

Vergaderjaar 2008–2009

31 954

Regels met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I	Algemeen	2	2.3.2	De bevoegdheden van het bestuurscollege	36
			2.4	De gezaghebber	38
Hoofdstuk 1	Inleiding	2	2.4.1	Algemeen	38
1.1	Algemeen	2	2.4.2	De bevoegdheden van de gezaghebber	40
1.2	Voorgeschiedenis	3	2.5	De gezamenlijke rekenkamer	41
1.3	Voorlichting Raad van State van het Koninkrijk	4	2.6	De ombudsfunctie	44
1.4	Doelstelling en karakter van de wet	5	2.7	De commissies	45
1.5	De plaats van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het Nederlandse staatsbestel	7	2.8	De geldelijke voorzieningen	46
1.6	Veranderingen ten opzichte van de positie van eilandgebied van de Nederlandse Antillen	8	2.8.1	Algemeen	46
1.7	Verhouding tot andere wetgeving	9	2.8.2	Rechtspositie eilandsraadsleden en commissieleden	46
1.7.1	Inleiding	9	2.8.3	Rechtspositie eilandgedeputeerden	47
1.7.2	De invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba	9	2.8.4	Rechtspositie gezaghebber	48
1.7.3	De Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba	11	2.9	De eilandsecretaris en de eilandgriffier	48
1.7.4	De Kieswet	12		Hoofdstuk 3 De verhouding tot het Rijk	49
1.7.5	De Algemene wet bestuursrecht/de Wet administratieve rechtspraak Bonaire, Sint Eustatius en Saba	14	3.1	De Rijksvertegenwoordiger	49
1.7.6	De Wet gemeenschappelijke regelingen	15	3.1.1	Inleiding	49
1.8	Consultatie	16	3.1.2	Institutionele vormgeving	51
	Hoofdstuk 2 De organen van het eilandsbestuur en hun bevoegdheden	17	3.1.3	De bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger	53
2.1	Algemeen	17	3.2	Het toezicht op het eilandsbestuur	56
2.1.1	Institutionele vormgeving	17	3.2.1	Inleiding	56
2.1.2	Bevoegdheden van het eilandsbestuur	18	3.2.2	Goedkeuring	56
2.2	De eilandsraad	20	3.2.3	Vernietiging	57
2.2.1	De inrichting en samenstelling van de eilandsraad	20	3.2.4	Taakverwaarlozing	57
2.2.2	De bevoegdheden van de eilandsraad	28		II Artikelsgewijs	58
2.3	Het bestuurscollege	31		Bijlagen:	
2.3.1	De inrichting en samenstelling van het bestuurscollege	31	1.	Systematisch overzicht van de belangrijkste verschillen met de Gemeentewet	121
			2.	Transponeringstabel WolBES-Gemeentewet	122

I. ALGEMEEN

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.1. Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt er toe de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in te stellen, alsmede de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van hun besturen te regelen. Bovendien worden regels gesteld over de verhouding van deze openbare lichamen tot het Rijk, daaronder begrepen het toezicht. Het voorstel is tot stand gekomen in het kader van de staatkundige hervorming binnen het Koninkrijk. De hervorming beoogt de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten de status van land binnen het Koninkrijk te laten verkrijgen en de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam, bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, te laten toetreden tot het Nederlandse staatsbestel. Het land Nederlandse Antillen zal worden opgeheven.

De regeling van de staatkundige hervorming geschiedt op verschillende niveaus en in verschillende wetten. Op Koninkrijksniveau wordt de staatkundige hervorming geregeld bij de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen. Bij deze rijkswet wordt het land de Nederlandse Antillen opgeheven, verkrijgen de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten de hoedanigheid van land in het Koninkrijk en worden de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. Het onderhavige wetsvoorstel kan niet in werking treden voordat bedoelde rijkswet volledig in werking is getreden. Op Koninkrijksniveau worden bovendien verschillende onderwerpen geregeld in zogenoemde consensusrijkswetten. Het betreft onder meer de regeling van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Curaçao, Aruba, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de regeling van de openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de regeling van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Curaçao en Sint Maarten zullen in verband met de staatkundige hervorming eigen wetgeving voor het nieuwe land Curaçao onderscheidenlijk het nieuwe land Sint Maarten moeten vaststellen. De constituties van de nieuwe landen worden geregeld in de Staatsregeling van Curaçao en de Staatsregeling van Sint Maarten.

Wegens de toetreding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot het Nederlandse staatsbestel worden, naast het onderhavige wetsvoorstel, onder meer de volgende Nederlandse wetsvoorstellen ingediend:

- de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- de Aanpassingswet Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- de Wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland.

De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba stelt regels met betrekking tot de financiële functie van de openbare lichamen, hun bevoegdheid tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding met het Rijk.

De Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bevat algemene regels over het recht dat van toepassing wordt in de openbare lichamen. Tevens wordt in deze wet zoveel mogelijk het algemene overgangsrecht geregeld.

Bij de Aanpassingswet Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt de oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelgeving, die na de ingang van de nieuwe status in de openbare lichamen van kracht blijft, voor zover nodig aangepast. Bovendien wordt bij die wet de Nederlandse regelgeving, die met ingang van de nieuwe status op de drie eilanden van kracht wordt, aangepast.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet regelt het kiesrecht van de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en voor de (indirecte) verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Ook wordt bij deze wet het kiesrecht voor het Europees Parlement gewijzigd, zodanig dat de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan deze verkiezingen kunnen deelnemen op dezelfde wijze als kiezers in Nederland. Verder wordt met dat voorstel de verkiezing van de leden van de eilandsraden, het begin van het lidmaatschap van de eilandsraad en eventuele veranderingen hierin, in de Kieswet geregeld. In paragraaf 1.7 wordt nader ingegaan op bovengenoemde Nederlandse wetsvoorstellen.

1.2. Voorgeschiedenis

Aan de staatskundige hervorming gaat een lange geschiedenis vooraf. Tijdens de in 1981 gehouden conferentie van de Nederlandse Antillen, de eilanden van de Nederlandse Antillen en Nederland (Ronde Tafel Conferentie) is het recht van de bevolking van elk van de – toen nog – zes eilandgebieden van de Nederlandse Antillen om zelf haar politieke status te bepalen, onderschreven. Hieraan is toen toegevoegd dat geen der aan de conferentie deelnemende landen of eilanden zich zal verzetten tegen de uitoefening van dit zelfbeschikkingsrecht. De Nederlandse Antillen, de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Nederland hebben tijdens deze conferentie ook het Nederlandse standpunt onderschreven dat Nederland het recht heeft mee te beslissen over zijn verhoudingen tot die eilanden die de voorkeur geven aan het behouden van staatsrechtelijke banden met Nederland.¹

In 1983 heeft Aruba te kennen gegeven gebruik te willen maken van het zelfbeschikkingsrecht door definitief te kiezen voor de onafhankelijkheid, te realiseren in 1996.² Door de landen van het Koninkrijk is er destijds mee ingestemd dat Aruba als overgang naar de onafhankelijkheid voor een periode van tien jaar de hoedanigheid zou verkrijgen van land in het Koninkrijk. Deze status is ingegaan op 1 januari 1986. Het verkrijgen van deze «status aparte» door Aruba hield in dat dit eiland het Antilliaanse staatsverband verliet, maar niet het Koninkrijksverband. Bij rijkswet van 15 december 1994³ is de datum waarop Aruba onafhankelijk zou worden uit het Statuut voor het Koninkrijk geschrapt en is de in het Statuut neergelegde rechtsorde ten aanzien van Aruba voortgezet.

De eilandsbesturen van Bonaire en Saba hebben in september 2004 onderscheidenlijk november 2004 referenda gehouden in het kader van het zelfbeschikkingsrecht.⁴ Op beide eilanden sprak de bevolking zich uit voor een directe (constitutionele) band met Nederland. Het eilandsbestuur van Sint Eustatius heeft in april 2005 een referendum georganiseerd.⁵ De bevolking van dit eiland heeft er in meerderheid voor gekozen om deel te gaan uitmaken van «een nieuw vorm te geven Nederlandse Antillen». Op de twee andere Nederlands-Antilliaanse eilanden Curaçao en Sint Maarten hebben de eilandsbesturen ook referenda gehouden. Een ruime meerderheid van de kiezers op Sint Maarten sprak zich in juni 2000 uit voor de status van land binnen het Koninkrijk. In april 2005 heeft de bevolking van Curaçao in meerderheid gekozen voor de status van autonoom land binnen het Koninkrijk.

¹ Conferentie van de Nederlandse Antillen, de eilanden van de Nederlandse Antillen en Nederland (16 t/m 25 februari 1981, stenografisch verslag, p. 23 (Van der Stee, voorzitter) en p. 24/25 (P. J. G. Kapteyn).

² Kamerstukken II, 1984/85, nr. 18 826 (R 1275), nr. 3, p. 7 (Wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, houdende losmaking van Aruba uit het Staatsverband van de Nederlandse Antillen).

³ Staatsblad 1995, 1.

⁴ Op 10 september 2004 is op Bonaire een referendum gehouden. Het opkomstpercentage bedroeg 56,1%. De uitslag was als volgt: optie A – binnen de Antillen blijven: 15,9%; optie B – een directe band met Nederland: 59,5%; optie C – autonoom land binnen het Koninkrijk: 24,1%; optie D – onafhankelijkheid van het Koninkrijk: 0,5%. De Eilandsraad van Bonaire heeft bij motie van 22 april 2005 deze uitslag bevestigd. Op 5 november 2004 is op Saba een referendum gehouden. Het opkomstpercentage bedroeg 78%. De uitslag was als volgt: optie A-directe constitutionele relatie met Nederland: 86%; optie B – deel blijven uitmaken van de Nederlandse Antillen: 13%; optie C – onafhankelijkheid: 1%. De Eilandsraad van Saba heeft bij besluit van 29 november 2004 de uitslag van het referendum bevestigd.

⁵ Op 8 april 2005 is op Sint Eustatius een referendum gehouden. Het opkomstpercentage bedroeg 56%. De uitslag was als volgt: optie A – Sint Eustatius gaat deel uitmaken van een nieuw vorm te geven Nederlandse Antillen: 76,60%; optie B – Sint Eustatius gaat directe banden aan met Nederland: 20,56%; optie C – Sint Eustatius wordt een deel van Nederland: 2,18%; optie D – Sint Eustatius wordt een onafhankelijke staat: 0,64%. De Eilandsraad van Sint Eustatius heeft bij besluit van 20 april 2005 de uitslag van het referendum bevestigd.

De uitslagen van de referenda wijzen uit dat een overgrote meerderheid van de bevolking van de vijf eilanden binnen het Koninkrijk wenst te blijven. Op vier van de vijf eilanden is de bevolking echter niet langer voorstander van het voortzetten van de Nederlandse Antillen als staatkundige eenheid. De eilandsraad van Sint Eustatius heeft – gezien de uitslagen van de referenda op de andere eilanden – bij motie van 11 mei 2005 deze uitslagen «onderkend» en de bereidheid uitgesproken om in onderling overleg te komen tot nieuwe staatkundige verhoudingen.

De uitkomst van de referenda vormde een basis voor verdere gesprekken over de staatkundige toekomst van de eilanden. In oktober 2005 werd een Hoofdlijnenakkoord gesloten tussen Nederland, de Nederlandse Antillen, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Gezamenlijk is toen geconstateerd dat de Nederlandse Antillen zich in de loop der tijd niet hadden ontwikkeld tot één natie en één volk en dat het huidige Antilliaanse staatsverband niet meer in staat is de problemen van de eilanden daadkrachtig aan te pakken. Besloten werd om gezamenlijk een proces tot staatkundige hervorming te starten dat zou kunnen leiden tot het opheffen van het land de Nederlandse Antillen. Tevens werd afgesproken nog in 2005 een Start-Ronde Tafel Conferentie te organiseren.

Tijdens de Start-Ronde Tafel Conferentie van november 2005 hebben de drie landen van het Koninkrijk en de vijf eilanden van de Nederlandse Antillen zich uitgesproken voor een gezamenlijke toekomst binnen het Koninkrijk. Besloten is dat het beoogde eindperspectief voor de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten de status van land binnen het Koninkrijk is, en voor de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba een nieuwe status van bijzondere aard (sui generis) binnen het Koninkrijk, waarbij er een directe band is met Nederland.

Op 11 oktober 2006 bereikten de delegaties van Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, in aanwezigheid van de delegatie van de Nederlandse Antillen, overeenstemming over de status van de eilanden in de nieuwe structuur.¹ Afgesproken is dat de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel krijgen door de eilanden in te richten als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Ook is overeengekomen dat de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing zullen zijn, met inachtneming van de bij of krachtens de wet op te nemen bijzondere bepalingen. Verder is afgesproken dat de toekomstige interne staatkundige structuur van de drie eilanden gelijk zal zijn en dat het bestuursmodel dualistisch is.²

Tijdens een bestuurlijk overleg op 31 januari 2008 tussen Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba is overeenstemming bereikt over de uitgangspunten voor het onderhavige wetvoorstel.³

1.3. Voorlichting Raad van State van het Koninkrijk

De afspraken in de Slotverklaring van 11 oktober 2006 over de staatsrechtelijke positie en de interne structuur van de drie eilanden zijn tot stand gekomen mede aan de hand van de voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006.⁴ De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft bij brief van 7 juni 2006, mede namens de Minister-President van de Nederlandse Antillen, om deze voorlichting verzocht.⁵

De voorlichting betreft de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, in het bijzonder ten aanzien van de nieuwe constitutionele positie van de eilanden Bonaire,

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 5, bijlage.

² In de openbare vergadering van de eilandsraad van het eilandgebied Bonaire van 17 oktober 2006 is de Slotverklaring van 11 oktober 2006 unaniem bekrachtigd. De eilandsraden van de eilandgebieden Saba en Sint Eustatius hebben elk afzonderlijk bij motie van 6 november 2006 eveneens de slotverklaring bekrachtigd.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 28.

⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 3, bijlage, en nr. 4.

⁵ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 8, bijlage.

Sint Eustatius en Saba. De Raad heeft afdeling I aangewezen om deze voorlichting namens de Raad te geven.

In de voorlichting geeft de afdeling in overweging de drie eilanden een positie te verschaffen binnen het Nederlandse staatsbestel die rekening houdt met de bijzondere eisen die aan het bestuur worden gesteld. Het model van de Nederlandse gemeente is volgens de afdeling niet zonder meer bruikbaar. Naar bevolkingsomvang zijn de drie eilanden kleiner (twee ervan veel kleiner) dan voor een gemeente wenselijk wordt geacht. Ook naar taken en problemen onderscheiden ze zich sterk. Door de grote afstand, het insulaire karakter (met bijgevolg eigen luchten zeehavens op elk der eilanden), de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en de economische afhankelijkheid van slechts enkele producten zullen volgens de afdeling van de Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen moeten worden getroffen.

In plaats van de eilanden op te nemen in de gewone structuur van de Nederlandse territoriale decentralisatie (provincies en gemeenten), adviseert de afdeling de drie eilanden bij wet in te richten als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Op deze basis is eerder het bestuur geregeld voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders, alsmede voor Elten en Tudderden, gebieden die om uiteenlopende redenen evenmin pasten in de gewone structuur van de territoriale decentralisatie. Indien Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel worden van het land Nederland is het volgens de afdeling logisch de Nederlandse Grondwet van toepassing te verklaren.

Volgens de afdeling zullen de provinciale bevoegdheden die in Nederland gelden deels aan de regering van Nederland moeten worden toegekend, deels zullen deze – in het bijzonder waar het gaat om bepaalde verordenende bevoegdheden – door de eilanden zelf moeten worden uitgeoefend.

De eigenstandige positie van de drie eilanden binnen het Nederlandse staatsverband beantwoordt volgens de afdeling aan de wijze waarop zij op dit moment hun zelfbeschikkingsrecht wensen uit te oefenen.

1.4. Doelstelling en karakter van de wet

Met dit wetsvoorstel worden de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba ingesteld. Bovendien worden overeenkomstig artikel 134, tweede en derde lid, van de Grondwet de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen alsmede het toezicht op hun besturen en de verhouding tot het Rijk, geregeld.

Door inrichting van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam, in plaats van als gemeente, wordt de bijzondere positie van de eilanden in het Nederlandse staatsbestel tot uitdrukking gebracht (status sui generis). De bijzondere positie houdt in dat er op de drie eilanden – die deel uitmaken van het Nederlandse grondgebied – regels kunnen gelden die afwijken van de rechtsorde in het Europese deel van Nederland.

Bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie binnen Nederland zal hoofdzakelijk de Nederlands-Antilliaanse regelgeving in de openbare lichamen van toepassing blijven. De Nederlandse wetgeving zal geleidelijk worden ingevoerd. Afwijkingen op deze wetgeving zijn echter noodzakelijk gezien onder andere de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand met Nederland en het insulaire karakter.

Voor de bestuurlijke inrichting van de drie openbare lichamen, zoals neergelegd in dit wetsvoorstel, is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestuurlijke inrichting van de Nederlandse gemeenten, zoals geregeld in de Gemeentewet. In het onderhavige voorstel is dan ook grotendeels de tekst van de Gemeentewet gevolgd. Echter, de kleinschaligheid op de eilanden (inclusief nauwe familiebanden) maakt dat in bepaalde gevallen afwijkingen van de Nederlandse situatie gewenst zijn om de deugdelijkheid van bestuur te waarborgen. Daarnaast is de grote afstand tot Nederland een reden om de bestuurlijke inrichting op een aantal punten anders vorm te geven dan bij Nederlandse gemeenten het geval is. In de bijlage bij deze memorie van toelichting is een systematisch overzicht van de belangrijkste verschillen met de Gemeentewet opgenomen. Hierin wordt per afzonderlijk onderwerp telkens verwezen naar de onderdelen van de memorie van toelichting waarin de verschillen nader worden gemotiveerd.

De regels in de Gemeentewet inzake de financiën zijn niet in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen maar in het voorstel voor de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het gaat met name om de regels over lokale belastingen, de begrotingcyclus en de jaarrekening. Voor de overzichtelijkheid zijn deze regels samengevoegd met de regels ten aanzien van de financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen.

Zonder wijziging van de Grondwet kan de inrichting als openbaar lichaam slechts tijdelijk zijn. Op de eilanden is immers sprake van een leefgemeenschap die sterk is te vergelijken met gemeenten. De grondwettelijke waarborgen voor gemeenten gelden echter niet voor openbare lichamen. Deze waarborgen kunnen vanzelfsprekend ook bij gewone wet worden geregeld – zoals bij dit wetsvoorstel ook gebeurt – maar dit onderscheid is ongewenst. In de Grondwet wordt er bovendien van uitgegaan dat Nederland territoriaal is ingedeeld in provincies en gemeenten. Indien de drie openbare lichamen een definitief karakter krijgen, is het gewenst de Grondwet hierop aan te passen.

Met de besturen van de drie eilandgebieden is afgesproken dat vijf jaar na het moment waarop de eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel hebben verkregen de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk wordt geëvalueerd. Op dat moment kan worden bezien wat het staatsrechtelijke eindmodel voor de eilanden zal zijn.

Onderdeel van deze evaluatie zal zijn de evaluatie van het onderhavige wettelijke kader. In het wetsvoorstel is daartoe een evaluatiebepaling opgenomen.

De regering ziet geen meerwaarde in het aanpassen van de Grondwet vóór de evaluatie. In dat geval zou de Grondwet slechts een opdracht aan de wetgever kunnen bevatten tot het regelen van een aantal onderwerpen, zoals de bestuurlijke inrichting, de samenstelling en bevoegdheden van hun besturen – waaronder rechtstreekse verkiezing van de leden van het algemeen vertegenwoordigend orgaan – en hun verhouding tot de rijksoverheid. Feitelijk wordt aan deze te geven opdracht al voldaan door dit wetsvoorstel, het wetsvoorstel financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland. Een bepaling in de Grondwet zou daarom niet meer duidelijkheid of zekerheid over de staatkundige positie van de drie eilanden bieden.

De eilanden worden als openbare lichamen onderdeel van het land Nederland en geen aparte staatsrechtelijke entiteiten binnen het Koninkrijk. Om

deze reden is geen rijkswet vereist voor de instelling van de openbare lichamen noch voor het stellen van regels met betrekking tot de bestuurlijke inrichting van de openbare lichamen en het toezicht op hun besturen. Het onderhavige wetsvoorstel betreft dan ook een voorstel van een Nederlandse wet op grond van artikel 134 van de Grondwet.

1.5. De plaats van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het Nederlandse staatsbestel

De openbare lichamen vallen rechtstreeks onder het Rijk omdat zij geen deel uitmaken van een provincie. Taken en bevoegdheden van provincies houden voor een deel verband met aangelegenheden die gemeenteverstijgend zijn. Bonaire, Saba en Sint Eustatius bevinden zich ver van het grondgebied van een van de bestaande Nederlandse provincies. Daarmee is de «natuurlijke» rol van provincies ten aanzien van gemeenten binnen hun grondgebied afwezig. Er is ten opzichte van de rijksoverheid ook geen voorsprong in kennis en kunde van de eilanden, en ook de oogenoemde oorfunctie kan niet als vanzelfsprekend worden uitgeoefend.

Ten aanzien van de kwaliteit van het gemeentebestuur in algemene zin kan de provincie, met name vanuit de toezichthoudende rol, een rol spelen. Omdat de eilanden niet binnen het natuurlijke bereik van een provincie liggen, kan deze rol echter ook vanuit het Rijk worden opgepakt. Voor wat betreft het aanreiken van kennis, ervaring en instrumenten is daarnaast de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een belangrijke partner.

Provinciale regelgevende- en bestuursbevoegdheden op het terrein van medebewindregelgeving kunnen in beginsel en voor zover relevant bij de eilandbesturen zelf worden neergelegd. De toezichthoudende taken van een provincie ten aanzien van gemeenten, zullen ten aanzien van de openbare lichamen door of vanwege het Rijk verricht worden. De bevoegdheid tot schorsing en vernietiging van besluiten ligt (net als bij gemeenten) bij de Kroon.

Bij de regeling inzake taakverwaarlozing en het instellen van preventief toezicht kan de rol van de provincie eveneens worden vervangen door het Rijk.

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

Wel is er voor gekozen tussen het Rijk en de openbare lichamen een bestuurlijke schakel te plaatsen in de vorm van de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Rijksvertegenwoordiger is een bestuursorgaan van de rijksoverheid. Hij heeft eigen bevoegdheden die overwegend in het licht staan van het waarborgen van goed bestuur. Ook overbrugt de Rijksvertegenwoordiger de grote afstand tussen het Rijk en de openbare lichamen door het zijn van «de ogen en oren» van de Nederlandse regering. De Rijksvertegenwoordiger is voor zijn functioneren verantwoording verschuldigd aan de desbetreffende minister, die hem ook aanwijzingen kan geven. De minister is op zijn beurt verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal.

1.6. Veranderingen ten opzichte van de positie van eilandgebied van de Nederlandse Antillen

Bonaire, Sint Eustatius en Saba vallen als eilandgebieden van de Nederlandse Antillen onder het wettelijke regime van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA). De ERNA – oorspronkelijk gestoeld op de oude Gemeentewet – kent tweetal fundamenteel andere uitgangspunten dan het onderhavige wetsvoorstel.

De eilandgebieden van de Nederlandse Antillen hebben een gewaarborgde autonomie. De eilandgebieden zijn zelfstandig ten aanzien van de verzorging van de eigen aangelegenheden. Deze zelfstandigheid wordt in de ERNA gegarandeerd door middel van een lijstenstelsel. Alle onderwerpen die niet op grond van deze lijst aan het Landsbestuur zijn voorbehouden, behoren tot de zorg van de eilandgebieden. Een voorstel tot uitbreiding van de taken van het Landsbestuur kan alleen door de Staten worden aangenomen met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen. De huidige eilandgebieden hebben dus een constitutioneel gewaarborgde autonomie.

Een dergelijk stelsel past echter niet in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidstaat. In de Grondwet en de Gemeentewet is bepaald dat gemeenten autonomie hebben. De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding wordt aan hun besturen overgelaten. Welke taken onder deze huishouding vallen is niet bepaald. De wetgever heeft de bevoegdheid om onderwerpen aan de huishouding van de gemeenten te onttrekken en centraal te regelen. Wel is in de Gemeentewet het principe vastgelegd dat decentralisatie ten behoeve van de gemeenten wordt bevorderd. Alleen als het onderwerp van zorg niet op doeltreffende en doelmatige wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd, kan het een aangelegenheid van rijks- of provinciaal beleid worden. Op deze wijze wordt de beleidsvrijheid van gemeenten bevorderd. Het betreft hier echter hoofdzakelijk medebewind.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt het regime van de Gemeentewet gevolgd. In het voorstel zijn daarom geen lijsten opgenomen waaruit de taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen blijkt. Er is wel met de eilanden afgesproken dat zoveel mogelijk taken op eilandniveau worden uitgevoerd (subsidiariteit). Het in de Gemeentewet vastgelegde beginsel ten aanzien van decentralisatie is daarom ook overgenomen in dit wetsvoorstel.

Het tweede fundamentele verschil tussen het onderhavige wetsvoorstel en de ERNA is dat het wetsvoorstel uitgaat van het dualisme terwijl in de ERNA het monisme het uitgangspunt is. De eilandgebieden van de Nederlandse Antillen kennen een monistisch stelsel. Dit komt vooral tot uitdrukking in het feit dat een gedeputeerde (vergelijkbaar met een wethouder) tevens lid kan zijn van de eilandsraad (vergelijkbaar met de gemeenteraad). Hierdoor zijn de controlerende en kaderstellende functie van de eilandsraden minder sterk ontwikkeld. Ondanks het monisme is de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger door de kleinschaligheid op de eilanden wel groot.

Met de invoering van het dualisme in de openbare lichamen wordt een duidelijker rolverdeling beoogd tussen de eilandsraad en het bestuurscollege waardoor de slagvaardigheid van het bestuur wordt vergroot en de controlerende en kaderstellende functie van de eilandsraad wordt versterkt. In het volgende hoofdstuk zal nader worden ingegaan op het dualisme.

1.7. Verhouding tot andere wetgeving

1.7.1. Inleiding

De totstandkoming van de wetgeving voor de nieuwe openbare lichamen betreft een grootschalige wetgevingsoperatie. Van belang daarbij is het in de Slotverklaring van 11 oktober 2006 overeengekomen uitgangspunt dat bij de aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands-Antilliaanse regelgeving van kracht blijft in de openbare lichamen. Deze regelgeving zal geleidelijk worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Bepaalde wetgeving, zoals voorliggend wetsvoorstel en bijvoorbeeld de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zal meteen bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie in werking treden. Andere wetgeving zal later worden geïntroduceerd. Het voorstel zal dus in een omgeving werken, waar ook regelgeving zal gelden die niet in het Europese deel van Nederland van toepassing is. Dit betekent dat niet alleen sprake is van een grootschalige wetgevingsoperatie, maar ook van een complexe situatie. De wetgeving dient immers onderling afgestemd te zijn op zowel oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelgeving die als formele Nederlandse wetgeving zal blijven gelden, als op andere Nederlandse wetgeving die in de openbare lichamen zal worden ingevoerd. Zo zal bijvoorbeeld bij aanvang van de nieuwe status voor besluiten van de bestuursorganen van de openbare lichamen niet het bestuursrecht van de Algemene wet bestuursrecht gelden, maar zal de huidige Landsverordening administratieve rechtspraak als Nederlandse wetgeving onder de naam «Wet administratieve rechtspraak BES» van kracht worden. Hierop zal onderstaand nog worden teruggekomen. Evenmin zal de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing worden op de bestuursorganen van de openbare lichamen, maar zal de huidige Landsverordening openbaarheid van bestuur in Nederlandse wetgeving (Wet openbaarheid van bestuur BES) worden omgezet.

Voor een goed begrip van voorliggend wetsvoorstel, zal hier worden ingegaan op andere in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen voor de openbare lichamen.

1.7.2. De Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

In de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Invoeringswet BES) wordt het in de openbare lichamen toepasselijke recht en het algemene overgangsrecht geregeld. Dit betreft een cruciale wet voor het gehele proces. In de eerste plaats omdat in die wet geregeld zal worden dat wetgeving (wettelijke voorschriften) alleen van kracht zal (zullen) zijn in de openbare lichamen, als dit expliciet bij wet (wettelijk voorschrift) is bepaald of daarin een regeling is opgenomen met betrekking tot de openbare lichamen. Een Nederlandse wet is dus in principe niet van toepassing in de openbare lichamen, tenzij de toepasselijkheid expliciet bij wet is geregeld of daaruit volgt.

De Invoeringswet BES is voorts zo belangrijk, omdat in een bijlage bij deze wet alle Nederlands-Antilliaanse regelgeving zal worden opgesomd die met ingang van de statuswijziging als nationale Nederlandse regelgeving in de openbare lichamen zal blijven gelden. In deze bijlage zal aangegeven worden of deze regelgeving als Nederlandse wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling van kracht zal worden. Zo zal op de lijst onder meer worden vermeld de eerdergenoemde Landsverordening administratieve rechtspraak en de Landsverordening openbaarheid van bestuur die als Wet administratieve rechtspraak BES respec-

tievelijk Wet openbaarheid van bestuur BES in de openbare lichamen van kracht blijven.

De mogelijkheid bestaat dat regelgeving die nu op de Nederlandse Antillen geldt, in de nieuwe staatsrechtelijke positie op een ander niveau wordt vastgesteld. Zo kan het dus voorkomen dat een landsverordening (te vergelijken met een wet) in de nieuwe situatie als algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling wordt aangemerkt, of een landsbesluit, houdende algemene maatregelen (te vergelijken met een algemene maatregel van bestuur), als een formele wet. Relevant voor voorliggend voorstel is dat op de Nederlandse Antillen thans de rechtspositie van politieke ambtsdragers in hoofdzaak op het niveau van een landsverordening is geregeld, terwijl dit in Nederland, met uitzondering van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers, niet het geval is. Bedoelde landsverordeningen op het terrein van de rechtspositie zullen dan ook door middel van de bijlage bij de Invoeringswet BES voor een overgangsfase worden omgezet in algemene maatregelen van bestuur. De grondslagen voor deze algemene maatregelen van bestuur zijn opgenomen in voorliggend wetsvoorstel. De oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse landsverordeningen op het terrein van de rechtspositie zullen dus als algemene maatregel van bestuur in de openbare lichamen blijven gelden, totdat bij een nieuwe algemene maatregel van bestuur nieuwe regels hierover gesteld zullen worden.

Overgangsvoorziening voor eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen

Voor dit wetsvoorstel is voorts van belang dat de Invoeringswet BES een overgangsvoorziening zal bevatten voor zogenaamde eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen.

Op grond van de huidige ERNA komt het bestuurscollege de bevoegdheid toe om deze categorie besluiten te nemen. Het kan daarbij gaan om algemeen verbindende voorschriften, maar ook om andere besluiten van algemene strekking. Deze eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen hebben vaak het karakter van uitvoeringsvoorschriften. In aansluiting op de Gemeentewet, kent dit wetsvoorstel niet langer de figuur van eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen. In veel Nederlands-Antilliaanse regelgeving wordt echter thans voorzien in de mogelijkheid of verplichting om bij eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen regels te stellen. Deze regelingen zullen in beginsel gewoon blijven bestaan. De Invoeringswet BES zal bepalen dat de in oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelgeving opgenomen bevoegdheid tot het vaststellen van eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen ook in de nieuwe situatie toe blijft komen aan het bestuurscollege.

Zeker in de eerste periode na de transitie zal het bestuurscollege dus nog de bevoegdheid toekomen om eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen vast te stellen. In Nederlandse wetgeving die in de openbare lichamen wordt ingevoerd zal deze figuur echter niet meer worden gehanteerd, zodat deze langzamerhand zal verdwijnen. Dit betekent vanzelfsprekend niet dat het bestuurscollege niet langer algemeen verbindende voorschriften kunnen vaststellen. In dat geval zal echter in navolging van de Gemeentewet de term «eilandsverordeningen» gebruikt worden. De eilandsraad zal wel, net als nu het geval is op de eilandgebieden, het primaire orgaan zijn dat de eilandsverordeningen vaststelt.

Overgangsvoorziening voor eilandsverordeningen en eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen

Op de eilandgebieden is thans eilandelijke regelgeving van toepassing. Dit betreft zowel door de eilandsraad vastgestelde eilandsverordeningen als door het bestuurscollege vastgestelde eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen. Deze eilandelijke regelgeving vervalt bij de transitie.

Deze regelgeving is immers vastgesteld door de bevoegde organen van de eilandgebieden, en niet door de bevoegde organen van de openbare lichamen. Om te voorkomen dat er een vacuüm ontstaat in de eilandelijke regelgeving, is in de Invoeringswet een overgangsvoorziening opgenomen. Deze houdt in dat de eilandsverordeningen die voor de dag van de transitie door de eilandsraad van een eilandgebied zijn vastgesteld voor een openbaar lichaam, met ingang van de dag van transitie worden aangemerkt als door de eilandsraad van het desbetreffende openbaar lichaam vastgestelde eilandsverordeningen. Een dienovereenkomstige regeling is opgenomen voor door het bestuurscollege van het eilandgebied voor de openbare lichamen vastgestelde eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen.

Concreet betekent dit dat de huidige eilandsraden en bestuurscolleges al voor de transitiedatum de regelgeving voor de openbare lichamen kunnen vaststellen. Er is niet voor gekozen wettelijk te bepalen dat de bestaande eilandelijke regelgeving van rechtswege hun kracht behoudt. Het komt de rechtszekerheid ten goede als de eilandelijke regelgeving opnieuw moet worden vastgesteld. Daarbij kan gekozen worden voor de systematiek van de Invoeringswet. Dit zou betekenen dat de eilandsraden respectievelijk de bestuurscolleges een positieve lijst vaststellen van eilandelijke regelgeving die blijft gelden. Daarnaast zal er ook behoefte of noodzaak bestaan om reeds nieuwe regelgeving vast te stellen die nu nog niet geldt. Te denken valt bijvoorbeeld aan een nieuwe belastingverordening. Deze overgangsvoorziening is echter niet in voorliggend wetsvoorstel opgenomen, omdat de overgangsvoorziening niet alleen ziet op (autonome) eilandelijke regelgeving die op voorliggend wetsvoorstel is gebaseerd, maar ook op eilandelijke regelgeving in medebewind.

Algemene overgangsvoorziening ten behoeve van vóór de statuswijziging genomen beslissingen en privaatrechtelijke rechtshandelingen

De Invoeringswet BES zal voorts een algemene overgangsregeling bevatten voor beslissingen die door de organen van de eilandgebieden zijn genomen voor de datum van transitie. Geregeld wordt dat de transitie geen gevolgen heeft voor de rechtskracht van beslissingen van de Nederlands-Antilliaanse bestuursorganen (inclusief de bestuursorganen van de eilandgebieden), indien na de transitie een Nederlands bestuursorgaan (inclusief de bestuursorganen van de openbare lichamen) bevoegd is. Het is daarom niet nodig in voorliggend wetsvoorstel een aparte voorziening hiervoor te treffen. Voor een toelichting op deze regeling wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Invoeringswet BES.

Voorts zal de Invoeringswet BES bepalen dat de openbare lichamen ten aanzien van de rechten en verplichtingen naar burgerlijk recht in de plaats treden van de eilandgebieden.

Hiermee wordt bereikt dat de openbare lichamen de rechtsopvolgers worden van de voormalige eilandgebieden.

1.7.3. De Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Aanpassingswet BES) is hiervoor ook al kort aangestipt. Dit wetsvoorstel zal in de eerste plaats aanpassingen bevatten van de oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelgeving die in de openbare lichamen als formele wetgeving zal blijven gelden. Het zal in veel gevallen nodig zijn de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die door middel van de Invoeringswet BES zal worden omgezet in Nederlandse wetgeving, aan te passen. Dit zal dus via de Aanpassingswet BES gebeuren. De Aanpassingswet BES bevat voorts de benodigde wijzigingen van bestaande Nederlandse wetten die in de openbare lichamen worden inge-

voerd. Uit de systematiek van de Invoeringswet BES volgt dat als een Nederlandse wet van toepassing wordt op de openbare lichamen, dit expliciet geregeld moeten worden. Ook deze wijzigingen kunnen worden meegenomen in de Aanpassingswet BES.

1.7.4. De Kieswet

Een ander voorstel met relevantie voor dit wetsvoorstel betreft het voorstel tot wijziging van de Kieswet. Hierbij zal wat langer stil worden gestaan gelet op de nauwe relatie met voorliggend wetsvoorstel. In de ERNA zijn namelijk diverse aspecten geregeld met betrekking tot de verkiezing en het begin en het einde van het lidmaatschap van de eilandsraad, inclusief de tussentijdse vacaturevervulling. Zo is in de ERNA onder meer geregeld wie het actieve kiesrecht voor de eilandsraad toekomt, het geloofsbrievenonderzoek en het einde van het lidmaatschap wegens ontslag, verlies van de vereisten voor het lidmaatschap of het vervullen van een onverenigbare functie.

In de Nederlandse wettelijke systematiek past het niet deze onderwerpen in onderhavig wetsvoorstel met betrekking tot de inrichting van de openbare lichamen op te nemen. Zoals het actieve kiesrecht voor de algemeen vertegenwoordigende organen, waaronder de gemeenteraad, en het begin en het einde van het lidmaatschap van deze organen in de Nederlandse Kieswet wordt geregeld, zal dit ook het geval zijn voor de eilandsraad. De consequentie hiervan is bijvoorbeeld dat het begin en het einde van de functie van eilandgedeputeerde en gezaghebber wel in voorliggend wetsvoorstel worden geregeld, terwijl het begin en het einde van het lidmaatschap van de eilandsraad zijn regeling zal vinden in de Kieswet. De vereisten voor het lidmaatschap van de eilandsraad, derhalve het passieve kiesrecht, zijn overigens wel in voorliggend wetsvoorstel opgenomen. Dit is conform de Gemeentewet.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet

De regeling van de verkiezing van de eilandsraad, het begin en einde van het lidmaatschap en de tussentijdse vacaturevervulling zal via eerdergenoemd afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in die wet worden opgenomen. Tevens zal bij dat wetsvoorstel de regeling van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, Eerste Kamer en het Europees Parlement worden aangepast.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie op de eilandgebieden zal daarbij zijn, dat het actieve kiesrecht voor de eilandsraad ook wordt toegekend aan niet-Nederlanders die gedurende 5 jaar legaal in de openbare lichamen verblijven. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de regeling ten aanzien van de verkiezing van de leden van de gemeenteraad, met dien verstande dat ook voor EU-onderdanen het vereiste van 5 jaar legaal verblijf geldt, nu de openbare lichamen immers geen onderdeel zijn van de Europese Unie. Voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad geldt dit vereiste voor EU-onderdanen niet. Daarnaast zal in dit wetsvoorstel het kiesrecht van de leden van de eilandsraden voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer worden geregeld. Geregeld zal onder meer worden dat de openbare lichamen tezamen een aparte kieskring vormen. Zowel de uitbreiding van het actieve kiesrecht als de regeling van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer worden in de memorie van toelichting bij bedoeld wetsvoorstel uiteengezet. Voor de argumentatie van deze keuzes, wordt dan ook naar deze memorie van toelichting verwezen.

Verkiezing en eerste samenkomst eilandsraad

Ten behoeve van een goed begrip van voorliggend wetsvoorstel, wordt op deze plaats ook nog stilgestaan bij de verkiezing van de eilandsraad en de

eerste samenkomst van de eilandsraad. Op andere plaatsen in deze memorie van toelichting wordt hierop nog teruggekomen. In de overgangsbepalingen bij dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de leden van de eilandsraden gelijk zullen aftreden met de leden van de zitting hebbende provinciale staten in Nederland. De reden hiervoor is tweeeërlei. In de eerste plaats nemen de leden van de eilandsraden deel aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Artikel 55 van de Grondwet bepaalt dat de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten. Het is gewenst hier aansluiting bij te zoeken. Een ander argument is dat de zittingstermijnen van provinciale staten in Nederland en de eilandsraden van de eilandgebieden momenteel gelijk lopen. In 2007 vonden zowel verkiezingen in Nederland plaats voor de provinciale staten als in de Nederlandse Antillen voor de eilandsraden. Dit betekent dat voor beide organen in 2011 de volgende verkiezingen zullen plaatsvinden.

Anders dan de verkiezingen voor de eilandsraden van de eilandgebieden, vinden de verkiezingen voor provinciale staten, net als de gemeenteraadsverkiezingen, in de eerste week van maart plaats. Uit de wijziging van de Kieswet zal voortvloeien, dat deze datum ook voor de verkiezing van de eilandsraad zal gelden. Vervolgens is de eerste samenkomst van de nieuwe eilandsraad op de achtste na de dag van stemming. In de periode tot de eerste samenkomst dient de uitslag van de verkiezing te worden vastgesteld, de benoemingsbrieven te worden uitgereikt, de benoeming door de gekozenen te worden aanvaard en het geloofsbriefvenonderzoek plaats te vinden.

Essentieel daarbij is dat, anders dan nu het geval is in de eilandgebieden, de eilandsraden niet verplicht zijn op hun eerste vergadering na de verkiezing de eilandgedeputeerden te benoemen. Dat de eilandsraden dit in de huidige situatie wel verplicht zijn, hangt samen met het feit dat de ERNA nu bepaalt dat de gedeputeerde, wiens lidmaatschap van de raad eindigt, ophoudt gedeputeerde te zijn. Als na verkiezingen de «oude» eilandsraad aftreedt en de nieuwgekozen raad wordt geïnstalleerd, treden dan in de huidige situatie ook vanzelfsprekend de gedeputeerden af. In het dualistische stelsel dat ook in de openbare lichamen zal worden ingevoerd, waarbij de functies van eilandraadslid en eilandgedeputeerde onverenigbaar zijn, komt een dergelijke regeling vanzelfsprekend te vervallen. Een eilandgedeputeerde is immers per definitie geen lid van de eilandsraad meer. Onder voorliggend wetsvoorstel is de eilandsraad vrij in de bepaling van de vergadering waarop de eilandgedeputeerden worden benoemd. Dit is conform de regeling in de Gemeentewet. De benoeming van de eilandgedeputeerden kan in de eerste vergadering plaatsvinden, maar ook een latere. Er geldt daarbij ook geen wettelijke termijn waarbinnen het nieuwe bestuurscollege gevormd moet zijn. Vanzelfsprekend is het wel gewenst dat het nieuwe bestuurscollege zo snel mogelijk na de verkiezing wordt geïnstalleerd. Dit geldt met name indien als gevolg van de verkiezing wijziging optreedt in de politieke samenstelling van het bestuurscollege. Totdat het nieuwe bestuurscollege is geïnstalleerd, zullen de «oude» eilandgedeputeerden als demissionaire «eilandgedeputeerden» in functie (kunnen) blijven.

Andere wijzigingen als gevolg van de introductie van de Nederlandse Kieswet

Een andere wijziging als gevolg van de introductie van de Nederlandse Kieswet in de openbare lichamen ten opzichte van de ERNA is, dat het beroep tegen de beslissing van de eilandsraad tot toelating van nieuwbenoemde leden zal worden afgeschaft.

Thans staat tegen deze beslissing rechtstreeks beroep open op het

Gemeenschappelijke Hof als eerste en enige instantie. In de nieuwe situatie waarbij er slechts zeven dagen liggen tussen stemming en eerste samenkomst, bestaat geen gelegenheid meer voor een beroepsmogelijkheid. De beslissing van de eilandsraad tot toelating van nieuwe leden is derhalve terstond na de bekendmaking onherroepelijk.

Voorts zal als gevolg van de toepasselijkheid van de Kieswet voor eilandsraadsleden het tijdelijke verlof wegens ziekte of zwangerschap en bevaling worden geïntroduceerd. Op grond van deze regeling kunnen raadsleden die ziek of zwanger zijn, worden vervangen door een volgende kandidaat op de lijst voor een vaste periode van zestien weken. De overige wijzigingen als gevolg van de introductie van de Nederlandse Kieswet in de openbare lichamen betreffen verkiezingstechnische wijzigingen die hier verder buiten beschouwing zullen blijven.

1.7.5. De Algemene wet bestuursrecht/de Wet administratieve rechtspraak BES

Uitgangspunt voor de toepassing van voorliggend wetsvoorstel en andere wetgeving met betrekking tot de openbare lichamen is dat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing wordt op de openbare lichamen. Voor wat betreft het materiële bestuursrecht zal op de openbare lichamen het ongeschreven (in de Nederlandse Antillen in de jurisprudentie gevormde) bestuursrecht van toepassing blijven. Qua procesrecht zal de Wet administratieve rechtspraak BES, de huidige Landsverordening administratieve rechtspraak, van kracht worden. Dit uitgangspunt geldt zowel voor de bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland (de ministers, de Kroon), als voor de bestuursorganen met een zetel in de openbare lichamen (de bestuursorganen van de openbare lichamen, de Rijksvertegenwoordiger).

Voor de op de openbare lichamen gezetelde bestuursorganen vloeit de niet-toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht voort uit de algemene systematiek van de Invoeringswet BES. Doordat de Algemene wet bestuursrecht niet in algemene zin van toepassing wordt verklaard op de openbare lichamen, mist deze aldaar in algemene zin toepassing. De Wet administratieve rechtspraak BES is op de bijlage bij deze wet geplaatst, zodat deze hierdoor van toepassing wordt op besluiten van op de openbare lichamen gezetelde bestuursorganen.

Dat de Algemene wet bestuursrecht in beginsel evenmin van toepassing is als bestuursorganen die in het Europese deel van Nederland zijn gezeteld besluiten nemen of handelen ten aanzien van de (ingezetenen van de) openbare lichamen, volgt eveneens uit de Invoeringswet BES. In deze wet¹ is onder meer geregeld dat de Algemene wet bestuursrecht evenmin van toepassing is als bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland besluiten nemen of handelen op grond van specifieke wetgeving die uitsluitend van toepassing is op de openbare lichamen. Tevens is geregeld dat in dat geval de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing is voor zover sprake is van een beschikking in de zin van deze wet. Voorliggend wetsvoorstel is een voorbeeld van een wet die uitsluitend op de openbare lichamen van toepassing is.

Door de toepasselijkheid van de Wet administratieve rechtspraak BES zal tegen op grond van deze wet genomen besluiten in beginsel beroep open staan bij het in de openbare lichamen gevestigde Gerecht in eerste aanleg, gevolgd door hoger beroep bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹ Artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a.

Dit Gerecht in eerste aanleg en het Gemeenschappelijk Hof zullen worden ingesteld bij een consensusrijkswet die al eerder ter sprake kwam. Tegen een besluit van de eilandsraad tot ontslag van een eilandgedeputeerde wegens verlies van de vereisten voor het lidmaatschap, zal bijvoorbeeld opgekomen kunnen worden bij het Gerecht in eerste aanleg, gevolgd door hoger beroep op het Gemeenschappelijk Hof.

De huidige Landsverordening administratieve rechtspraak bevat uitsluitend bestuursprocesrecht en geen materieel bestuursprocesrecht. Dit zal in de nieuwe situatie onder de Wet administratieve rechtspraak BES zo blijven.

In bepaalde gevallen is het wenselijk geacht in het wetsvoorstel artikelen of onderdelen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. Zo is titel 9.2. van de Algemene wet bestuursrecht inzake de klachtbehandeling door een ombudsman van toepassing verklaard op het afhandelen van verzoekschriften door de gezamenlijke ombudsman of gezamenlijke ombudscommissie. Ook Titel 10.2 (te weten de afdelingen 10.2.1, 10.2.2 en 10.2.3) van de Algemene wet bestuursrecht, inzake het toezicht op bestuursorganen, alsmede de afdelingen 5.3 en 5.4 (bestuursdwang en dwangsom) worden in dit wetsvoorstel van toepassing verklaard met betrekking tot het goedkeuren van beslissingen van het eilandsbestuur, het schorsen of vernietigen van beslissingen van het eilandsbestuur onderscheidenlijk het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom door het eilandsbestuur. Bij gebreke van een geschikte andere wettelijke regeling is er voor gekozen om aansluiting te zoeken bij de regeling van deze onderwerpen in de Awb. Dit heeft ook de voorkeur vanuit wetgevingssystematiek.

Naast een afwijking van het materiële bestuursrecht, is in voorliggend wetsvoorstel in een tweetal gevallen ook gekozen voor een afwijking van de regeling met betrekking tot het bestuursprocesrecht. In die gevallen wordt dus niet voor rechtsbescherming op grond van de Wet administratieve rechtspraak BES gekozen. Het gaat hier om de rechtsbescherming bij kroonbesluiten inzake schorsing en vernietiging van beslissingen van de eilandsbesturen en bij kroonbesluiten inzake ontslag en schorsing van de Rijksvertegenwoordiger. In het eerste geval is op de BES thans sprake van kroonberoep, hetgeen niet passend is bij een kroonbesluit tot schorsing en vernietiging. Aansluiting bij het beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zoals geregeld in de Gemeentewet, ligt hier, mede vanuit een oogpunt van rechtseenheid, voor de hand. Met een aansluiting bij het bestuursprocesrecht van de Algemene wet bestuursrecht voor wat betreft de besluiten inzake de Rijksvertegenwoordiger wordt zijn positie als bestuursorgaan van de rijksoverheid benadrukt.

1.7.6. De Wet gemeenschappelijke regelingen

Gemeenten kunnen op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling op publiekrechtelijke basis met andere overheden samenwerken. Ook de openbare lichamen zullen mogelijk, mede gelet op de schaalgrootte van de eilanden, behoefte hebben aan vormen van publiekrechtelijke samenwerking.

In de Aanpassingswet BES wordt hiertoe een voorziening getroffen door een nieuw hoofdstuk in de Wet gemeenschappelijke regelingen in te voegen waarin de publiekrechtelijke samenwerking voor de openbare lichamen wordt geregeld. Met deze beoogde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen zullen de samenwerkingsvormen zoals die in de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn geregeld voor

gemeenten en andere openbare lichamen, tussen twee of drie openbare lichamen onderling toepasselijk worden.

1.8. Consultatie

Het voorontwerp van dit wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de bestuurscolleges van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba en aan de regering van de Nederlandse Antillen.

Hiernaast is gezamenlijk advies gevraagd aan de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rob/Rfv) en aan de VNG. Ook de Nationale ombudsman heeft een reactie gegeven op het voorontwerp. Voorts is de mogelijkheid geboden via internet te reageren op het voorontwerp. Van deze mogelijkheid is helaas weinig gebruik gemaakt.

Naar aanleiding van de consultatie is een aantal inhoudelijke verbeteringen aangebracht in het wetsvoorstel. Voorstellen die zijn gedaan tot inhoudelijke aanpassing van het wetsvoorstel komen verderop in deze toelichting aan de orde, bij de onderwerpen waarmee de desbetreffende voorstellen verband houden. Hieronder wordt kort ingegaan op de strekking van de reacties en adviezen en op een aantal algemene opmerkingen die zijn gemaakt.

De bestuurscolleges van de eilandgebieden Bonaire en Saba hebben gezien hun reacties in beginsel ingestemd met het wetsvoorstel. Beide bestuurscolleges stellen geen kanttekeningen bij de hoofdlijnen van het wetsvoorstel, maar gaan in hun reacties in op enkele specifieke punten. Het bestuurscollege van het eilandgebied Sint Eustatius heeft niet gereageerd, maar wel de gezaghebber van Sint Eustatius.

De gezaghebber verwacht dat een verandering in de werkwijze en politieke cultuur als gevolg van de invoering van het dualisme de nodige tijd in beslag zal nemen. Een gefaseerde invoering van het dualisme met de nodige ondersteuning lijkt hem noodzakelijk. Het wetsvoorstel gaat uit van een gelijdelijke invoering van het dualisme. In paragraaf 2.1.1. wordt hierop ingegaan. De invoering van het dualisme zal worden begeleid met opleidings- en voorlichtingsbijeenkomsten.

De regering van de Nederlandse Antillen heeft in haar reactie geconstateerd dat het wetsvoorstel is opgesteld met inachtneming van de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt op 11 oktober 2006 tussen Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Volgens de Rob/Rfv kan zonder wijziging van de Grondwet de inrichting van de drie eilanden als openbaar lichaam slechts tijdelijk zijn. Indien na verloop van tijd de conclusie is dat de status van openbaar lichaam ook voor de toekomst de best mogelijke oplossing is, dan moet volgens de raden uitdrukkelijk in de Grondwet worden vastgelegd dat dit uitsluitend geldt voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarmee worden niet alleen de grondwettelijke waarborgen voor gemeenten gegarandeerd, maar wordt ook duidelijk gemaakt dat de status van de eilanden als openbaar lichaam niet voor andere delen van het Nederlands grondgebied aan de orde kan zijn.

De regering is het eens met dit standpunt, dat ook verwoord is in paragraaf 1.4. van deze toelichting. De raden hebben verder in hun gezamenlijk advies opmerkingen geplaatst bij een aantal punten waar dit wetsvoorstel afwijkt van de Gemeentewet.

De VNG kan instemmen met de totstandkoming van een wet die de instelling regelt van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De VNG is het met de regering eens dat, analoog aan de inrichting van het

lokaal bestuur in Nederland, zo veel mogelijk elementen uit het duale bestel in het wetsvoorstel zijn overgenomen. De VNG verwacht dat het wel geruime tijd zal duren voor de nieuwe bestuurlijke verhoudingen bij kunnen dragen aan een goed en efficiënt werkend eilandsbestuur. Nieuwe bestuurlijke verhoudingen vergen volgens de VNG ook een grote mate van voorlichting, ondersteuning en educatie. De regering is zich hiervan bewust.

Zoals gezegd zal de invoering van het dualisme op de drie eilanden daarom begeleid worden met opleidings- en voorlichtingsbijeenkomsten.

De Nationale ombudsman adviseert voor een aanloopperiode van vijf jaar de Nationale ombudsman, naast zijn bevoegdheid klachten over de Rijks-overheid te behandelen, ook bevoegd te maken klachten over de openbare lichamen te behandelen. In paragraaf 2.6 wordt nader ingegaan op de reactie van de Nationale ombudsman.

HOOFDSTUK 2. DE ORGANEN VAN HET EILANDBESTUUR EN HUN BEVOEGDHEDEN

2.1. Algemeen

2.1.1. Institutionele vormgeving

Het bestuur van het openbaar lichaam wordt, net als dat bij Nederlandse gemeenten het geval is, gevormd door drie bestuursorganen: de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber. Het bestuurscollege bestaat uit de gezaghebber en de eilandgedeputeerden. De drie bestuursorganen zijn vergelijkbaar met onderscheidenlijk de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester in een gemeente. Gekozen is voor handhaving van de bestaande benamingen van de bestuursorganen van een eilandgebied.¹ Hiermee wordt beoogd aansluiting te behouden met de bestaande bestuurspraktijk op de eilanden en tevens wordt hiermee het onderscheid tussen de openbare lichamen en gemeenten benadrukt.

Dualisme

Met de drie eilanden is afgesproken dat het bestuursmodel van de openbare lichamen dualistisch wordt. Omdat de Slotverklaring tevens stelt dat de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing zullen zijn, wordt het dualisme op de eilanden op soortgelijke wijze ingevoerd als in Nederland. In Nederland is op gemeentelijk niveau sinds 2002 sprake van een gematigd dualistisch stelsel. Met dit stelsel wordt een duidelijker rolverdeling beoogd tussen het vertegenwoordigend orgaan (de eilandsraad) en het dagelijks bestuur (het bestuurscollege).

Doelstellingen zijn daarbij het vergroten van de slagvaardigheid van het bestuur en het versterken van de controlerende functie van de eilandsraad, alsmede de versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger.

In het gematigd dualistische stelsel dat wordt ingevoerd is de eilandsraad, naast volksvertegenwoordiging, het kaderstellende en controlerende orgaan. De eilandsverordeningen worden in beginsel door de eilandsraad vastgesteld. Voorts berust het budgetrecht bij de eilandsraad. De eilandgedeputeerden worden door de eilandsraad benoemd en zijn, evenals de gezaghebber, aan deze verantwoording schuldig.

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam wordt gevoerd door het bestuurscollege. Een belangrijk kenmerk van het dualisme is dat de functies van eilandsraadlid en eilandgedeputeerde onverenigbaar zijn. Bij de

¹ Thans bestaat het bestuurscollege uit de gezaghebber en de gedeputeerden. Om echter verwarring met de Nederlandse provinciale gedeputeerde te voorkomen, is gekozen voor de benaming «eilandgedeputeerde».

invoering van het dualisme in Nederland is tevens voorgeschreven dat er een (gemeenschappelijke) rekenkamer of rekenkamerfunctie dient te zijn en dat de gemeenteraad de beschikking heeft over een griffier, opdat de raad zijn controlerende en kaderstellende taak goed kan uitvoeren. Deze vereisten zullen ook voor de openbare lichamen gaan gelden, met dien verstande dat vanwege de kleinschaligheid van de eilanden voor hen een gezamenlijke rekenkamer verplicht zal zijn. In paragraaf 2.5 wordt hier nader op ingegaan.

In de Slotverklaring is afgesproken dat het dualisme op de drie eilanden geleidelijk kan worden ingevoerd. De primaire bevoegdheidsverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege wordt in deze wet geregeld en treedt direct in werking. Voorts kennen de desbetreffende medebewindswetten die zullen gelden een eigen bevoegdheidsverdeling. De bevoegdheidsverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege zal geleidelijk dualistisch worden.

Voor Nederlands-Antilliaanse wetgeving die (vooralsnog) van kracht zal blijven zal de taakverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege blijven zoals thans is geregeld. Voor de Nederlandse wetgeving die in de loop van de tijd gaat gelden op de eilanden en waarin medebewind wordt gevorderd, zal de (dualistische) bevoegdheidsverdeling zoals in die wetgeving omschreven, worden gevolgd.

De onverenigbaarheid van de functies van eilandsraadlid en eilandgedeputeerde zal van kracht worden bij het aantreden van de eerstvolgende eilandsraad na ingang van de nieuwe status.

De eerstvolgende verkiezingen voor de eilandsraad worden gehouden in 2011. Dit betekent dat pas bij het aantreden van het nieuwe bestuurscollege in 2011 de eilandgedeputeerden geen lid meer mogen zijn van de eilandsraad. De eilanden krijgen voorts een jaar de tijd, gerekend vanaf de ingang van de nieuwe status, om te komen tot de aanstelling van een eilandgriffier en twee jaar om over te gaan tot de instelling van de gezamenlijke rekenkamer.

Invoering van het dualisme vergt ook een verandering in de werkwijze en de politieke cultuur. De invoering van het dualisme op de drie eilanden zal daarom worden begeleid met opleidings- en voorlichtingsbijeenkomsten. Het zal, net als in Nederland, tijd kosten voordat de leden van de eilandsraden de eilandgedeputeerden gewend zijn aan de nieuwe rolverdeling en posities in het eilandsbestuur. De politieke en bestuurlijke verhoudingen zullen geleidelijk aan veranderen.

2.1.2. Bevoegdheden van het eilandsbestuur

De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van het openbaar lichaam wordt aan het eilandsbestuur overgelaten. Dit wordt ook wel aangeduid als autonomie. De term «huishouding», wat zoveel betekent als de «eigen» aangelegenheden, stelt overigens een ondergrens aan de autonome verordenende bevoegdheid: eilandsverordeningen dienen zich te beperken tot het belang van het openbaar lichaam. Het eilandsbestuur mag niet treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen. Voorts is er ook een bovengrens aan de lokale autonomie: eilandsverordeningen mogen niet in strijd zijn met hoger recht.

Beslissingen die bij of krachtens de onderhavige wet dan wel de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden gevorderd, zoals het instellen van de gezamenlijke rekenkamer en het vaststellen van de begroting, behoren tot de autonome sfeer. Daarnaast kunnen regeling en bestuur van het eilandsbestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere wet ter verzekering van de uitvoe-

ring daarvan. Is sprake van een andere wet die beslissingen van het eilandsbestuur vordert, dan is sprake van medebewind. Het Rijk vergoedt de kosten die de openbare lichamen maken ter uitvoering van medebewindstaken.

Bij de toedeling van taken in medebewind kan zo nodig onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende openbare lichamen. Dit wordt ook wel differentiatie genoemd. De behoefte aan differentiatie zal vermoedelijk sterk afhankelijk zijn van de bestuurskracht van de eilanden.

Uitgangspunt is echter een voor de drie eilanden uniforme toedeling van taken en bevoegdheden.

Het onderscheid tussen autonomie en medebewind is relevant voor de vraag welk toezichtregime van toepassing is. De wet stelt namelijk hogere eisen aan bestuurlijk ingrijpen in geval van verwaarlozing van autonome taken dan bij verwaarlozing van medebewindstaken.

Bij verwaarlozing van taken in medebewind treedt het bestuurscollege in de plaats van de eilandsraad, terwijl de Rijksvertegenwoordiger in de plaats treedt van het bestuurscollege onderscheidenlijk de gezaghebber. Indien het bestuur van het openbaar lichaam zijn autonome taken grove-lijk verwaarloost (hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het weigeren tot de instelling van de gezamenlijke rekenkamer over te gaan of het weigeren de begroting vast te stellen), dient een afzonderlijke wet in formele zin daarin te voorzien.

De gezaghebber en het bestuurscollege zijn bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang tot handhaving van regels welke zij uitvoeren. De nadere uitwerking hiervan vindt plaats in de Algemene wet bestuursrecht.

De Algemene wet bestuursrecht zal echter niet van toepassing zijn op handelingen en besluiten van bestuursorganen die op de openbare lichamen zetelen, en dus ook niet op handelingen van het bestuurscollege en de gezaghebber (zie hierover paragraaf 1.7.5). Het wordt echter wense-lijk geacht om voor wat betreft het (kunnen) opleggen van een last onder bestuursdwang ook het handelen van de gezaghebber en de eiland-gedeputeerden onder het wettelijk kader van de Algemene wet bestuursrecht te brengen.

Titel 5.3 (bestuursdwang) en 5.4 (dwangsom) van de Algemene wet bestuursrecht worden dan ook van toepassing verklaard.

Besluiten van het eilandsbestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, zoals eilandsverordeningen met externe werking (denk aan belastingverordeningen en subsidieregelingen), verbinden pas wanneer zij zijn bekend gemaakt. De bekendmaking geschiedt door plaatsing in het afkondigingsblad van het openbaar lichaam. Hierin verschilt de regeling van die in de Gemeentewet, waar een gemeente als alternatief kan kiezen voor opneming in een andere door de gemeente algemeen verkrijgbaar gestelde uitgave. De eilandgebieden beschikken thans echter al over een eigen afkondigingsblad en het ligt dan ook in de rede om de afkondiging ook in de toekomst hierin te laten plaatsvinden. Het afkondigingsblad kan elektronisch worden uitgegeven. Na uitgifte dient het dan elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar te blijven.

De teksten van besluiten van het eilandsbestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, dienen in geconsolideerde vorm voor een ieder beschikbaar te zijn door middel van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen algemeen toegankelijk elektronisch medium (internet). Hier wordt reeds aan gewerkt. Voorts kan een ieder op verzoek een papieren afschrift verkrijgen van de besluiten van het eilandsbestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden. Het afschrift wordt verstrekt tegen ten hoogste de kosten van het maken van het afschrift.

Betreft het een besluit op overtreding waarvan straf is gesteld, dan wordt dit besluit na de bekendmaking medegedeeld aan het parket in eerste aanleg, dit in verband met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

De bekendmaking dient onderscheiden te worden van de inwerkingtreding. De besluiten zullen doorgaans zelf het moment van inwerkingtreding bepalen. Indien dat niet het geval is, treden zij in werking op de achtste dag na die van de bekendmaking.

2.2. De eilandsraad

2.2.1. De inrichting en samenstelling van de eilandsraad

Voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad geldt het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals dat thans ook het geval is. De verkiezingen zijn vrij en geheim. Het recht de leden van de eilandsraad te kiezen (het actief kiesrecht), alsmede de organisatie van de verkiezingen, wordt geregeld in de Kieswet. De eilandsraad heeft een zittingsduur van vier jaren. Tussentijdse ontbinding van de eilandsraad vanwege een politiek conflict met het bestuurscollege is, net als in gemeenten, niet mogelijk.

Het aantal leden van een gemeenteraad wordt berekend aan hand van de staffel in de Gemeentewet (artikel 8). Toepassing van deze staffel voor de berekening van het aantal leden van een eilandsraad zou betekenen dat Bonaire vijftien en Sint Eustatius en Saba elk negen eilandsraadsleden zouden krijgen.¹ De eilandsraad van het eilandgebied Bonaire bestaat thans echter uit negen leden en de eilandsraden van de eilandgebieden Sint Eustatius en Saba elk uit vijf leden. Het overnemen van de staffel uit de Gemeentewet zou dus een forse toename van het aantal eilandsraadsleden ten opzichte van de huidige situatie betekenen. Uitbreiding van het huidige aantal eilandsraadsleden kan in de praktijk voor problemen zorgen door de geringe bevolkingsomvang van de eilanden. Bovendien kennen de eilandgebieden thans nog een monistisch bestuursstelsel, waarbij de gedeputeerden tevens lid zijn van de eilandsraad. Invoering van het dualisme betekent dus ook al een toename van het aantal politici.

Voorgesteld worden daarom het huidige aantal eilandsraadsleden in beginsel te handhaven.

Om flexibel in te kunnen spelen op de invoering van het dualistisch bestuursstelsel en de wijziging van het takenpakket in medebewind, wordt voorgesteld de eilandsraad de bevoegdheid te verlenen het aantal leden hoger vast te stellen, met dien verstande dat het aantal leden altijd een oneven aantal bedraagt en het aantal leden niet hoger kan worden gesteld dan het aantal waarop de eilanden volgens de staffel van de Gemeentewet recht zouden hebben, te weten vijftien voor Bonaire en negen voor Sint Eustatius en Saba.

Vermeerdering of vermindering van het aantal leden van de eilandsraad kan niet tijdens de zittingsduur van de eilandsraad plaatsvinden, maar treedt pas in werking bij de eerstvolgende periodieke verkiezing. Het besluit daartoe dient echter wel vier maanden voor de dag van kandidaatstelling te worden genomen. Dit stelt de politieke partijen in de gelegenheid voldoende geschikte kandidaten te selecteren.

De gezaghebber is voorzitter van de eilandsraad en kan aan de beraadslaging deelnemen. Hij is echter géén lid van de eilandsraad en neemt dan ook niet aan de stemmingen deel, zelfs niet als de stemmen zouden

¹ Per 1 januari 2007 had Bonaire naar schatting 11 537 inwoners, Sint Eustatius 2699 inwoners en Saba 1491 inwoners. Bron: CBS Nederlandse Antillen.

staken. Om deze reden dient het aantal leden van de eilandsraad dan ook altijd oneven te zijn.

Bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber wordt hij in het dualistisch bestuursstelsel als voorzitter van de eilandsraad waargenomen door een lid van de eilandsraad. Dit lid zal in voorkomend geval de vergaderingen voorzitten, de oproep tot de vergadering doen uitgaan, de stukken die van de eilandsraad uitgaan ondertekenen, enz.

De vereisten voor het lidmaatschap

Om lid van de eilandsraad te kunnen zijn, moet men ingezetene zijn van het openbaar lichaam, de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht. Van het (actief en passief) kiesrecht voor de eilandsraad is uitgesloten degene die wegens het plegen van een bij de wet aangewezen misdrijf onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en als bijkomende straf door de rechter is uitgesloten van het kiesrecht.

Voorts is ook het Nederlanderschap een vereiste voor het lidmaatschap van de eilandsraad. Hierin wijkt dit wetsvoorstel af van de Gemeentewet, waarin immers is bepaald dat ook niet-Nederlanders lid van de gemeenteraad kunnen worden (met dien verstande dat aanvullende vereisten gelden ingeval men geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie).

De redenen om het lidmaatschap van de eilandsraad voor te behouden aan hen die in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit, zijn tweeledig. In de eerste plaats houdt deze keuze verband met de geringe bevolkingsomvang van de eilanden en de relatief hoge arbeidsmigratie in het Caribische gebied. Hierdoor kan de invloed van vreemdelingen in het eilandsbestuur in korte tijd onevenredig groot worden. De tweede reden is dat in de Kieswet een voorziening wordt getroffen waarmee aan de leden van de eilandsraad het kiesrecht voor de Eerste Kamer wordt toegekend. Omdat de openbare lichamen niet provinciaal zijn ingedeeld, kunnen de inwoners niet «meestemmen» via Provinciale Staten van een Nederlandse provincie. Er zal daarom op andere wijze in het kiesrecht voor de Eerste Kamer moeten worden voorzien. De Eerste Kamer vormt samen met de Tweede Kamer en de regering de wetgevende macht (artikel 81 Grondwet). Het is gewenst dat slechts Nederlanders invloed hebben op de samenstelling daarvan. De leden van Provinciale Staten, die thans de Eerste Kamer kiezen, moeten daarom de Nederlandse nationaliteit bezitten.

Dit vereiste wordt doorgetrokken voor de leden van de eilandsraad, wil men hen kiesrecht voor de Eerste Kamer kunnen toekennen. De verkiezingen voor de eilandsraad zullen dan in verband met de verkiezing van de Eerste Kamer samenvallen met de verkiezingen voor de Provinciale Staten.

Indien een lid van de eilandsraad niet langer voldoet aan één van de vereisten voor het lidmaatschap of een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult – waarover later meer – is hij verplicht dit mee te delen aan de eilandsraad. Met die mededeling is zijn lidmaatschap van rechtswege geëindigd. Indien hij nalaat zulks mee te delen, waarschuwt de gezaghebber hem schriftelijk. Het betrokken lid kan deze waarschuwing binnen acht dagen aan het oordeel van de eilandsraad onderwerpen. Tegen het besluit van de eilandsraad staat rechtstreeks beroep open op het Gemeenschappelijk Hof. Indien het lid van de eilandsraad geen gebruik maakt van de mogelijkheid om de waarschuwing aan het oordeel van de eilandsraad te onderwerpen, dan is zijn lidmaatschap na het verstrijken van de termijn van acht dagen van rechtswege beëindigd. Deze regeling voor het einde van het lidmaatschap van de eilandsraad wordt opgenomen in de Kieswet.

Bevordering van goed bestuur en persoonlijke integriteit

In het kader van de bevordering van goed bestuur en persoonlijke integriteit zijn de leden van de eilandsraad verplicht hun nevenfuncties openbaar te maken.

Om het niet-vrijblijvende karakter hiervan te onderstrepen, is in afwijking van de Gemeentewet bepaald dat de openbaarmaking plaatsvindt terstond na de benoeming tot eilandsraadslid of terstond na de aanvaarding van een dergelijke functie. De openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging van een opgave van deze nevenfuncties op het bestuurskantoor van het openbaar lichaam.

Een aantal functies is onverenigbaar met het lidmaatschap van de eilandsraad, dit ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstrengeling. Deze opsomming van onverenigbare betrekkingen, de zogenoemde incompatibiliteiten, is limitatief. Er bestaat dus geen aanvullende bevoegdheid voor de eilandsraad om het aantal onverenigbare betrekkingen bij eilandsverordening uit te breiden. Dit neemt niet weg dat ook andere wetten incompatibiliteiten kunnen bevatten. Zo wordt in de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie de functie van rechter onverenigbaar geacht met het lidmaatschap van de eilandsraad, terwijl in de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba de functie van officier van justitie onverenigbaar wordt geacht met het lidmaatschap van de eilandsraad.

De sanctie op het vervullen van een met het lidmaatschap van de eilandsraad onverenigbare betrekking is dat men ingevolge de Kieswet van rechtswege ophoudt lid te zijn. Hiervoor geldt een speciale procedure, welke hiervoor is beschreven in het kader van de vereisten voor het lidmaatschap, met inbegrip van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep op het Gemeenschappelijk Hof.

Op het niveau van het openbaar lichaam zijn de volgende betrekkingen onverenigbaar met het lidmaatschap van de eilandsraad: gezaghebber, eilandgedeputeerde, lid van de gezamenlijke rekenkamer, gezamenlijke ombudsman of lid van de gezamenlijke ombudscommissie, en ambtenaar, door of vanwege het bestuur van het openbaar lichaam aangesteld of daaraan ondergeschikt.

In de huidige situatie zijn veel lokale politici tevens ambtenaar, maar dan met vrijstelling van dienst. Ook in de nieuwe staatkundige verhoudingen kunnen zij bij het aanvaarden van een bestuursfunctie worden vrijgesteld van dienst.

De onverenigbaarheid van de functie van eilandgedeputeerde met het lidmaatschap van de eilandsraad vloeit voort uit het dualistische stelsel. Onder bepaalde omstandigheden kan een lid van de eilandsraad tijdelijk tevens eilandgedeputeerde zijn. Hierbij kunnen twee situaties onderscheiden worden, te weten na de verkiezing van een eilandgedeputeerde tot lid van de eilandsraad of na de benoeming van een lid van de eilandsraad tot eilandgedeputeerde. De verenigbaarheid van functies is in beide gevallen tot een korte, duidelijk afgebakende periode beperkt. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Zoals gezegd mag een lid van de eilandsraad niet tevens ambtenaar zijn die door of vanwege het bestuur van het openbaar lichaam is aangesteld of daaraan ondergeschikt is. Hierop zijn vier wettelijke uitzonderingen. Allereerst gaat het om de functie van ambtenaar van de burgerlijke stand, vrijwilliger of ander persoon die uit hoofde van een wettelijke verplichting niet bij wijze van beroep hulpdiensten verricht en de functie van ambtenaar werkzaam voor een school voor openbaar onderwijs. In al deze gevallen is wel sprake van ondergeschiktheid aan het bestuur van het openbaar lichaam, maar wordt de functie niettemin met het lidmaatschap

van de eilandsraad verenigbaar geacht. Ten slotte kan de eilandsraad bij eilandsverordening ambtelijke functies aanwijzen die niet zodanige bevoegdheden en verantwoordelijkheden met zich brengen, dat voor belangenverstremming moet worden gevreesd. Deze eilandsverordening wordt ten minste vier maanden voor de dag van kandidaatstelling voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad vastgesteld en behoeft de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. Deze mogelijkheid, die in de Gemeentewet niet voorkomt, is ingegeven door de beperkte omvang van de beroepsbevolking op de eilanden: veel politici zijn tevens ambtenaar, maar dan met vrijstelling van dienst. Daarbij komt dat het lidmaatschap van de eilandsraad een deeltijdfunctie zal zijn, waar dit thans nog een voltijdfunctie is. Voorkomen moet worden dat de onverenigbaarheid van ambtelijke functies met het lidmaatschap van de eilandsraad inzet kan worden van politieke strijd. Vandaar de verplichting van vaststelling nog voor de kandidaatstelling en goedkeuring door de Rijksvertegenwoordiger.

Formeel gezien zou een lid van de eilandsraad een bestuursfunctie in een gemeente kunnen bekleden. Het vereiste van ingezetenschap staat hier echter aan in de weg, evenals de grote afstand tot het Europese deel van Nederland. Dit geldt ook voor de andere bestuursambten in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen, leggen de leden van de eilandsraad in de vergadering, in handen van de gezaghebber als voorzitter van de eilandsraad, de eed of de verklaring en belofte af. Het afleggen van de eed is constitutief: het is een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van de functie. Het gaat bij de eedaflegging om een combinatie van de zuiveringseed en de ambtseed. De eed kan ook in het Engels of in het Papiaments worden afgelegd; de volkstalen op Sint Eustatius en Saba onderscheidenlijk Bonaire. Ter vergelijking: in gemeenten in de provincie Fryslân mag de eed in de Friese taal worden afgelegd.

De wet kent voorts een regeling van verboden handelingen, dat wil zeggen handelingen die niet door een lid van de eilandsraad mogen worden verricht. Omwille van de rechtszekerheid zijn deze handelingen nauwkeurig omschreven; het artikelsgewijze deel geeft hierop een nadere toelichting.

Ratio achter deze regeling is het scheppen van een waarborg voor zuiverheid in de verhouding tussen enerzijds individuele eilandsraadleden en anderzijds het openbaar lichaam en het eilandsbestuur.

De Rijksvertegenwoordiger kan ontheffing verlenen als een lid van de eilandsraad rechtstreeks of middellijk nader omschreven overeenkomsten met het openbaar lichaam wil aangaan. Dit vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat bij dergelijke overeenkomsten niet altijd de zuiverheid van de verhoudingen in het geding hoeft te zijn. Het is de taak van de Rijksvertegenwoordiger te beoordelen of geen sprake is van een belangenconflict. Ten aanzien van gemeenteraadsliden ligt deze bevoegdheid bij gedeputeerde staten.

Verricht een lid van de eilandsraad toch een verboden handeling, dan kan hij ingevolge de Kieswet door de eilandsraad van het lidmaatschap vervallen worden verklaard. Tot die tijd kan hij door de gezaghebber worden geschorst. Tegen het besluit van de eilandsraad of het besluit van de gezaghebber staat rechtstreeks beroep open op het Gemeenschappelijk Hof.

Ten slotte dient de eilandsraad een gedragscode vast te stellen. Deze verplichting kan worden gezien als het sluitstuk van de bepalingen inzake goed bestuur en integriteit. Integriteit van politici is essentieel voor hun gezag en het aanzien van de politiek in algemene zin. Door de gedragscode beschikt de eilandsraad te dien aanzien over een extra controle-middel en is ook zelf voor het publiek beter controleerbaar. De eilandsraad bepaalt zelf welke onderwerpen in de gedragscode worden opgenomen. Hierbij kan gedacht worden aan nevenfuncties, verboden handelingen, declaratiegedrag, het gebruik van voorzieningen van het openbaar lichaam voor privédoeleinden, het aannemen van geschenken, reizen en zakelijke belangen. De eilandsraad is zelf verantwoordelijk voor de naleving van de gedragscode. De niet-naleving hiervan door individuele leden heeft overigens geen directe gevolgen voor hun lidmaatschap van de eilandsraad, mogelijk wel politieke gevolgen.

De vergaderingen van de eilandsraad

De eilandsraad stelt een reglement van orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vast. In dit reglement van orde kan de eilandsraad ondermeer bepalen wanneer en hoe vaak de vergaderingen plaatsvinden. Nu met de dualisering het zwaartepunt van de bestuurslast bij het bestuurscollege zal zijn geconcentreerd, zal dit van invloed zijn op de vergaderfrequentie van de eilandsraad.

De vergaderfrequentie van de eilandsraad is voorts mede afhankelijk of de eilandsraad gebruik maakt van zijn bevoegdheid commissies in te stellen die de besluitvorming van de raad voorbereiden. Indien de eilandsraad van die bevoegdheid gebruik maakt, zal dit de agenda van de plenaire raad ontlasten. De gezaghebber, alsook een vijfde van de leden van de eilandsraad, kan om een extra vergadering verzoeken.

De eerste vergadering van de nieuw verkozen eilandsraad vindt plaats op de dag dat de leden van de oude eilandsraad gezamenlijk aftreden. Ingevolge de Kieswet is dit op de achtste dag na de verkiezingen. In de periode tussen de verkiezingen voor de eilandsraad en het moment van eerste samenkomst van de nieuw verkozen eilandsraad is de oude eilandsraad belast met het geloofsbriefsonderzoek en de beslissing op de toelating van de nieuw verkozen leden. Anders dan in de huidige regeling voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen, hoeven op deze eerste vergadering niet de eilandgedeputeerden te worden benoemd. De zittende (eiland)gedeputeerden worden na de verkiezingen demissionair. De onderhandelingen voor een nieuw bestuurscollege hoeven zich niet langer binnen deze (korte) periode te voltrekken.

De oproeping tot de vergadering geschiedt schriftelijk door de gezaghebber als voorzitter van de eilandsraad. Het reglement van orde kan hierover regels bevatten, bijvoorbeeld over de termijn tussen de oproeping en de vergadering. De gezaghebber dient tegelijkertijd dag, tijdstip en plaats van de vergadering ter openbare kennis te brengen. De agenda en de daarbij behorende voorstellen, met uitzondering van stukken die geheim zijn, worden ter inzage gelegd. Op welke wijze de stukken ter inzage worden gelegd, kan de eilandsraad zelf regelen via het reglement van orde. Het is daarbij wel van belang dat de stukken gedurende een dusdanige periode en op een zodanige plaats ter inzage liggen, dat de bevolking ook werkelijk toegang tot de stukken heeft.

Om de vergadering te kunnen openen, moet blijkens de presentielijst meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden van de eilandsraad tegenwoordig zijn. Indien niet aan dit quorum is voldaan, belegt de gezaghebber een nieuwe vergadering. Voor de opnieuw belegde vergadering is niet vereist dat de meerderheid van de zitting hebbende leden aanwezig is. Er kan in dat geval zelfs rechtsgeldig gestemd worden. De

stemming is echter beperkt tot de aangelegenheden waarvoor de eerste vergadering was belegd. Over andere aangelegenheden, die niet op de agenda voor die eerste vergadering stonden, kan de eilandsraad alleen maar beraadslagen en besluiten indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden tegenwoordig is.

De gezaghebber heeft het recht aan de beraadslagingen van de eilandsraad deel te nemen. Zoals gezegd is hij voorzitter, geen lid, en heeft dus ook geen stem in de besluitvorming. De eilandgedeputeerden hebben toegang tot de vergaderingen en kunnen aan de beraadslagingen deelnemen. Voorts kunnen zij door de eilandsraad uitdrukkelijk worden uitgenodigd om aanwezig te zijn. Gedachte hierachter is dat zich in het dualistisch systeem, dat uitgaat van nevenschikking tussen de eilandsraad en het bestuurscollege, een praktijk dient te ontwikkelen waarbij enerzijds de eilandgedeputeerden niet de toegang kan worden geweigerd, maar anderzijds de eilandsraad kan aangeven in welke gevallen zij een zaak zonder de aanwezigheid van de eilandgedeputeerden wil bespreken, bijvoorbeeld indien het de huishouding van de eilandsraad betreft. Het spreekt voor zich dat de eilandgedeputeerden niet aan de besluitvorming kunnen deelnemen, nu zij als gevolg van de dualisering immers geen lid meer zijn van de eilandsraad.

De leden van het eilandsbestuur kunnen niet in rechte worden vervolgd voor (strafrechtelijke immunitet) dan wel worden verplicht te getuigen (verschoningsrecht) over hetgeen zij hebben gezegd in de vergaderingen van de eilandsraad of schriftelijk aan de eilandsraad hebben overgelegd. Zij moeten immers voor het publieke debat hun opvattingen vrij kunnen verkondigen, zonder het risico van vervolging.

De gezaghebber is als voorzitter van de eilandsraad belast met de handhaving van de orde van de vergaderingen van de eilandsraad. In geval van verstoring van de orde door toehoorders kan hij deze doen verwijderen en, bij herhaling, hen voor ten hoogste drie maanden de toegang tot de vergadering ontzeggen. Vindt de ordeverstoring plaats door een lid van de eilandsraad, dan kan de gezaghebber de eilandsraad voorstellen het lid te doen verwijderen, dan wel, bij herhaling, hem voor ten hoogste drie maanden de toegang tot de vergadering te ontzeggen. De eilandsraad moet terstond over een dergelijk voorstel beslissen.

Openbaarheid en geheimhouding

Uitgangspunt is dat de vergaderingen van de eilandsraad in het openbaar worden gehouden. De deuren worden gesloten indien ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de gezaghebber het nodig oordeelt. De eilandsraad beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd. Daarbij dient de eilandsraad de afweging te maken of de belangen die beschermd worden door achter gesloten deuren te vergaderen zo zwaarwegend zijn, dat het belang van openbaarheid van de vergadering, dat evenzeer een zwaarwegend belang is, daarvoor moet wijken.

De gezaghebber kan vervolgens alsnog besluiten dat de vergadering in het openbaar wordt gehouden indien hij dit in het kader van het openbaar belang nodig acht. Deze bepaling wijkt af van de Gemeentewet. Waar het in de gemeenten gebruikelijk is dat vrijwel alle vergaderingen in het openbaar worden gehouden, is het thans op de drie eilanden gebruikelijk veelvuldig achter gesloten deuren te vergaderen. Dat aspect van de lokale bestuurscultuur behoeft verandering. Een volksvertegenwoordiging dient in het openbaar te vergaderen. Transparant en daarmee controleerbaar bestuur is een belangrijke waarde in een democratische rechtsstaat. Tijdens de besprekingen met de eilanden over de uitgangspunten van dit wetsvoorstel is deze kwestie aan de orde geweest. Hierbij is ook

gesproken over een alternatief, namelijk de eis van een versterkte meerderheid voor het besluit om achter gesloten deuren te vergaderen. In de huidige samenstelling van de eilandsraden van Sint Eustatius en Saba (zetelverhouding coalitie–oppositie: 4–1) biedt dit alternatief geen oplossing. Ook bij een versterkte meerderheid kan de oppositie met slechts één zetel nimmer verhinderen dat achter gesloten deuren wordt vergaderd. Het vetorecht van de voorzitter (de gezaghebber) kan voorkomen dat de partij die de meerderheid van zetels in de eilandsraad heeft, telkens kan bepalen dat achter gesloten deuren wordt vergaderd. Het voorzitterschap van de eilandsraad is – zeker in een dualistisch bestel – een wezenlijk deel van de functie van gezaghebber en van betekenis voor het functioneren van het eilandsbestuur. De gezaghebber kan met de hem toegekend bevoegdheid een zo groot mogelijke openbaarheid bevorderen. Als onafhankelijk en onpartijdig, door de Kroon benoemd bestuurder, is hij daartoe bij uitstek geschikt.

Met het oog op het belang van openbaarheid van vergaderingen van de eilandsraad is de opsomming van aangelegenheden waarover niet in een besloten vergadering kan worden beraadslaagd en besloten, uitgebreider dan die welke in de Gemeentewet is opgenomen. De regeling is aangevuld met de besluiten die de ERNA thans noemt. Ten overvloede zij hier nog gewezen op de praktijk in steeds meer gemeenten om de raadsvergaderingen live uit te zenden via de lokale omroep of via de gemeentelijke website. De eilandsraden zouden er goed aan doen dit voorbeeld te volgen.

De eilandsraad maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen – terstond na vaststelling daarvan – op de voor het openbaar lichaam gebruikelijke wijze openbaar. Het reglement van orde kan hierin voorzien. Deze verplichting geldt zowel voor openbare als voor besloten raadsvergaderingen. Openbaarmaking blijft slechts achterwege ten aanzien van stukken waarvoor geheimhouding is opgelegd of wegens strijd met het openbaar belang. In gemeenten is het gebruikelijk dat van iedere vergadering een stenografisch verslag wordt gemaakt, dat openbaar is, bijvoorbeeld door publicatie op de gemeentelijke website of door terinzagelegging. Die praktijk verdient navolging. Van besloten vergaderingen wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt dat niet openbaar is, tenzij de eilandsraad anders beslist.

De eilandsraad kan op grond van een aan de Wet openbaarheid van bestuur BES (Wob-BES) ontleend belang geheimhouding opleggen omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent stukken die aan de eilandsraad worden overgelegd. Deze wet, welke is gebaseerd op de huidige Landsverordening openbaarheid van bestuur, is qua gronden vrijwel gelijklopend aan de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Het opleggen van een geheimhoudingsplicht voor hetgeen in een besloten vergadering is behandeld kan alleen in diezelfde vergadering worden opgelegd, niet op een later tijdstip. Het opleggen van een geheimhoudingsplicht beperkt de vrijheid van meningsuiting, zijnde een grondrecht (artikel 7 Grondwet). Dit brengt met zich dat de beperking formeelwettelijk moet zijn genormeerd, vandaar de verwijzing naar de Wob-BES. De eilandsraad is dus niet bevoegd buiten de in de wet genoemde gronden om geheimhouding op te leggen.

De geheimhoudingsplicht geldt voor alle personen die bij de behandeling in de besloten vergadering aanwezig waren, evenals alle andere personen die van het behandelde of van de stukken kennis dragen, en blijft bestaan totdat de eilandsraad deze opheft. Het bestuurscollege, de gezaghebber en een commissie kunnen geheimhouding opleggen ten aanzien van de

stukken die zij aan de eilandsraad overleggen. De eilandsraad dient deze geheimhouding in zijn eerstvolgende vergadering te bekrachtigen; doet hij dat niet, dan vervalt de geheimhouding.

Het stemmen

De leden van de eilandsraad stemmen zonder last. Slechts in twee gevallen neemt een lid van de eilandsraad niet deel aan de stemming. Het stemverbod geldt in de eerste plaats wanneer het een aangelegenheid betreft die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken. Het doel van deze bepaling is de zuiverheid in de besluitvorming te bevorderen en (de schijn van) belangenverstremgeling te vermijden. In de tweede plaats is deelname aan de stemming verboden bij de vaststelling of goedkeuring van een lichaam waarvan het lid van de eilandsraad deel uitmaakt van het bestuur dan wel daaraan rekenplichtig is.

Bijzondere aandacht behoeft de deelname aan de stemming in geval van benoemingen. Een benoeming gaat een lid van de eilandsraad persoonlijk aan indien hij behoort tot de personen tot wie de keuze door een voordracht of bij een herstemming is beperkt. Dit is niet het geval bij het besluit betreffende de toelating van de na de periodieke verkiezing van de eilandsraad benoemde leden. Evenmin is dit het geval indien een lid van de eilandsraad tot eilandgedeputeerde zou worden benoemd. Zou hij in het laatstbedoelde geval zich van stemming moeten onthouden, dan zou de coalitie mogelijk de meerderheid verliezen. Dat is niet de bedoeling van de regeling van stemverboden. Die heeft immers de bevordering van integriteit tot doel.

Een stemming is slechts geldig indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden aan de stemming heeft deelgenomen; dit is het quorum. Hierop zijn twee uitzonderingen. Wanneer een stemming over een voorstel of over een benoeming, voordracht of aanbeveling ongeldig is omdat niet aan het quorum is voldaan, en dit in een volgende vergadering wederom in stemming wordt gebracht, dan geldt het quorum niet meer. Ten tweede is het quorum niet vereist indien wordt gestemd over aangelegenheden, waarover in een eerdere vergadering niet gestemd kon worden omdat niet aan het quorum voor opening van de vergadering werd voldaan. In dergelijke gevallen blijft besluitvorming door een minderheid van de raad beperkt tot die aangelegenheden waarover in de eerdere vergadering niet kon worden gestemd. Voor andere aangelegenheden is besluitvorming door een meerderheid van het aantal zitting hebbende leden vereist.

Voor het tot stand komen van een beslissing wordt de volstreekte meerderheid vereist van hen die een stem hebben uitgebracht. Het gaat dus om een meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Indien een lid van de eilandsraad zich onthoudt van stemming, is dat hierop niet van invloed tenzij daardoor minder dan de helft van het aantal zitting hebbende leden aan de stemming deelneemt. In dat laatste geval is de stemming ongeldig omdat niet aan het quorum is voldaan. In geval van een schriftelijke stemming wordt onder deelnemen verstaan het inleveren van een stembriefje. Voor het uitbrengen van een geldige stem, moet een stembriefje «behoorlijk» zijn ingevuld. Dat wil zeggen dat blanco stemmen niet meetellen: zij hebben geen invloed op de totstandkoming van de uiteindelijke beslissing.

De stemming over personen voor het doen van benoemingen, voordrachten of aanbevelingen is geheim. In de overige gevallen bepaalt de eilandsraad zoveel mogelijk zelf op welke wijze wordt gestemd, bijvoorbeeld elektronisch, door hand opsteken of door zitten en opstaan. Het

reglement van orde kan hierin voorzien. Indien over een voorstel geen stemming wordt gevraagd, is het aangenomen. Bij het staken van de stemmen wordt het nemen van een beslissing uitgesteld tot een volgende vergadering, waarin de beraadslagingen opnieuw kunnen worden geopend. Staken de stemmen opnieuw, dan is het voorstel niet aangenomen. Dit geldt eveneens in de situatie dat de stemmen staken in een voltallige vergadering.

De stukken die van de eilandsraad uitgaan, worden door de gezaghebber in zijn hoedanigheid van voorzitter ondertekend en door de eilandgriffier medeondertekend. Zij kunnen de (mede)ondertekening niet weigeren: het betreft een gebonden bevoegdheid.

Ambtelijke bijstand en ondersteuning

De eilandsraad en elk van zijn leden heeft recht op ambtelijke bijstand, te regelen bij eilandsverordening. Deze eilandsverordening behoeft de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. Hierbij kan gedacht worden aan ondersteuning bij initiatiefvoorstellen, amendementen en moties. Bedacht moet worden dat de capaciteit van de griffie(r) om hierin te voorzien beperkt is en deze naar verwachting slechts generalistische kennis zal hebben. Het bestuurscollege zal in beginsel aan een verzoek om ambtelijke bijstand moeten voldoen. Het betreft immers een recht van de eilandsraad. Wel kunnen nadere afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de ambtelijke bijstand wordt verleend. Het spreekt voor zich dat de eilandsraad met het bestuurscollege van gedachte wisselt, alvorens tot de vaststelling van de eilandsverordening over te gaan.

De diverse fracties in de eilandsraad hebben ten slotte recht op ondersteuning, te regelen in dezelfde eilandsverordening als het recht op ambtelijke bijstand. Ook de nadere uitwerking van het recht op fractieondersteuning behoeft dus de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. De eilandsverordening dient regels te bevatten ten aanzien van de besteding en de verantwoording. De rechtmatige besteding van fractieondersteuning, zijnde publieke middelen, is van groot belang voor de integriteit van politici en daarmee voor het aanzien van het openbaar bestuur als geheel.

2.2.2. De bevoegdheden van de eilandsraad

De bevoegdheidsverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege behoort tot de kern van de dualisering. Onder een zuiver monistisch stelsel zouden alle bevoegdheden aan de eilandsraad toekomen, die deze vervolgens kan delegeren aan het bestuurscollege. Onder het (gematigd) dualistisch stelsel zoals dat met deze wet wordt ingevoerd, is dit anders: daarin komen de meeste bestuursbevoegdheden aan het bestuurscollege toe.

De begrippen autonomie en medebewind spelen een belangrijke rol bij de vraag naar de verdeling van bevoegdheden. De autonome bestuursbevoegdheid, dus de bevoegdheid tot het bestuur van de huishouding van het openbaar lichaam, berust bij de eilandsraad. In de praktijk zal de eilandsraad veel van zijn autonome bestuursbevoegdheid aan het bestuurscollege delegeren, omdat het bestuurscollege nu eenmaal beter is toegesneden op de bestuurstaak dan de eilandsraad. De overige bestuursbevoegdheden betreffen het medebewind. Deze komen in principe toe aan het bestuurscollege, tenzij deze bij of krachtens de wet aan de eilandsraad of de gezaghebber zijn toegekend. Zolang de Nederlands-Antilliaanse wetgeving blijft gelden, blijft de daarin neergelegde taakverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege zoals die thans is geregeld. Indien de Nederlands-Antilliaanse wetgeving op termijn wordt

vervangen door Nederlandse wetgeving zullen de meeste bestuursbevoegdheden bij het bestuurscollege komen te liggen.

Eilandsverordeningen worden door de eilandsraad vastgesteld, tenzij de wet zelf dan wel de eilandsraad krachtens de wet deze bevoegdheid aan het bestuurscollege of de gezaghebber toekent. Het voorschrift dat de eilandsraad de eilandsverordeningen maakt die hij in het belang van het openbaar lichaam nodig oordeelt, dient ter afbakening van de autonome verordenende bevoegdheid. Hier komt het begrip «huishouding» weer om de hoek kijken: een eilandsverordening mag niet treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen (de ondergrens), net zo min als dat zij in strijd met hoger recht mag zijn (de bovengrens). De eilandsraad kan op overtreding van zijn eilandsverordeningen en van die van het bestuurscollege, voor zover aan het bestuurscollege verordenende bevoegdheid is gedelegeerd, straf stellen.

Instrumenten

Om zijn regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden te kunnen uitoefenen, beschikt de eilandsraad over een aantal instrumenten. De leden van de eilandsraad hebben recht van initiatief en recht van amendement, nader te regelen in het reglement van orde. Ook hebben zij het recht mondeling of schriftelijk vragen te stellen aan het bestuurscollege en de gezaghebber. Het vragenrecht is één van de belangrijkste rechten van de eilandsraad in het kader van zijn controlerende rol.

Voorts kunnen individuele leden de eilandsraad verlof vragen tot het houden van een interpellatie over een onderwerp dat niet op de agenda staat. Een interpellatie is een zwaar middel: het gaat hierbij immers om een doorbreking van de vergaderorde van de eilandsraad. De eilandsraad is verplicht nadere regels te stellen. Dit zal in het reglement van orde gebeuren. Daarin moet onder andere worden bepaald hoeveel leden het verlof moeten steunen, wil dit gehonoreerd worden. Daarbij is enerzijds van belang dat de grens niet te hoog komt te liggen, wil een minderheid (doorgaans: de oppositie) effectief gebruik kunnen maken van dit democratisch controlemiddel. Anderzijds moet de grens ook weer niet te laag komen te liggen, wil de eilandsraad de controle over zijn eigen agenda behouden. De eilandsraad zal op dit punt dus een zorgvuldige afweging moeten maken.

Met de dualisering van het gemeentebestuur heeft de gemeenteraad een nieuwe bevoegdheid gekregen in het kader van de versterking van de controlerende functie, welke ook aan de eilandsraad wordt toegekend: het recht van onderzoek, ook wel het recht van enquête genoemd. De eilandsraad is verplicht bij eilandsverordening nadere regels vast te stellen over de uitoefening van deze bevoegdheid. Het bestuurscollege dient bij de ontwerpbegroting rekening te houden met de kosten voor eventueel onderzoek. Onderwerp van een dergelijk onderzoek, dat wordt uitgevoerd door een door de eilandsraad ingestelde commissie, bestaande uit leden van de eilandsraad, is het door het bestuurscollege of de gezaghebber gevoerde bestuur. De commissie beschikt over enkele vergaande bevoegdheden, waarvan de meest vergaande is dat zij (gewezen) leden van het eilandsbestuur en (gewezen) ambtenaren kan verplichten om als getuige of deskundige in het openbaar en onder ede te worden gehoord, desnoods met behulp van de sterke arm. De verklaringen die de getuigen en deskundigen afleggen, gelden overigens niet als bewijs in rechte, behoudens in geval van meeneed.

Openbare orde en veiligheid

De eilandsraad komt een aantal bevoegdheden toe in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Allereerst betreft dit de

bevoegdheid, toe te kennen bij eilandsverordening, tot het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner in geval van toezicht op de naleving of de opsporing van een overtreding van een voorschrift van een eilandsverordening. Het betreft hier een ingrijpende bevoegdheid die om die reden aan de eilandsraad toekomt en niet aan de gezaghebber, aan wie de meeste bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid toekomen. De toezichthouders mogen deze bevoegdheid alleen maar uitoefenen indien het voorschrift strekt tot handhaving van de openbare orde en veiligheid of tot bescherming van het leven of de gezondheid van personen.

Andere ingrijpende bevoegdheden, die ook om die reden bij de eilandsraad berusten en niet rechtstreeks aan de gezaghebber toekomen, zijn:

- het bij eilandsverordening aan de gezaghebber verlenen van de bevoegdheid om bij (dreigende) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens een gebied, met inbegrip van publieke gebouwen, aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied; in een dergelijk veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie onder andere overgaan tot preventief fouilleren;
- het bij eilandsverordening aan de gezaghebber verlenen van de bevoegdheid om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten tot cameratoezicht in de openbare ruimte;
- het bij eilandsverordening aan de gezaghebber verlenen van de bevoegdheid om door de gezaghebber aangewezen groepen van personen op een door hem aangewezen plaats tijdelijk te doen ophouden; dit wordt ook wel aangeduid als «bestuurlijk ophouden».

In afwijking van de Gemeentewet is voor de totstandkoming van deze eilandsverordeningen de meerderheid van het aantal zitting hebbende eilandsraadsleden vereist. Hiervoor is gekozen omdat sprake is van bevoegdheden die niet alleen nieuw zijn voor de eilanden, maar tevens, gelet op de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, een ingrijpend karakter hebben. Gezien het geringe aantal eilandsraadsleden, is het gewenst dat de meerderheid van het aantal zitting hebbende leden achter de totstandkoming van de eilandsverordening staat.

De verdere uitoefening van genoemde bevoegdheden is een zaak van de gezaghebber. Voor een nadere toelichting hierop zij verwezen naar het artikelsgewijze deel.

In deze wet is geen met de Gemeentewet vergelijkbare bepaling opgenomen dat de eilandsraad bij verordening regels kan stellen over prostitutie. Prostitutie is thans strafbaar op de Nederlandse Antillen, en het Nederlands-Antilliaanse wetboek van strafecht zal vooralsnog van toepassing blijven op de openbare lichamen.

Delegatie

De eilandsraad kan aan het bestuurscollege bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Hierbij gaat het primair om de autonome bestuursbevoegdheden van de eilandsraad, maar het kan ook gaan om een bevoegdheid die de eilandsraad in medebewind toekomt, hoewel dit er op den duur niet veel meer zullen zijn. De eilandsraad kan ten aanzien van de overgedragen bevoegdheden beleidsregels stellen. Een aantal bevoegdheden kan de eilandsraad niet overdragen, zo is bij deze wet bepaald. Het betreft hier de bevoegdheid tot het instellen van de gezamenlijke rekenkamer en de instelling van een enquêteonderzoek, beide essentieel voor de controlerende taak van de eilandsraad, alsmede het stellen van straf op de overtreding van eilandsverordeningen, wat naar zijn aard genomen een bevoegdheid is van een vertegenwoordigend orgaan. Het geldt ook voor bevoegdheden die worden geregeld in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint

Eustatius en Saba, te weten de bevoegdheid tot de vaststelling van de begroting en de jaarrekening, de aanwijzing van accountants en het heffen van belastingen (behoudens enkele uitzonderingen). Deze bevoegdheden zijn alle nauw verweven met de kaderstellende en volksvertegenwoordigende respectievelijk controlerende taak van de eilandsraad.

2.3. Het bestuurscollege

2.3.1. De inrichting en samenstelling van het bestuurscollege

Het bestuurscollege wordt gevormd door de gezaghebber en de eilandgedeputeerden. De gezaghebber is voorzitter van het bestuurscollege. Bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber wordt hij als voorzitter en lid van het bestuurscollege waargenomen door een door het bestuurscollege aan te wijzen eilandgedeputeerde.

De bestuursvorm is collegiaal. Wel kent de wet een regeling dat bevoegdheden aan individuele eilandgedeputeerden of aan de gezaghebber gemandateerd kunnen worden. Deze worden dan uitgeoefend in naam van het bestuurscollege, dat ook als collectief – naast de individuele verantwoordelijkheid – verantwoording verschuldigd is aan de eilandsraad. De gezaghebber bevordert de eenheid van het beleid van het bestuurscollege. Deze zorgplicht is er op gericht het collegiale bestuur te versterken. De gezaghebber heeft daartoe de bevoegdheid onderwerpen aan de agenda toe te voegen en eigen voorstellen aan het bestuurscollege te doen.

Hoewel het politieke primaat bij de eilandgedeputeerden zal berusten, speelt de gezaghebber een belangrijke rol. Doordat hij tevens voorzitter is van de eilandsraad, waarvan de eilandgedeputeerden met de dualisering niet langer deel uitmaken, vervult hij een belangrijke schakelfunctie tussen de eilandsraad en het bestuurscollege.

De eilandgedeputeerden

De eilandgedeputeerden worden door de eilandsraad benoemd. Zij zijn geen lid van de eilandsraad, zoals thans onder het monisme nog het geval is. Het rekruteringsbereik is met de dualisering dus groter. De eilandsraad is daardoor optimaal in de gelegenheid goede bestuurders aan te trekken. De benoeming van eilandgedeputeerden is een politieke kwestie, welke voortvloeit uit de verkiezingen voor de eilandsraad. Na de verkiezingen zal doorgaans door de lijsttrekkers/fractievoorzitters worden onderhandeld over een nieuw te vormen bestuurscollege en een nieuw beleidsprogramma. Hierover zijn verder geen regels gesteld, juist om het politieke proces zijn eigen gang te kunnen laten gaan.

Het is van belang de gezaghebber, die voorzitter van het bestuurscollege is, tijdig te informeren over de uitkomsten van deze onderhandelingen, zodat hij zijn opvattingen kenbaar kan maken. Hij kan bovendien als lid van het bestuurscollege ook met een inhoudelijke portefeuille worden belast, zoals personeelszaken, externe betrekkingen of bestuurlijke en juridische zaken – dit naast zijn eigenstandige wettelijke taken. Het verdient dan ook evenzeer aanbeveling de gezaghebber vooraf te kennen in de benoeming van eilandgedeputeerden, met wie hij immers nauw zal moeten samenwerken. De gezaghebber zal als door de Kroon benoemde ambtsdrager echter altijd wat meer op afstand van de dagelijkse politiek staan: hij heeft een onafhankelijke en onpartijdige positie te vervullen.

De wet bepaalt het aantal eilandgedeputeerden: voor Bonaire zijn dit er drie, voor Sint Eustatius en Saba ieder twee. Dit is in afwijking van de

Gemeentewet, waar is bepaald dat het aantal wethouders ten hoogste 20% bedraagt van het aantal raadsleden. Bonaire kent thans vier gedeputeerden. De verlaging van vier naar drie zal pas in 2011 in werking treden, op het moment van aantreden van een nieuw bestuurscollege (na de periodieke verkiezing van de leden van de eilandsraad). Het aantal van drie eilandgedeputeerden staat ook beter in verhouding tot het aantal leden dat de eilandsraad op Bonaire telt, te weten negen. Sint Eustatius en Saba hebben ook nu twee gedeputeerden. De huidige eilandgebieden kennen thans niet de mogelijkheid dat gedeputeerden een deeltijdfunctie vervullen. Deeltijdwerk is niet gebruikelijk op de eilanden en ligt ook niet voor de hand met het oog op de te verwachten bestuurslast van de openbare lichamen. In afwijking van de Gemeentewet is dan ook besloten de mogelijkheid dat eilandgedeputeerden in deeltijd kunnen worden benoemd niet over te nemen.

Functievereisten

Voor de functie van eilandgedeputeerde gelden dezelfde vereisten als voor het lidmaatschap van de eilandsraad. Men moet dan ook Nederlander zijn, ingezetene van het openbaar lichaam, de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht.

Met de dualisering van het gemeentebestuur is het wethouderschap ontkoppeld van het lidmaatschap van de gemeenteraad. Hiermee werd het mogelijk wethouders van buiten de raad, en ook van buiten de gemeente aan te trekken. Een wethouder van buiten de gemeente zal echter bij de aanvang van zijn benoeming nog niet over geschikte woonruimte in de gemeente beschikken. Om hierin te voorzien, wordt hij in de gelegenheid gesteld te verhuizen, zonder dat hij meteen in strijd handelt met de vereisten voor zijn functie.

Door de dualisering van het eilandsbestuur kan deze situatie zich ook voordoen ten aanzien van de eilandgedeputeerden. Om die reden kan de eilandsraad aan een eilandgedeputeerde voor de duur van een jaar ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap. In afwijking van de Gemeentewet is er echter voor gekozen dat de ontheffing niet in bijzondere gevallen kan worden verlengd. Het insulaire karakter brengt met zich dat het onwenselijk is indien een eilandgedeputeerde na een jaar nog geen ingezetene van het openbaar lichaam is. Het is niet ondenkbeeldig dat de eilanden hiervan gebruik gaan maken. Zo zou bijvoorbeeld Saba een persoon die woonachtig is op Sint Maarten, kunnen aantrekken als eilandgedeputeerde voor Saba. De eilandsraad kan dan aan betrokkene ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap om hem of haar in de gelegenheid te stellen te verhuizen naar Saba. De regeling betekent overigens niet dat iemand in meer dan één openbaar lichaam eilandgedeputeerde kan zijn.

De regeling van de onverenigbare betrekkingen is gelijk aan die van de leden van de eilandsraad, met inbegrip van de wettelijke (tijdelijke) uitzonderingen. Enig verschil is dat de Rijksvertegenwoordiger aan een eilandgedeputeerde geen ontheffing kan verlenen van het zijn van ambtenaar, nu de combinatie van die functies voor ongewenst wordt gehouden. De Gemeentewet kent een dergelijke regeling ten aanzien van wethouders echter evenmin. Overigens kan de ambtenaar die eilandgedeputeerde wordt nog steeds vrijstelling van dienst krijgen. Ook de regeling van de verboden handelingen is van overeenkomstige toepassing op de eilandgedeputeerden, met inbegrip van de mogelijkheden tot ontheffing door de Rijksvertegenwoordiger.

Nieuw ten opzichte van de Gemeentewet maar niet ongebruikelijk op de eilanden is het verbod op bloed- en aanverwantschap tot en met de

tweede graad of huwelijk tussen de leden van het bestuurscollege onderling; dit betreft dus ook de gezaghebber. Zeker in een kleine leefgemeenschap als op de eilanden is het ongewenst indien de banden tussen de bestuurders onderling al te hecht zijn, dit uit vrees voor belangenverstrengeling. Een dergelijke regeling is niet opgenomen voor de leden van de eilandsraad om geen beperkingen aan te brengen in het passief kiesrecht.

Een eilandgedeputeerde dient – evenals de leden van de eilandsraad – zijn nevenfuncties openbaar te maken. Hij vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn functie. De invulling van deze open norm wordt overgelaten aan het beoordelingsvermogen van de eilandgedeputeerde. Het voorstellen van een nevenfunctie te aanvaarden dient evenwel aan de eilandsraad te worden gemeld. Mocht de eilandsraad van oordeel zijn dat de uitoefening van de nevenfunctie ongewenst is met het oog op een goede vervulling van de functie van eilandgedeputeerde, dan ligt het in de rede dat de eilandgedeputeerde afziet van het aanvaarden daarvan.

Ten slotte stelt de eilandsraad een gedragscode voor de eilandgedeputeerden vast. Dit past in de controlerende taak die de eilandsraad ten opzichte van de eilandgedeputeerden vervult. Hierin zou de eilandsraad bijvoorbeeld regels kunnen opnemen over nevenfuncties. Het niet naleven van de gedragscode heeft geen rechtsgevolgen voor een eilandgedeputeerde, maar de eilandsraad kan daaraan wel politieke consequenties verbinden.

Bijzondere vermelding behoeft nog de bepaling dat de eilandgedeputeerden (en de gezaghebber) zowel aan het begin als aan het einde van hun ambtsperiode aan de Rijksvertegenwoordiger informatie verschaffen over hun privévermogen en dat van hun echtgenoot of hun partner. Dit wordt ook wel *financial disclosure* genoemd en is een instrument ter bestrijding van ongerechtvaardigde verrijking. De bepaling is gedeeltelijk gebaseerd op de Nederlands-Antilliaanse ontwerp-Landsverordening integriteitsbevordering gezagsdragers Land. De eilanden hebben aangegeven hier positief tegenover te staan.

De voorgestelde regeling geeft de Rijksvertegenwoordiger de mogelijkheid om het privévermogen aan het begin van de ambtsperiode te vergelijken met het privévermogen aan het einde van de ambtsperiode en aldus na te gaan of er gedurende de ambtsperiode mogelijk sprake is geweest van ongerechtvaardigde verrijking door de desbetreffende eilandgedeputeerde onderscheidenlijk gezaghebber. Indien de Rijksvertegenwoordiger het vermoeden heeft dat er sprake is van ongerechtvaardigde verrijking door betrokkene dient hij hiervan aangifte te doen. Dit kan voor de bevoegde autoriteiten aanleiding zijn om een strafrechtelijk onderzoek te starten naar betrokkene.

De verklaring die de (gewezen) eilandgedeputeerde en (gewezen) gezaghebber moeten indienen ziet niet alleen op hun eigen privévermogen maar ook op dat van hun echtgenoot of partner. Hiermee wordt voorkomen dat een eilandgedeputeerde of gezaghebber zijn belangen kan onderbrengen bij zijn echtgenote of partner om daarmee de controle die met deze regeling wordt beoogd te ontlopen.

Het niet naleven van de verplichting tot het indienen van een verklaring door de eilandgedeputeerde of gezaghebber is niet gesanctioneerd. Wel dient de Rijksvertegenwoordiger in zo'n geval de eilandsraad op de hoogte te stellen van het feit dat een eilandgedeputeerde zijn verplichting niet (geheel) heeft nageleefd of de Minister van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties als de gezaghebber dit nalaat. Het is vervolgens aan de eilandsraad en de Minister om eventuele conclusies te trekken. De verwachting is dat van een dergelijke mededeling aan de eilandsraad onderscheidenlijk de Minister een zeker afschikkend effect uitgaat op de personen wie het betreft.

Hiernaast kan de Rijksvertegenwoordiger uiteraard, indien het niet-inleveren van de verklaring hem het vermoeden geeft dat er sprake is van enig strafbaar feit ook hiervan aangifte doen.

De informatie die betrokkenen aan de Rijksvertegenwoordiger verstrekken is niet openbaar. Dit uit oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen..De Rijksvertegenwoordiger en de personen die in zijn opdracht handelen mogen de informatie slechts afstaan in het kader van een opsporings- en vervolgingsonderzoek.

De Rijksvertegenwoordiger is verplicht de informatie tien jaar te bewaren. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de verstrekte informatie ook nog gedurende een zekere periode na het aftreden van een eilandgedeputeerde of gezaghebber kan worden gebruikt in mogelijk strafrechtelijk onderzoek naar betrokkene. Na afloop van de termijn van tien draagt de Rijksvertegenwoordiger zorg voor vernietiging.

Benoeming en ontslag

De benoeming van eilandgedeputeerden na de verkiezing van de leden van de eilandsraad vindt plaats in een vergadering van de eilandsraad in nieuwe samenstelling. De benoemingen gaan in op het tijdstip dat ten minste de helft van het aantal eilandgedeputeerden zijn benoeming heeft aangenomen. Op dat moment treden de dan reeds demissionaire eilandgedeputeerden van rechtswege af. Voor het aannemen van de benoeming staat een termijn van tien dagen, maar in de praktijk zal dit in de vergadering zelf gebeuren, zodat de nieuwe eilandgedeputeerden snel beëdigd kunnen worden. De beëdiging is een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van de functie. De eilandgedeputeerden kunnen evenals de leden van de eilandsraad kiezen of zij de eed in plaats van in het Nederlands in het Papiaments dan wel in het Engels afleggen.

De nieuw benoemde eilandgedeputeerde die een met zijn functie onverenigbare betrekking vervult, draagt er onverwijld zorg voor dat hij uit die functie wordt ontheven. Indien hij dit nalaat, verleent de eilandsraad hem ontslag. Het ontslag gaat in terstond na de bekendmaking van het ontslagbesluit. De vraag of sprake is van nalatigheid is ter beoordeling van de eilandsraad. De nieuw benoemde eilandgedeputeerde moet wel een redelijke termijn worden gegund om uit de functie ontheven te kunnen worden. Indien de eilandsraad naar het oordeel van de gezaghebber ten onrechte nalaat de eilandgedeputeerde ontslag te verlenen, wordt de eilandgedeputeerde door de gezaghebber van zijn betrekking als eilandgedeputeerde vervallen verklaard. Dit is in afwijking van de Gemeentewet, waarin het laatste woord aan de raad is. Deze afwijking houdt verband met de kleinschaligheid van de eilanden, waardoor de druk op eilandsraadsleden groot kan zijn om de betrokken eilandgedeputeerde niet te ontslaan, ondanks het feit dat deze een onverenigbare functie bekleedt. Tegen dit besluit van de gezaghebber staat rechtstreeks beroep open op het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Tot die tijd is de eilandgedeputeerde in zijn betrekking geschorst. Het bovenstaande is van overeenkomstige toepassing indien een eilandgedeputeerde niet langer voldoet aan één van de vereisten voor zijn functie of een onverenigbare betrekkingen gaat vervullen.

Een eilandgedeputeerde kan te allen tijde ontslag nemen. Hij doet daarvan schriftelijk mededeling aan de eilandsraad. Het ontslag gaat in na een

maand of zoveel eerder als een opvolger zijn benoeming heeft aangenomen. Een dergelijk ontslag op eigen initiatief kan dus nooit van de ene op de andere dag ingaan, dit ter waarborging van de continuïteit van het bestuur. Om dezelfde reden is bepaald dat de benoeming ter vervulling van een plaats die tussentijds openvalt, zo spoedig mogelijk geschiedt.

Wanneer de eilandsraad het vertrouwen in een eilandgedeputeerde opzegt, ligt het voor de hand dat deze zijn ontslag indient. Het ontslag, hoewel formeel gezien ingediend uit eigen initiatief, gaat dan onmiddellijk in. Immers, er is geen vertrouwen meer, dus is het onredelijk van zowel de eilandgedeputeerde als de eilandsraad te verwachten dat de eilandgedeputeerde nog een maand kan functioneren dan wel totdat binnen een maand een opvolger zijn benoeming tot eilandgedeputeerde heeft aangenomen. Verlies van vertrouwen zal verder functioneren onmogelijk maken. Indien de eilandgedeputeerde persisteert en dus niet bereid is zelf de consequenties te trekken uit het opzeggen van het vertrouwen, kan de eilandsraad hem ontslag verlenen. Tegen het ontslag staat geen beroep open bij de bestuursrechter maar bij de burgerlijk rechter. Deze treedt echter niet in de beoordeling van de gronden waarop de eilandsraad tot ontslag van een eilandgedeputeerde heeft besloten. De vertrouwensvraag is immers een politieke vraag en geen juridische. Eventuele toetsing door de burgerlijk rechter is dan ook beperkt tot bijvoorbeeld het vaststellen van gevolgschade.

De vergaderingen van het bestuurscollege

Het bestuurscollege stelt een reglement van orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vast, dat aan de eilandsraad wordt gezonden. De gezaghebber, als voorzitter van het bestuurscollege, stelt dag, tijdstip en plaats van de vergaderingen vast. Het reglement van orde zal hierin voorzien.

Het bestuurscollege vergadert met gesloten deuren, voor zover het niet anders heeft bepaald. Het is dus wel mogelijk openbare vergaderingen te houden, volgens regels te stellen in het reglement van orde. De aard van de werkzaamheden van het bestuurscollege zal zich er echter doorgaans tegen verzetten dat in het openbaar wordt vergaderd. De beleidsvoorbereidende taak van het college vraagt immers om een besloten overleg over veelal nog onvoldragen standpunten en voorstellen.

Het bestuurscollege kan op grond van een belang, genoemd in artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur BES, geheimhouding opleggen omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van stukken die aan het bestuurscollege worden overgelegd. De regeling komt in grote lijnen overeen met die van de eilandsraad. Indien de gezaghebber of een commissie een geheim stuk aan het bestuurscollege overlegt, kan het bestuurscollege aan hen dan wel aan de eilandsraad verzoeken de geheimhouding op te heffen.

Voor de vergaderingen van het bestuurscollege geldt een quorum: ten minste de helft van het aantal zitting hebbende leden moet aanwezig zijn, wil het bestuurscollege tot beraadslaging en besluitvorming kunnen overgaan. Als hieraan niet kan worden voldaan, belegt de gezaghebber een nieuwe vergadering, waarop het quorum niet van toepassing is. Beraadslaging en besluitvorming is dan wel beperkt tot die onderwerpen waarover in de vorige vergadering geen beraadslaging en besluitvorming kon plaatsvinden. Voor andere aangelegenheden geldt de eis dat ten minste de helft van het aantal zitting hebbende leden tegenwoordig moet zijn. Indien zoveel eilandgedeputeerden hun ontslag indienen of worden ontslagen dat niet ten minste de helft van het aantal eilandgedeputeerden in functie is – dus twee op Bonaire, één op Sint Eustatius en Saba – treedt

de gezaghebber in de plaats van het bestuurscollege, totdat dit wel het geval is.

De leden van het bestuurscollege en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging, zoals ambtenaren, genieten immunitet voor hetgeen zij in de vergadering hebben gezegd of aan het bestuurscollege schriftelijk hebben overgelegd.

De aangelegenheden waarbij een lid van het bestuurscollege zich van stemming dient te onthouden, zijn dezelfde als voor leden van de eilandsraad. Ook de regeling van de stemming en de besluitvorming is van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat om te kunnen stemmen ten minste de helft van het aantal zitting hebbende leden van het bestuurscollege aanwezig moet zijn. Besluitvorming vindt plaats bij volstreekte meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen. Indien bij een stemming, anders dan over personen, de stemmen staken, wordt opnieuw gestemd. Het is dus niet nodig een nieuwe vergadering te beleggen; dat zou de slagvaardigheid van het bestuurscollege in gevaar kunnen brengen. Staken de stemmen andermaal over hetzelfde voorstel, dan beslist de stem van de gezaghebber als voorzitter van het bestuurscollege. Welke procedure gevolgd dient te worden indien er evenveel stemmen voor als tegen een voorstel tot benoeming, voordracht of aanbeveling van een persoon zijn, is een zaak van het bestuurscollege. In het reglement van orde kunnen hierover regels worden gesteld. Het bestuurscollege maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen na vaststelling terstond openbaar op de in het openbaar lichaam gebruikelijke wijze. Openbaarmaking blijft achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.

De stukken die van het bestuurscollege uitgaan, worden door de gezaghebber ondertekend en door de eilandsecretaris medeondertekend. Bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber zal de eilandgedeputeerde die voor hem waarneemt, de stukken tekenen. Het bestuurscollege kan de gezaghebber toestaan de ondertekening op te dragen aan een eilandgedeputeerde, aan de eilandsecretaris of aan een of meer andere ambtenaren van het openbaar lichaam.

De eilandsraad kan regelen welke beslissingen van het bestuurscollege aan de eilandsraad ter kennis worden gebracht. Dit zal niet nodig zijn indien het bestuurscollege zijn actieve informatieplicht – waarover meer in de volgende paragraaf – jegens de eilandsraad bevredigend invult. Het bestuurscollege kan de kennisgeving of terinzagelegging weigeren voor zover deze in strijd is met het openbaar belang. Alternatief is dat de desbetreffende stukken ter vertrouwelijke kennisneming aan de eilandsraad kunnen worden overlegd, terwijl voorts geheimhouding kan worden opgelegd.

2.3.2. De bevoegdheden van het bestuurscollege

In het dualistische systeem berusten de bestuursbevoegdheden in beginsel bij het bestuurscollege. Om de rolverdeling ten opzichte van de eilandsraad te onderstrepen, kent het wetsvoorstel een bepaling waarin diverse bestuursbevoegdheden van het bestuurscollege zijn gegroepeerd. Het bestuurscollege voert, net als onder het monisme, het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam. Voorts bereidt het bestuurscollege de beslissingen van de eilandsraad voor en voert deze uit. Zo zal het bestuurscollege ontwerp-eilandsverordeningen bij de eilandsraad aanbrengen, die deze vervolgens vaststelt, waarna het bestuurscollege tot de uitvoering overgaat.

Dit laat onverlet het recht van initiatief van leden van de eilandsraad, in welk geval men zelf de voorbereidende werkzaamheden ter hand neemt. Eventueel kan de eilandgriffier bijstand verlenen, maar er kan ook een verzoek om ambtelijke bijstand aan het bestuurscollege worden gericht, dat verplicht is deze te verlenen. Voorts zal de eilandsraad, indien zij dat wenst, de voorbereiding van een aantal zaken zelf ter hand kunnen nemen die naar hun aard gezien in een dualistische bestel minder goed aan het bestuurscollege kunnen worden overgelaten, zoals het ontwerpen van een reglement van orde voor de eilandsraad en een gedragscode voor de leden. Ten slotte kan hier gewezen worden op de autonome bestuursbevoegdheid, die bij de eilandsraad berust. Binnen dat kader is de eilandsraad eveneens gerechtigd de eigen beslissingen voor te bereiden. In de praktijk zal de eilandsraad deze echter veelal delegeren aan het bestuurscollege. Dat de eilandsraad niet geëquipeerd is de uitvoering van zijn besluiten ter hand te nemen, behoeft geen betoog.

Het bestuurscollege is voorts bevoegd tot het benoemen van ambtenaren en het vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie, met uitzondering van de griffie(r). Voor de benoeming van ambtenaren dient het college beleidsregels vast te stellen. De besluiten tot benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van ambtenaren behoeven voorts de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. De Rijksvertegenwoordiger kan de goedkeuring alleen onthouden wegens strijd met het recht of op gronden ontleend aan de beleidsregels van het bestuurscollege. Deze bepaling wijkt af ten opzichte van de Gemeentewet, maar is ingegeven ter waarborging van goed bestuur op de eilanden, in het bijzonder het voorkomen van willekeur en nepotisme.

Ook is het bestuurscollege bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten. Het verrichten van die handelingen is een bevoegdheid van de gezaghebber, die het openbaar lichaam in en buiten rechte vertegenwoordigt.

Collegiaal bestuur: mandaat

Het bestuurscollege kan zijn leden, daaronder dus begrepen de gezaghebber, machtigen tot de uitoefening van zijn bevoegdheden. Het betreft hier een mandaatconstructie: de bevoegdheid wordt uit naam en onder verantwoordelijkheid van het bestuurscollege uitgeoefend en het bestuurscollege kan te dien aanzien alle aanwijzingen geven die het nodig acht. In de praktijk zal met name aan de eilandgedeputeerden mandaat worden verleend: zij hebben politiek gezien een eigen portefeuille en zijn ook individueel verantwoording schuldig aan de eilandsraad. Bovendien is de mandaatverlening ook nodig uit een oogpunt van verdeling van de bestuurslast, die anders te groot zou zijn voor het gehele bestuurscollege.

Alvorens tot mandatering van bevoegdheden over te gaan, kan het bestuurscollege beleidsregels vaststellen, zodat duidelijk is binnen welke marges de individuele eilandgedeputeerden de collegebevoegdheden mogen uitoefenen. De bevoegdheden kunnen echter niet worden overgedragen. De figuur van delegatie verdraagt zich niet met de collegiale bestuursvorm. Het bestuurscollege is dan ook als collectief verantwoordelijk schuldig aan de eilandsraad, naast de individuele verantwoordelijkheid van elk der leden.¹ In dit verband is de rol van de gezaghebber als hoeder van de eenheid van het collegebeleid van bijzonder belang.

Inlichtingenplicht

In de verantwoordings- en vertrouwensrelatie die het bestuurscollege en de individuele leden daarvan met de eilandsraad heeft, speelt de inlichtingenplicht een belangrijke rol. Het gaat hierbij allereerst om het mondeling of schriftelijk verstrekken van de door een lid of meerdere

¹ De gezaghebber kent voorts nog een eigen verantwoordingsplicht richting de eilandsraad voor zijn optreden als eenhoofdige ambtsdrager.

leden van de eilandsraad gevraagde inlichtingen. Het bestuurscollege kan dit slechts weigeren met een beroep op het openbaar belang. De eilandsraad zal (politiek) beoordelen of hij een dergelijk beroep aanvaardt. Daarbij is relevant dat het bestuurscollege vertrouwelijk stukken aan de eilandsraad kan overleggen en geheimhouding kan opleggen.

Voorts is het bestuurscollege verplicht in een aantal gevallen vooraf aan de eilandsraad inlichtingen te verstrekken over de uitoefening van bepaalde bevoegdheden indien dit ingrijpende gevolgen kan hebben voor het openbaar lichaam. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen. De eilandsraad is alsdan in de gelegenheid zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het bestuurscollege te brengen.

Belangrijk is dat het bestuurscollege in algemene zin de eilandsraad alle inlichtingen verstrekt die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Dit wordt ook wel de actieve informatieplicht genoemd. Het tijdig en volledig informeren van de eilandsraad is een noodzakelijke voorwaarde, wil de eilandsraad zijn controlerende rol in de richting van het bestuurscollege kunnen vervullen. De eilandgriffier kan hierbij behulpzaam zijn door hierover, afgaande op de behoeften van de eilandsraad, afspraken te maken met de gezaghebber en de eilandsecretaris.

2.4. De gezaghebber

2.4.1. Algemeen

De gezaghebber wordt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemd voor een periode van zes jaar. Herbenoeming en ontslag vinden eveneens plaats bij koninklijk besluit. Over de benoeming kan de eilandsraad vooraf zijn gevoelen kenbaar maken. De eilandsraad kan een profielschets opstellen met daarin de eisen van bekwaamheid en geschiktheid. Het is de Rijksvertegenwoordiger die de kandidaten selecteert. De eilandsraad kan een vertrouwenscommissie instellen die belast is met de beoordeling van de door de Rijksvertegenwoordiger geselecteerde kandidaten. De vertrouwenscommissie brengt hierover vertrouwelijk verslag uit aan de Rijksvertegenwoordiger. Vervolgens maakt de Rijksvertegenwoordiger een aanbeveling op voor de te benoemen kandidaat. Deze aanbeveling dient duidelijk gemotiveerd te zijn. De uiteindelijke beslissing over de benoeming van een nieuwe gezaghebber is aan de Kroon voorbehouden. Daarmee is de procedure geënt op de procedure voor de benoeming van burgemeesters zoals die gold tot 2001.

De benoemingsprocedure wijkt af van de benoemingsprocedure van de burgemeester. Het verschil zit hem daarin dat bij de benoeming van een nieuwe burgemeester de gemeenteraad een aanbeveling van twee kandidaten doet voor de te benoemen burgemeester. Van (de volgorde van) die aanbeveling kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn voordracht slechts op zwaarwegende gronden afwijken. Ten opzichte van de benoemingswijze van de gezaghebber van een eilandgebied van de Nederlandse Antillen geeft de benoemingswijze van de gezaghebber in dit wetsvoorstel de eilandsraad echter meer inspraak. De afwijking ten opzichte van de Gemeentewet is ingegeven door de kleinschaligheid van het bestuur, de kwetsbaarheid op het terrein van bestuurlijke integriteit en het belang dat de gezaghebber daadwerkelijk boven de partijen staat.

De gezaghebber kan slechts in één openbaar lichaam tegelijk gezaghebber zijn, hetgeen afwijkt van de positie van een burgemeester in een kleine

gemeente. Dezelfde persoon kan in meer dan één gemeente tot burgemeester worden benoemd, mits de gemeenten gezamenlijk niet meer dan 10 000 inwoners hebben. Overname van deze regel zou betekenen dat de gezaghebber van Saba tegelijkertijd gezaghebber van Sint Eustatius zou kunnen zijn, of omgekeerd. Dit is ongewenst aangezien de gezaghebber vanwege het insulaire karakter een zwaardere taak heeft dan een burgemeester van een vergelijkbare gemeente.

Voor de benoembaarheid tot gezaghebber is conform de regeling voor burgemeesters het Nederlandschap vereist. Na benoeming heeft de gezaghebber zijn werkelijke woonplaats in het openbaar lichaam. Van deze verplichting kan voor drie maanden ontheffing worden verleend door de Rijksvertegenwoordiger. Dit is in afwijking van de Gemeentewet. Wegens het insulaire karakter van de openbare lichamen, is het gelet op de belangrijke rol van de gezaghebber, onwenselijk dat hij voor langere duur geen ingezetene van het openbaar lichaam is. Voorts beschikken de eilanden thans over een ambtswoning voor de gezaghebber, waardoor er ook minder noodzaak is voor een langere ontheffingstermijn.

Voor de gezaghebber gelden dezelfde voorschriften als voor de eilandgedeputeerden in het kader van de bevordering van goed bestuur en persoonlijke integriteit. Het gaat hierbij om openbaarmaking van nevenfuncties, de regeling van onverenigbare betrekkingen, het verbod op bloed- en aanverwantschap tot en met de tweede graad en huwelijk voor de leden van het bestuurscollege onderling en de zgn. «financial disclosure». Voor een toelichting hierop zij verwezen naar het gedeelte over het bestuurscollege. Ten slotte stelt de eilandsraad ook voor de gezaghebber een gedragscode vast. Gelet op de bijzondere positie van de gezaghebber binnen het openbaar lichaam is het voor hem van het grootste belang dat hij van onbesproken gedrag is. De eilandsraad moet daar bij het opstellen van de gedragscode uitdrukkelijk oog voor hebben.

Bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber wordt zijn ambt waargenomen door een door het bestuurscollege aan te wijzen eilandgedeputeerde. Het voorzitterschap van de eilandsraad wordt in het gedualiseerde bestel niet tevens door deze eilandgedeputeerde waargenomen, maar door een lid van de eilandsraad. Hoofregel is dat het langstzittende lid van de eilandsraad het voorzitterschap van de eilandsraad overneemt. In de Nederlandse praktijk echter wordt vrijwel altijd een ander lid van de raad als voorzitter aangewezen. Ook de eilandsraad kan er voor kiezen een ander lid met de waarneming te belasten.

Bij verhindering of ontstentenis van structurele of langdurige aard, waarbij het belang van het openbaar lichaam in het geding is, kan de Rijksvertegenwoordiger in de waarneming voorzien. Hierbij kan gedacht worden aan ziekte van de gezaghebber of aan de situatie dat de gezaghebber na een vertrouwensbreuk met de eilandsraad zijn ontslag indient. Dit is gelijk aan de systematiek ten aanzien van burgemeesters, waarbij de commissaris van de Koningin in de waarneming kan voorzien. De waarneming is per definitie tijdelijk. De Rijksvertegenwoordiger zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in voorkomend geval adviseren over het starten van de reguliere benoemingsprocedure.

Bij koninklijk besluit zal worden bepaald welke de onderscheidingsteken van de gezaghebber zijn en bij welke gelegenheden hij deze zal dragen. De gezaghebbers hebben in hun hoedanigheid van bestuursorgaan van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen geen onderscheidingsteken. Zij hebben echter aangegeven als bestuursorgaan van de openbare lichamen binnen het Nederlandse staatsbestel deze onderscheidingsteken wel te willen. Hierbij zal worden aangesloten bij het dragen van

de ambtsketen door de burgemeester. Het koninklijk besluit zal die gevallen nader aangeven. Gedacht kan worden aan het voorzitten van de eilandsraad en het bij plechtige gelegenheden vertegenwoordigen van het openbaar lichaam.

2.4.2. De bevoegdheden van de gezaghebber

De gezaghebber heeft een centrale rol in het eilandsbestuur. Hij is voorzitter van zowel de eilandsraad als van het bestuurscollege. Daarnaast is hij als eenhoofdig orgaan nog belast met eigen wettelijke taken, met name op het gebied van de openbare orde en veiligheid. Zijn benoeming door de Kroon geeft hem een onafhankelijke en onpartijdige positie. Dat maakt onder andere dat hij geschikt is besluiten van het eilandsbestuur die naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komen, door tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger aan de desbetreffende minister voor te leggen. Ook heeft hij de plicht elk eilandsbesluit van algemene strekking dat niet is bekendgemaakt in het afkondigingsblad aan de Rijksvertegenwoordiger te zenden.

De gezaghebber is voor al zijn handelen verantwoording verschuldigd aan de eilandsraad. Hij verstrekt de eilandsraad alle inlichtingen die deze als volksvertegenwoordiging en controlerend orgaan nodig heeft. Hij geeft de eilandsraad mondeling of schriftelijk de inlichtingen die deze verlangt, tenzij dit in strijd is met het openbaar belang, iets dat terughoudend moet worden uitgelegd. Van een vertrouwensrelatie zoals die tussen de eilandsraad en de door deze benoemde eilandgedeputeerden geldt, is echter geen sprake. De eilandsraad kan geen aanbeveling tot ontslag doen van de door de Kroon benoemde gezaghebber.

Zoals gezegd is de gezaghebber voorzitter van de eilandsraad. Hij heeft echter geen stem in de raad. Binnen het bestuurscollege kan de gezaghebber met een inhoudelijke portefeuille worden belast, te bepalen bij de formatie van een nieuw college. Als voorzitter van het bestuurscollege heeft hij voorts de beslissende stem in het geval dat de stemmen staken. De gezaghebber is voorts belast met het toezien op de tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen alle betrokkenen. Ook is hij belast met een goede samenwerking met de andere openbare lichamen en andere overheden. Verder vertegenwoordigt hij het openbaar lichaam in en buiten rechte en heeft hij toe te zien op de afhandeling van bezwaarschriften en klachten. Ten slotte brengt de gezaghebber jaarlijks, tegelijk met de jaarrekening en het jaarverslag, een burgerjaarverslag uit, waarin hij ten minste rapporteert over de kwaliteit van de dienstverlening en de burgerparticipatie.

Handhaving van de openbare orde en veiligheid

Zoals gezegd is de gezaghebber als eenhoofdig orgaan bij uitstek geschikt voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Dit is een dermate belangrijk onderdeel van zijn taken, dat deze bevoegdheden niet overdraagbaar zijn. De gezaghebber bedient zich bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid van de onder zijn gezag staande politie, zo wordt geregeld in de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook heeft hij het opperbevel bij brand alsmede bij ongevallen waarbij de brandweer een taak heeft. Verder houdt hij toezicht op openbare bijeenkomsten en vermakelijkheden, alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en erven. Hierbij kan hij bevelen geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn. Bij verstoring van de openbare orde kan de gezaghebber voorts een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een daarbij behorend erf sluiten.

Als sluitstuk van dit instrumentarium geldt de bevoegdheid tot het geven van noodbevelen, waarbij van andere voorschriften dan de Grondwet kan

worden afgeweken. De gezaghebber kan deze bevelen alleen geven in geval van oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden of bij rampen en zware ongevallen. In dergelijke gevallen kan hij tevens ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar algemeen verbindende voorschriften geven, ook wel noodverordeningen genoemd. Deze dienen door de eilandsraad te worden bekrachtigd. Indien de eilandsraad deze niet bekrachtigt, staat voor de gezaghebber binnen 24 uur administratief beroep op de Rijksvertegenwoordiger open, die binnen twee dagen beslist. De Rijksvertegenwoordiger kan de werking van de noodverordeningen opschorten zolang deze niet door de eilandsraad zijn bekrachtigd. De gezaghebber dient de voorschriften in te trekken zodra de situatie die daarvoor aanleiding gaf is beëindigd.

Ten slotte zijn nog gewezen op een drietal bevoegdheden die de gezaghebber slechts kan uitoefenen indien de eilandsraad daartoe bij verordening heeft besloten, te weten het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, waarbinnen door de officier van justitie de bevoegdheid tot preventief fouilleren kan worden toegepast, het instellen van camera-toezicht en het zgn. «bestuurlijk ophouden». Zie voor een verdere toelichting van deze bevoegdheden het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

Ook in Nederland geldt het principe dat klein groot volgt. Dat wil zeggen dat de bevoegdheden zijn toegeschreven op de situaties waar ze nodig kunnen zijn. Daar waar de bevoegdheden in de praktijk, bijvoorbeeld in een kleine rustige gemeente, nauwelijks nodig zijn, worden ze gewoonweg niet gebruikt. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is met name de criminaliteitsproblematiek van dien aard dat bepaald niet uitgesloten wordt dat de bevoegdheden wel degelijk zullen worden gebruikt.

Gesteld dient te worden dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba baat hebben bij sterke gezaghebbers, zoals ook gemeenten baat hebben bij een sterke burgemeester. Naast dat de gezaghebbers zijn toegerust met de juiste bevoegdheden, is het hebben van gezag, persoonlijkheid en een proactieve houding, van wezenlijk belang. Net zoals ten aanzien van de burgemeesters professionaliseringstrajecten op gang zijn gekomen, zal ook voor de gezaghebbers worden gezorgd voor flankerend, ondersteunend beleid waaronder training en opleiding.

2.5. De gezamenlijke rekenkamer

Een van de nieuwe elementen die de invoering van het dualisme op gemeenteniveau in Nederland met zich bracht, was de verplichting voor de gemeenten een lokale rekenkamer in te stellen. De lokale rekenkamer is primair bedoeld als instrument voor de raad. Door de onderzoeken van de lokale rekenkamer kan de raad beter zijn kaderstellende en controlerende rol uitvoeren. Ook in de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius wordt het dualistische systeem ingevoerd en zal een lokale rekenkamer daar onderdeel van zijn.

De lokale rekenkamer zoals in de Gemeentewet omschreven omvat meerdere varianten. Zo kunnen gemeenten kiezen tussen een eigen rekenkamer of een rekenkamerfunctie, bijvoorbeeld een rekenkamercommissie. Als een gemeente geen rekenkamer instelt, moet zij wel bij verordening regels stellen voor de rekenkamerfunctie. Ook hebben zij de mogelijkheid met andere gemeenten een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen op basis van de Wet gemeenschappelijke Regelingen.

Ten aanzien van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn deze keuzemogelijkheden verlaten en is ervoor gekozen een gezamenlijke rekenkamer in de wet voor te schrijven. Hier is een aantal redenen voor. De eilanden hebben een beperkte ambtelijke capaciteit waardoor

een eigen rekenkamer voor ieder eiland te veel capaciteit zou vergen. Daar komt bij dat een gezamenlijke rekenkamer de deskundigheid bevordert, onder meer doordat er kennis kan worden uitgewisseld, geput kan worden uit elkaars ervaringen en er derhalve van elkaars functioneren geleerd kan worden. Door een gezamenlijke rekenkamer in te stellen kan ook de onafhankelijkheid van de rekenkamer beter worden gewaarborgd. De keuze voor één gezamenlijke rekenkamer heeft de instemming van zowel de Rob/Rfv als de VNG.

De gezamenlijke rekenkamer wordt door de eilandsraden van de openbare lichamen gezamenlijk ingesteld bij eilandsverordening. De wijze waarop dit plaats vindt is bewust niet wettelijk voorgeschreven maar aan de openbare lichamen zelf gelaten. Goed denkbaar is echter dat elke eilandsraad dezelfde verordening vaststelt. Binnen twee jaar na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel dient de eilandsverordening waarbij de gezamenlijke rekenkamer wordt ingesteld, in werking te treden en de gezamenlijke rekenkamer operationeel te zijn. Voor deze termijn is gekozen omdat de ervaring in Nederland heeft geleerd dat het instellen en operationeel maken van een gezamenlijke rekenkamer tijd kost. Voor de openbare lichamen betreft het een nieuw in te stellen instituut, waarover men het gezamenlijk eens moet zien te worden, uiteraard binnen de marges die de wet geeft. De eilandsverordening behoeft de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de, immers geheel nieuwe, regeling van de gezamenlijke rekenkamer wordt ingevuld als bedoeld in deze wet.

In dit wetsvoorstel is een aantal randvoorwaarden met betrekking tot de gezamenlijke rekenkamer vastgelegd. Zo is bepaald dat de gezamenlijke rekenkamer uit drie leden bestaat, waarbij elke eilandsraad één lid benoemt voor de periode van zes jaar. Voorts is de herbenoeming en het ontslag van een lid van de gezamenlijke rekenkamer geregeld. De bepaling in de Gemeentewet (artikel 81c, zesde lid, onder e) dat een lid van de rekenkamer door de raad kan worden ontslagen indien hij naar het oordeel van de raad ernstig nadeel toebrengt aan het in hem gestelde vertrouwen, is niet overgenomen omdat dit strijdig kan zijn met het gekozen uitgangspunt van onafhankelijkheid en kan leiden tot politiek ontslag, hetgeen ongewenst is. Dit wordt versterkt door het gegeven dat elk eiland één lid benoemt, en dan moet worden voorkomen dat dit lid wordt beschouwd als vertegenwoordiger van zijn eiland en zich ook zo gaat gedragen.

Voor de leden van de gezamenlijke rekenkamer geldt de verplichting hun functies buiten het lidmaatschap, openbaar te maken. Er is een aantal functies dat een lid van de gezamenlijke rekenkamer niet tegelijkertijd met zijn lidmaatschap mag vervullen. Deze incompatibiliteiten zijn geregeld in de wet en hebben als doel de onafhankelijkheid van het lid te waarborgen. Zo kan een lid van de gezamenlijke rekenkamer niet tevens eilandsraadlid zijn, of een andere functie vervullen binnen het openbaar lichaam of daaraan gerelateerde overheden. Uitgangspunt is dat ook ambtenaren van de openbare lichamen niet tevens lid kunnen zijn van de gezamenlijke rekenkamer. Daarbij is, net als in de Gemeentewet, een uitzondering gemaakt voor vrijwilligers die hulpdiensten verrichten en ambtenaren werkzaam voor een school voor openbaar onderwijs, alsmede ambtenaren van de burgerlijke stand. Elk lid van de gezamenlijke rekenkamer legt de eed af in de vergadering van de eilandsraad die hem benoemd heeft.

In de eilandsverordening waarbij de gezamenlijke rekenkamer wordt ingesteld, dienen nadere regels te worden gesteld over het voorzitterschap, de vergoeding van de leden en de ondersteuning.

De taak van de gezamenlijke rekenkamer is, ongeacht de vorm, hetzelfde als in de gemeentelijke situatie, namelijk het onderzoeken van de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Het onderzoeken van de jaarrekening en het daarop verstrekken van de accountantsverklaring, is – net als bij de gemeenten het geval is – géén taak van de gezamenlijke rekenkamer, maar een onderdeel van het reguliere financiële beheer van het openbaar lichaam. Bonaire, Sint Eustatius en Saba kennen momenteel als eilandgebieden van het land Nederlandse Antillen geen lokale rekenkamer. In de huidige situatie is het de Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen (ARNA) die beiden taken (jaarrekening en algemene onderzoeken) combineert.

Teneinde haar taak goed te kunnen uitvoeren, heeft de gezamenlijke rekenkamer een aantal bevoegdheden. Het betreft dezelfde bevoegdheden die de lokale rekenkamers van de gemeenten toekomen op grond van de Gemeentewet. De belangrijkste van deze bevoegdheden is de bevoegdheid alle documenten die berusten bij de eilandsbesturen te onderzoeken. De eilandsbesturen hebben de verplichting alle benodigde inlichtingen aan de gezamenlijke rekenkamer te verstrekken. Ten aanzien van aan een openbaar lichaam verbonden partijen is bepaald dat de gezamenlijke rekenkamer bij de in de wet gedefinieerde instellingen tevens inlichtingen kan inwinnen over in de wet omschreven documenten. Bij deze partijen kan men denken aan private rechtspersonen waarvan meer dan 50% van de aandelen in handen is van het openbaar lichaam dan wel organisaties die voor meer dan 50% door het openbaar lichaam worden bekostigd.

De onafhankelijkheid van de gezamenlijke rekenkamer van de openbare lichamen is een basisprincipe. Dat betekent dat de eilandsraden er zorg voor dienen te dragen dat er voldoende middelen ter beschikking worden gesteld aan de gezamenlijke rekenkamer. Voldoende betekent dat de gezamenlijke rekenkamer in staat is haar onderzoeksprogramma op adequate wijze uit te voeren. De Nederlandse praktijk wijst uit dat een lokale rekenkamer gemiddeld enkele onderzoeken per jaar uitvoert. Deze onderzoeken kunnen door de leden zelf worden uitgevoerd. Het is echter ook zeer goed mogelijk de onderzoeken uit te besteden.

Bij een aantal rekenkamers is het gebruik het onderzoeksprogramma jaarlijks te bepalen en vooraf aan de raad te zenden. Op deze wijze wordt de raad tijdig betrokken bij het onderzoeksprogramma. Dit is echter niet verplicht. Ook de eilandsraden kunnen suggesties doen voor onderzoeken door de gezamenlijke rekenkamer. Zij hebben het onderzoeksprogramma echter niet goed te keuren. Zou dat het geval zijn, dan zou de gezamenlijke rekenkamer niet onafhankelijk zijn. De eilandsraden kunnen gezamenlijk of afzonderlijk de gezamenlijke rekenkamer verzoeken een onderzoek in te stellen. Hoewel de gezamenlijke rekenkamer uiteraard goede notitie zal nemen van de motieven van de eilandsraden, is zij niet verplicht een dergelijk verzoek over te nemen. Dit zou immers niet passen binnen de onafhankelijkheid van de gezamenlijke rekenkamer.

De gezamenlijke rekenkamer legt haar bevindingen en haar oordeel vast in rapporten. Zij zendt deze aan de eilandsraad en het bestuurscollege van het betrokken openbaar lichaam, zo nodig vergezeld van opmerkingen, bedenkingen en voorstellen. De gezamenlijke rekenkamer stelt elk jaar voor 1 april een verslag op van haar werkzaamheden van het voorgaande jaar en legt daarmee op transparante wijze verantwoording af over haar activiteiten.

De rapporten en de verslagen van de gezamenlijke rekenkamer zijn openbaar. Deze openbaarheid dient door de gezamenlijke rekenkamer zelf actief te worden bewerkstelligd.

Ter ondersteuning beschikt de gezamenlijke rekenkamer over een secretaris, die de leden bijstaat in hun werkzaamheden. De gedachte is dat het lidmaatschap van de gezamenlijke rekenkamer geen voltijdse bezigheid of een nevenfunctie is. De werkwijze van de gezamenlijke rekenkamer dient daarop te worden afgestemd en kan op efficiënte wijze plaatsvinden.

2.6. De ombudsfunctie

Een onderdeel van deugdelijk bestuur is de mogelijkheid dat gedragingen van het bestuur getoetst kunnen worden door een onafhankelijke instantie. Ook voor de bestuursorganen van de openbare lichamen wordt voorzien in de mogelijkheid van een externe klachtbehandeling. Het is ter keuze van de eilandsraden of zij de afwikkeling van klachten opdragen aan een gezamenlijke ombudsman of gezamenlijke ombudscommissie dan wel dat zij aansluiten bij de Nationale ombudsman te Den Haag. Het wettelijke systeem wordt zo opgezet, dat uitgangspunt is de aansluiting bij de Nationale ombudsman. De eilandsraden kunnen echter een gezamenlijke ombudsvoorziening in het leven roepen waardoor de Nationale ombudsman niet langer bevoegd is.

De functie van gezamenlijke ombudsman of het lidmaatschap van de (gezamenlijke) ombudscommissie is onverenigbaar met een andere functie binnen de eilandsbesturen. Bovendien kan de gezamenlijke ombudsman en het lid van de gezamenlijke ombudscommissie alleen worden ontslagen op gronden die in de wet zijn opgenomen. Hiermee wordt de onafhankelijkheid ten opzichte van de eilandsbesturen in belangrijke mate gegarandeerd. De mogelijkheid van belangenverstrengeling en van ontslag bij onwelgevallige uitspraken van het instituut worden immers zoveel mogelijk voorkomen. Voorts mag het lid van de ombudscommissie geen functie uitoefenen waardoor zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid in gevaar kan worden gebracht.

Indien de openbare lichamen niet willen aansluiten bij de Nationale ombudsman, kunnen zij gezamenlijk een ombudsvoorziening in het leven roepen. Dit kan alleen als alle drie de eilandsraden hiertoe besluiten. Voor een gemeenschappelijke ombudsvoorziening is in de eerste plaats gekozen omdat de verwachting is dat het aantal klachten te gering zal zijn om drie eilandelijke ombudsvoorzieningen en de daarmee gepaard gaande kosten te rechtvaardigen. Het inrichten van een gezamenlijke ombudsvoorziening in plaats van een eilandelijke komt daarnaast de deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van dit instituut ten goede. Het uitsluiten van de mogelijkheid om een eigen ombudsvoorziening in te richten, is in lijn met het advies van de Rob/Rfv. Zij menen eveneens dat gezien de kleinschaligheid van de eilanden een eigen ombudsvoorziening niet wenselijk is.

De Nationale ombudsman is evenmin voorstander van de regeling conform de Gemeentewet op grond waarvan gemeenten kunnen kiezen voor een eigen ombudsvoorziening. Deze adviseert echter voor een aanlooperperiode van vijf jaar uitsluitend de Nationale ombudsman bevoegd te maken klachten over de openbare lichamen te behandelen. De bezwaren van de Nationale ombudsman tegen de keuzemogelijkheid conform de Gemeentewet zijn onder meer dat de burger geconfronteerd zal worden met twee ombudsmanbureaus: het kantoor van de eilandelijke ombudsman en het kantoor van de Nationale ombudsman voor klachten over de rijksoverheid (Regionaal service centrum) en eventueel de politie. Bovendien meent hij dat het moeilijk zal zijn lokaal capaciteit en expertise te vinden en dat een eilandelijke ombudsman waarschijnlijk niet voldoende onafhankelijk en onpartijdig zal kunnen zijn. Deze laatste argumenten liggen in de lijn met voorliggend wetsvoorstel waarin de keuze is

gemaakt voor hetzij een gezamenlijke ombudsvoorziening, hetzij aansluiting bij de Nationale ombudsman.

Als de openbare lichamen kiezen voor aansluiting bij de Nationale ombudsman, is het overigens niet noodzakelijk dat ter plekke een voorziening wordt gerealiseerd. Er is immers sprake van een schriftelijke klachtbehandeling.

Het interne klachtrecht, de klachtbehandeling door het betrokken bestuursorgaan zelf, zal vooralsnog niet voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba gaan gelden. Dit zou een nieuw element in de werkwijze van de openbare lichamen betekenen, hetgeen ongewenst is. Bovendien is ook in Nederland het interne klachtrecht pas ingevoerd nadat jarenlang ervaring is opgedaan met de Nationale ombudsman. Voor de behandeling door een ombudsman van klachten tegen bestuursorganen van de openbare lichamen zal dus niet als vereiste gaan gelden dat deze voorafgegaan dient te zijn door een klacht bij het betrokken bestuursorgaan zelf. Omdat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing zal worden voor de bestuursorganen van de openbare lichamen, is het niet nodig de toepasselijkheid van titel 9.1. van de Algemene wet bestuursrecht inzake de interne klachtbehandeling door bestuursorganen zelf, uit te sluiten. Wel is voor de klachtbehandeling door de gezamenlijke ombudsvoorziening titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard.

Voor een eventuele aansluiting van de bestuursorganen van de openbare lichamen bij de Wet Nationale ombudsman, dient de werkingssfeer van de Wet Nationale ombudsman te worden uitgebreid. Deze wijziging wordt niet met dit wetsvoorstel meegenomen, maar met de Aanpassingswet BES.

Teneinde de eilandsraden voldoende tijd en gelegenheid te geven om zich te bezinnen op de vraag of overgegaan zal worden tot de instelling van een gezamenlijke ombudsmanvoorziening, zal de verplichting tot instelling van een gezamenlijke ombudsvoorziening of tot aansluiting bij de Nationale ombudsman eerst twee jaar na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel worden doorgevoerd. Deze overgangsvoorziening zal met de Aanpassingswet BES worden opgenomen in de Wet Nationale ombudsman.

2.7. De commissies

De eilandsraad kan commissies instellen die de besluitvorming van de eilandsraad voorbereiden, de eilandsraadcommissies. Het is aan de eilandsraad om hier al dan niet voor te kiezen. De regeling is conform de regeling in de Gemeentewet met betrekking tot de zogenoemde raadscommissies. Naast eilandsraadsleden mogen ook andere personen deel uitmaken van een eilandsraadcommissie, met dien verstande dat er altijd een eilandsraadlid voorzitter van de commissie moet zijn en dat de gezaghebber en de eilandgedeputeerden geen zitting mogen nemen in deze commissies. Dit zou immers in strijd zijn met het uitgangspunt van dualisme tussen de eilandsraad en het bestuurscollege.

De samenstelling van de eilandsraadscommissies dient zoveel mogelijk een evenwichtige vertegenwoordiging van de partijen die in de eilandsraad vertegenwoordigd zijn te benaderen. Net als voor de eilandsraad zelf, geldt voor de eilandsraadcommissies het uitgangspunt van openbaarheid van de vergaderingen.

De Gemeentewet voorziet ook in de mogelijkheid dat er bestuurscommissies worden ingesteld, dat wil zeggen commissies waaraan ook

formele taken en bevoegdheden van de raad, het college of de burgemeester worden overgedragen. Momenteel bestaan er op de eilandgebieden geen met bestuurscommissies vergelijkbare commissies. De Rob/Rfv heeft in overweging gegeven om de mogelijkheid van het instellen van bestuurscommissie op te nemen in het wetsvoorstel. Gezien het kleinschalige karakter van de eilanden is het echter zeer de vraag of er in de nabije toekomst wel behoefte zal bestaan aan dergelijke commissies waaraan (vergaande) bestuursbevoegdheden kunnen worden toebedeeld. Om deze reden is er dan ook voor gekozen om in dit wetsvoorstel geen regeling over bestuurscommissies voor de openbare lichamen op te nemen.

Naast eilandsraadcommissies, kunnen de organen van de openbare lichamen ook andere commissies instellen. Te denken valt hier aan adviescommissies. Ook voor deze commissies is de dualisering doorgevoerd: de gezaghebber en de eilandgedeputeerden mogen geen lid zijn van een door de eilandsraad ingestelde commissie en omgekeerd.

De Gemeentewet voorziet in de mogelijkheid deelgemeenten in te stellen. Er kunnen op grond van dit wetsvoorstel géén deel-«openbare lichamen» worden ingesteld. De Rob/Rfv achten het al met al gezien de situatie wel begrijpelijk, maar geven in overweging dat een (korte) motivatie wordt gegeven in de memorie van toelichting dat er geen deel-«openbare lichamen» op de eilanden kunnen worden ingesteld. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat het gezien de kleinschaligheid van de eilanden zeer onwenselijk en bovendien ondenkbaar zou zijn als de openbare lichamen in kleinere delen met een eigen vertegenwoordigend lichaam zouden worden opgedeeld.

2.8. De geldelijke voorzieningen

2.8.1. Algemeen

De rechtspositie van gekozen en benoemde ambtsdragers (eilandsraadsleden, eilandgedeputeerden en gezaghebbers) van de openbare lichamen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt geregeld in de lijn van vergelijkbare gemeentelijke ambtsdragers (raads- en commissieleden, wethouders en burgemeesters) in de Gemeentewet. Dezelfde systematiek wordt gehanteerd. In deze wet wordt de grondslag voor geldelijke aanspraken geregeld. Daarnaast zijn bepalingen opgenomen over de openbaarmaking van neveninkomsten en de verrekening daarvan.

2.8.2. Rechtspositie eilandsraadsleden en commissieleden

De rechtspositionele aanspraken van leden van de eilandsraad worden vergelijkbaar met raadsleden geregeld in eilandsverordeningen. De inhoud van deze verordeningen moet in overeenstemming zijn met bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde nadere regels (het rechtspositiebesluit en een eventuele rechtspositieregeling).

Voor eilandsraadsleden wordt in de eilandsverordening een vergoeding voor werkzaamheden geregeld. De vergoeding voor werkzaamheden is bedoeld als tegemoetkoming voor gederfde inkomsten in een hoofdfunctie elders. Het lidmaatschap van de eilandsraad is geen volledige betrekking.

Daarnaast kan de eilandsraad binnen de kaders van het rechtspositiebesluit en een eventuele rechtspositieregeling (een ministeriële regeling) een tegemoetkoming in of vergoeding van bijzondere kosten en andere financiële voorzieningen regelen. De eilandsverordening dient ook binnen de kaders van het rechtspositiebesluit te voorzien in de materiële

gevolgen voor de rechtspositie in verband met de tijdelijke vervanging van eilandsraadsleden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte.

Een eilandgedeputeerde die na de verkiezingen tijdens de vorming van een nieuw bestuurscollege tijdelijk tevens zitting heeft in de eilandsraad kan geen aanspraken ontlenen aan de rechtspositieverordening. Hij ontvangt tijdens zijn lidmaatschap van de eilandsraad geen vergoeding voor werkzaamheden, een onkostenvergoeding of een tegemoetkoming in of vergoeding van bijzondere kosten en andere financiële voorzieningen.

Rechtspositie commissieleden

De rechtspositionele aanspraken van leden van een commissie worden geregeld in een eilandsverordening. Commissieleden ontvangen per bezochte vergadering presentiegeld en een vergoeding voor reiskosten. In bijzondere gevallen kan in de eilandsverordening een vaste vergoeding worden geregeld. De hoogte van het presentiegeld moet in overeenstemming zijn met bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde nadere regels; voor de overige aanspraken kan het rechtspositiebesluit nadere regels stellen.

Reiskosten

Reiskosten van raads- en commissieleden buiten het grondgebied van het openbaar lichaam met uitsluitend een zakelijk karakter kunnen op grond van een eilandsverordening worden vergoed. Er kan geen vergoeding worden verleend voor reizen die op eigen initiatief door leden van de eilandsraad of een commissie worden ondernomen. Reiskosten van eilandraadsleden binnen het grondgebied van het openbaar lichaam worden geacht te zijn begrepen in de algemene onkostenvergoeding. Commissieleden hebben daarentegen wel recht op een reis- en verblijfkostenvergoeding binnen het grondgebied van het openbaar lichaam.

Geen andere vergoedingen en tegemoetkomingen

Het is niet toegestaan om ten laste van het openbaar lichaam eilandsraad- of commissieleden andere rechtstreekse geldelijke vergoedingen of tegemoetkomingen toe te kennen buiten hetgeen bij of krachtens de wet is toegekend. In de eilandsverordeningen dienen de gestelde grenzen in het rechtspositiebesluit in acht te worden genomen.

Andere voordelen ten laste van het openbaar lichaam anders dan in de vorm van vergoedingen of tegemoetkomingen kunnen slechts worden toegekend indien dit bij eilandsverordening is bepaald. Een dergelijke verordening behoeft vooraf de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger.

Onder voordelen ten laste van het openbaar lichaam worden bijvoorbeeld verstaan kopieerfaciliteiten, abonnementen op vakliteratuur, parkeerfaciliteiten en dergelijke. De exacte inhoud van het begrip voordelen valt niet bij voorbaat aan te geven. Vandaar dat de eilandsverordening vooraf de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger behoeft.

2.8.3. Rechtspositie eilandgedeputeerden

De vormgeving van de rechtspositie van de eilandgedeputeerde is vergelijkbaar met die van de wethouder. De eilandgedeputeerde ontvangt een maandelijks bezoldiging waarbij de hoogte in een rechtspositiebesluit (een algemene maatregel van bestuur) wordt geregeld. In een dergelijk besluit kunnen tevens bepalingen worden opgenomen over de gehele of gedeeltelijke vergoeding van bijzondere door de eilandgedeputeerde gemaakte kosten. Gedacht kan worden aan een representatievergoeding, een verhuiskostenvergoeding of een vergoeding van autokosten.

Subdelegatie is mogelijk. Ook bij ministeriële regeling kunnen aanspraken worden geregeld of wijzigingen worden doorgevoerd.

Het staat het openbaar lichaam niet vrij aan de eilandgedeputeerde uit de kas van het openbaar lichaam inkomsten in welke vorm dan ook te verlenen zonder dat daarvoor een wettelijke basis bestaat. Voorkomen moet worden dat werkzaamheden die geacht kunnen worden te behoren tot de normale werkzaamheden van de eilandgedeputeerde en waarvoor de bezoldiging van de eilandgedeputeerde reeds een redelijke honorering biedt, nog eens afzonderlijk worden beloond. Inkomsten uit dergelijke ambtsgebonden nevenfuncties (zogenoemde qualitate qua functies) worden gestort in de kas van het openbaar lichaam. Van een ambtsgebonden nevenfunctie is in elk geval sprake als de eilandgedeputeerde zich er niet aan kan onttrekken en de functie moet worden beëindigd als het ambt van eilandgedeputeerde niet meer wordt uitgeoefend.

In bijzondere gevallen kan de Rijksvertegenwoordiger ontheffing verlenen van de verplichting om inkomsten uit ambtsgebonden nevenfuncties in de kas van het openbaar lichaam te storten. Voor een ontheffing is pas aanleiding als er geen redelijke verhouding bestaat tussen de omvang van de werkzaamheden van de nevenfunctie en het tijdsbeslag van de functie van eilandgedeputeerde. Een dergelijke situatie kan zich vooral voordoen als het ambt van eilandgedeputeerde in deeltijd wordt uitgeoefend. Indien de functie van eilandgedeputeerde als een voltijdsfunctie wordt vervuld, is er geen reden om een ontheffing te verlenen om neveninkomsten geoorloofd te kunnen behouden.

2.8.4. Rechtspositie gezaghebber

De vormgeving van de rechtspositie van de gezaghebber is vergelijkbaar met de burgemeester. De gezaghebber ontvangt een maandelijks bezoldiging waarbij de hoogte in een rechtspositiebesluit (een algemene maatregel van bestuur) wordt geregeld. In een dergelijk besluit kunnen tevens bepalingen worden opgenomen over de gehele of gedeeltelijke vergoeding van bijzondere door de gezaghebber gemaakte kosten. Gedacht kan worden aan een representatievergoeding, een verhuiskostenvergoeding of een vergoeding van autokosten. Subdelegatie is mogelijk. Ook bij ministeriële regeling kunnen aanspraken worden geregeld of wijzigingen worden doorgevoerd.

Het staat het openbaar lichaam niet vrij aan de gezaghebber uit de kas van het openbaar lichaam inkomsten in welke vorm dan ook te verlenen zonder dat daarvoor een wettelijke basis bestaat. Voorkomen moet worden dat werkzaamheden die geacht kunnen worden te behoren tot de normale werkzaamheden van de gezaghebber en waarvoor de bezoldiging van de gezaghebber reeds een redelijke honorering biedt, nog eens afzonderlijk worden beloond. Inkomsten uit dergelijke ambtsgebonden nevenfuncties (qualitate qua functies) worden gestort in de kas van het openbaar lichaam. Van een ambtsgebonden nevenfunctie is in elk geval sprake als de gezaghebber zich er niet aan kan onttrekken en de functie moet worden beëindigd als het ambt van gezaghebber niet meer wordt uitgeoefend.

2.9. De eilandsecretaris en de eilandgriffier

De drie openbare lichamen hebben elk een eilandsecretaris en een eilandgriffier. Hun functies zijn onverenigbaar, iets dat voortvloeit uit het dualistische bestuursmodel. De secretaris dient immers het bestuurscollege, de griffier de eilandsraad. De functie van eilandgriffier is nieuw voor de drie eilanden. In de gemeenten is de griffier sinds de invoering van de dualise-

ring niet meer weg te denken. Deze heeft onmiskenbaar bijgedragen aan het toegenomen zelfbewustzijn van de gemeenteraden, wat tot uitdrukking komt in een onafhankelijker opstelling tegenover de colleges van burgemeester en wethouders. Om de afstemming tussen de eilandsraad en het bestuurscollege soepel te doen verlopen, verdient het aanbeveling met enige regelmaat een driehoeksoverleg tussen de gezaghebber – die immers een schakelfunctie vervult – de eilandgriffier en de eilandsecretaris te houden. Een dergelijk overleg is uiteraard niet bedoeld om politieke zaken af te handelen, maar is gericht op procedurele kwesties, zoals de wijze waarop de eilandsraad door het bestuurscollege wordt geïnformeerd, de lange termijnagenda, enz.

De eilandsecretaris wordt benoemd door het bestuurscollege, dat ook bevoegd is hem te schorsen en te ontslaan. Dit besluit behoeft de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. De regeling van verboden handelingen is van overeenkomstige toepassing op de eilandsecretaris. De eilandsecretaris heeft tot taak het bestuurscollege, de gezaghebber en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde te staan. Hiertoe is hij in de vergaderingen van het bestuurscollege aanwezig. Ook tekent hij, samen met de gezaghebber, alle stukken die van het bestuurscollege uitgaan. Het bestuurscollege stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de eilandsecretaris. De eilandsecretaris staat aan het hoofd van het ambtelijk apparaat; het bestuurscollege stelt regels over de ambtelijke organisatie. De eilandsecretaris is eerstverantwoordelijke voor het functioneren van de ambtelijke organisatie en draagt ervoor zorg dat de (politieke) besluitvorming van het bestuurscollege wordt voorbereid en uitgevoerd.

De eilandgriffier wordt benoemd door de eilandsraad, die ook bevoegd is hem te schorsen en te ontslaan. Dit besluit behoeft de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. De regeling van verboden handelingen is van overeenkomstige toepassing op de eilandgriffier. De eilandgriffier heeft tot taak de eilandsraad en de door hem ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde te staan. Hiertoe is hij in de vergaderingen van de eilandsraad aanwezig. Ook tekent hij, samen met de gezaghebber, alle stukken die van de eilandsraad uitgaan.

De eilandsraad stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de eilandgriffier. Ook kan de eilandsraad regels stellen over de organisatie van de griffie. De op de griffie werkzame ambtenaren worden door de eilandsraad benoemd. Het bestuurscollege staat hier verder buiten. Hiermee komen de onderscheiden posities van eilandsraad en bestuurscollege in een dualistisch bestuursstelsel tot uitdrukking. De eilandsraad kan zelf kiezen wat voor profiel zij de eilandgriffie(r) wil geven: een meer inhoudelijk ondersteunende rol of een meer procedureel ondersteunende rol. De griffie(r) dient zich echter niet als ambtelijke tegenmacht van het ambtelijk apparaat van het bestuurscollege te ontwikkelen. Immers, het bestuurscollege voert het dagelijks bestuur, de eilandsraad dient algemene kaders te stellen en de uitvoering te controleren.

HOOFDSTUK 3. DE VERHOUDING TOT HET RIJK

3.1. De Rijksvertegenwoordiger

3.1.1. Inleiding

Zoals eerder is aangegeven, maken de openbare lichamen geen deel uit van een provincie, maar vallen zij rechtstreeks onder het Rijk. Het is echter wel gewenst dat er een bestuurlijke schakel komt tussen het Rijk en de

openbare lichamen. Om die reden wordt met deze wet een Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen ingesteld. Hier zijn meerdere argumenten voor. Ten eerste bedraagt de afstand tussen Nederland en Bonaire bijna 8000 km, tussen Nederland en Saba en Sint Eustatius rond de 7000 km. Door deze grote afstand is het voor de Nederlandse rijksoverheid noodzakelijk ter plekke ogen en oren te hebben en bestuurlijk toezicht te kunnen houden. Dit argument wordt versterkt door het gegeven dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich in een geheel andere geografische en culturele omgeving bevinden dan Nederland. Ook de bestuurscultuur is een andere dan de Nederlandse. Het wennen aan de nieuwe situatie, waarbij de eilanden deel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel en het monistische systeem door een duaal bestel wordt vervangen, zal tijd en inspanning kosten. Vanuit die optiek is het nuttig voor het Rijk om een Rijksvertegenwoordiger ter plekke te hebben. De Rijksvertegenwoordiger zal voor de Nederlandse regering een belangrijke bron van informatie zijn over aangelegenheden van en ontwikkelingen op de drie eilanden.

De Rijksvertegenwoordiger vormt de bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de drie openbare lichamen. Het betreft een geheel nieuw orgaan, dat noch te vergelijken valt met de Gouverneur noch met de commissaris van de Koningin als rijksorgaan. Hij is bestuursorgaan van de rijksoverheid en heeft eigen bevoegdheden, die hij uitoefent onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Nu gekozen is voor een bestuurorgaan, past daarbij ook het hanteren van een benaming die passend is met het oog op de gewenste uitstraling en autoriteit van het ambt, in het bijzonder in de bestuurlijke verhouding met de openbare lichamen. De term «Rijksvertegenwoordiger» brengt dit op treffende wijze tot uitdrukking.

De bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger liggen hoofdzakelijk in de preventieve sfeer, met als doel het waarborgen van goed bestuur op de eilanden. Door deze bij een nieuw bestuurorgaan neer te leggen, die ook zijn zetel op één van de eilanden moet hebben, en niet bij bijvoorbeeld de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wordt de bestuurlijke last voor het Rijk ten aanzien van de drie openbare lichamen vermindert. Voorts is het op deze wijze mogelijk afstand vanuit het Rijk te creëren ten aanzien van de lokale autonome aangelegenheden van de openbare lichamen. Bovendien heeft de Rijksvertegenwoordiger in politiek-bestuurlijk opzicht tevens een bufferfunctie tussen het Rijk en de openbare lichamen, hetgeen gelet op de bestuurlijke complexiteit van het nieuwe Koninkrijk van belang kan zijn. Een actieve functievervulling door de Rijksvertegenwoordiger, in combinatie met zijn bevoegdheden, zal in belangrijke mate bijdragen aan de uitoefening van goed bestuur op de eilanden.

De Rijksvertegenwoordiger behoort niet tot het bestuur van de openbare lichamen, evenmin als sprake is van een aparte bestuurslaag tussen het Rijk en de openbare lichamen. Hij maakt als bestuursorgaan deel uit van de rijksoverheid en is over zijn functioneren op grond van deze wet verantwoording verschuldigd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of op grond van een andere wet aan de minister die het aangaat. Deze verantwoordingsplicht kan worden geëffectueerd via de inlichtingenplicht die de Rijksvertegenwoordiger jegens de desbetreffende minister. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is reeds verantwoordelijk voor (de voordracht tot) benoeming, schorsing en ontslag van de Rijksvertegenwoordiger en oefent daarmee de systeemverantwoordelijkheid uit. Voorts is bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of de minister die het aangaat (na overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) de Rijksvertegenwoordiger algemene en bijzondere aanwijzingen kan

geven. De Rijksvertegenwoordiger is daarmee hiërarchisch ondergeschikt aan de desbetreffende minister. De minister is op zijn beurt weer verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal. Daarmee is de ministeriële verantwoordelijkheid in voldoende mate gegarandeerd.

Voor de openbare lichamen is de Rijksvertegenwoordiger een vooruitgeschoven post van de Nederlandse regering. Dat neemt echter niet weg dat zij zich voor hun eigen belangenbehartiging ook rechtstreeks tot de rijksoverheid dan wel de ministers kunnen wenden. Andersom kunnen ook ministers zelfstandig informatie vragen aan de openbare lichamen.

3.1.2. Institutionele vormgeving

De Rijksvertegenwoordiger wordt, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij koninklijk besluit benoemd voor de periode van zes jaar. Deze zittingstermijn is gelijk aan die van de gezaghebber en kan bijdragen aan een stabiel bestuurlijk klimaat in de relatie tussen het Rijk en de openbare lichamen. Herbenoeming is tevens mogelijk voor de duur van zes jaar. Over de voordracht tot benoeming of herbenoeming wordt bij de bestuurscolleges van de openbare lichamen het gevoelen ingewonnen. Dit is van belang om te garanderen dat de persoon van de Rijksvertegenwoordiger niet controversieel is.

Ook het ontslag van de Rijksvertegenwoordiger geschiedt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid. De Rijksvertegenwoordiger kan voorts bij koninklijk besluit worden geschorst. In afwachting van het besluit tot schorsing kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bepalen dat hij zijn functie niet uitoefent. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid vervalt dit verbod wanneer er niet binnen een maand een besluit tot schorsing is genomen. Schorsing is een ingrijpende maatregel die vooral in zicht komt als er aanwijzingen bestaan dat de Rijksvertegenwoordiger voor ontslag in aanmerking komt.

Degene die benoemd wordt tot Rijksvertegenwoordiger dient het Nederlanderschap te bezitten. De Rijksvertegenwoordiger legt, bij voorkeur voor de datum waarop zijn benoeming volgens het benoemingsbesluit ingaat, in handen van de Koning de eed (of verklaring en belofte) af. Ook in geval van herbenoeming dient de eed te worden afgelegd, echter de Koning kan dan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties machtigen dit namens hem te doen. De eedaflegging door de Rijksvertegenwoordiger kan alleen in het Nederlands plaatsvinden: hij is immers bestuursorgaan van de Nederlandse rijksoverheid.

Voor de Rijksvertegenwoordiger is net als voor de gezaghebber bepaald dat hij geen nevenfuncties vervult waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op de goede vervulling van het ambt dan wel met het oog op zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid of het vertrouwen daarin. Zijn nevenfuncties anders dan uit hoofde van zijn ambt dienen vooraf aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te worden gemeld. Deze bepaalt vervolgens zelf of hij er behoefte aan heeft om een opvatting over dit voornemen kenbaar te maken. De Rijksvertegenwoordiger dient zijn nevenfuncties anders dan uit hoofde van zijn ambt openbaar te maken. De openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging op het Bureau van de Rijksvertegenwoordiger en geschiedt terstond na benoeming of het aanvaarden van een dergelijke functie.

In dit wetsvoorstel is een uitgebreide lijst opgenomen met zogeheten incompatibiliteiten: met de functie van Rijksvertegenwoordiger onverenigbare functies. De opsomming is limitatief, doch ook andere wetten in

formele zin zouden incompatibiliteiten kunnen bevatten. De lijst bevat alle bestuursorganen op het niveau van het Rijk, de provincies, de gemeenten en de drie openbare lichamen. Er bestaat geen mogelijkheid tot ontheffing.

Net als de Gemeentewet bevat dit wetsvoorstel een lijst met voor de Rijksvertegenwoordiger verboden handelingen. Dat zijn handelingen die niet mogen worden verricht. Het doel hierbij is helder aan te geven wat de handelingen zijn die een integer functioneren van de Rijksvertegenwoordiger in de weg staan. Het betreft met name privaatrechtelijke rechtshandelingen die een belangenverstrengeling kunnen opleveren met zijn taken ten opzichte van de openbare lichamen. De lijst is overgenomen uit de Gemeentewet en ook van toepassing op de in deze wet genoemde bestuursorganen van de openbare lichamen. Echter, daar waar voor hen voor een gedeelte ontheffing mogelijk is door de Rijksvertegenwoordiger, is dat voor de Rijksvertegenwoordiger zelf niet het geval. In een dergelijk geval zou de Rijksvertegenwoordiger een bijzondere relatie met één van de openbare lichamen aangaan, hetgeen voor onwenselijk wordt gehouden.

Bij koninklijk besluit zal worden bepaald waar de Rijksvertegenwoordiger zijn zetel heeft. Deze zetel dient te zijn gelegen op één van de drie openbare lichamen. Voor het goed kunnen uitoefenen van zijn ambt is het immers noodzakelijk om ter plekke aanwezig te zijn en te weten wat er gebeurt. Hiernaast is tevens bepaald dat de Rijksvertegenwoordiger in een van de openbare lichamen dient te wonen. Hij is hiervoor vrij in de keuze van dit openbaar lichaam. Van het woonplaatsvereiste kan voor de periode van een jaar ontheffing worden verleend door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op deze wijze wordt het de Rijksvertegenwoordiger mogelijk gemaakt om – indien nodig – na zijn benoeming daadwerkelijk naar één van de openbare lichamen te verhuizen. Indien hij langer dan zes weken buiten de openbare lichamen wenst te verblijven, heeft hij de toestemming van de minister. De minister kan hem voorts wegens dringende redenen van dienstbelang terugroepen.

Voor de situatie dat de Rijksvertegenwoordiger tijdelijk zijn functie niet kan uitoefenen door verhindering of ontstentenis, is er een waarnemend Rijksvertegenwoordiger. Deze waarnemend Rijksvertegenwoordiger wordt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemd. De waarnemend Rijksvertegenwoordiger dient over de Nederlandse nationaliteit te beschikken en dient evenzeer zijn werkelijke woonplaats in één van de openbare lichamen te hebben. De constructie van een waarnemend Rijksvertegenwoordiger lijkt op die van de waarnemend Gouverneur. Er is uitdrukkelijk niet gekozen voor een plaatsvervangend Rijksvertegenwoordiger. Een plaatsvervangend Rijksvertegenwoordiger zou een volledige functie bezetten op het Bureau van de Rijksvertegenwoordiger. De inschatting bestaat dat dit niet nodig zal zijn. De waarnemer is een persoon van soortgelijke statuur als de Rijksvertegenwoordiger, maar met een eigen werkkring, die alleen als Rijksvertegenwoordiger optreedt op het moment dat deze zelf verhinderd of afwezig is. De openbaarmaking van nevenfuncties, de incompatibiliteiten alsmede de verboden handelingen gelden evenzeer voor de waarnemend Rijksvertegenwoordiger.

De Rijksvertegenwoordiger wordt ondersteund door een Bureau. Bekostiging van dit Bureau geschiedt ten laste van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De medewerkers van het Bureau worden door de Rijksvertegenwoordiger benoemd, bevorderd,

geschorst en ontslagen. Dit past bij zijn positie als eigenstandig bestuursorgaan.

Rechtspositie

De vormgeving van de rechtspositie van de Rijksvertegenwoordiger is vergelijkbaar met de rechtspositie van de commissaris van de Koningin. De Rijksvertegenwoordiger ontvangt een maandelijkse bezoldiging waarbij de hoogte in een rechtspositiebesluit wordt geregeld. Een dergelijk besluit treedt niet eerder in werking dan twee maanden na publicatie in het Staatsblad. Daarmee wordt de Tweede Kamer in de gelegenheid gesteld in overleg te treden over de inhoud van het rechtspositiebesluit. In een dergelijk besluit kunnen ook bepalingen worden opgenomen over de gehele of gedeeltelijke vergoeding van bijzondere door de rijksvertegenwoordiger gemaakte kosten. Gedacht kan worden aan een representatievergoeding, een verhuiskostenvergoeding of een vergoeding van auto-kosten. Subdelegatie is mogelijk. Ook bij ministeriële regeling kunnen aanspraken nader worden geregeld of wijzigingen worden doorgevoerd.

De Rijksvertegenwoordiger is niet gerechtigd daarnaast inkomsten te ontvangen in welke vorm dan ook zonder dat daarvoor een wettelijke basis bestaat. Voorkomen moet worden dat werkzaamheden die geacht kunnen worden te behoren tot de normale werkzaamheden van de Rijksvertegenwoordiger en waarvoor de bezoldiging van de Rijksvertegenwoordiger reeds een redelijke honorering ontvangt, nog eens afzonderlijk worden beloond. Inkomsten uit dergelijke ambtsgebonden nevenfuncties (qualitate qua functies) worden gestort in de Rijkskas. Van een ambtsgebonden nevenfunctie is in elk geval sprake als de Rijksvertegenwoordiger zich er niet aan kan onttrekken en de functie moet worden beëindigd als het ambt van Rijksvertegenwoordiger niet meer wordt uitgeoefend.

3.1.3. De bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger

De taken en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger worden met dit wetsvoorstel van een wettelijke basis voorzien. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de uitvoering van deze taken. Daarnaast kunnen in bijzondere (rijks-)wetten taken worden toegekend aan de Rijksvertegenwoordiger. Voor de uitoefening van taken en bevoegdheden die hij op grond van die wetten uitoefent is de desbetreffende minister verantwoordelijk.

Voorop staat dat de eilandsbesturen en de onder hen ressorterende diensten en ambtenaren de Rijksvertegenwoordiger op verzoek hun medewerking verlenen bij de uitoefening van de aan hem toegekende taken. Voorgesteld wordt de Rijksvertegenwoordiger met de hiernavolgende taken te belasten:

Het voorleggen aan de minister wie het aangaat van besluiten en niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van de eilandsbesturen die naar zijn mening voor vernietiging in aanmerking komen

Om deze taak te kunnen waarmaken is het van belang dat de informatiepositie van de Rijksvertegenwoordiger optimaal is. Hiertoe heeft hij het afkondigingsblad bij te houden, waarin alle eilandsverordeningen zullen moeten worden gepubliceerd. Voorts zendt de gezaghebber een afschrift van elk eilandsbesluit van algemene strekking dat niet is bekend gemaakt in het afkondigingsblad binnen twee dagen na de bekendmaking daarvan aan de Rijksvertegenwoordiger.

Overigens heeft de gezaghebber eenzelfde bevoegdheid tot het voorleggen van besluiten van het eilandsbestuur aan de minister die het aangaat met het oog op de eventuele vernietiging van deze besluiten. Een dergelijke overlap aan taken is niet bezwaarlijk. Het kan immers voor-

komen dat de gezaghebber en de Rijksvertegenwoordiger van mening verschillen of een besluit voor vernietiging in aanmerking komt. Dan is het ook goed dat beide onafhankelijk van elkaar de verantwoordelijke minister hierop kunnen attenderen. Die constructie is gelijk aan die welke voor gemeenten geldt. Daar heeft de burgemeester de bevoegdheid besluiten van het gemeentebestuur voor vernietiging voor te leggen aan de verantwoordelijke minister. Gedeputeerde staten hebben deze bevoegdheid echter evenzeer waar het besluiten van de raad of het college betreft; de commissaris van de Koning heeft deze bevoegdheid ten aanzien van besluiten van de burgemeester. De bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger heeft dus mede betrekking op besluiten van de gezaghebber. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat er geen leemten zijn in het toezicht op de openbare lichamen.

Het rapporteren aan Onze Minister wie het aangaat over aangelegenheden dan wel bijzondere bevindingen die de openbare lichamen betreffen

Deze bepaling brengt de oog- en oorfunctie van de Rijksvertegenwoordiger tot uitdrukking. Het is de taak van de Rijksvertegenwoordiger de regering en de afzonderlijke ministers goed op de hoogte te houden van het reilen en zeilen op de eilanden. Hierbij dient te worden aangetekend dat de Rijksvertegenwoordiger een niet-politieke functie is en dat de oog- en oorfunctie op objectieve wijze wordt uitgeoefend. Op deze wijze kan in Nederland betrouwbare informatie worden verkregen en een juiste beeldvorming worden bevorderd.

Het goedkeuren van besluiten houdende benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandsambtenaren

Deze bepaling is gericht op het waarborgen van goed bestuur. De bevoegdheid tot het nemen van besluiten inzake benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandsambtenaren – met uitzondering van de griffier en de ambtenaren van de griffie – is en blijft een bevoegdheid van de bestuurscolleges van de openbare lichamen. Ook het vaststellen van de regels over de ambtelijke organisatie en de rechtspositionele voorschriften van de ambtenaren van het openbaar lichaam, blijft een bevoegdheid van de bestuurscolleges.

Het is echter gebleken dat vooral het benoemings- en bevorderingsbeleid van ambtenaren een kwetsbare factor is. Juist op dit terrein is het mogelijk om niet de kwaliteit van de persoon in kwestie als uitgangspunt te nemen, maar andere factoren als loyaliteit of familiebetrekking. Een goede overheid echter heeft ambtenaren nodig die, ongeacht de politieke kleur van hun opdrachtgevers, op neutrale wijze hun werk goed doen en voldoen aan de kwalificatievereisten van de betreffende functie. Daarom is een extra waarborg ingebouwd door te bepalen dat de besluiten van het bestuurscollege betreffende benoeming, bevordering, schorsing en ontslag, pas rechtsgeldig zijn als ze zijn goedgekeurd door de Rijksvertegenwoordiger. Dit geldt ook de benoeming van de eilandsecretaris onderscheidenlijk de eilandgriffier en de op de griffie werkzame ambtenaren. Het betekent ook voor de betreffende (kandidaat-)ambtenaar dat hij pas rechtsgeldig aanspraak kan maken op het besluit wanneer de Rijksvertegenwoordiger er zijn goedkeuring aan heeft verleend. Het is aan de openbare lichamen om de betreffende ambtenaren hier op te wijzen.

Overigens kan de goedkeuring door de Rijksvertegenwoordiger slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, die is neergelegd in de door het bestuurscollege vastgestelde regels inzake de benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van ambtenaren.

Het bevorderen van een ordelijk verloop van de procedure met betrekking tot de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van de gezaghebbers
De Rijksvertegenwoordiger heeft een centrale rol met betrekking tot de aanstelling van de gezaghebbers. Hij selecteert de kandidaten en doet uiteindelijk een aanbeveling tot benoeming aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast biedt hij de eilandsraad de gelegenheid tot het vaststellen van een profielschets. Een vertrouwenscommissie uit de eilandsraad kan met de door de Rijksvertegenwoordiger geselecteerde kandidaten spreken en brengt daarover vertrouwelijk verslag uit. De Rijksvertegenwoordiger heeft deze procedure namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die uiteindelijk de voordracht tot benoeming doet, te bewaken.

Het voorzien in de waarneming van de gezaghebber indien hij dat in het belang van het openbaar lichaam nodig oordeelt
Indien de gezaghebber voor langere duur zijn functie niet kan uitoefenen, bijvoorbeeld vanwege ziekte, of indien de gezaghebber ontslag heeft genomen en er nog geen opvolger is benoemd, kan de Rijksvertegenwoordiger een waarnemer aanwijzen. De bestuurslast voor de eilanden is te zwaar om de gezaghebber voor langere duur door een eilandgedeputeerde te laten vervangen, zoals in gemeenten nog wel eens het geval wil zijn. Over de benoeming van de waarnemend gezaghebber zal de Rijksvertegenwoordiger overleg plegen met de eilandsraad, teneinde te bewerkstelligen dat deze niet controversieel is. De waarneming is overigens per definitie tijdelijk. Uiteindelijk zal volgens de gangbare procedure door de Kroon een nieuwe gezaghebber worden benoemd.

Het goedkeuren van de diverse eilandsverordeningen
Dit betreft ten eerste de financiële ondersteuning, ook wel fractievergoedingen genoemd, van de in de eilandsraad vertegenwoordigde groeperingen en het recht op ambtelijke bijstand aan de individuele leden. Ten tweede gaat het om de verordening van de eilandsraad betreffende ambtelijke functies die vanwege de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die zij met zich brengen alsnog verenigbaar worden geacht met het lidmaatschap van de eilandsraad. In beide gevallen gaat het om een bevoegdheid van de eilandsraad die kwetsbaar is en in het belang van de eilandsraad zelf preventief dient te worden goedgekeurd door de Rijksvertegenwoordiger.

De eilandsraden van de openbare lichamen moeten gezamenlijk bij eilandsverordening een gezamenlijke rekenkamer instellen. Ook deze eilandsverordening behoeft de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. Zijn rol is er op gericht dat het daadwerkelijk komt tot de instelling van een gezamenlijke rekenkamer, die met inachtneming van de wettelijke kaders zijn taken op adequate wijze kan vervullen.

Het verlenen van ontheffingen

De Rijksvertegenwoordiger kan in een aantal gevallen ontheffing verlenen. Hij kan aan een lid van de eilandsraad ontheffing verlenen van het rechtstreeks of middellijk aangaan van bepaalde overeenkomsten die normaal gesproken onder de regeling van verboden handelingen vallen. Dit geldt ook voor eilandgedeputeerden en de gezaghebber. In bijzondere gevallen kan de Rijksvertegenwoordiger ontheffing verlenen van de regel dat eilandgedeputeerden geen vergoedingen genieten, in welke vorm ook, voor werkzaamheden, verricht in nevenfuncties die zij vervullen uit hoofde van het ambt van eilandgedeputeerde ongeacht of die vergoedingen ten laste van het openbaar lichaam komen of niet. De beoordeling wat bijzondere gevallen zijn, wordt aan de Rijksvertegenwoordiger overgelaten. Ten slotte kan de Rijksvertegenwoordiger aan de gezaghebber voor drie maanden ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap. Deze

situatie zal zich slechts voordoen indien de gezaghebber op het moment van zijn benoeming nog geen ingezetene van het openbaar lichaam is. Vanwege het insulaire karakter is het dan gewenst dat de gezaghebber zo spoedig mogelijk naar het eiland verhuist. Voorts beschikken de eilanden thans ieder over een ambtswoning voor de gezaghebber, waardoor dit in de praktijk vermoedelijk niet tot problemen zal lijden.

Het bevorderen van de samenwerking tussen de in de openbare lichamen werkzame rijksambtenaren onderling en met de eilandsbesturen

De Rijksvertegenwoordiger heeft het overzicht van alle activiteiten en personen die werkzaam zijn in de openbare lichamen. Hij heeft een belangrijke verantwoordelijkheid om vanuit zijn gezag ervoor te zorgen dat er op adequate wijze, gericht op het algemeen belang, met elkaar wordt samengewerkt.

Het bevorderen van goed bestuur in de openbare lichamen

Dit is een restcategorie. Het betreft hier een algemene taak die aangeeft vanuit welke bestuurlijke focus de Rijksvertegenwoordiger opereert. Het geeft tevens aan wat het bestuurlijke belang is van de Rijksvertegenwoordiger als bestuursorgaan van het Rijk tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen.

3.2. Het toezicht op het eilandsbestuur

3.2.1. Inleiding

Deze wet kent drie vormen van generiek toezicht op het eilandsbestuur, gelijk het regime van de Gemeentewet: goedkeuring, zijnde een vorm van preventief toezicht, en vernietiging onderscheidenlijk het in de plaats treden bij taakverwaarlozing, beide vormen van repressief toezicht. De inzet van het repressieve instrumentarium is in alle gevallen een ultimum remedium. Steeds zal eerst bestuurlijk worden getracht tot een oplossing te komen. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de Rijksvertegenwoordiger als bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de openbare lichamen.

3.2.2. Goedkeuring

Beslissingen van het eilandsbestuur kunnen slechts aan goedkeuring worden onderworpen in bij de wet bepaalde gevallen. Afdeling 10.2.1 van de Awb is van overeenkomstige toepassing. Onder goedkeuring wordt verstaan de voor de inwerkingtreding van een besluit van een bestuursorgaan vereiste toestemming van een ander bestuursorgaan. Een voorbeeld hiervan is de eilandsverordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning, die de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger behoeft. Ook kan gedacht worden aan de goedkeuring van de begroting van het openbaar lichaam door het College financieel toezicht, zoals voorgesteld in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, neergelegd in de wet waarin de goedkeuring is voorgeschreven.

Naast goedkeuring zijn ook andere vormen van preventief toezicht denkbaar. Artikel 10:32 van de Awb spreekt in dit verband van «toestemming». In geval van toestemming heeft het bestuursorgaan dat een besluit wil nemen daarvoor de voorafgaande instemming van een ander bestuursorgaan nodig. Hierbij kan gedacht worden aan een ontheffing of een verklaring van geen bezwaar. Bij goedkeuring neemt het bestuursorgaan in kwestie eerst het besluit, dat vervolgens aan een ander bestuursorgaan wordt voorgelegd.

3.2.3. Vernietiging

Een besluit van het eilandsbestuur dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg kan bij koninklijk besluit worden vernietigd wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang. Bij niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg kan worden gedacht aan mondelinge beslissingen en fictieve besluiten. Vernietiging is mogelijk zowel op rechtmatigheids- als op doelmatigheidsgronden. Vernietiging is dan ook een discretionaire bevoegdheid van de Kroon: dat wil zeggen dat niet iedere strijd met het recht of iedere strijd met het algemeen belang voor vernietiging in aanmerking komt. De Kroon heeft de ruimte de bestuurlijke opportuniteit van een eventuele vernietiging af te wegen. Teneinde enige zekerheid te bieden in welke gevallen de Kroon tot vernietiging overgaat, zullen beleidsregels worden gesteld. De vernietigingsbevoegdheid is echter geen alternatief rechtsmiddel. In dat verband bepaalt de wet dan ook dat vernietiging niet mogelijk is indien tegen besluiten nog de mogelijkheid van bezwaar en beroep bestaat.

De gezaghebber en de Rijksvertegenwoordiger kunnen beide, indien een besluit van een van de organen van het eilandsbestuur naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt, hiervan mededeling doen aan de minister die het aangaat. De gezaghebber doet dit door tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger. Het is dus van belang dat beide over een goede informatiepositie beschikken. Het besluit in kwestie wordt niet (verder) uitgevoerd totdat van de minister mededeling is ontvangen dat het besluit niet voor schorsing of vernietiging in aanmerking komt.

Alvorens de Kroon tot vernietiging kan overgaan, wordt aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen gelegenheid tot overleg geboden. Het uiteindelijke vernietigingsbesluit dient gemotiveerd te zijn en mede naar dit overleg te verwijzen. Een voordracht tot vernietiging geschiedt altijd door of mede door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dit ter waarborging van de positie van de openbare lichamen. Gedeeltelijke vernietiging is mogelijk; ook kan worden bepaald dat de rechtsgevolgen geheel of gedeeltelijk in stand blijven. Het besluit tot het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling kan slechts binnen dertien weken worden vernietigd, dit vanwege de rechtszekerheid in het handelsverkeer. Privaatrechtelijke rechtshandelingen zelf kunnen niet worden vernietigd.

In geval van vernietiging heeft het bestuurorgaan een nieuw besluit te nemen, waarbij met het koninklijk besluit wordt rekening gehouden. Tegen het besluit tot vernietiging staat rechtstreeks beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Met de bevoegdheid tot vernietiging is ook de bevoegdheid tot schorsing gegeven, zo volgt uit de Algemene wet bestuursrecht, die ook voor dit onderdeel van toepassing is (afdeling 10.2.2 en 10.2.3). Een schorsing kan eenmaal worden verlengd en kan ook na verlenging niet langer duren dan een jaar. Nadat de schorsing is geëindigd kan niet alsnog worden vernietigd. Een voordracht tot schorsing wordt gedaan door de desbetreffende minister na overleg met de minister van BZK, tenzij de schorsing onverwijld dient plaats te vinden.

3.2.4. Taakverwaarlozing

Sluitstuk van de regeling van het toezicht is de bevoegdheid tot het in de plaats treden bij taakverwaarlozing. Onder taakverwaarlozing wordt verstaan het niet of niet naar behoren nemen van een bij of krachtens de wet gevorderde beslissing. Of daarvan sprake is, is ter beoordeling van

het bestuursorgaan dat bevoegd is in de plaats te treden. De wet kent twee regimes in geval van taakverwaarlozing. Welk regime van toepassing is, hangt af van de vraag of het taken in medebewind betreft dan wel autonome taken. Naar analogie van de Gemeentewet behoren de beslissingen die bij of krachtens deze wet dan wel de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden gevorderd tot de autonomie. Al het andere betreft medebewind.

Bij verwaarlozing van taken in medebewind treedt het bestuurscollege in de plaats van de eilandsraad, terwijl de Rijksvertegenwoordiger in de plaats treedt van het bestuurscollege onderscheidenlijk de gezaghebber. Aangezien de Rijksvertegenwoordiger geen bestuursorgaan van de openbare lichamen is, bepaalt de wet dat in een dergelijk geval het in de plaats treden door de Rijksvertegenwoordiger geschiedt ten laste van het openbaar lichaam. Spoedeisende gevallen uitgezonderd dient de Rijksvertegenwoordiger het bestuurscollege onderscheidenlijk de gezaghebber in de gelegenheid te stellen binnen een door hem gestelde termijn alsnog in de zaak te voorzien.

Ten slotte is er de situatie dat het bestuur van een openbaar lichaam zijn taken «grovelijk verwaarloost». Daarbij gaat het om verwaarlozing van autonome taken, dus taken op grond van deze wet of de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zoals de weigering door de eilandsraad om eilandgedeputeerden te benoemen of de begroting vast te stellen. Ook kan gedacht worden aan de situatie waarin het bestuur van het openbaar lichaam als geheel niet meer functioneert en de publieke dienstverlening is komen stil te liggen. Zoals gezegd is het uiterst onwaarschijnlijk dat een dergelijke situatie zich snel zal voordoen. Daarvoor kent de wet immers voldoende waarborgen. Niettemin kunnen in een dergelijke situatie bij de wet voorzieningen worden getroffen, waarbij kan worden afgeweken van de bestuursorganen van het eilandsbestuur en de aan hen toekomende (autonome) verordenende en bestuursbevoegdheden. Gedacht kan worden aan de benoeming van een regeringscommissaris, die (tijdelijk) regeling en bestuur van het openbaar lichaam van de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber overneemt.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Onder eilandsbestuur (onderdeel b) wordt in dit wetsvoorstel ieder bevoegd orgaan van het openbaar lichaam verstaan. Het betreft niet alleen de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber, maar ook commissies en ambtenaren indien aan deze bevoegdheden zijn toegekend, en zij derhalve eveneens orgaan van het openbaar lichaam zijn. Onder orgaan wordt verstaan iedere persoon of college, met een publiekrechtelijke bevoegdheid bekleed. Wie bekleed is met een publiekrechtelijke bevoegdheid blijkt uit de bepalingen van de onderhavige wet of uit andere wetten waarin bevoegdheden worden toegekend aan organen van de openbare lichamen.

Het tweede lid regelt wat in het onderhavige wetsvoorstel onder het begrip ambtenaar moet worden verstaan. Ambtenaar in de zin van dit wetsvoorstel zijn niet slechts personen met een ambtelijke aanstelling, maar ook die personen die werkzaam zijn bij een openbaar lichaam op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Deze bepaling is opgenomen om te voorkomen dat in de bepalingen die betrekking hebben op degenen die in dienst zijn van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de positie van de arbeidscontractanten afzonderlijk

geregeld moet worden. Ook de zogenoemde werklieden als bedoeld in de Wet werklieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn hierdoor aan te merken als ambtenaar in de zin van dit wetsvoorstel.

Artikel 2 tot en met 4

In deze artikelen worden de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba ingesteld. Voor de achtergrond voor het instellen van de eilanden als openbaar lichaam zij verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting Om aan het rechtsverkeer deel te kunnen nemen, moeten de openbare lichamen rechtspersoonlijkheid hebben. Op grond van artikel 1, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bezitten alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, rechtspersoonlijkheid. In het onderhavige wetsvoorstel wordt krachtens artikel 134, tweede lid, van de Grondwet verordenende bevoegdheid toegekend aan de eilandsraad van de openbare lichamen. Het Burgerlijk Wetboek zal echter vooralsnog niet gaan gelden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In plaats hiervan zal op deze eilanden het Burgerlijk Wetboek Bonaire, Sint Eustatius en Saba, dat overeenkomt met het Nederlands Antilliaanse Burgerlijk Wetboek, gaan gelden. Hierin is geen met artikel 1, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek vergelijkbare bepaling opgenomen. Om deze reden is in de derde leden van de artikelen 2 tot en met 4 bepaald dat de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba rechtspersoonlijkheid bezitten.

Artikel 5

Deze bepaling betreft een inleidende bepaling, die duidelijk maakt dat in de openbare lichamen altijd een eilandsraad, een bestuurscollege en een gezaghebber is en dat de bestuurstaak van de openbare lichamen primair berust bij deze drie hoofdorganen van de openbare lichamen. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting reeds is aangegeven is ervoor gekozen voor de organen van de openbare lichamen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige benaming van de organen van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel 6

Dit artikel brengt tot uitdrukking dat de eilandsraad bij zijn besluitvorming de belangen van de gehele bevolking van het openbaar lichaam in aanmerking moet nemen.

Artikel 7 en 8

Deze bepalingen komen overeen met artikel 129, tweede en derde lid (artikel 7) en vierde lid (artikel 8), van de Grondwet alwaar soortgelijke bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot gemeenten en provincies. Het betreffen waarborgen die in de Grondwet zijn opgenomen met betrekking tot gemeenten, waarvan het wenselijk wordt geacht om deze ook in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen (zie ook paragraaf 1.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

Artikel 9

Zoals in paragraaf 2.2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting al is aangegeven zal in beginsel het huidige aantal eilandsraadsleden van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden gehandhaafd. Wel wordt de eilandsraad ingevolge het tweede lid

de mogelijkheid gegeven dit aantal bij eilandsverordening hoger vast te stellen tot een maximum van vijftien (Bonaire) en negen (Sint Eustatius en Saba).

Een dergelijke vermeerdering van het aantal leden gedurende een lopende zittingsperiode van de eilandsraad is niet wenselijk. Het derde en vierde lid bepalen dan ook dat een eilandsverordening waarbij wijziging wordt aangebracht in het ledenaantal van de eilandsraad ten minste vier maanden voor de dag van de kandidaatstelling voor de verkiezing van de eilandsraad moet zijn vastgesteld (derde lid) en dat de wijziging in het aantal leden van de eilandsraad eerst ingaat bij de eerstvolgende verkiezing van de eilandsraad (vierde lid). Een eilandsverordening ter verhoging van het aantal leden van de eilandsraad die later dan vier maanden voor de kandidaatstelling is vastgesteld kan geen effect hebben voor de eerstvolgende termijn van de eilandsraad.

Artikel 11

Voor wat betreft de eisen die aan het lidmaatschap van de eilandsraad worden gesteld wordt afgeweken van de eisen die aan het lidmaatschap van de gemeenteraad worden gesteld. Zie hierover nader paragraaf 2.2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Het derde lid betreft een praktische uitwerking van het begrip ingezetenschap van het openbaar lichaam. Uitgangspunt is dat wordt uitgegaan van de gegevens uit de bevolkingsadministratie. Deze gegevens zijn echter voor tegenbewijs vatbaar als uit de feitelijke situatie blijkt dat de gegevens in de bevolkingsadministratie incorrect zijn. Zonder het uitgangspunt van de juistheid van de gegevens in de bevolkingsadministratie zal het bewijs van ingezetenschap zeer moeilijk te leveren zijn. Ook in de Gemeentewet (artikel 3) en de Kieswet komt een dergelijke bepaling voor (artikel B 4).

Artikel 12

Het is onwenselijk dat iemand die na de laatstgehouden periodieke verkiezing voor de eilandsraad wegens het verrichten van een verboden handeling van het lidmaatschap van de eilandsraad vervallen is verklaard, deel uitmaakt van de eilandsraad.

Dit behoort echter niet te gelden indien het oordeel van de kiezers een andere uitslag te zien geeft. Daarom geldt het verbod van benoeming van de hiervoor bedoelde personen uitsluitend bij de vervulling van tussentijds opgevallen plaatsen in de eilandsraad.

Artikel 13

In verband met de mogelijke tegenstrijdigheid van belangen is openbaarmaking door leden van de eilandsraad van hoofd- en nevenfunctie(s) geboden. Het begrip functie dient in dit verband ruim te worden opgevat. Het betreft alle nevenfuncties en nevenwerkzaamheden, die naast het lidmaatschap van de eilandsraad worden uitgeoefend.

Artikel 14

In het eerste lid van dit artikel zijn alle functies (ambten) opgenomen die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de eilandsraad. Dit artikel sluit aan bij artikel 13 van de Gemeentewet, alwaar de zogenoemde incompatibiliteiten met het lidmaatschap van de gemeenteraad zijn geregeld. De opsomming in dit artikel ziet op functies die vanuit het oogpunt van zuiverheid in de bestuurlijke verhoudingen in en met het openbaar lichaam zonder meer onverenigbaar moeten worden geacht met het lidmaatschap van de eilandsraad.

Indien een lid van de eilandsraad een van deze functies vervult, houdt hij op grond van artikel Ya 13 juncto artikel X 1 van de Kieswet op lid van de eilandsraad te zijn zodra dit onherroepelijk is komen vast te staan. Gezien het feit dat er geen provinciale laag is tussen de openbare lichamen en het rijk zijn de functies op provinciaal niveau – die in artikel 13 van de Gemeentewet wel zijn opgenomen – niet overgenomen.

Dit artikel vormt mede de basis van de ontvlechting van het lidmaatschap van de eilandsraad en het eilandgedeputeerdenschap. Op grond van onderdeel i is het lidmaatschap van de eilandsraad niet te combineren met de functie van eilandgedeputeerde. In artikel 40, eerste lid, onderdeel h, is dezelfde incompatibiliteit geformuleerd vanuit het perspectief van de functie van eilandgedeputeerde.

Het tweede lid, onderdeel a, ziet op de figuur van de demissionaire eilandgedeputeerde. Deze mag bij uitzondering voor een bepaalde periode het lidmaatschap van de eilandsraad wel met zijn functie van eilandgedeputeerde combineren. Deze periode vangt aan na de stemming voor de verkiezingen voor de eilandsraad en eindigt op het tijdstip waarop de eilandgedeputeerden ingevolge artikel 54, eerste lid, aftreden. Deze mogelijkheid geldt overigens niet voor eilandgedeputeerden die in een ander openbaar lichaam tot lid van de eilandsraad zijn gekozen. Deze combinatie van functies is onder geen enkele omstandigheid toegestaan.

Het tweede lid, onderdeel b, ziet op de situatie dat een lid van de eilandsraad tot eilandgedeputeerde wordt gekozen. Op het moment dat dit lid van de eilandsraad zijn benoeming tot eilandgedeputeerde aanvaardt wordt hij geacht ontslag te nemen als lid van de eilandsraad. In artikel X 6 van de Kieswet is geregeld dat een raadslid dat ontslag heeft genomen toch lid blijft van de raad tot er een opvolger is benoemd en deze tot de raad is toegelaten. Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van deze bepaling in het tweede lid, onderdeel b, blijft de eilandgedeputeerde die zijn benoeming tot eilandgedeputeerde heeft aanvaard lid van de eilandsraad totdat de geloofsbrief van zijn opvolger is goedgekeurd. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de stemverhoudingen in de eilandsraad ook in de periode tussen de benoeming van een lid van de eilandsraad tot eilandgedeputeerde en de beslissing over de geloofs-brieven van zijn opvolger, gelijk blijven.

Op grond van het tweede lid, onderdeel l, kan een lid van de eilandsraad niet tevens ambtenaar zijn die door of vanwege het bestuur van het openbaar lichaam is aangesteld of daaraan ondergeschikt is. In het derde lid wordt hierop een viertal uitzonderingen gemaakt, te weten voor de ambtenaar van de burgerlijke stand, (nader geregeld in artikel 16 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek BES), een vrijwilliger of ander persoon die, uit hoofde van een wettelijke verplichting en niet bij wijze van beroep hulpdiensten verleend (te denken valt aan de vrijwillige brandweer) de ambtenaar die werkzaam is voor een school voor openbaar onderwijs en tenslotte een aantal door de eilandsraad bij eilandverordening te duiden functies, die niet zodanige bevoegdheden of verantwoordelijkheden meebrengen dat voor belangenverstremming moet worden gevreesd. Ingevolge het vijfde lid dient een dergelijke eilandsverordening uiterlijk vier maanden voor de kandidaatstelling te worden vastgesteld. Bovendien behoeft deze de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger.

Voor wat betreft het tijdstip waarop een dergelijke eilandsverordening uiterlijk kan worden vastgesteld is aangesloten bij de termijn die wordt gehanteerd voor het vaststellen van een eilandsverordening waarbij wijziging wordt aangebracht in het ledenaantal van de eilandsraad (artikel 9, derde lid). Een eilandsverordening van de eilandsraad die later dan vier maanden voor de kandidaatstelling is vastgesteld kan – net als bij de eilandsverordening waarbij wijziging wordt aangebracht in het ledental van de eilandsraad – geen effect hebben voor de eerstvolgende termijn van de eilandsraad.

Artikel 15

De benoemde leden van de eilandsraad kunnen voor het uitoefenen van hun functie kiezen tussen het afleggen van de eed of de verklaring en belofte. Dit is ook nu reeds het geval op grond van artikel 22 van de ERNA. Het afleggen van de eed is voorwaarde voor de aanvang van de vergoeding voor het lidmaatschap van de eilandsraad.

De zinsnede «alvorens hun functie te kunnen uitoefenen» moet aldus worden uitgelegd dat de eed of verklaring en belofte bij een eventuele herbenoeming telkens opnieuw moet worden afgelegd.

Het begrip wetten moet ruim worden uitgelegd. Het gaat erom dat de leden van de eilandsraad zich houden aan de gehele wetgeving, zowel aan bindende internationale overeenkomsten als aan de verordeningen van de openbare lichamen.

Artikel 16

Dit artikel bevat de zogenoemde «verboden handelingen». Dit artikel beoogt belangenverstremgeling te voorkomen en zuiverheid te scheppen in de verhoudingen tussen het lid van de eilandsraad enerzijds en het openbaar lichaam anderzijds. Het belang van dit artikel ligt dan ook niet in het financiële belang van het openbaar lichaam. Met het oog op de rechtszekerheid van hen op wie het verbod betrekking heeft is ervoor gekozen om de handelingen die worden verboden in het eerste lid zo duidelijk mogelijk te omschrijven.

Het optreden als gemachtigde in geschillen tussen het openbaar lichaam en een wederpartij is op grond van het eerste lid, onderdeel b, slechts verboden wanneer wordt opgetreden namens de wederpartij van het openbaar lichaam. Deze bepaling heeft geen betrekking op situaties waarin burgers die bezwaar hebben tegen bepaalde beslissingen of gedragingen van het bestuurscollege of van de gezaghebber, zich wenden tot leden van de eilandsraad ten einde advies of hulp te krijgen. Het behoort tot de specifieke taak van leden van de eilandsraad, burgers in dezen bij te staan of om het bestuurscollege of de gezaghebber ter verantwoording te roepen.

Het in het eerste lid onder c bepaalde sluit daarbij aan. De betrokkene kan ten aanzien van het openbaar lichaam over wetenschap beschikken die hij uit anderen hoofde, namelijk als lid van de eilandsraad, heeft verkregen, hetgeen zijn optreden als gemachtigde of adviseur niet gewenst maakt. Het verbod heeft, door de toevoeging van het begrip «werkzaam» betrekking op die adviezen die door het lid van de eilandsraad worden uitgebracht in het kader van een door het desbetreffende lid van de eilandsraad uitgeoefend bedrijf of beroep. Een lid van de eilandsraad dat incidenteel een advies wil geven aan bijvoorbeeld een geestverwante groepering in het kader van een geschil met het openbaar lichaam moet dat kunnen doen.

De gedragscodes bedoeld in het derde lid zijn gericht op de waarborging van de integriteit van de leden van de eilandsraad. Zij kunnen bepalingen bevatten over bijvoorbeeld verboden handelingen, declaratiegedrag, gebruik van gemeentelijke voorzieningen voor privé-doeleinden, zakelijke belangen, minder geschikte nevenfuncties en het aannemen van geschenken. Door de gedragscodes maakt de eilandsraad zichzelf beter controleerbaar.

Artikel 17

Op grond van dit artikel dient de eilandsraad een reglement van orde vast te stellen voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden. Onder het begrip «andere werkzaamheden dan vergaderingen» valt bijvoorbeeld de bekendmaking van besluiten van de eilandsraad waarin niet op andere

wijze is voorzien. Te denken valt hierbij aan plannen die geen bindende regels jegens burgers inhouden. Leden van de eilandsraad die zich op onderdelen niet kunnen vinden in het reglement van orde kunnen dat in de eilandsraad ter discussie stellen. Het betrokken lid van de eilandsraad heeft voorts de mogelijkheid om een verzoek tot spontane schorsing en vernietiging tot de Kroon te richten.

Artikel 18

De eilandsraad kan hetzij van te voren bepalen, bijvoorbeeld in het reglement van orde, dat jaarlijks een zeker aantal malen wordt vergaderd, hetzij in een vergadering besluiten een bepaalde tijd later weer bijeen te komen. Daarnaast wordt vergaderd indien de gezaghebber dit nodig oordeelt dan wel tenminste een vijfde deel van de eilandsraad daarom verzoekt. Dit wijkt af van de huidige situatie in de eilandgebieden, alwaar de voorzitter van de eilandsraad of het bestuurscollege bepaalt hoe vaak de eilandsraad vergadert en waar door twee leden van de eilandsraad schriftelijk om een vergadering kan worden verzocht.

Artikel 19

Deze bepaling regelt expliciet wanneer de nieuw verkozen eilandsraad voor de eerste maal bijeenkomt. De datum van aftreden van de leden de eilandsraad in oude samenstelling is geregeld in artikel Ya 13 juncto artikel C 3 van de Kieswet. Deze dag valt op de achtste dag na de periodieke verkiezing van de eilandsraad. Verwezen zij naar paragraaf 1.7.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 20

Het is mogelijk in het reglement van orde nadere eisen op te nemen betreffende de oproep, bedoeld in het eerste lid. Als voorbeeld kan worden genoemd de termijn die moet liggen tussen de bezorging van de oproep en het tijdstip van vergadering. Het is wenselijk dat de agenda met de oproep vergezeld gaat.

Het tweede lid regelt de openbare bekendmaking van de vergadering van de eilandsraad. De agenda hoeft niet ter openbare kennis te worden gebracht. Voldoende is dat zij met de bijbehorende stukken op een bepaalde plaats en in een bepaalde periode ter inzage ligt en dat dit in de openbare bekendmaking van de vergadering van de eilandsraad wordt vermeld. Het is daarbij wel van belang dat de stukken gedurende zodanig lange tijd en op een zodanige plaats ter inzage worden gelegd, dat de bevolking van de openbare lichamen er ook reëel toegang toe kan hebben.

De stukken, ten aanzien waarvan geheimhouding wordt opgelegd overeenkomstig artikel 26, tweede lid, behoeven niet ter inzage te worden gelegd. Voor wat betreft de vermelding van een agendapunt, dat naar verwachting in een besloten vergadering zal worden behandeld, is geen reden een uitzondering te maken op de eis van openbare bekendmaking. Het blijft steeds mogelijk dat de eilandsraad staande de vergadering besluit onderwerpen te bespreken die niet op de agenda zijn vermeld. Het zou de slagkracht van de eilandsraad te zeer aantasten als plotseling opkomende dringende onderwerpen niet in de eilandsraad aan de orde zouden kunnen worden gesteld. De eilandsraad kan immers ook zonder wettelijke bepaling steeds zelf beslissen of en in hoeverre over niet geagendeerde onderwerpen zal worden gediscussieerd.

Artikel 21

Onder «zitting hebbende leden» in het eerste lid moeten ingevolge artikel Ya 13 juncto artikel V 11 van de Kieswet diegenen worden verstaan over wier toelating tot de eilandsraad is beslist. Het aantal zittinghebbende leden van de eilandsraad is het wettelijke aantal leden van de eilandsraad (zie artikel 9) minus de wettelijke plaatsen in de eilandsraad die (nog) niet zijn bezet door tot het lidmaatschap van de eilandsraad toegelaten personen. Deze open plaatsen kunnen zich voordoen na het optreden van de nieuwe eilandsraad na de periodieke verkiezingen of na tussentijds aftreden van zittende leden van de eilandsraad wegens het aanvaarden van een met het lidmaatschap van de eilandsraad onverenigbare functie of het gaan verrichten van een verboden handeling.

Ingeval van een vrijwillig ontslag van een lid van de eilandsraad ontstaat er door de werking van artikel X 6 van de Kieswet geen open plaats. In dat geval blijft een lid van de eilandsraad namelijk niettegenstaande zijn ontslag, lid van de eilandsraad totdat zijn opvolger als lid is toegelaten of totdat het centraal stembureau heeft beslist dat geen opvolger kan worden benoemd. Dit geldt eveneens voor de artikelen 30 en 67 voor zover daar eveneens het begrip «zitting hebben» wordt gehanteerd.

Ingevolge de eerste volzin van het derde lid geldt verder voor de opening van de aldaar bedoelde vergadering niet de eis, dat meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden tegenwoordig moet zijn. Blijkt slechts één lid te zijn verschenen, dan kan de vergadering derhalve doorgaan. Dat in deze vergadering ook een geldige stemming kan plaatsvinden, vloeit voort uit artikel 30, tweede lid, onderdeel b.

De bevoegdheid van de eilandsraad om in de nieuw belegde vergadering besluiten te nemen over andere aangelegenheden dan die waarvoor de eerder niet-geopende vergadering is belegd, is afhankelijk gesteld van het aantal leden dat volgens de presentielijst in de nieuw belegde vergadering aanwezig is. De eilandsraad kan op deze vergadering ook over andere aangelegenheden besluiten nemen indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden de vergadering heeft bezocht.

Artikel 22

De gezaghebber heeft in zijn hoedanigheid van voorzitter van de eilandsraad uiteraard altijd het recht de vergadering bij te wonen. Het eerste lid bepaalt expliciet dat hij ook aan de beraadslagingen kan deelnemen. Hij is dus niet uitsluitend technisch voorzitter.

De toekenning aan de gezaghebber van het recht om aan de beraadslaging deel te nemen betekent niet, dat andere niet-leden van de eilandsraad de bevoegdheid tot deelneming aan de beraadslaging zou moeten worden onthouden. Met dit onderwerp laat het wetsvoorstel zich echter niet in. Het blijft dus aan de eilandsraad, daaromtrent een regeling te treffen of in voorkomende gevallen bijvoorbeeld een functionaris van het openbaar lichaam of andere deskundige uit te nodigen om de eilandsraad ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van voorlichting te dienen. Overigens kan ook de publieke tribune de mogelijkheid krijgen om vragen te stellen of opmerkingen te maken.

Voor de formulering van het tweede en derde lid is aangesloten bij artikel 21 van de Gemeentewet, zoals dit zal luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur, dat momenteel bij de Eerste Kamer aanhangig is¹. In deze leden wordt tot uitdrukking gebracht dat de eilandgedeputeerde – ook na de dualisering van het eilandsbestuur, zoals met dit wetsvoorstel beoogd – als vanzelfsprekende partner van de eilandsraad wordt betrokken bij de beraadslagingen van de eilandsraad. De kern van de dualisering is weliswaar de ontvlechting van de eilandsraad en het bestuurscollege, maar het is niet

¹ Kamerstukken I 30 902, 2007/08, A.

de bedoeling de eilandsraad en het bestuurscollege in posities te brengen, waarmee ze elkaar kunnen uitsluiten. De eilandsraad en het bestuurscollege zijn immers samen verantwoordelijk voor een goed bestuur in het openbaar lichaam. Synergie tussen eilandsraad en het bestuurscollege is daarbij van wezenlijk belang.

Daarom is gekozen voor een formulering waarin de wederkerigheid in de posities van de eilandsraad en het bestuurscollege is uitgewerkt. Enerzijds kan de eilandgedeputeerde zelf bepalen of hij al dan niet aanwezig is en deelneemt aan de beraadslagingen. Anderzijds kan de eilandsraad de eilandgedeputeerde uitnodigen indien hij het van belang acht dat de eilandgedeputeerde aanwezig is en aan de beraadslagingen deelneemt.

Artikel 23

Achtergrond van deze bepaling is het beginsel dat zij die over een bepaalde zaak hebben te oordelen, zich in het publiek belang zonder terughoudendheid in de vergadering moeten kunnen uiten. De bepaling is zo geredigeerd dat de onschendbaarheid en de vrijwaring van de plicht om in rechte getuigenis af te leggen niet alleen geldt voor de leden van de eilandsraad, maar voor elk lid van het eilandsbestuur.

Het artikel is eveneens van toepassing op andere personen die aan de beraadslaging deelnemen. De vraag wanneer er sprake is van deelname aan de beraadslaging, moet worden beantwoord aan de hand van het reglement van orde. Hierbij zou onder andere gedacht kunnen worden aan ambtenaren van het openbaar lichaam die door de eilandsraad zijn gevraagd ten aanzien van bepaalde zaken de eilandsraad schriftelijk of mondeling van advies te dienen.

Artikel 24

In deze bepaling is het belangrijke beginsel neergelegd dat de vergaderingen van de eilandsraad in het openbaar worden gehouden. Alleen de eilandsraad zelf kan – op de in het tweede tot en met vierde lid omschreven wijze – van dit beginsel afwijken. Dit artikel heeft betrekking op de vergaderingen van de eilandsraad. Echter, doordat dit artikel in artikel 117 vijfde lid, van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op vergaderingen van eilandsraadscommissies gelden de bepalingen uit dit artikel eveneens voor de eilandsraadscommissievergaderingen.

De eilandsraad zal van geval tot geval moeten afwegen of de belangen die beschermd worden door het sluiten van de deuren, zo zwaarwegend zijn dat daarvoor het eveneens zwaarwegende belang van de openbaarheid van de vergadering moet wijken.

Afwijkend ten opzichte van de Gemeentewet is het vierde lid, dat de voorzitter de bevoegdheid geeft om besluiten van de eilandsraad om met gesloten deuren te vergaderen te overrulen indien hij dit in het kader van het openbaar belang nodig acht. Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 2.2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Ingevolge het vijfde lid zal het verslag van een besloten vergadering niet openbaar gemaakt worden, tenzij de eilandsraad anders beslist. Van een belangenafweging zoals voorgeschreven door de Wet openbaarheid van bestuur BES, zal dus voor wat betreft het verslag geen sprake kunnen zijn. Deze bepaling is opgenomen ter bescherming van de leden van de eilandsraad die juist in een besloten vergadering vrijuit moeten kunnen spreken en daarbij niet gehinderd dienen te worden door de mogelijkheid dat het verslag tegen de wil van de eilandsraad geheel of gedeeltelijk openbaar zou worden. Van een dergelijke openbaarmaking zou vanzelfsprekend ook geen sprake kunnen zijn indien een geheimhoudingsplicht wordt opgelegd. Wie in een besloten vergadering aanwezig mag zijn, regelt het artikel niet. Ook de beslissing daarover blijft aan de eilandsraad, uiteraard met inachtneming van de bepalingen, volgens welke de gezag-

hebber voorzigt en de eilandgriffier aanwezig is. Het begrip «vergaderen» dat in het onderhavige artikel wordt gebruikt, omvat zowel het beraadslagen als het besluiten. Op grond daarvan is het ook niet noodzakelijk in dit artikel met zoveel woorden te bepalen dat in een besloten vergadering ook besluiten kunnen worden genomen. In het zesde lid is bepaald dat de besluitenlijsten van de vergaderingen van de eilandsraad openbaar gemaakt worden. Dit geldt zowel voor openbare als voor besloten vergaderingen.

Artikel 25

Deze bepaling geeft aan in welke gevallen het in ieder geval niet is toegestaan om met gesloten deuren te beraadslagen (eerste lid) of te besluiten (eerste en tweede lid). De onderwerpen, genoemd in het eerste lid, worden van een dermate groot belang geacht voor het democratische proces dat daarover niet in beslotenheid mag worden besloten, maar ook niet mag worden beraadslaagd. Over de onderwerpen, genoemd in het tweede lid, mag wel in beslotenheid worden beraadslaagd, maar de besluitvorming hierover dient in de openbaarheid plaats te vinden.

Artikel 26

In het eerste lid wordt de eilandsraad de mogelijkheid gegeven om, ten aanzien van hetgeen in beslotenheid is behandeld ook geheimhouding op te leggen. Er zullen zich immers altijd zaken blijven voordoen waarover de eilandsraad als hoogste bestuursorgaan van het openbaar lichaam een beslissing zal moeten nemen, maar die naar hun aard vertrouwelijk behandeld moeten worden. Dergelijke zaken kunnen – op grond van het bepaalde in het vorige artikel – door de eilandsraad in beslotenheid worden behandeld. De mogelijkheid om, ten aanzien van hetgeen in beslotenheid is behandeld, ook geheimhouding op te leggen is een noodzakelijk complement daarvan.

De verplichting tot geheimhouding betekent een beperking van de vrijheid van meningsuiting. In verband daarmee moet het opleggen van een geheimhoudingsplicht in overeenstemming zijn met de eisen die artikel 7 van de Grondwet aan beperkingen van dit grondrecht stelt. Dat betekent dat de geheimhoudingsplicht moet worden neergelegd in een formeel wettelijke bepaling die de bevoegdheid tot het opleggen van een geheimhoudingsplicht normeert. De grondwetsbepaling laat voorts niet toe dat, bijvoorbeeld bij eilandsverordening, nadere of aanvullende regels ter zake gesteld worden.

In het voorgestelde artikel is de bevoegdheid genormeerd, door de verwijzing naar de uitzonderingsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur BES.

Ingevolge het tweede lid kan het bestuurscollege, de gezaghebber, of een commissie een voorlopige geheimhoudingsplicht opleggen ten aanzien van de stukken die zij aan de eilandsraad of aan leden van de eilandsraad overleggen. Gelet op de positie van de eilandsraad als hoogste bestuursorgaan dient de eilandsraad zelf te beslissen omtrent het voortduren van de verplichting tot geheimhouding ten aanzien van aan hem overgelegde stukken. In het derde lid en in de artikelen 66, derde lid, en 119, derde lid, is hierin voorzien. Het komt echter ook wel voor dat een enkel lid van de eilandsraad behoefte heeft aan inlichtingen van vertrouwelijke aard. Ook ten aanzien van de op deze wijze aan een enkel lid van de eilandsraad verstrekte informatie kan op grond van de voorgestelde bepaling een geheimhoudingsplicht worden opgelegd. Uiteraard kan er van bekrachtiging door de eilandsraad in een dergelijk geval geen sprake zijn. De wijze waarop een geheimhoudingsplicht die aan een enkel lid van de eilandsraad is opgelegd kan worden opgeheven, is geregeld in het vierde lid van de voorgestelde bepaling. In de eerste plaats is het orgaan dat de

geheimhoudingsplicht heeft opgelegd, zelf bevoegd deze weer op te heffen. Indien de zaak waaromtrent geheimhouding aan een enkel lid van de eilandsraad is opgelegd aan de eilandsraad wordt voorgelegd – bijvoorbeeld door het betrokken lid van de eilandsraad in een besloten raadsvergadering – dient de eilandsraad omtrent de geheimhouding te beslissen.

De verplichting tot geheimhouding met betrekking tot de onderwerpen die met gesloten deuren zijn behandeld, kan ingevolge het eerste lid alleen worden opgelegd tijdens die besloten vergadering. Het is derhalve niet mogelijk om enige tijd na de besloten vergadering omtrent het daar behandelde nog geheimhouding op te leggen. Omdat er buiten de leden van de eilandsraad nog allerlei andere personen zijn die de behandeling kunnen meemaken of van het behandelde of de stukken kennis kunnen nemen is met betrekking tot degenen op wie de verplichting tot geheimhouding rust een ruime omschrijving gebezigd.

Het voorschrift dat van de oplegging van de geheimhoudingsplicht als bedoeld in het tweede lid op de stukken melding moet worden gemaakt, is opgenomen omdat het van belang is dat het karakter van het stuk van meet af aan duidelijk is. Uiteraard zou de eilandsraad een dergelijke verplichting voor stukken ten aanzien waarvan hij als eerste tot geheimhouding besluit, kunnen invoeren.

Krachtens het derde lid vervalt de aan de eilandsraad als zodanig opgelegde geheimhoudingsplicht, indien deze niet door de eilandsraad in zijn eerstvolgende vergadering waarin blijkens de presentielijst meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden tegenwoordig is, wordt bekrachtigd. Deze bepaling vormt een uitzondering op artikel 21, derde lid. Krachtens die bepaling wordt immers, indien een vergadering wegens het ontbreken van het voorgeschreven quorum geen doorgang kan vinden, een nieuwe vergadering uitgeschreven waarvoor geen quorum is voorgeschreven. Deze mogelijkheid ontbreekt voor wat betreft het nemen van een besluit omtrent bekrachtiging van een opgelegde geheimhoudingsplicht.

Artikel 27

Net zoals in de huidige situatie het geval is in de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 31 ERNA) wordt de gezaghebber als voorzitter van de eilandsraad belast met de handhaving van de orde in de vergadering van de eilandsraad en wordt hem de bevoegdheid gegeven om, indien de vergadering door toehoorders wordt verstoord, toehoorders te laten verwijderen. Krachtens het slot van het eerste lid, kan de gezaghebber bepalen welke toehoorders dienen te vertrekken. Op deze wijze is het mogelijk om, ingeval van verstoring van de orde door de publieke tribune, deze te laten ontruimen met uitzondering van leden van de pers en de ambtenaren.

Nieuw ten opzichte van de huidige situatie in de eilandgebieden is de bevoegdheid van de voorzitter van de eilandsraad om notoire ordeverstoorders voor maximaal drie maanden de toegang tot de vergadering te ontzeggen (tweede lid). Deze bevoegdheid komt krachtens artikel 26, tweede lid, van de Gemeentewet nu reeds ook de voorzitter van de gemeenteraad toe.

Het derde lid geeft de eilandsraad de bevoegdheid om op voorstel van de voorzitter een lid van de eilandsraad het verdere verblijf in de vergadering te ontzeggen wanneer dit lid van de eilandsraad door zijn gedragingen de geregelde gang van zaken belemmert. Anders dan in de huidige situatie in de eilandgebieden berust deze bevoegdheid, naar analogie met de situatie in Nederlandse gemeenten, bij de eilandsraad, en niet bij de voorzitter van de eilandsraad, die hiertoe, zoals gezegd wel (alleen) het voorstel kan doen. Ingeval van herhaling kan een lid van de eilandsraad de toegang tot de vergadering voor maximaal drie maanden worden ontzegd.

Artikel 28

Met het in deze bepaling geregelde verbod van last wordt vastgelegd dat elk bindend mandaat van een lid van de eilandsraad nietig is. Op zulk een mandaat kan derhalve nimmer een beroep worden gedaan.

In navolging van artikel 67 van de Grondwet en artikel 27 van de Gemeentewet zijn de woorden «of ruggespraak», die in artikel 37 van de ERNA nog wel voorkomen, niet meer opgenomen in dit artikel. Deze woorden zijn overbodig. Zij kunnen bovendien de onjuiste indruk wekken, dat het aan de leden van de eilandsraad verboden is overleg te voeren met hun politieke achterban of met maatschappelijke groeperingen.

Artikel 29

De bedoeling van dit artikel is de zuiverheid van de besluitvorming in de eilandsraad te bevorderen door het deelnemen aan de stemming te beperken in gevallen, waarin van een belangenverstrengeling sprake zou kunnen zijn. Dit is het geval bij zaken die een lid van de eilandsraad persoonlijk aangaan. Het enkele feit dat de naam van een lid van de eilandsraad in een motie voorkomt waarover een stemming plaatsvindt is hiervoor niet voldoende. Er moet hiervoor immers wel echt sprake zijn van een stemming over een aangelegenheid die betrokkene persoonlijk aangaat.

Een onderwerp kan een lid van de eilandsraad zowel rechtstreeks als indirect persoonlijk aangaan. De gekozen formulering in het eerste lid, onderdeel a, duidt daar ook op. Onder het begrip «middellijk» kunnen in dit geval alle ter zake doende, intensieve, persoonlijke relaties vallen en dus niet alleen de bloed- of aanverwanten tot de derde graad, zoals momenteel ingevolge artikel 38 van de ERNA in de eilandgebieden het geval is. Het is echter niet goed in te zien waarom een persoonlijke betrokkenheid beperkt zou moeten worden tot de bloed- of aanverwanten tot de derde graad, terwijl andere persoonlijke relaties volledig buiten schot worden gelaten.

Gezien de vele nuances en de verscheidenheid van verschijningsvormen waarin een te vergaande belangenverstrengeling zich kan manifesteren, kan een waterdichte wettelijke omschrijving niet worden gegeven. In twijfelgevallen zal de jurisprudentie uitkomst moeten bieden.

Artikel 30

Deze bepaling moet in samenhang worden gezien met artikel 21. Artikel 21 schrijft het quorum voor, dat vereist is om een vergadering van de eilandsraad te kunnen openen, terwijl dit artikel het quorum voorschrijft dat vereist is voor geldige stemmingen.

Artikel 31

In dit artikel wordt voorgeschreven dat bij vaststelling van het aantal stemmen alleen rekening moet worden gehouden met degenen die een stem hebben uitgebracht, en dat bij een schriftelijke stemming onder het uitbrengen van een stem wordt verstaan het inleveren van een behoorlijk ingevuld stembriefje. Aangezien een blanco stembriefje moet worden beschouwd als een niet behoorlijk ingevuld stembriefje, wordt bij een schriftelijke stemming geen rekening met een blanco stembriefje gehouden. De vraag, of een stembriefje behoorlijk is ingevuld, staat verder aan de eilandsraad ter beoordeling, die desgewenst in het reglement van orde ook nadere regelen ter zake kan stellen. Het inleveren van een blanco stembriefje moet wel worden beschouwd als het deelnemen aan een schriftelijke stemming als bedoeld in artikel 30.

Artikel 32

In deze bepaling wordt de wijze van stemmen van de eilandsraad geregeld voor benoemingen, voordrachten, of aanbevelingen van personen. Dit om de geheimhouding te waarborgen. De wijze van stemmen is niet voorgeschreven. Uitsluitend is bepaald dat de stemming geheim moet zijn. Het wordt aan de openbare lichamen overgelaten om te bepalen op welke wijze de stemming plaatsvindt, met als enige voorwaarde de geheimhouding van de stemming.

De redactie van het tweede lid sluit aan bij die van het voorgestelde artikel 29, derde lid. Het onderhavige wetsvoorstel laat het aan de eilandsraad over om in eerste instantie tot een besluit te komen. In het reglement van orde kunnen dan ook herhaalde vrije stemmingen en tussenstemmingen worden geregeld. Het tweede en derde lid vinden eerst toepassing indien men daarbij is vastgelopen.

Artikel 33

In het eerste lid wordt gesproken van de «overige stemmingen». Deze bepaling heeft derhalve betrekking op het stemmen over alle aangelegenheden die niet onder de werking van artikel 32 vallen. De voorgestelde artikelen 32 en 33 geven slechts een aantal hoofdregels voor de stemmingen. Voor het overige wordt de regeling van stemmingen, ook het stemmen bij handopsteken of zitten en opstaan, aan de eilandsraad overgelaten. Voor zover nodig zij er nog op gewezen, dat de verplichting tot het uitbrengen van een stem, vermeld in het tweede lid, niet van toepassing is op de leden van de eilandsraad die zich ingevolge artikel 29 van deelneming aan de stemming moeten onthouden.

In het tweede lid wordt gesproken van een voltallige vergadering, waarin blijkens het zesde lid het wettelijk aantal leden van de eilandsraad aanwezig dient te zijn. Anders dan in de artikelen 21 en 28, waarin het aantal zitting hebbende leden wordt genoemd, wordt hier derhalve een ruimer begrip – waaronder ook de open plaatsen zijn begrepen – gehanteerd. Juist bij de toepassing van het onderhavige artikel is het van belang dat de politieke verhoudingen in de eilandsraad volledig tot hun recht kunnen komen. In verband daarmee is het met name bij het vaststellen van staking der stemmen – en daarmee de verwerping van het betrokken voorstel van de eilandsraad – van belang dat er op dat moment geen open plaatsen in de eilandsraad bestaan.

Voor de ingevolge het vierde lid opnieuw belegde vergadering geldt deze eis niet, omdat het uitstel tot een volgende vergadering tevens de gelegenheid biedt alsnog tijdig in de open plaatsen te voorzien. In artikel 30 worden de open plaatsen evenals in artikel 21, niet meegeteld. Dit is ook niet nodig omdat beide artikelen – anders dan het vierde lid – geen betrekking hebben op de uitslag van (hoofdelijke) stemmingen doch op het quorum, vereist voor het openen van een vergadering (artikel 21) en voor het houden van een geldige stemming (artikel 30).

Het begrip «ter vergadering aanwezig zijn» duidt op het lijfelijk in de vergadering aanwezig zijn en niet alleen op het getekend hebben van de presentielijst. In sommige gevallen is het tekenen van de presentielijst voldoende, bijvoorbeeld in de in artikelen 21 en 24 genoemde gevallen. In het geval van het tweede lid, echter wordt aan het ter vergadering aanwezig zijn de consequentie verbonden dat bij hoofdelijke oproeping een stem vóór of tegen moet worden uitgebracht. De ter vergadering aanwezige leden kunnen zich in dat geval in beginsel niet van stemming onthouden.

Artikel 34

De stukken die van de eilandsraad uitgaan worden door de gezaghebber ondertekend in zijn hoedanigheid van voorzitter van de eilandsraad en dus niet in zijn hoedanigheid van afzonderlijk bestuursorgaan. In zijn afwezigheid worden de stukken dan ook ondertekend door de plaatsvervangend voorzitter van de eilandsraad en niet door de eilandgedeputeerde die de gezaghebber als voorzitter van het bestuurscollege vervangt.

Artikel 35

Om hun vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol goed te kunnen spelen, zullen leden van de eilandsraad een beroep op ambtelijke ondersteuning moeten kunnen doen. Het eerste lid bepaald dan ook dat individuele leden van de eilandsraad recht hebben op ambtelijke bijstand.

Op grond van het derde lid dient de eilandsraad dit recht nader te regelen in een eilandsverordening. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan regels inzake ambtelijke ondersteuning bij de redactie van initiatiefvoorstellen, amendementen en moties, de verstrekking van feitelijke informatie en de wijze waarop een verzoek om ambtelijke bijstand moet worden gedaan. Ook kan de rol van de gezaghebber bij het verlenen van ambtelijke bijstand in deze verordening worden gepreciseerd. Een dergelijke rol van de gezaghebber sluit immers goed aan bij zijn voorzitterschap van de eilandsraad.

In de verordening dienen in ieder geval regels te worden opgenomen ten aanzien van de besteding en de verantwoording. Het is immers van belang dat er duidelijkheid bestaat over de besteding van fractiegelden en dat daarover verantwoording wordt afgelegd. Onjuiste besteding van deze middelen is schadelijk voor het aanzien van het openbaar bestuur. Om die reden is in het vierde lid dan ook bepaald de eilandverordening de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger behoeft

Afdeling III. Het bestuurscollege

Artikel 36

Zowel door het opschrift van Afdeling III als door de inhoud van het eerste artikel in dit hoofdstuk wordt het collegiale karakter van het dagelijks bestuur op de voorgrond gesteld. Dit betekent overigens niet dat alle beslissingen ook feitelijk door het bestuurscollege tezamen moeten worden genomen. In veel (met name grotere) gemeenten bestaat veelal de praktijk dat de beslissingen die formeel door het college van burgemeester en wethouders c.q. door de burgemeester worden genomen, in feite beslissingen van de afzonderlijke wethouders zijn.

Deze praktijk van mandaatverlening behoeft niet als strijdig met het collegiale stelsel beschouwd te worden. Zij houdt immers niet meer in dan dat in het college een werkverdeling is ontstaan, waarbij elk lid van het college voor zijn eigen terrein de beslissingen neemt, waarvan hij, gelet op de ter zake binnen het college geldende regels, mag aannemen, dat de andere leden van het college daarmee stilzwijgend instemmen. De bevoegdheid van burgemeester en wethouders om met elk individueel geval bemoeienis te hebben, blijft echter onverlet. Elke beslissing komt voor verantwoordelijkheid van het gehele college en geen wethouder kan zijn ambtgenoten het recht ontzeggen zich met de hem speciaal regerende zaken in te laten.

Voor de openbare lichamen is een dergelijke taakverdeling ook zeer wel denkbaar al zal de noodzaak daartoe vanwege het kleinschalige karakter waarschijnlijk minder groot zijn dan bij de grote gemeenten.

Artikel 37

In de huidige situatie op de eilandgebieden benoemt de eilandsraad ook reeds de eilandgedeputeerden. Artikel 47, tweede lid, van de ERNA schrijft echter voor dat ten minste de helft van het aantal gedeputeerden door de eilandsraad uit zijn midden dient te zijn gekozen. De eilandgedeputeerden worden in het gedualiseerde bestuursstelsel nog steeds benoemd door de eilandsraad, zij het dat de eis dat minimaal de helft van de eilandgedeputeerden uit de zittende eilandsraad afkomstig moet zijn vervalt. De gezaghebber is belast met het borgen van de kwaliteit en de eenheid van het bestuur. Daartoe heeft hij zelfs een zorgplicht. Om die reden is het gewenst dat hij wordt geïnformeerd over de uitkomsten van het collegeprogramma, opdat hij eventuele op- en aanmerkingen aan de onderhandelaars kenbaar kan maken. Gezien de formulering van het tweede lid zal de gezaghebber pas in een laat stadium van de collegevorming hoeven te worden geïnformeerd. Het gaat immers over de «uitkomsten» van de collegeonderhandelingen. Uiteraard mag hij in een eerder stadium worden geïnformeerd; dat hoeft echter niet.

Op het moment dat de gezaghebber wordt geïnformeerd, zal het collegeprogramma nog niet ondertekend mogen zijn. Zijn eventuele commentaar moet derhalve nog tot wijziging kunnen leiden. Aangenomen mag worden dat de gezaghebber wordt geïnformeerd voordat de vergadering van de eilandsraad plaatsvindt, waarin de eilandgedeputeerden worden benoemd. Het is echter niet verboden dat het collegeprogramma pas wordt vastgesteld nadat de eilandgedeputeerden zijn benoemd. Overigens hoeft niet in alle gevallen een collegeprogramma aanwezig te zijn. Het eventueel aanwezige collegeprogramma wordt aan de eilandsraad verstrekt. Het ligt voor de hand dat de eilandsraad in een algemeen debat over de collegevorming ook aandacht besteedt aan dit programma. Het zou echter merkwaardig zijn dat de eilandsraad ook overgaat tot formele vaststelling van het collegeprogramma, omdat dit programma het resultaat is van onderhandelingen tussen de collegevormende fracties in de eilandsraad; de eilandsraad als zodanig staat daar formeel buiten.

Artikel 39

Op grond van het voorgestelde eerste lid gelden voor het eilandgedeputeerden in beginsel dezelfde vereisten als voor het lidmaatschap van de eilandsraad, waaronder begrepen het vereiste van ingezetenschap. Een uitgangspunt van het lokaal bestuur is immers de binding die een bestuurder behoort te hebben met de lokale gemeenschap. Teneinde kwalitatief goede bestuurders te kunnen benoemen kan het, zeker in relatief kleine gemeenschappen, desondanks wenselijk zijn om de mogelijkheid te hebben om ook eilandgedeputeerde van buiten de grenzen van het openbaar lichaam te rekruteren. Om die reden is in het tweede lid de mogelijkheid opgenomen voor de eilandsraad om voor maximaal één jaar ontheffing te verlenen van de verplichting voor de eilandgedeputeerde om de werkelijke woonplaats in het openbaar lichaam te hebben. Het is aan de eilandsraad om hier een afweging te maken tussen enerzijds het belang tussen een nauwe relatie en verbondenheid van een eilandgedeputeerde met het openbaar lichaam, en anderzijds het belang om juist die ene persoon als eilandgedeputeerde te benoemen. Met de mogelijkheid dat eilandgedeputeerde tijdelijk ook buiten het openbaar lichaam woonachtig mogen zijn, wordt het rekruteringsbereik van eilandgedeputeerden dan ook vergroot. Het derde lid is toegevoegd om te voorkomen dat iemand in meer dan één openbaar lichaam eilandgedeputeerde is. Door de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de verplichting van ingezetenschap, zou deze ongewenste situatie kunnen ontstaan. Gezien artikel 14, eerste lid, aanhef en onderdeel i, kan deze ontheffingsmogelijkheid er evenmin toe leiden

dat de eilandgedeputeerde van het ene openbaar lichaam tegelijkertijd lid van de eilandsraad is van het openbaar lichaam waarin hij woont.

Artikel 40

Er is, net als in de Gemeentewet, gekozen voor een systematiek waarbij bij elke functionaris telkens een volledige opsomming wordt gegeven van de betrekkingen die met de desbetreffende functie onverenigbaar zijn. Dit betekent dat ook in de opsomming van met de functie van eilandgedeputeerde onverenigbare betrekkingen het lidmaatschap van de eilandsraad is vermeld (vergelijk artikel 14, eerste lid, onderdeel i, waar de functie van eilandgedeputeerde staat genoemd als met het lidmaatschap van de eilandsraad onverenigbare betrekking).

De sanctionering van het bekleden dan wel aanvaarden van een onverenigbare betrekking door een eilandgedeputeerde is geregeld in de artikelen 57 en 59. Deze artikelen verplichten de eilandsraad – voor het geval de eilandgedeputeerde niet zelf zorgdraagt voor ontheffing uit de desbetreffende betrekking respectievelijk ontslag neemt als eilandgedeputeerde – hem te ontslaan.

De functie van eilandgedeputeerde is ook onverenigbaar met het lidmaatschap van de eilandsraad van een ander openbaar lichaam dan die waarvan de persoon in kwestie eilandgedeputeerde is. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de formulering «lid van de eilandsraad van een openbaar lichaam». Als gevolg van de in artikel 39, tweede lid, geboden mogelijkheid voor de eilandsraad om de eilandgedeputeerde ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap, is het namelijk denkbaar dat de eilandgedeputeerde in een ander openbaar lichaam woont dan waar hij zijn functie uitoefent.

Het tweede lid betreft een spiegelbeeldige bepaling van artikel 14, tweede lid, en voor een toelichting hierop zij dan ook verwezen naar de toelichting bij dat artikel.

Artikel 41

Voor een toelichting op het verbod van bloed- en aanverwantschap zij verwezen naar paragraaf 2.3.1 van het algemeen deel van de toelichting. In het tweede lid worden ongehuwd samenlevenden voor de toepassing van dit artikel gelijkgesteld met gehuwden en degenen die duurzaam gescheiden leven aangemerkt als ongehuwd. In het eerste geval lijkt het evenzeer wenselijk als wanneer er sprake is van een huwelijk om mogelijke belangenverstrengeling tegen te gaan. In het geval dat personen duurzaam van elkaar gescheiden leven en er tussen beide personen een situatie bestaat die zich doet vergelijken met die tussen twee personen die van elkaar gescheiden zijn, lijkt het treffen van extra voorzorgsmaatregelen om ook in deze gevallen mogelijke belangenverstrengeling tegen te gaan niet nodig. Om deze reden wordt deze personen op grond van het tweede lid, onderdeel b, dan ook aangemerkt als ongehuwd.

Voor de formulering van het tweede tot en met vierde lid is zoveel mogelijk aangesloten bij de modelbepaling, zoals die is opgenomen in artikel 72a van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikel 42

Doordat in deze bepaling wordt gesproken van «een vergadering» kan dit elke willekeurige vergadering van de eilandsraad in nieuwe samenstelling zijn. Dit hoeft dan ook niet direct in de eerste vergadering van de nieuw verkozen eilandsraad, zoals momenteel het geval is in de eilandgebieden.

Artikel 43

De regeling uit deze bepaling is ingegeven door de gedachte dat, wil er sprake zijn van een functionerend bestuurscollege, ten minste een substantieel deel van het wettelijk aantal eilandgedeputeerden, in casu de helft, de benoeming moet hebben aanvaard. Een vergelijkbare regeling komt ten aanzien van de eilandsraad voor in artikel Y a13 juncto artikel V 15 van de Kieswet. Een voor dit tijdstip ingaan van de benoeming van afzonderlijke eilandgedeputeerden strookt hier uiteraard niet mee.

Artikel 44

Een opengevallen plaats dient altijd te worden vervuld en de eilandsraad kan er dan ook niet voor kiezen om een tussentijds opengevallen plaats niet te vervullen door het aantal eilandgedeputeerden te verminderen, een mogelijkheid die gemeenteraden wel hebben op grond van artikel 39 van de Gemeentewet met betrekking tot een tussentijds opengevallen wethoudersplaats. Het aantal eilandgedeputeerden van de openbare lichamen bedraagt namelijk een vast aantal, te weten 3 in Bonaire en 2 in Sint Eustatius en Saba (vergelijk artikel 38) en de eilandraad kan dit aantal dan ook niet wijzigen.

Artikel 47

Voor een toelichting op dit artikel zij verwezen naar de toelichting bij artikel 15.

Artikel 48

Omdat de functie van eilandgedeputeerde zowel qua aard als qua tijdsbeslag wezenlijk afwijkt van die van het lidmaatschap van de eilandsraad, is het wenselijk ook regulerend op te treden met betrekking tot de aanvaarding van nevenfuncties en de onwenselijkheid van aanvaarding van bepaalde nevenfuncties. Deze regeling houdt in dat nevenfuncties «waarvan de vervulling ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn functie als eilandgedeputeerde» niet zijn toegestaan (eerste lid). Dit is een open regeling, waarvan de concrete invulling in de eerste plaats wordt overgelaten aan het beoordelingsvermogen van de betrokken eilandgedeputeerde zelf. Hij moet naar eigen inzicht beoordelen of en in hoeverre de vervulling van deze of gene nevenfunctie zich laat combineren met zijn functie als eilandgedeputeerde. Op grond van het tweede lid is hij echter verplicht een eventueel voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie te melden aan de eilandsraad. Dat wil zeggen dat hij dan zelf al tot de conclusie is gekomen dat de desbetreffende nevenfunctie kan worden aanvaard. Indien de eilandsraad tot een ander oordeel komt, ligt het in de rede dat de eilandgedeputeerde alsnog afziet van aanvaarding. Doet hij dat niet, dan is het aan de eilandsraad om af te wegen in hoeverre daaraan politieke consequenties moeten worden verbonden.

Artikel 49

Op grond van deze bepaling zijn eilandgedeputeerden gehouden binnen dertig dagen na aanvaarding van hun betrekking en binnen dertig dagen na hun ontslag een schriftelijke verklaring als bedoeld in het eerste lid bij de Rijksvertegenwoordiger in te dienen. Voor een algemene toelichting op deze zogenoemde «financial disclosure» zij verwezen naar paragraaf 2.3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Het begrip «zakelijke belangen» in het eerste lid, onderdeel a omvat alle rechten – direct of indirect – die betrokkene heeft op opbrengsten uit

ondernemingen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het bezit van aandelen van een onderneming.

Doordat in het tweede lid artikel 41, tweede en derde lid, van overeenkomstige toepassing wordt verklaard dient de eilandgedeputeerde in de in het eerste lid bedoelde verklaring ook de gegevens op te nemen met betrekking tot het privé vermogen van degene met wie hij duurzaam samenwoont.

In het derde lid is een drempelwaarde vastgesteld van 11 175 dollar. Van vermogensbestanddelen die een waarde vertegenwoordiger die onder deze drempelwaarde liggen hoeft geen opgave te worden gedaan. Deze drempelwaarde geldt echter alleen voor niet onroerende vermogensbestanddelen. Door een drempelwaarde te hanteren voor alle niet onroerende zaken wordt voorkomen dat opgave moet worden gedaan van zaken die weinig of nagenoeg geen waarde vertegenwoordigen. Het doen van opgave van deze zaken zou namelijk een onevenredige belasting betekenen voor betrokkene.

Voor wat betreft de hoogte van de drempelwaarde is aangesloten bij Nederlands-Antilliaanse ontwerp-Landsverordening integriteitsbevordering gezagsdragers Land waar weer aansluiting is gezocht bij de drempelwaarde die krachtens de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (P.B. 1996, no. 21) voor cashtransacties wordt gehanteerd.

Artikel 50

Hoewel het betreft het bewaren van privacygevoelige informatie, is, om bewijstechnische redenen, gekozen voor een bewaartermijn van tien jaren na ontvangst van de documenten.

Gezien het vertrouwelijke karakter van de gegevens dient de Rijksvertegenwoordiger zowel bij het bewaren als bij het vernietigen van de bescheiden de nodige zorg te betrachten. De gegevens dienen op een zodanige wijze te worden bewaard dat derden hier geen toegang tot kunnen krijgen.

Artikel 51

In dit artikel is de geheimhoudingsverplichting opgenomen. Deze geheimhoudingsverplichting rust niet alleen op de Rijksvertegenwoordiger, maar op een ieder die in opdracht van de Rijksvertegenwoordiger handelt. Dit kunnen de medewerkers zijn die op grond van artikel 202 aan de Rijksvertegenwoordiger ter beschikking worden gesteld, maar ook eventuele derden die de Rijksvertegenwoordiger inhuurt.

Zij mogen de op grond van artikel 49 verstrekte gegevens uitsluitend verstrekken of over de inhoud hiervan mededeling doen aan instanties die zijn belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De gegevens mogen dan ook niet aan de eilandsraad worden verstrekt. Ook niet indien deze daar, naar aanleiding van de mededeling die de Rijksvertegenwoordiger op grond van 52 heeft gedaan, om verzoekt.

Artikel 52

Door de imperatieve formulering van het artikel staat het de Rijksvertegenwoordiger niet vrij om te kiezen of en zo ja op welk moment hij de eilandsraad informeert. Hij dient dit in alle gevallen te doen indien een eilandgedeputeerde de verplichting van artikel 49 niet tijdig is nagekomen, en wel onverwijld nadat de termijn van artikel 49 is verstreken.

Artikel 53

Door middel van deze bepaling wordt de opsomming van de voor leden van de eilandsraad verboden handelingen van overeenkomstige toepassing verklaard op de eilandgedeputeerden. Doordat ook het tweede lid van artikel 16 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, bestaat ook met betrekking tot eilandgedeputeerden voor de Rijksvertegenwoordiger de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van enkele verboden handelingen.

Het tweede lid verplicht de eilandsraad om voor eilandgedeputeerden een gedragscode vast te stellen. Deze bevoegdheid van de eilandsraad past in zijn controlerende taak ten opzichte van de eilandgedeputeerden.

Artikel 54

Deze bepaling vormt in combinatie met artikel 14, tweede lid, de wettelijke grondslag voor de figuur van de demissionaire eilandgedeputeerde. Voor een toelichting hierop zij verwezen naar paragraaf 2.2.1 van de memorie van toelichting.

De in het tweede lid gegeven voorziening voor het geval niet tijdig ten minste de helft van het aantal eilandgedeputeerden is benoemd en deze benoeming heeft aangenomen, is gelijk aan die van artikel 42, tweede lid, van de huidige Gemeentewet. Deze regeling voorziet in een dergelijk geval in het optreden van de gezaghebber in plaats van het bestuurscollege. De ervaring in gemeenten heeft geleerd dat deze voorziening een krachtige stimulans vormt voor de gemeenteraad het proces van collegevorming tijdig tot een goed einde te brengen.

Artikel 55

De regeling in het tweede lid waarborgt dat een persoon, geroepen tot de uitoefening van de functie van eilandgedeputeerde, deze niet van de ene dag op de andere kan beëindigen, waardoor de continuïteit van het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam in gevaar zou kunnen worden gebracht. Echter doordat de waarneming van het ambt totdat een opvolger is benoemd, aan een termijn van één maand wordt gebonden, wordt voorkomen dat een eilandgedeputeerde die zijn ontslag heeft genomen, verplicht is die betrekking nog gedurende geruime tijd te blijven vervullen, namelijk tot het moment waarop zijn door de eilandsraad benoemde opvolger zijn benoeming heeft aangenomen.

Artikel 56

Bij eilandsverordening kan nu aan gedeputeerden een toelage worden toegekend. In een landsverordening is echter de hoogte van de toelage al vastgelegd. Daarom wordt in het eerste lid evenals ten aanzien van de wethouders ook het geval is, een regeling bij algemene maatregel van bestuur voorgeschreven. De Kroon is hiermee in staat de rechtsgelijkheid op hoofdpunten tussen de eilandgedeputeerden van de verschillende openbare lichamen te bevorderen.

Het tweede lid geeft een basis om in de algemene maatregel van bestuur voorschriften op te nemen betreffende de toekenning van vergoedingen welke niet tot de bezoldiging gerekend kunnen worden. Het betreft dan een ambtstoelage en bijvoorbeeld een vergoeding voor reiskosten.

Het derde lid beoogt tegen te gaan, dat de eilandgedeputeerden naast de in de wetgeving vastgelegde bezoldiging in enigerlei vorm nog inkomsten ontvangt ten laste van het openbaar lichaam.

Het vierde lid heeft betrekking op andere inkomsten dan die waarop het derde lid betrekking heeft, namelijk op vergoedingen die eilandgedeputeerden genieten voor werkzaamheden verricht in nevenfuncties

die zij vervullen uit hoofde van hun functie als eilandgedeputeerde (qualitate qua-functie). Dergelijke ambtsgebonden nevenfuncties vloeien voort uit het ambt en behoren tot de normale taakvervulling. Van een ambtsgebonden nevenfunctie is in elk geval sprake als de eilandgedeputeerde zich er niet aan kan onttrekken en de functie moet worden beëindigd als het ambt niet meer wordt uitgeoefend. Voorgesteld wordt, dat eilandgedeputeerden die vergoedingen niet mogen ontvangen en dat zij, zo zij wel worden uitgekeerd, door de eilandgedeputeerde dan wel door de uitkerende instantie moeten worden gestort in de kas van het openbaar lichaam. De strekking van deze bepaling is te voorkomen dat werkzaamheden die geacht kunnen worden te behoren tot de normale werkzaamheden van de eilandgedeputeerden en waarvoor derhalve de bezoldiging reeds een redelijke honorering biedt, nog eens afzonderlijk worden gehonoreerd.

Indien door eilandgedeputeerden werkzaamheden worden verricht in nevenfuncties die niet meer geacht kunnen worden te behoren tot de normale werkzaamheden, doch deze te boven gaan, kan de Rijksvertegenwoordiger op grond van het vijfde lid ontheffing verlenen. In dat geval kan immers niet worden gezegd dat de bezoldiging van de eilandgedeputeerde daarvoor reeds een redelijke honorering biedt.

Tot slot zij nog opgemerkt, dat deze bepaling zich er niet tegen verzet dat aan eilandgedeputeerden, die werkzaamheden verrichten in nevenfuncties welke zij vervullen uit hoofde van hun functie als eilandgedeputeerde, vergoedingen worden toegekend voor door hen aantoonbaar gemaakte onkosten.

Artikel 57

Gezien het feit dat het hier gaat om met de functie van eilandgedeputeerde onverenigbare betrekkingen is in het derde lid bepaald dat het ontslag terstond ingaat. Anders dan in geval van ontslag op verzoek, wordt een termijn hier niet op zijn plaats geacht.

De rol van de gezaghebber ten aanzien van het ontslag van eilandgedeputeerden, zoals neergelegd in het derde en vierde lid, is afwijkend ten opzichte van de regeling die op grond van artikel 46 van de Gemeentewet geldt met betrekking tot het ontslag van wethouders. Voor een toelichting hierop zij verwezen naar paragraaf 2.3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 58

Dit artikel regelt een versnelde beroepsprocedure voor de eilandgedeputeerde voor het geval de gezaghebber hem van zijn betrekking vervallen verklaart wegens het bekleden van een onverenigbare functie of het niet langer voldoen aan de vereisten voor het lidmaatschap. Zie voor deze bevoegdheid van de gezaghebber de toelichting op de artikelen 57 en 59. De versnelde beroepsprocedure houdt in dat direct beroep kan worden ingesteld bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Curaçao, Aruba, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Het tweede lid bepaalt dat de artikelen 54 en 55 van de Wet administratieve rechtspraak BES buiten toepassing blijven. Deze bepalingen regelen de bevoegdheid van de rechter om een beroepschrift naar het bestuursorgaan te zenden voor een bestuurlijke heroverweging en de bevoegdheid van de beroepsgerechtigde tot het indienen van een bezwaarschrift in plaats van een beroepschrift. Hiermee wordt de facultatieve bezwaarfase die de Wet administratieve rechtspraak BES kent, uitgesloten. Verder wordt in dit lid de paragraaf in de Wet administratieve rechtspraak BES uitgesloten waarin de rechter kan besluiten de zaak vereenvoudigd af te doen en de paragraaf waarin aan de indiener van een beroepschrift de

mogelijkheid wordt verschaft tevens een verzoek om schorsing en voorlopige voorziening in te dienen. Artikel 17, vijfde lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES regelt de normale termijn voor het betalen van griffierecht (vier weken). Hiervan wordt in dit artikel afgeweken. Verder regelt het vierde lid dat het Hof de zaak met toepassing van de paragraaf van de Wet administratieve rechtspraak BES over versnelde behandeling af doet. Ten slotte bepaalt het vierde lid dat het Hof een afschrift van het beroepschrift terstond aan betrokkenen zendt, te weten de gezaghebber en de eilandgedeputeerde die beroep heeft ingesteld.

Artikel 59

Ook in de gevallen, bedoeld in deze bepaling, is sprake van met de functie van eilandgedeputeerde onverenigbare betrekkingen. Om deze reden wordt ook in dit geval een ontslagtermijn niet op zijn plaats geacht. Doordat in het tweede lid het tweede tot en met het zesde lid van artikel 57 van overeenkomstige toepassing worden verklaard heeft de gezaghebber ook in de gevallen, bedoeld in deze bepaling, een rol bij het ontslag van eilandgedeputeerden. Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 58 staat voor de eilandgedeputeerde ook tegen een dergelijk besluit van de gezaghebber de versnelde beroepsprocedure van artikel 58 open.

Artikel 60

De bevoegdheid van de eilandsraad om een eilandgedeputeerde te ontslaan bij gebleken gebrek aan vertrouwen vloeit rechtstreeks voort uit het primaat van de eilandsraad en kan van wezenlijk belang zijn om een verstoorde relatie eilandsraad-eilandgedeputeerde(n) te beëindigen. Aan een besluit van de eilandsraad tot ontslag van één of meer eilandgedeputeerden dient een aangenomen motie van wantrouwen vooraf te gaan.

Ingevolge het tweede lid wordt artikel 7 van de Wet administratieve rechtspraak Bonaire, Sint Eustatius en Saba buiten toepassing verklaard. Hierdoor is beroep op de bestuursrechter tegen het besluit van de eilandsraad om een eilandgedeputeerde te ontslaan wegens gebrek aan vertrouwen uitgesloten. Het is immers niet wenselijk dat de bestuursrechter oordeelt over het politieke ontslag van een eilandgedeputeerde wegens gebrek aan vertrouwen bij de eilandsraad.

Artikel 61

Artikel 60, tweede lid, van dit voorstel schakelt de bestuursrechter uit inzake ontslag van een eilandgedeputeerde wegens gebrek aan vertrouwen. Het ontslagbesluit kan wel worden aangevochten bij de burgerlijke rechter als restrechter. Het ontslaan van een eilandgedeputeerde is een politieke kwestie. Er kunnen ongewenste situaties ontstaan als de civiele rechter in beginsel of de facto kan bepalen dat een eilandgedeputeerde in zijn functie moet (kunnen) blijven, terwijl de eilandsraad als vertegenwoordiger van het volk het vertrouwen in de eilandgedeputeerde heeft opgezegd. Ingevolge deze bepaling is het de burgerlijke rechter dan ook verboden in de beoordeling van de gronden van het ontslagbesluit te treden.

Deze bepaling sluit overigens niet uit dat de civiele rechter wel kan worden benaderd over andere vragen dan de beoordeling van de vertrouwensvraag, zoals over de gevolgschade.

Artikel 63

In het reglement van orde voor de vergaderingen van het bestuurscollege zullen ook bepalingen zijn opgenomen betreffende het tijdstip en de plaats van de vergaderingen, zowel wat betreft de gewone als de buitengewone vergaderingen. De in het eerste lid van het onderhavige artikel vermelde taak van de gezaghebber om dag en plaats telkenmale concreet vast te stellen, zal dan ook meer of minder inhouden naar mate het reglement van orde voor de vergaderingen van het bestuurscollege een summiere dan wel een gedetailleerde regeling bevat. Ook met het oog op een bepaalde vergadering kunnen gezaghebber en eilandgedeputeerden echter op dit punt zelf een beslissing nemen. In dat geval heeft de nadere vaststelling door de gezaghebber slechts formele betekenis.

Schriftelijke oproeping tot de vergaderingen is niet voorgeschreven. Het reglement van orde voor de vergaderingen van het bestuurscollege kan hieromtrent bepalingen bevatten. Daar in artikel 65 is bepaald dat het bestuurscollege besloten en openbare vergaderingen kan houden en dat verder het reglement van orde voor de vergaderingen van het bestuurscollege regels kan geven omtrent de openbaarheid van die vergaderingen, wordt in het tweede lid van de onderhavige bepaling voorgeschreven, dat – indien een openbare vergadering wordt gehouden – dag, plaats en tijdstip van opening algemeen bekend moeten worden gemaakt. Het verdient aanbeveling om in geval van een openbare vergadering ook de agenda en bijbehorende voorstellen bekend te maken. Dit wordt echter aan het bestuurscollege zelf overgelaten.

Artikel 64

De in deze bepaling aan de gezaghebber toegekende bevoegdheden strekken ertoe het collegiaal bestuur te versterken. Dat betekent dat de gezaghebber deze bevoegdheden ook moet uitoefenen binnen de mogelijkheden die de collegiale bestuursvorm hem biedt. Toevoeging van onderwerpen aan de agenda door de gezaghebber (tweede lid) heeft weinig zin als bij de andere leden van het bestuurscollege de bereidheid ontbreekt die onderwerpen te behandelen. Hetzelfde geldt voor de in het derde lid neergelegde bevoegdheid om ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel aan het bestuurscollege voor te leggen.

Artikel 65

Hoewel ook bij de beleidsvoorbereiding waar mogelijk naar openbaarheid moet worden gestreefd, is er een fase in de beleidsvoorbereiding waarin open overleg over veelal nog zeer onvoldragen standpunten en voorstellen noodzakelijk is. Deze situatie doet zich vooral met betrekking tot het bestuurscollege veelvuldig voor. In dergelijke gevallen zou openbaarheid van het beraad remmend kunnen werken. Op grond van het eerste lid zijn de vergaderingen van het bestuurscollege dan ook in beginsel besloten. Het bestuurscollege kan hier echter van afwijken en dat ook op een meer structurele wijze regelen in het reglement van orde van de vergaderingen van het bestuurscollege (tweede lid).

Artikel 66

Het onderhavige artikel regelt het opleggen van een verplichting tot geheimhouding voor het bestuurscollege op overeenkomstige wijze als dit voor de eilandsraad is bepaald. Voor de toelichting bij dit artikel zij dan ook allereerst verwezen naar de toelichting bij artikel 26.

In het tweede lid wordt bepaald, dat ook de gezaghebber en een commissie geheimhouding kunnen opleggen. Het wordt niet wenselijk geacht het bestuurscollege de bevoegdheid te geven zelfstandig een

verplichting tot geheimhouding, opgelegd door de gezaghebber of een commissie, te doorbreken. Indien het bestuurscollege opheffing van de geheimhoudingsplicht wenst, zal het zich, ingevolge de tweede volzin van het tweede lid, met een daartoe strekkend verzoek tot de gezaghebber, onderscheidelijk de betreffende commissie, of tot de eilandsraad moeten wenden.

De in het eerste lid neergelegde regel, dat de geheimhouding in acht wordt genomen totdat het bestuurscollege haar opheft, lijdt ingevolge het derde lid uitzondering indien en nadat het bestuurscollege zich ter zake tot de eilandsraad heeft gericht. In dat geval is uitsluitend de eilandsraad bevoegd de verplichting tot geheimhouding op te heffen.

Artikel 67

Door de invoeging van de woorden «in de vergadering» in het eerste lid wordt tot uitdrukking gebracht, dat het onderhavige artikel vastlegt hoe gezaghebber en eilandgedeputeerden als orgaan moeten beraadslagen en besluiten. Hoewel het in beginsel gewenst is dat besluiten van het bestuurscollege zoveel mogelijk in vergadering worden genomen, verzet het onderhavige artikel zich er niet tegen dat besluiten van het bestuurscollege buiten de vergadering om worden genomen, krachtens mandaat. De redactie van het artikel is zo gekozen dat de regels voor het stemmen en dergelijke uitsluitend gelden voor het geval het bestuurscollege in een vergadering beslissingen wil nemen. Met andere woorden, het artikel verzet zich er niet tegen dat het bestuurscollege zonder te vergaderen besluiten neemt, hetgeen het geval is wanneer krachtens mandaat een beslissing van het bestuurscollege wordt genomen.

Artikel 68

Voor een toelichting bij deze bepaling zij verwezen naar de toelichting bij artikel 23.

Artikel 69

Uit deze bepaling volgt dat de aangelegenheden waarbij de leden van het bestuurscollege zich van stemming moeten onthouden, dezelfde zijn als voor de leden van de eilandsraad. Voorts is het voorschrift inzake het voor een geldige stemming vereiste quorum en inzake de besluitvorming bij meerderheid van stemmen in de vergaderingen van de eilandsraad van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 70

Deze bepaling heeft slechts betrekking op stemmingen over andere zaken dan over de benoeming, voordracht of aanbeveling van personen. Onge-regeld blijft dus het staken van de stemmen bij laatstbedoelde stem-mingen. Dit wordt ter beslissing aan gezaghebber en eiland-gedeputeerden overgelaten, die hieromtrent regels kunnen opnemen in het reglement van orde voor hun vergaderingen.

Voor de goede verhoudingen binnen het bestuurscollege is het van belang dat de voorzitter zo weinig mogelijk gebruik maakt van de hem krachtens het tweede lid gegeven bevoegdheid om bij een staken van de stemmen zijn stem de doorslag te doen geven. Dit om te voorkomen dat hij wordt gedrongen in de positie van scheidsrechter in een politieke strijd.

Artikel 71

De gezaghebber ondertekent de stukken die van het bestuurscollege uitgaan in zijn hoedanigheid van voorzitter van het bestuurscollege. Bij verhindering of ontstentenis van de voorzitter van het bestuurscollege worden de stukken dan ook ondertekend door een door het bestuurscollege aan te wijzen eilandgedeputeerde.

Artikel 72

Het onderhavige artikel opent de mogelijkheid voor de leden van de eilandsraad om reeds in een vroegtijdig stadium op de hoogte te geraken van ontwikkelingen met betrekking tot aangelegenheden die op een gegeven moment in de eilandsraad aan de orde komen. Daarnaast kan het artikel bijdragen tot een beter inzicht in het beleid zoals het bestuurscollege dat voert ten aanzien van de bij of krachtens de wet aan het bestuurscollege toegekende bevoegdheden.

De bepaling is facultatief geformuleerd: de eilandsraad is dus niet verplicht een regeling te treffen. Dit is met name van belang wanneer de informatieverstrekking door het bestuurscollege ook zonder regeling door de eilandsraad bevredigend verloopt. Om te voorkomen dat leden van de eilandsraad worden overspoeld met lange lijsten van niet altijd even belangrijke besluiten, wordt het aan de eilandsraad overgelaten om te bepalen van welke besluiten van bestuurscollege aan de leden van de eilandsraad kennisgeving wordt gedaan. De eilandsraad kan in dit verband ook bepalen dat het bestuurscollege periodiek een systematisch verslag uitbrengt van de besluiten die voor de eilandsraad van belang zijn. In het tweede lid is bepaald dat het bestuurscollege de kennisgeving geheel of gedeeltelijk achterwege laat, indien het doen van de kennisgeving in strijd is met het openbaar belang. Met opzet is het verstrekken van de informatie over besluiten van het bestuurscollege niet afhankelijk gesteld van het in het geding zijn van belangen, genoemd in artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur BES, maar, evenals het geval is bij de regeling met betrekking tot het vragen van inlichtingen door de eilandsraad, van de vraag of het openbaar belang zich daartegen verzet. Het bestuurscollege zal slechts in hoge uitzondering beroep hierop mogen doen. Dat is redelijk, omdat het in dit geval evenals bij het vragen om inlichtingen niet gaat om belangstellende burgers maar om door de bevolking gekozen volksvertegenwoordigers die verantwoordelijkheid voor het bestuur dragen. Daarbij komt dat aan leden van de eilandsraad stukken ter vertrouwelijke kennisneming kunnen worden toegezonden, terwijl voorts aan leden van de eilandsraad geheimhouding kan worden opgelegd. Voor wat de besluiten van de gezaghebber betreft is in artikel 94 eenzelfde regeling als in het onderhavige artikel getroffen. Het derde lid garandeert de openbaarmaking van de besluitenlijst van de vergaderingen van het bestuurscollege. De uitzondering van het tweede lid wegens strijd met het openbaar belang wordt ook in het derde lid opgenomen. Tevens is een uitzondering opgenomen voor de gevallen waarvan op grond van artikel 66 geheimhouding is opgelegd.

Afdeling IV. De Gezaghebber

Artikel 73

In paragraaf 2.4.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is reeds ingegaan op de benoemingsprocedure van de gezaghebber. De belangrijkste elementen van de benoemingsprocedure, te weten de aanbeveling door de Rijksvertegenwoordiger, de profielschets en de inspraak door een vertrouwenscommissie uit de eilandsraad zijn in het tweede en derde lid neergelegd.

De rol van de Rijksvertegenwoordiger in de benoemingsprocedure kan eventueel op grond van artikel 204, derde lid, nader worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur.

In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het vierde lid, zullen de elementen van de benoemingsprocedure worden neergelegd die niet zijn opgenomen in de voorgaande leden en in een eventuele op grond van artikel 204, derde lid, vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Te denken valt daarbij onder meer aan nadere regels met betrekking tot het optreden van de vertrouwenscommissie.

Het vijfde lid regelt de rol van de Rijksvertegenwoordiger bij herbenoeming.

Artikel 74

De voorziening van het tweede lid kan beschouwd worden als een maatregel ter inleiding op een eventuele schorsing. Het besluit van de minister, bedoeld in het tweede lid, vervalt zodra omtrent de schorsing een besluit is genomen. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is daarnaast bepaald dat het besluit eveneens vervalt, indien niet binnen een maand een besluit is genomen.

Volledigheidshalve zij er nog op gewezen, dat noch de inleidende voorziening, noch de schorsing als een disciplinaire maatregel is te beschouwen. Zodanige maatregelen zouden niet stroken met het karakter van het ambt van gezaghebber.

Artikel 77

In deze bepaling is de formule van de door de gezaghebber af te leggen eed (verklaring en belofte) weergegeven. Voor een toelichting hierop zij verwezen naar de toelichting bij artikel 15.

Artikel 78

De bezoldiging en tegemoetkoming in of vergoeding van bijzondere kosten is voor gezaghebbers op dezelfde wijze geregeld als voor eilandgedeputeerden.

Dat betekent dat het de eilandsraad niet vrijstaat aan de gezaghebber uit de kas inkomsten te verlenen zonder dat daarvoor een wettelijke basis bestaat. Door de woorden «als zodanig» is een eventuele bezoldiging van de gezaghebber als ambtenaar van de burgerlijke stand bijvoorbeeld niet in strijd met de hier voorgestelde bepaling.

Het vierde lid verbiedt dat de gezaghebber voor nevenfuncties, vervuld uit hoofde van zijn ambt als gezaghebber, vergoedingen ontvangt, ongeacht of deze nu al dan niet ten laste van het openbaar lichaam komen. De ratio van deze bepaling is dezelfde als die van artikel 56, vierde lid, welke bepaling eenzelfde verbod voor de eilandgedeputeerde inhoudt.

Artikel 79

Bij nevenfuncties, als bedoeld in deze bepaling, moet gedacht worden aan functies bij welke verwacht moet worden dat de vervulling ervan een te groot beslag op de tijd van de betrokkene gezaghebber zou leggen of waarbij zou kunnen worden getwijfeld aan de handhaving van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen betaalde en onbetaalde nevenfuncties.

Ingevolge het tweede lid dient de gezaghebber de aanvaarding van nevenfuncties anders dan uit hoofde van het ambt te melden aan de eilandsraad. De eilandsraad kan vervolgens zelf besluiten of hij er behoefte aan heeft om een opvatting over het voornemen kenbaar te maken.

Voor wat betreft de openbaarmaking, bedoeld in het derde lid, kan worden volstaan met een (openbare) mededeling aan de eilandsraad.

Artikel 80

De met het ambt van gezaghebber onverenigbare betrekkingen zijn dezelfde als die voor eilandgedeputeerden (vergelijk artikel 40). Door het gebruik van het onbepaalde lidwoord «een» in het eerste lid, onderdeel h en onderdeel l, is de onverenigbaarheid niet alleen beperkt tot het lidmaatschap van de eilandsraad onderscheidenlijk ambtenaar van het openbaar lichaam waar betrokkene gezaghebber is, maar van alle drie de openbare lichamen.

Artikel 81

Het verbod op bloed- en aanverwantschap is reeds eerder in de memorie van toelichting aan de orde gekomen. Verwezen zij dan ook paragraaf 2.3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de toelichting bij artikel 41.

Artikel 82

Aan de gezaghebber worden dezelfde werkzaamheden verboden waarvan ook leden van de eilandsraad zich hebben te onthouden. Doordat ook het tweede lid van artikel 16 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, bestaat ook met betrekking tot de gezaghebber voor de Rijksvertegenwoordiger de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van enkele verboden handelingen.

Het tweede lid verplicht de eilandsraad om voor de gezaghebber een gedragