze taken en bevoegdheden blijven bij de regeringscommissaris totdat de politieke ambtsdragers en ambtenaren het aangeboden opleidingsprogramma hebben afgerond en het personeelsbeleid op orde is. Zodra de eilandsraad en het bestuurscollege weer bevoegd zijn omtrent deze aangelegenheden zal de regeringscommissaris in plaats van de Rijksvertegenwoordiger de reguliere goedkeuringsbevoegdheden uitoefenen (het voorgestelde artikel 13: het voorgestelde artikel 10 (nieuw)).

3.2.4. Verantwoordelijkheid voor het financieel beheer

Hiervoor is aangegeven dat de taken en bevoegdheden die de eilandsraad en het bestuurscollege uitoefenen op grond van de FinBES langer worden uitgezonderd en dat hiervoor de regeringscommissaris verantwoordelijkheid blijft dragen. Door het budgetrecht en andere besluiten rond de financiën afzonderlijk te regelen, kunnen deze in een later stadium worden hersteld langs de lijnen van de FinBES. Daarmee kan de regeringscommissaris in de gelegenheid worden gesteld om deze werkzaamheden duurzaam af te ronden, alsmede om de beoogde resultaten van de ondersteunende maatregelen verder vorm te geven. De financiële taken worden weer bij de eilandsraad en het bestuurscollege belegd zodra de financiële processen zijn gedigitaliseerd en gecentraliseerd, de planning- en controlecyclus conform de FinBES loopt en alle acties uit het Plan van aanpak financieel beheer gereed zijn (het voorgestelde artikel 15). De besluiten van het bestuurscollege zijn tot aanvang van de volgende fase onderworpen aan de goedkeuring van de regeringscommissaris. Dit heeft dus ook betrekking op besluiten van financiële aard. De FinBES bevat verder diverse goedkeuringsbevoegdheden ten aanzien van de vaststelling en wijziging van de begroting en andere besluiten van de eilandsraad met financiële gevolgen. In die gevallen kan goedkeuring worden onthouden door de Minister van BZK en het Cft heeft hiertoe een adviserende rol. In het wetsvoorstel wordt voor de tweede fase geregeld dat in aanvulling op de in de FinBES genoemde gronden goedkeuring ook onthouden kan worden als de besluitvorming ingaat tegen de belangen van de bevolking van Sint Eustatius, disproportionele administratieve lasten met zich meebrengt, financieel onuitvoerbaar is of het behoorlijk functioneren van het eilandsbestuur in de toekomst belemmert. In aanvulling op het reguliere preventieve toezicht van de FinBES worden tevens de vaststelling van de kwartaal uitvoeringsrapportages, jaarrekeningen, jaarverslagen, belastingverordeningen en eilandsverordeningen over de controle op het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie aan goedkeuring van de Minister van BZK onderworpen. Het Cft heeft hier een adviserende taak en neemt in het advies naast financiële belangen en uitvoerbaarheid eveneens de belangen van de bevolking van Sint Eustatius, administratieve lasten en het functio-

neren van het eilandsbestuur in de toekomst mee. Goedkeuring van de besluiten met financiële gevolgen zorgt in deze fase van geleidelijke afbouw voor een veiligheidsklep om (de verbeteringen omtrent) ordentelijk financieel beheer te kunnen waarborgen.

3.2.5. De terugkeer van de gezaghebber en de taak van de Rijksvertegenwoordiger na het beëindigen van de voorzieningen wegens grove taakverwaarlozing

Deze derde fase vangt aan als de grove taakverwaarlozing op alle taken is beëindigd. De implementatie van alle ondersteunende maatregelen op het gebied van het financieel beheer, de bestuurlijke structuur en het ambtelijk apparaat is dan voltooid.

In deze fase is er sprake van volledig herstel. De eilandsraad en het bestuurscollege hebben in deze fase weer de verantwoordelijkheid over al hun reguliere taken – zoals het budgetrecht – en oefenen hun bevoegdheden op grond van de WolBES en de FinBES op reguliere wijze uit. De Rijksvertegenwoordiger is bevoegd goedkeuring te verlenen aan beslissingen over benoeming, schorsing en ontslag van ambtenaren. Met inachtneming van artikel 73 van de WolBES wordt een gezaghebber benoemd die alle, op grond van wet- en regelgeving, aan hem toekomende taken en bevoegdheden uitoefent. Voorafgaand aan de benoeming van de gezaghebber moet zijn gebleken dat het bestuurscollege naar behoren en langs de lijnen van de WolBES en FinBES functioneert en dat ook de verwachting is dat een gezaghebber zijn taken en bevoegdheden naar behoren kan vervullen. Tot aan dit moment is overgang naar deze fase onverantwoord. Zodra de gezaghebber middels koninklijk besluit is benoemd, is de situatie in lijn met de WolBES en wordt de regeringscommissaris uit zijn functie ontheven. Als alle hiervoor beschreven taken en bevoegdheden weer door de betreffende bestuursorganen worden uitgevoerd, wordt daarmee niet langer afgeweken van de artikelen 125 en 127 in samenhang met artikel 132a van de Grondwet.

Gezien de voorgeschiedenis op Sint Eustatius, zoals beschreven in paragraaf 2.1, blijft een reëel risico dat na herstel van de voorzieningen op grond van dit wetsvoorstel wederom de bestuurlijke verhoudingen verstoord raken en bestuurlijke integriteitsproblemen ontstaan. De primaire verantwoordelijkheid voor het bevorderen en bewaken van de bestuurlijke integriteit binnen het openbaar lichaam is gelegen bij de gezaghebber. Dit is sinds 2016 wettelijk verankerd in artikel 172, tweede lid, van de WolBES. Het is mogelijk dat de gezaghebber gezien zijn positie in het lokale politieke krachtenveld belemmerd wordt om deze taak naar behoren uit te (kunnen) voeren, of dat de situatie zodanig escaleert dat hij de grip verliest. Op dat moment kan behoefte zijn aan de bijstand van een ambtsdrager die beschikt over gezag, kennis en een zekere afstand tot de betrokken partijen. Met dit wetsvoorstel komt de zorgplicht om deze behoefte te vervullen bij de Rijksvertegenwoordiger te liggen. De Rijksvertegenwoordiger wordt belast met het adviseren over en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in het openbaar lichaam Sint Eustatius en wanneer de bestuurlijke integriteit van het openbaar lichaam in het geding is. Een vergelijkbare taak wordt in het Europees deel van Nederland uitgevoerd door de commissaris van de Koning. Er is sprake van regulier toezicht in de zin van artikel 132, tweede lid, van de Grondwet, in samenhang met artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet, dat bij wet geregeld wordt.

Het is tevens wenselijk dat, nadat alle reguliere taken weer door de betreffende bestuursorganen worden uitgevoerd, een vinger aan de pols kan worden gehouden, door goed gebruik te maken van goedkeuring, vernietiging en indeplaatsstelling als reguliere toezichtinstrumenten. In

deze fase kunnen zowel de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber weer besluiten aandragen voor vernietiging. Als het eilandsbestuur medebewindstaken niet of naar behoren uitoefent, kan de Rijksvertegenwoordiger hierin voorzien. Ten behoeve van de intensivering van het reguliere toezicht is het nodig dat de Rijksvertegenwoordiger voldoende inzicht heeft in het beleid van het eilandsbestuur. Er zijn momenteel geen formele belemmeringen voor de Rijksvertegenwoordiger om, net als eenieder, kennis te nemen van documenten en hetgeen dat wordt besproken in openbare vergaderingen van de eilandsraad. Ook de besluiten van het bestuurscollege zijn openbaar, maar dit geldt niet voor de vergaderingen van het bestuurscollege, deze vinden plaats achter gesloten deuren. Ook de eilandsraad kan besluiten om gebruik te maken van de bevoegdheid om informatie of bijeenkomsten achter gesloten deuren te laten plaatsvinden en dan is de vergadering niet toegankelijk te maken voor het publiek. Met dit wetsvoorstel wordt aan de Rijksvertegenwoordiger het recht toegekend de vergaderingen van de eilandsraad en het bestuurscollege bij te wonen, ook als deze achter gesloten deuren plaatsvinden. Voorts wordt aan de Rijksvertegenwoordiger het recht toegekend om kennis te mogen nemen van alle bescheiden waarover het eilandsbestuur beschikt (het voorgestelde artikel 16 in samenhang met artikel 12 (nieuw)). De Rijksvertegenwoordiger fungeert zo als extra controlerende schakel ten behoeve van het behoud van duurzaam doorgevoerde verbeteringen en de naleving van de voorwaarden voor goed bestuur.

3.2.6. Eindfase, volledig herstel van de voorzieningen

Met de vierde fase wordt de bestuurlijke ingreep beëindigd. Gelet op het tijdelijke karakter van de bestuurlijke ingreep vervalt de Wet op 1 september 2024. Dat betekent dat de Rijksvertegenwoordiger nog anderhalf jaar na de eerstvolgende reguliere verkiezingen, die gehouden worden in maart 2023, zijn aanvullende bevoegdheden behoudt. Bij verval van de Wet is de Rijksvertegenwoordiger wederom verantwoordelijk voor al zijn reguliere taken en bevoegdheden zoals opgenomen in de WoIBES.

De Wet kan echter bij koninklijk besluit (tot 1 september 2025) worden verlengd als op 1 februari 2024 de derde fase nog niet is aangevangen en de regeringscommissaris nog in de plaats treedt van het bestuurscollege en de gezaghebber bij (een deel van) diens taken. Hieraan voorafgaand zendt Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, een standpunt naar beide Kamers der Staten-Generaal over het voornemen tot verlenging van de wet of wordt een voorstel van wet daaromtrent ingediend. Wordt het wetsvoorstel dat strekt tot verlenging ingetrokken of verworpen, dan wordt de Wet waarvan de werkingsduur verlengd was, onverwijld bij koninklijk besluit ingetrokken (het voorgestelde artikel 21). Als binnen de verlengingstermijn geen wetsvoorstel wordt ingediend, vervalt de wet na afloop van de verlengingstermijn alsnog. Een hernieuwde verlenging is niet mogelijk.

3.2.7 Waarborgen binnen de gefaseerde afbouw

In de eerste, tweede en derde fase van de afbouw van de bestuurlijke ingreep zijn verschillende waarborgen, ook wel veiligheidskleppen, ingebouwd die ervoor zorgen dat de inzet van teruggegeven bevoegdheden geen negatieve gevolgen heeft voor het eiland en de inwoners van Sint Eustatius en niet ten nadele komt van tot dan toe doorgevoerde verbeteringen. Samengevat kan overgang naar de volgende fase pas plaatsvinden als concrete resultaten zijn behaald en wanneer de betreffende bevoegdheden naar verwachting duurzaam en naar behoren uitgeoefend worden en zijn de bevoegdheden van de eilandsraad en het bestuurscollege in eerste instantie beperkt, omdat de taken in het kader van het financieel beheer en de organisatie van de griffie en het ambtelijk

apparaat in een later stadium worden toegekend. Tevens is in aanvulling op het reguliere toezicht een goedkeuringsbevoegdheid voor de besluiten van de eilandsraad in de eerste fase en het bestuurscollege in de tweede fase belegd bij de regeringscommissaris, waarbij nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de belangen van de inwoners en goed bestuur. Financiële besluiten van de eilandsraad behoeven in de tweede fase ook de goedkeuring van de regeringscommissaris. Als de regeringscommissaris goedkeuring onthoudt, treden de besluiten niet in werking. Omdat de regeringscommissaris ook na terugkeer van de eilandsraad en gedeputeerden in functie blijft, behoudt hij goed zicht op het functioneren en de beslissingen van beide organen en kan tijdig worden ingegrepen, in goed en snel overleg met het Ministerie van BZK. Zoals al is weergegeven in paragraaf 3.1 van deze toelichting ziet de regering deze waarborgen als een vangnet. Dit wetsvoorstel beoogt de regeringscommissaris een juridisch handelingsperspectief te bieden, mocht de situatie daarom vragen. Goed bestuur laat zich echter niet alleen vangen in een wet, maar verlangt ook het nodige van de toekomstige eilandraadsleden en het bestuurscollege. Belangrijk is dat de regeringscommissaris op transparante wijze en in goed overleg met de toekomstige eilandraadsleden en gedeputeerden het collectief belang van het eiland en haar inwoners blijft dienen. Om te voorkomen dat de situatie van voor de ingreep zich herhaalt en om de kans op een eilandsbestuur te vergroten dat keuzes maakt in het belang van het eiland en haar inwoners is het van belang dat de leden van de eilandsraad en de gedeputeerden bereid zijn om samen te werken en goed te communiceren met elkaar en met de regeringscommissaris. De opleidingen die aan eilandraadsleden en gedeputeerden beschikbaar worden gesteld, zijn hier ook op gericht.

Omdat deze waarborgen tezamen ervoor zorgen dat er tijdens de geleidelijke afbouw in de eerste en tweede fase geen situatie kan ontstaan waarin het afnemen van bevoegdheden wenselijk is, is de mogelijkheid tot het afschalen van bevoegdheden in de eerste en volgende fases niet nodig. In de derde fase, na afloop van de taakverwaarlozing en na vertrek van de regeringscommissaris, verkrijgt de Rijksvertegenwoordiger toegang tot alle informatie en kan hij aanwezig zijn bij alle (besloten) vergaderingen. Deze aanvulling stelt de Rijksvertegenwoordiger in staat om intensief gebruik te maken van het reguliere toezicht ten aanzien van Sint Eustatius. Bovengenoemde veiligheidskleppen zijn daarnaast aanvullend op het bestaande wettelijke bestel van toezicht. Indien zich opnieuw een situatie zou voordoen waarin moet worden vastgesteld dat sprake is van grovelijke taakverwaarlozing door het eilandsbestuur en waarvoor het noodzakelijk is om bevoegdheden weg te nemen bij de eilandsraad, het bestuurscollege of de gezaghebber, dan is het aan de wetgever om de nodige nieuwe voorzieningen te treffen met toepassing van artikel 132, vijfde lid, in samenhang gelezen met artikel 132a Grondwet. De gefaseerde afbouw van de ingreep en waarborgen die met het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld zijn erop gericht dat deze situatie zich niet zal voordoen.

De regering deelt de opvatting van de Raad van State dat voldoende aandacht moet worden besteed aan benodigde structurele veranderingen om te voorkomen dat na afloop van de bestuurlijke ingreep een situatie ontstaat die nieuw ingrijpen noodzakelijk maakt. Het kabinet heeft met de kabinetsreactie onder andere de voorgenomen maatregelen uiteengezet rond de vormgeving van de Haagse coördinatie en de verbetering van de samenwerking tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. De uitwerking van deze maatregelen zal de komende tijd zijn beslag moeten krijgen, onder coördinatie van het Ministerie van BZK. Onderdeel hiervan is het uitwerken van een vorm van ingrijpen die tussen de hierboven geschetste vormen van regulier toezicht en een bestuurlijke ingreep

instaat. De laatste vorm is zeer ingrijpend, maar de eerstgenoemde mogelijkheden zullen niet in alle gevallen voldoende effect sorteren om taakverwaarlozing voor te zijn. Dit vergt een zorgvuldig opgezet traject, dat tevens ingaat op andere aanpassingen van de WolBES. Deze wet zal hier daarom niet op vooruitlopen. Ondertussen wordt gewerkt aan het (verder) uitwerken van beleidskaders, ter ondersteuning en uitvoering van bestaande toezichtsbevoegdheden. In de voorgaande paragrafen wordt opgemerkt dat de gemaakte keuzen, toegelicht in deze memorie van toelichting, zoals het herstel van de functie van Rijksvertegenwoordiger, in dit verband niet vooruitlopen op eventuele toekomstige aanpassingen van onder meer de WolBES, zoals aangegeven in de kabinetsreactie op de voorlichting van de Raad van State en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties.¹⁰

Het traject van wijziging van de WolBES loopt mogelijk tegelijk op met de geleidelijke afbouw van de bestuurlijke ingreep, zoals geregeld in onderhavige wet. Dat kan betekenen dat de tweede helft van de afbouw samenloopt met de inwerkingtreding van de nieuwe WolBES of dat voortzetting van het onderhavige wetsvoorstel niet meer nodig is omdat de afbouw kan worden voortgezet onder de nieuwe WolBES. In het wetsvoorstel tot wijziging van de WolBES zullen de nodige samenloopbepalingen worden opgenomen.

3.2.8. Schematische weergave fasering

Stap	Wat	Afronding
1	<p>VOORWAARDEN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kiesregister gereed - Reorganisatie ambtelijk apparaat gereed - Procedures en werkinstructies ambtelijke organisatie en griffie gereed - Rekenkamer ingesteld - Opleidingsprogramma potentiële politici aangeboden 	Voorafgaand aan fase 1
2	<p>FASE 1 (inwerkingtreding Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koninklijk besluit met vaststelling datum kandidaatstelling (artikel 3) - Verkiezingen eilandsraad <p>Herstelde bevoegdheden eilandsraad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vragen- en interpellatierecht - Indienen moties regelen in reglement van orde - Vaststelling verordeningen (autonoom en medebewind) - Amendementsrecht - Initiatiefrecht <p>Uitgezonderd:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enquêterecht (artikel 9) - Bevoegdheden en taken o.g.v. FinBES - Rechtspositionele beslissingen ambtenaren griffie <p>Rol regeringscommissaris:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Blijft in de plaats treden van bestuurscollege en gezaghebber (artikel 6) - Blijft in de plaats treden van bevoegdheden eilandsraad en bestuurscollege o.g.v. FinBES en ambtenaren griffie (artikel 7 en 8). - Goedkeuring van alle verordeningen eilandsraad (artikel 10), in aanvulling op regulier repressief toezicht op de eilandsraad o.g.v. WolBES. 	Aanvang en tijdens fase 1
3	<p>VOORWAARDEN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procedures en werkinstructies bestuurscollege afgerond - Verordeningen vaststellen en in werking - Administraties vergunning-/ontheffingsverlening, subsidieverlening, kadasterfunctie op orde - Toezicht en handhaving (beleid + aanstelling en opleiding personeel) op orde 	Tijdens fase 1, voorafgaand aan fase 2

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IV, nr. 11.

Stap	Wat	Afronding
4	<p>FASE 2 (koninklijk besluit artikel 13)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eilandsraad benoemt gedeputeerden <p>Herstelde bevoegdheden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alle autonome en medebewindstaken bestuurscollege - Inclusief bevoegdheden inzake toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en de handhaving daarvan <p>Uitgezonderd:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taken/bevoegdheden o.b.v. FinBES - Taken/bevoegdheden t.o.v. ambtelijke organisatie en rechtspositionele beslissingen <p>Rol RC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Blijft in de plaats treden van gezaghebber (artikel 6) - Blijft in de plaats treden van bevoegdheden eilandsraad en bestuurscollege o.b.v. FinBES en ambtenaren griffie (artikel 7 en 8). - Reguliere goedkeuring van verordeningen eilandsraad i.p.v. RV (artikel 10 lid 1) - Goedkeuring van alle besluiten bestuurscollege (artikel 10 lid 2) in aanvulling op regulier repressief toezicht op de eilandsraad en het bestuurscollege o.g.v. WolBES. 	Aanvang en tijdens fase 2
5	<p>VOORWAARDEN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Afronden aangeboden opleidingsprogramma ambtelijk vakmanschap ambtenaren - Afronden aangeboden opleidingsprogramma raadsleden en gedeputeerden - Personeelsbeleid op orde en rechtspositionele regelgeving opnieuw vastgesteld. 	Tijdens fase 2, voorafgaand aan fase 2.1
6	<p>FASE 2.1 (koninklijk besluit artikel 14)</p> <p>Herstelde bevoegdheden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taken/bevoegdheden t.o.v. ambtelijke organisatie en rechtspositionele beslissingen eilandsraad en bestuurscollege (benoeming, schorsing en ontslag van ambtenaren) <p>Rol RC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reguliere goedkeuring van personeelsbesluiten, i.p.v. Rijksvertegenwoordiger (artikel 10). 	Tijdens fase 2
7	<p>VOORWAARDEN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Digitaliseren en centraliseren financiële processen - Planning- en controlecyclus conform de FinBES - Alle acties Plan van aanpak financieel beheer gereed 	Tijdens fase 2.1, voorafgaand aan fase 2.2
8	<p>FASE 2.2 (koninklijk besluit artikel 15)</p> <p>Herstelde bevoegdheden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taken/bevoegdheden eilandsraad en bestuurscollege o.g.v. FinBES <p>Rol regeringscommissaris:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Goedkeuring van alle besluiten o.g.v. FinBES, i.p.v. Rijksvertegenwoordiger (artikel 10). 	Tijdens fase 2.1
9	<p>VOORWAARDEN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alle bovengenoemde voorwaarden zijn vervuld en alle ondersteunende maatregelen geïmplementeerd: grove taakverwaarlozing is beëindigd en verwachting is dat nieuwe gezaghebber de bereikte situatie kan voortzetten. 	Tijdens fase 2, voorafgaand aan fase 3
10	<p>FASE 3 (koninklijk besluit artikel 16)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Volledig herstel van reguliere bestuurlijke verhoudingen langs lijnen WolBES en FinBES - Start procedure benoeming gezaghebber conform art. 73 WolBES 	Aanvang en tijdens fase 3
11	<p>FASE 3.1 Dag waarop gezaghebber wordt benoemd (koninklijk besluit o.g.v. 73 WolBES)</p> <p>Herstelde bevoegdheden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taken/bevoegdheden gezaghebber <p>Taken/bevoegdheden Rijksvertegenwoordiger</p> <p>Aanvullend geregeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rijksvertegenwoordiger adviseert over bestuurlijke verhoudingen en heeft inzage- en aanwezigheidsrecht <p>Rol regeringscommissaris:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Benoeming beëindigd, geen taken en bevoegdheden meer 	Tijdens fase 3
12	<p>FASE 4 (1 september 2024, tenzij verlengd)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aanvullende bevoegdheden worden beëindigd. 	Eindfase

3.3. Implementatie van het voorstel en ondersteunende maatregelen

Naast de in paragraaf 2.3 beschreven maatregelen inzake het op orde krijgen van het bestuurlijk domein, het ambtelijk apparaat en het financieel beheer zijn en worden er ook op andere terreinen ondersteunende maatregelen genomen. Deze staan beschreven in de eerderge-

noemde brief van 24 september 2019 en voortgangsrapportages. Deze memorie beperkt zich daarom tot een beknopt, niet-limitatief, overzicht van maatregelen en betrokken partijen.

Inzake het sociaal domein en ter verbetering van de situatie van inwoners van Caribisch Nederland heeft het kabinet substantiële stappen gezet met de vaststelling van het ijkpunt sociaal minimum en bijbehorende maatregelen. Hiermee zet het kabinet in op het verlagen van de kosten van levensonderhoud en het verbeteren van de inkomenspositie van inwoners. In het kader van het programma BES(t) 4 kids zijn op Sint Eustatius opleidingstrajecten gestart voor de medewerkers van de kinderopvang. Daarnaast is er onder meer aandacht voor maatregelen inzake het tegengaan van huiselijk geweld en armoedebestrijding. Slachtoffers van huiselijk geweld kunnen terecht op een daarvoor ingerichte locatie. Maatregelen inzake armoedebestrijding vragen tevens de nadrukkelijke inspanning van het openbaar lichaam. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid biedt hier ondersteuning bij.

In het kader van de woonlastenverlaging is het belangrijk dat toegang bestaat tot voldoende en kwalitatief goede sociale woningbouw. De Europees Nederlandse woningcorporatie Woonlinie en het openbaar lichaam Sint Eustatius hebben daarom een gezamenlijk voorstel ingediend om een structurele oplossing te vinden voor renovatie, onderhoud en nieuwbouw van sociale huisvesting. Inmiddels wordt gewerkt aan het eerste pilotproject.

Ook binnen het fysiek domein is een aantal projecten in volle gang. Wegens de dreiging van erosie op verschillende vitale plekken op het eiland wordt op basis van een integraal plan erosiebestrijding, opgesteld door Rijkswaterstaat, gewerkt aan verscheidene projecten. Zo is de stabilisatie van de klif onder Fort Oranje in een vergevorderd stadium en worden wegen aangepakt die te lijden hebben onder erosie door afvoer van hemelwater en achterstallig onderhoud. Tevens loopt de voorbereiding van maatregelen ter bescherming van de kuststrook. In het kader van afvalbeheer heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) middelen ter beschikking gesteld voor de aanschaf van een nieuwe afvalverbrandingsinstallatie. Daarnaast hebben de regeringscommissaris en de Staatssecretaris van I&W een intentieverklaring ondertekend omtrent de aanpak van zwerfafval.

Wat betreft de wederopbouw na de orkanen Irma en Maria van september 2017 is een groot deel van de projecten inmiddels afgerond of bevinden zich in het laatste stadium. Dit geldt bijvoorbeeld voor de het herstel van huizen met orkaanschade, watervoorziening voor de landbouw en verscheidene natuurprojecten. Enkele projecten, zoals herbebossing en koraalrestauratie, kennen een langere doorlooptijd.

4. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

4.1. Verhouding tot de Grondwet en het internationale recht

Sint Eustatius is een openbaar lichaam in de zin van artikel 132a van de Grondwet. De instelling, inrichting, samenstelling en de bevoegdheden van de besturen van de openbare lichamen in de zin van dit artikel zijn daarbij vormgegeven in de WoIBES. De relevante grondwetsbepalingen over gemeenten zijn op de openbare lichamen van overeenkomstige toepassing verklaard (artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet), waaronder de bepalingen over het toezicht. Op grond van artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet in samenhang met artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet kunnen bij wet voorzieningen worden getroffen indien

het bestuur van een openbaar lichaam zijn taken grovelijk verwaarloost. Bij deze voorzieningen kan worden afgeweken van de normale bevoegdheidsverdeling binnen het openbaar lichaam, zoals neergelegd in de artikelen 125 en 127 (in samenhang met artikel 132a, tweede lid,) van de Grondwet en uitgewerkt in de WolBES.

De Grondwet bevat het beoordelingskader voor voorzieningen in verband met grove taakverwaarlozing. Voorzieningen wegens grove taakverwaarlozing dienen bij formele wet te worden geregeld en te voldoen aan vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Uit artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten vloeien ter zake geen aanvullende vereisten voort. Over de aard van de te treffen voorzieningen is in de Grondwet niets vastgelegd. Een taakverwaarlozingswet heeft per definitie tot doel tot een herstel van de normale taakuitoefening te geraken. In de Tijdelijke wet is ervoor gekozen dat alle taken en bevoegdheden van het eilandsbestuur gedurende de periode van grove taakverwaarlozing worden uitgeoefend door een regeringscommissaris. De wetgever heeft tevens de afloop van de voorziening geregeld en vastgesteld op 17 maart 2021. Dit wetsvoorstel beoogt de voorziening wegens taakverwaarlozing te verlengen, en dat betekent dat afwijking van de normale bestuurlijke inrichting en bevoegdheden die zijn verankerd in de Grondwet, wordt voortgezet. Met de geleidelijke afbouw van een getroffen voorziening bij grove taakverwaarlozing, zoals wordt voorgesteld eerst uitsluitend de terugkeer van de eilandsraad, wordt de bestuurlijke ingreep evenwel gedeeltelijk voortgezet. De verlenging en wijziging van de voorzieningen moeten op grond van artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet, in samenhang met artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet, bij wet worden geregeld. Dit wetsvoorstel voorziet hierin. Wanneer zich een onvoorziene en uitzonderlijke situatie voordoet waarin het noodzakelijk is om na herstel de eilandsraad buiten werking te stellen of zelfs te ontbinden, wordt dit conform de Grondwet opnieuw aan de wetgever voorgelegd.

De Grondwet vereist voorts dat de voorzieningen noodzakelijk en proportioneel zijn. In paragrafen 2.3 en 2.4 is aangegeven dat een verlenging van de voorziening noodzakelijk is om alle verbeteringen duurzaam te kunnen waarborgen en de grove taakverwaarlozing blijvend te keren. Dat bij deze verlenging wordt voorzien in een geleidelijke afbouw en niet een onverkorte voortzetting van het bestuurlijk ingrijpen past volgens de regering bij deze proportionaliteit en noodzakelijkheid. Bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet is reeds aangegeven dat de periode waarin de eilandsraad is ontbonden zo kort mogelijk moet zijn. Het is de opvatting van de regering dat het gezien de bereikte resultaten en de verwachte voortgang tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel niet langer noodzakelijk om in afwijking van de Grondwet de afwezigheid van de eilandsraad te laten voortduren.

Vanaf de derde fase is er geen sprake meer van afwijking van de artikelen 125 en 127 van de Grondwet. Zoals in het vorenstaande is uiteengezet, kan deze derde fase intreden als er geen sprake meer is van grove taakverwaarlozing, omdat alle maatregelen zijn voltooid en de verwachting is dat het eilandsbestuur zijn taken onder die omstandigheden naar behoren kan vervullen. Op grond van artikel 132, tweede lid, van de Grondwet regelt de wet het toezicht. De Grondwet benoemt twee reguliere vormen van toezicht, buiten situaties van taakverwaarlozing om, namelijk de regeling van goedkeuring van besluiten en vernietiging van besluiten in geval van strijd met het recht of met het algemeen belang. Deze vormen van toezicht worden wat betreft de openbare lichamen in Caribisch Nederland verder uitgewerkt in de WolBES. Ook goedkeuring is

voor een aantal specifieke besluiten al voorgeschreven op grond van de WolBES, de FinBES en medebewindswetgeving. Andere vormen van toezicht kunnen geregeld worden bij formele wet, waarbij delegatie mogelijk is. Dat toezicht kan niet zo ver gaan dat wordt afgeweken van de hiervoor genoemde grondwettelijke kaders. De tijdelijke aanvullende taak en bevoegdheden voor de Rijksvertegenwoordiger die met dit wetsvoorstel voorgesteld worden in de fase na afloop van de grove taakverwaarlozing (het voorgestelde artikel 16, derde lid, wijzigt artikel 12), zijn te beschouwen als toezicht in de zin van artikel 132, tweede lid, van de Grondwet. De regering acht dit aanvullende toezicht voor Sint Eustatius noodzakelijk om te borgen dat het herstel van de reguliere verhoudingen duurzaam is en dat niet wordt teruggevallen in de oude situatie voor de ingreep. Dergelijke differentiatie tussen de openbare lichamen is in overeenstemming met artikel 137 van de WolBES, dat onderscheid tussen de openbare lichamen mogelijk maakt.

4.2. Verhouding tot de WolBES en de FinBES

De inrichting van de openbare lichamen, hun samenstelling en de bevoegdheden van hun besturen zijn geregeld in de WolBES. Op grond van het wetsvoorstel zal de regeringscommissaris alle taken en bevoegdheden uitoefenen die aan de eilandsraad, het bestuurscollege of de gezaghebber zijn opgedragen, waaronder de (autonome) taken en bevoegdheden op grond van de WolBES. Dit laat, voor zover het wetsvoorstel niet anders bepaalt, de overige bepalingen van de WolBES onverlet. Een aantal van deze bepalingen zal gedurende het functioneren van de regeringscommissaris niet relevant zijn. Te denken valt aan de bepalingen over de positie van gedeputeerden en gezaghebber zolang die niet zijn benoemd. Voor het overige is in hoofdstuk 3 aangegeven door welk orgaan de taken en bevoegdheden die zijn geregeld in de WolBES en de FinBES in de verschillende fases worden uitgeoefend.

5. Gevolgen

5.1. Algemene gevolgen

Het algemene gevolg van dit wetsvoorstel is dat de voorzieningen, die op grond van de Tijdelijke wet van kracht zijn, langduriger worden voortgezet dan op grond van de huidige wet mogelijk is. Dit moet ertoe leiden dat het bestuur van het eiland duurzaam op orde komt. Getracht moet worden te voorkomen dat een situatie zoals ontstaan vóór aanvang van de bestuurlijke ingreep zich na terugkeer naar de reguliere bestuurlijke verhoudingen opnieuw kan voordoen. Zoals beschreven is hier meer tijd voor nodig, hetgeen op basis van onderhavig wetsvoorstel mogelijk is. De nuance hierbij is dat de organen en bevoegdheden van het lokale bestuur stapsgewijs terugkomen, de bestuurlijke ingreep wordt dus niet in volledige vorm voortgezet, maar geleidelijk afgebouwd.

Er wordt voor alle betrokken partijen perspectief geboden op een overgang naar de reguliere situatie. Burgers hebben wederom actief en passief kiesrecht en burgers en bedrijven kunnen zich na verloop van tijd weer tot een bestuurscollege wenden, waarvan de gedeputeerden door hun volksvertegenwoordiging zijn benoemd. De eilandsraad en het bestuurscollege kunnen zich door middel van het overgangsregime geleidelijk ontwikkelen in het werkveld, hetgeen de kans op een duurzaam functionerend bestuurlijk systeem op Sint Eustatius vergroot. Een stabiel bestuur komt de bevolking uiteraard ten goede. Het bestuur wordt daarnaast nog nadrukkelijk gevolgd zodat burgers, bedrijven en ook het milieu niet worden geconfronteerd met de gevolgen van een tekortschietend bestuur.

5.2. Financiële gevolgen

De verlenging en geleidelijke afbouw van de ingreep in het bestuur van Sint Eustatius moet er, zoals hiervoor is beschreven, toe leiden dat het bestuur van het eiland duurzaam op orde komt en zelf naar behoren kan functioneren. Voorkomen moet worden dat een situatie zoals ontstaan vóór de ingreep zich na terugkeer naar de reguliere bestuurlijke verhoudingen opnieuw voordoet. Investeren in het eiland blijft daarom onontbeerlijk.

Gelet op de zwaarte van de opdracht op Sint Eustatius hebben de regeringscommissaris en zijn plaatsvervanger ondersteuning nodig. Hierbij gaat het om een aantal sleutelfuncties op verschillende terreinen in het ambtelijk apparaat. Afhankelijk van de looptijd van onderhavige wet en het tempo waarmee de verschillende fases worden doorlopen, wordt rekening gehouden met de aanwezigheid van de regeringscommissaris en zijn plaatsvervanger. Ditzelfde geldt voor hun ondersteuning. Wanneer dit medewerkers uit Europees Nederland betreft, zal er gedurende hun aanwezigheid zoveel mogelijk worden geïnvesteerd in de overdracht van kennis op lokaal personeel. Waar mogelijk zal kennis en expertise uit de regio worden ingezet.

Naast de salariskosten voor de regeringscommissaris, zijn plaatsvervanger en de benodigde ondersteuning zal nog steeds geïnvesteerd worden in de opleiding en training van ambtenaren. Tevens wordt geïnvesteerd in training van potentiële politici en, wanneer in functie, in opleiding van raadsleden en gedeputeerden. De kosten die hiermee gemoeid zijn, bedragen in 2020 tot en met 2023 jaarlijks € 1,8 mln.

In het regeerakkoord is voorzien in regionale enveloppen, die ook ter beschikking kunnen komen voor Caribisch Nederland. Ook worden via het infrastructuurfonds, tevens op grond van het regeerakkoord, structureel middelen beschikbaar gemaakt voor de verbetering van de infrastructuur.

6. Advies en consultatie

Ter consultatie is het wetsvoorstel voorgelegd aan de regeringscommissaris van Sint Eustatius. In zijn reactie laat de regeringscommissaris weten zich te kunnen vinden in het wetsvoorstel en geen verdere opmerkingen te hebben bij zowel de verlenging van de ingreep als de gefaseerde afbouw van de voorzieningen.

De regeringscommissaris heeft het wetsvoorstel daarnaast besproken met de Maatschappelijke Raad van Advies op Sint Eustatius. De Maatschappelijke Raad van Advies, met een voor Sint Eustatius representatieve samenstelling, adviseert de regeringscommissaris gevraagd en ongevraagd over in de lokale samenleving bestaande opvattingen over bestuurlijke aangelegenheden. De meerderheid van de leden heeft zijn steun voor het voorstel uitgesproken. Tegelijkertijd zijn er op- en aanmerkingen geplaatst. Zo roept het voorstel vragen op wat betreft het voorziene tijdspad aangezien de fases elkaar opvolgen op basis van criteria en niet een uiterste datum bevatten. Overgang van fases zou gepaard moeten gaan met duidelijke mijlpalen in de tijd, criteria kunnen daarbij dienen als hulpmiddel. Daarbij dient het op voorhand duidelijk te zijn hoe en door wie de criteria – op objectieve wijze – worden beoordeeld. De meerderheid van de leden gaf ook aan de voorgenomen verkiezingen in het najaar van 2020 aan de ambitieuze kant te vinden. De start van de opleiding voor potentiële politici op de korte termijn wordt daarom als noodzakelijk gezien in het proces richting goed bestuur. Tevens heeft de meerderheid voorkeur voor het verstevigen van de positie

van de gezaghebber om diens mogelijkheden tot handelen uit te kunnen breiden. De minderheid van de leden gaf te kennen dat inwoners erg uitzien naar de terugkeer van hun democratische rechten. Er werd aangegeven dat er groepen binnen de gemeenschap zijn die zich van hun stemrecht beroofd voelen. Gelet daarop zou elke vertraging te lang duren.

Artikelsgewijs deel

Artikel 1

Het voorgestelde artikel 1 komt overeen met het thans geldende artikel 1 van de Tijdelijke wet. Voorgesteld wordt om aan de definitiebepaling de definitie van «eilandsbestuur» toe te voegen. Ter zake wordt verwezen naar de definitie van artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de WolBES.

Artikel 2

Zoals in paragraaf 2.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting beargumenteerd, acht de regering het wenselijk dat de voorzieningen die met de Tijdelijke wet wegens grove taakverwaarlozing werden getroffen, worden afgebouwd waar het gaat om de eilandsraad. Het thans geldende artikel 2, eerste lid, van de Tijdelijke wet is in die zin met het voorgestelde artikel 2, eerste lid, zo aangepast dat de situatie wordt voortgezet dat er nog geen eilandgedeputeerden en geen gezaghebber zijn in Sint Eustatius. De regeringscommissaris blijft vooralsnog de taken en bevoegdheden van het bestuurscollege en de gezaghebber uitvoeren en is in die functie tevens voorzitter van de eilandsraad. Het voorgestelde tweede tot en met vijfde lid komt overeen met dezelfde leden van het thans geldende artikel 2 van de Tijdelijke wet. De aanstelling van de regeringscommissaris en de plaatsvervangend regeringscommissaris eindigt op het moment dat de gezaghebber wordt benoemd. Zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 16 en 21.

Artikelen 3 en 4

Het voorgestelde artikel 3 komt grotendeels overeen met het thans geldende artikel 8, tweede en vierde lid, van de Tijdelijke wet, waarin is geregeld wanneer verkiezingen voor de eilandsraad kunnen plaatsvinden. In het voorgestelde artikel 3, eerste lid, wordt de dag van kandidaatstelling bij koninklijk besluit bepaald. Hierbij wordt artikel J 1 van de Kieswet in acht genomen en dat betekent dat de dag van stemming plaatsvindt op de vierenvestigste dag na de kandidaatstelling. Om de verkiezingen spoedig te kunnen laten plaatsvinden, kan daarbij afgeweken worden van enkele termijnen van de Kieswet met betrekking tot de registratie van aanduidingen van politieke groeperingen (het voorgestelde artikel 3, eerste lid).

In de regel oordelen de zittende leden van de eilandsraad over de toelating van nieuwgekozen leden (artikel V 4 van de Kieswet). Omdat er momenteel geen eilandsraad in Sint Eustatius functioneert en geen zitting hebbende eilandsraadsleden zijn, is bepaald dat de benoemde leden het geloofsbrievenonderzoek zelf verrichten (het voorgestelde tweede lid). Voor de toepassing van de artikelen H 4, achtste lid, H 14 en I 14 van de Kieswet wordt uitgegaan van de laatstgehouden verkiezing van de leden van de eilandsraad van Sint Eustatius, die plaats heeft gevonden op 18 maart 2015.

Bij de artikelen van de Kieswet wordt voorts ook nog verwezen naar artikel Ya 13 van die wet. Hierin is bepaald dat de betreffende artikelen van de Kieswet ook gelden voor de eilandsraden.

Het voorgestelde artikel 4, eerste en tweede lid, komt overeen met het thans geldende artikel 9 van de Tijdelijke wet en regelt de zittingsduur van de eilandsraad. De zittingsperiode van de nieuwe leden van de eilandsraad van Sint Eustatius eindigt in beginsel tegelijk met de zittingsperiode van de leden van de eilandsraden van Bonaire en Saba na de eerstvolgende reguliere eilandsraadsverkiezingen. Het is echter niet wenselijk dat de nieuwgekozen eilandsraad van Sint Eustatius slechts korte tijd zitting heeft. Daarom bepaalt het voorgestelde artikel 4, tweede lid, dat de reguliere eilandsraadsverkiezingen van 15 maart 2023 in Sint Eustatius worden overgeslagen als het moment waarop de nieuwe leden tot de eilandsraad zijn toegelaten valt binnen twee jaar voor die verkiezingen. Zo wordt verzekerd dat de nieuwgekozen eilandsraad ten minste twee jaar (en ten hoogste ongeveer zes jaar) zitting heeft. Het thans geldende artikel 8, vijfde lid, Tijdelijke wet regelt dat voor de verkiezing van de leden van het kiescollege zelfstandige stembureaus worden ingericht in het geval de reguliere eilandsraadsverkiezingen van 15 maart 2023 in Sint Eustatius niet doorgaan en dit wordt overgenomen in het voorgestelde artikel 4, derde lid.

Artikel 5

Aangezien de eilandsraad op dit moment niet in functie is, is met artikel 2, zesde lid, van de Tijdelijke wet de waarnemend eilandgriffier eervol ontslagen en is de benoeming van een nieuwe eilandgriffier en de in artikel 34 van de WolBES voorgeschreven medeondertekening van stukken achterwege gebleven. Zodra de eilandsraad weer in functie is, benoemt hij in overeenstemming met artikel 130 van de WolBES zo spoedig mogelijk een nieuwe eilandgriffier. Voorgesteld wordt dat het besluit houdende de benoeming van de eilandgriffier de goedkeuring behoeft van de regeringscommissaris in plaats van de Rijksvertegenwoordiger. Goedkeuring kan worden onthouden in geval van strijd met het recht of strijd met de regels die door de regeringscommissaris zijn vastgesteld voor benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van de eilandgriffier op grond van artikel 134 van de WolBES in samenhang gelezen met artikel 3 Tijdelijke wet, en na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, het voorgestelde artikel 7.

Artikel 6

Het voorgestelde artikel 6, eerste tot en met vierde lid, komt grotendeels overeen met het thans geldende artikel 3 van de Tijdelijke wet, met dien verstande dat de regeringscommissaris niet meer in de plaats treedt van de eilandsraad. De regeringscommissaris blijft de taken en bevoegdheden van de gezaghebber uitvoeren en is in die functie ook voorzitter van de eilandsraad. Met het oog op de geleidelijke afbouw is de verantwoordelijkheid voor de taken en bevoegdheden van de eilandsraad op het terrein van de griffie en de ambtelijke organisatie en de taken en bevoegdheden van de eilandsraad op grond van de FinBES afzonderlijk in de voorgestelde artikelen 7 en 8 opgenomen.

In het voorgestelde artikel 6, vijfde lid, is de zogenoemde medewerkingsplicht opgenomen. Om te bewaken dat de regeringscommissaris zijn taken die zien op het herstel van de voorzieningen goed kan uitvoeren ook wanneer de eilandsraad weer zitting heeft, en later het bestuurscollege, wordt met deze bepaling medewerking van alle ambtenaren verzekerd.

Artikel 7

Op grond van het thans geldende artikel 3, eerste lid, van de Tijdelijke wet voert de regeringscommissaris momenteel alle taken en bevoegdheden van de eilandsraad en het bestuurscollege uit, waaronder ook de taken op gebied van de organisatie van de griffie, overige ambtelijke organisatie en de rechtspositie van de voor het openbaar lichaam werkzame ambtenaren. In paragraaf 3.2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is toegelicht dat de regering het wenselijk acht dat de personele verantwoordelijkheid voor de ambtenaren die werkzaam zijn op de griffie ook na herstel van de eilandsraad bij de regeringscommissaris belegd blijft. In het voorgestelde artikel 7, eerste lid, is daarom bepaald dat de regeringscommissaris voorziet in de uitoefening van artikel 134 van de WolBES. In het voorgestelde tweede en derde lid wordt de verantwoordelijkheid van de regeringscommissaris voor de ambtelijke organisatie voortgezet (artikelen 168, eerste lid, onderdeel c en d, en tweede lid van de WolBES en artikelen 16 en 16d van Boek 1, Titel 4, Afdeling 1, van het Burgerlijk Wetboek Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Hiertoe is bepaald dat, in afwijking van artikel 4 van de Ambtenarenwet BES, de regeringscommissaris geldt als het bevoegd gezag voor de ambtenaren die werkzaam zijn bij het openbaar lichaam, inclusief de eilandgriffier en het griffiepersoneel. Ook de taken en bevoegdheden die bij of krachtens de Ambtenarenwet BES door het bestuurscollege worden uitgeoefend, blijven nog bij de regeringscommissaris.

Het voorgestelde artikel 7, vijfde lid, komt overeen met artikel 3, tweede lid, van de Tijdelijke wet; besluiten die de regeringscommissaris in de plaats van de eilandsraad en het bestuurscollege neemt op het personele terrein, worden geacht afkomstig te zijn van die organen. Dit verzekert de continuïteit van het bestuur en zorgt ervoor dat – ook na beëindiging van de voorzieningen op grond van deze wet – de reguliere voorschriften en procedures van toepassing blijven.

Artikel 8

Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Tijdelijke wet treedt de regeringscommissaris sinds aanvang van de bestuurlijke ingreep in de plaats van de eilandsraad en het bestuurscollege bij de uitvoering van de taken en bevoegdheden op grond van de FinBES. In dit wetsvoorstel wordt deze indeplaatsstelling bij financiële taken specifiek geregeld in het voorgestelde artikel 8, eerste lid. Het voorgestelde artikel 8, tweede lid, komt overeen met het thans geldende artikel 3, tweede lid. Besluiten die de regeringscommissaris in de plaats van de eilandsraad of het bestuurscollege neemt op grond van de FinBES, worden geacht afkomstig te zijn van die organen.

Het voorgestelde artikel 8, derde lid, komt overeen met het thans geldende artikel 7, eerste lid, van de Tijdelijke wet. Net als in artikel 3, eerste lid, van de Tijdelijke wet wordt in het voorgestelde artikel 8, derde lid, ten aanzien van Sint Eustatius een aantal bepalingen van de FinBES buiten toepassing verklaard voor de periode waarin de regeringscommissaris in functie is. Het gaat om voorschriften over de financiële functie, (de goedkeuring van) de besluiten met financiële gevolgen, de begroting en de jaarrekening, alsmede de rol van het College financieel toezicht BES en de Minister in het kader van het financieel toezicht. Een wijziging ten opzichte van het thans geldende artikel 7, eerste lid, is wel dat het College financieel toezicht BES haar adviserende taak ten aanzien van de ontwerpbegroting op grond van artikel 17 van de FinBES hervat. Enkele voorschriften over geldleningen, de rekening-courant en de zorg voor de bankrekeningen gelden ook weer ten aanzien van het openbaar lichaam

Sint Eustatius (respectievelijk de artikelen 11, 12 en 37 van de FinBES), ook gedurende de periode waarin de regeringscommissaris namens de regering verantwoordelijk is voor het op orde brengen van de financiën van Sint Eustatius. Het volgen van de overige thans in artikel 7 van de Tijdelijke wet uitgesloten voorschriften ligt niet in de rede en deze uitsluitingen worden voortgezet. Voorts dient de regeringscommissaris de ontwerpbegroting en het advies van het College financieel toezicht voor eenieder ter inzage te leggen en ervoor te zorgen dat deze algemeen verkrijgbaar is. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennisgegeven (het voorgestelde artikel 8, vierde lid), dit komt overeen met het thans geldende artikel 7, derde lid, van de Tijdelijke wet.

Artikel 9

Zoals paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting vermeldt, verkrijgt de eilandsraad in beginsel geen recht van onderzoek. Dit komt tot uiting in het voorgestelde artikel 9.

Artikel 10

Na instelling van de eilandsraad is hij bevoegd tot het vaststellen van verordeningen, met uitzondering van de verordeningen op grond van de FinBES omdat deze nog worden vastgesteld door de regeringscommissaris in plaats van de eilandsraad (vgl. het voorgestelde artikel 8). Zoals in paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting uiteen is gezet is het wenselijk dat in de eerste periode de regeringscommissaris spoedig kan ingrijpen als eilandsverordeningen in strijd zijn met het recht of nadelige gevolgen hebben voor het openbaar lichaam. Hiervoor is in artikel 10, eerste lid, een goedkeuringsbevoegdheid voorgesteld. Naast strijd met het recht wordt een aantal limitatieve criteria aangelegd voor het onthouden van goedkeuring. In de eerste plaats is dat als naar het oordeel van de regeringscommissaris de uitvoering van de eilandsverordening voor de ingezetenen van het openbaar lichaam Sint Eustatius onevenredig nadelige gevolgen heeft in verhouding tot de met de eilandsverordening te dienen doelen. De regeringscommissaris kan tevens goedkeuring onthouden als de uitvoering van de verordening leidt tot onredelijke administratieve of financiële lasten voor het openbaar lichaam Sint Eustatius. Bij deze afweging is relevant of de baten in verhouding met de beoogde administratieve en financiële lasten. Ten slotte kan de regeringscommissaris goedkeuring onthouden als de verordening het behoorlijk functioneren van het eilandsbestuur in de toekomst belemmert. Dit laatste houdt verband met de zorg van de regeringscommissaris voor het bevorderen van de omstandigheden waaronder het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius in de toekomst zal kunnen functioneren. Deze taak is thans geregeld in artikel 3, vierde lid, van de Tijdelijke wet en die wordt voorgesteld in artikel 6, vierde lid, van dit wetsvoorstel. Op goedkeuring is afdeling 10.2.1 van Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.¹¹

Tevens wordt voorgesteld dat de regeringscommissaris in plaats van de Rijksvertegenwoordiger ontheffing kan verlenen in het geval van bepaalde verboden handelingen die op grond van artikel 16 van de WolBES gelden voor de leden van de eilandsraad. De regeringscommissaris kan in het kader van het reguliere repressieve toezicht eveneens besluiten van de eilandsraad aandragen voor vernietiging, zonder tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger, met toepassing van artikel 223 van de WolBES.

¹¹ Vgl. artikel 217, tweede lid, van de WolBES.

Artikel 11

Het voorgestelde artikel 11 komt overeen met het thans geldende artikel 4 van de Tijdelijke wet.

Artikel 12

Net als nu het geval is op grond van het thans geldende artikel 6, eerste lid, van de Tijdelijke wet, oefent de Rijksvertegenwoordiger zijn taken op grond van de WolBES niet uit ten aanzien van Sint Eustatius gedurende de periode dat de regeringscommissaris taken van het eilandsbestuur uitvoert. De regeringscommissaris handelt immers net als de Rijksvertegenwoordiger namens de regering en functioneert nu tijdelijk als schakel tussen het eilandsbestuur en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor zover de regeringscommissaris taken en bevoegdheden blijft uitoefenen, is voor die besluiten geen goedkeuring vereist. Voor zover voor besluiten van de eilandsraad goedkeuring vereist is, wordt dit op grond van het voorgestelde artikel 10 uitgeoefend door de regeringscommissaris.

Het voorgestelde artikel 12, tweede en derde lid, komen overeen met het thans geldende artikel 6, tweede en derde lid, van de Tijdelijke wet.

Artikel 13

Zodra de omstandigheden zodanig zijn gewijzigd dat mag worden verwacht dat de nieuwe bestuurders de autonome en medebewindstaken van het openbaar lichaam weer naar behoren kunnen vervullen, zoals is toegelicht in paragraaf 3.2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, wordt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip deze wet zo gewijzigd dat de eilandsraad weer gedeputeerden kan benoemen. Het bestuurscollege hervat zijn reguliere taken en bevoegdheden, met uitzondering van de taken op het terrein van de ambtelijke organisatie en financiële taken, deze bevoegdheden zijn afzonderlijk geregeld in het voorgestelde artikel 14 en 15. In de aanhef van het voorgestelde artikel 13 is opgenomen dat voor het nemen van dit koninklijk besluit niet verwacht hoeft te worden dat de taken die betrekking hebben op de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam, bedoeld in artikel 168, eerste lid, onderdeel c, van de WolBES naar behoren kan worden vervuld. Dat is omdat deze taken afzonderlijk zijn geregeld in het voorgestelde artikel 14; de regeringscommissaris kan deze taken blijven uitoefenen na terugkeer van het bestuurscollege, zolang het in artikel 14 genoemde koninklijke besluit niet is genomen. De formulering van de voorgestelde artikelen 14 en 15 is zo dat deze koninklijke besluiten tegelijkertijd met het in artikel 13 genoemde besluit genomen kan worden.

Met het voorgestelde artikel 13, eerste lid, wordt het voorgestelde artikel 2, eerste lid, zo gewijzigd dat het in afwijking van de WolBES mogelijk blijft geen gezaghebber te benoemen. De regeringscommissaris blijft de taken en bevoegdheden van de gezaghebber uitvoeren en is in die functie voorzitter en lid van het bestuurscollege. Voorts behoeven de besluiten van het bestuurscollege goedkeuring van de regeringscommissaris en hiertoe worden de voorgestelde artikelen 10 en 12 gewijzigd.

Artikel 14

In paragraaf 3.2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is toegelicht wat nodig is om de ambtelijke organisatie en griffie duurzaam op orde te brengen voordat de verantwoordelijkheid voor de ambtelijke organisatie weer bij het bestuurscollege belegd kan

worden en voor de griffie bij de eilandsraad. Dat betekent dat het bestuurscollege reeds is hersteld op grond van het voorgestelde artikel 13 of dat dit gelijktijdig gebeurt. Zodra de verwachting is dat de eilandsraad en het bestuurscollege hun taken op dit terrein naar behoren kunnen vervullen, wordt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip deze wet zo gewijzigd dat deze organen weer zelf regels kunnen stellen over de ambtelijke organisatie en beslissen over benoeming, schorsing en ontslag van ambtenaren en hun rechtspositie. Hiertoe vervalt het voorgestelde artikel 7.

Artikel 15

In paragraaf 3.2.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is toegelicht wat nodig is om het financieel beheer duurzaam op orde te brengen voordat de verantwoordelijkheid voor de financiële taken en bevoegdheden weer bij de eilandsraad en het bestuurscollege belegd kunnen worden. Dat betekent dat het bestuurscollege reeds is hersteld op grond van het voorgestelde artikel 13 of dat dit gelijktijdig gebeurt. Zodra de verwachting is dat het bestuurscollege de financiële taken naar behoren kan vervullen, wordt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip deze wet zo gewijzigd dat de hiervoor geregelde uitzondering in het voorgestelde artikel 8 vervalt. Tevens wordt een nieuw artikel 10a voorgesteld, om te borgen dat na herstel van het financieel beheer alle besluiten en eilandsverordeningen met financiële gevolgen, de begroting, kwartaal uitvoeringsrapportages, jaarrekeningen, jaarverslagen en belastingverordeningen goedgekeurd worden door de Minister van BZK die daarover geadviseerd wordt door het Cft. In aanvulling op de in de FinBES genoemde gronden voor het onthouden van goedkeuring, worden ook de gronden die al in artikel 10 zijn genoemd overgenomen, te weten onevenredige belasting van de belangen van de bevolking van Sint Eustatius, disproportionele administratieve lasten, financieel onuitvoerbaarheid en het behoorlijk functioneren van het eilandsbestuur in de toekomst.

Artikelen 16 en 20, onderdeel b

Indien de taken en bevoegdheden van de eilandsraad en het bestuurscollege zijn hersteld, na toepassing van de voorgestelde artikelen 13 tot en met 15, is niet langer sprake van grove taakverwaarlozing en wordt niet meer afgeweken van artikel 125 en 127 van de Grondwet. Het voorgestelde artikel 16, aanhef en eerste lid, bepaalt dat dan bij koninklijk besluit artikel 2 van de wet zodanig wordt gewijzigd dat de gezaghebber zal worden benoemd. Dit koninklijk besluit wordt genomen op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. De functie van regeringscommissaris verdwijnt diensgevolge. Dit betekent dat de artikelen 6, 9, 10 en 11 komen te vervallen (het voorgestelde artikel 16, tweede lid).

Met het voorgestelde artikel 12 (nieuw) is nader invulling gegeven aan de taken en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger. Op grond van het voorgestelde en op dat moment geldende artikel 12 geldt namelijk dat de Rijksvertegenwoordiger zijn taken en bevoegdheden op grond van de WolBES nog niet vervult. Het voorgestelde artikel 12, eerste lid, (nieuw) bepaalt dat de Rijksvertegenwoordiger wel bevoegd is zijn rol bij de benoeming van de gezaghebber uit te oefenen.

In paragraaf 3.2.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven dat het wenselijk is dat na afloop van de bestuurlijke ingreep op grond van artikel 132, vijfde lid, in samenhang met

artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet de Rijksvertegenwoordiger een aanvullende taak verkrijgt, namelijk het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in het openbaar lichaam Sint Eustatius en wanneer de bestuurlijke integriteit van het openbaar lichaam in het geding is. Een vergelijkbare taak rust in het Europees deel van Nederland op de commissaris van de Koning. Er is sprake van regulier toezicht in de zin van artikel 132, tweede lid, in samenhang met artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet dat bij wet geregeld wordt. Met de voorgestelde wijziging van artikel 12, tweede lid, (nieuw) wordt deze aanvullende taak geregeld. Zo worden de bevoegdheden toegekend ten behoeve van de uitoefening van deze taak, te weten het recht de vergaderingen van de eilandsraad en het bestuurscollege bij te wonen, ook als deze met gesloten deuren plaatsvinden, en het recht kennis te nemen van alle bescheiden waarover het eilandsbestuur beschikt en waarvan naar het redelijk oordeel van de regeringscommissaris kennisneming voor het vervullen van zijn taak nodig is, ook als op deze documenten geheimhouding rust. Deze voorgestelde wijziging van artikel 12 treedt in werking op de dag dat de gezaghebber is benoemd (zie het voorgestelde artikel 20, onderdeel b).

Artikel 17

De overgang tussen de verschillende fases wordt telkens gemarkeerd met een koninklijk besluit waarin het tijdstip wordt bepaald van de ingangsdatum van de betreffende fase. Het voorgestelde artikel 17 bepaalt de voorhangprocedure.

Artikelen 18, 19 en 20, aanhef en onderdeel a

Met dit wetsvoorstel wordt de Tijdelijke wet ingetrokken (het voorgestelde artikel 19) op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt. De inwerkingtreding zal bepaald worden bij koninklijk besluit (het voorgestelde artikel 20, aanhef). Na inwerkingtreding van deze wet worden verkiezingen gehouden voor de eilandsraad op grond van het voorgestelde artikel 4. Gedurende de periode tussen de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de toelating van de nieuwe leden tot de eilandsraad blijven de artikelen 3 en 5 van de Tijdelijke wet van kracht, waarmee de regeringscommissaris bevoegd blijft om in de plaats van de eilandsraad te treden. Dit overgangsrecht wordt voorgesteld in artikel 18. Tegelijkertijd zal de inwerkingtreding van de voorgestelde artikelen 6 tot en met 10 ook uitgesteld worden tot dat moment (het voorgestelde artikel 20, onderdeel a).

Artikel 21

De bestuurlijke ingreep op Sint Eustatius heeft een tijdelijk karakter en voorgesteld wordt dat de wet op 1 september 2024 vervalt.

Het voorgestelde artikel 21, tweede lid, voorziet in de mogelijkheid dat het tijdstip waarop de wet vervalt, bij koninklijk besluit wordt verlengd (tot uiterlijk 1 september 2025) als op 1 februari 2024 het koninklijk besluit, bedoeld in het voorgestelde artikel 16, nog niet is vastgesteld. Hieraan voorafgaand zendt Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, een standpunt naar beide Kamers der Staten-Generaal over het voornemen tot verlenging van de wet of wordt een voorstel van wet daaromtrent ingediend. Wordt het wetsvoorstel dat strekt tot verlenging tijdens de verlengde termijn ingetrokken of

verworpen, dan wordt de onderhavige wet waarvan de werkingsduur verlengd was, onverwijld ingetrokken (artikel 21, derde lid). Dat gebeurt bij koninklijk besluit dat de datum van intrekking bepaalt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops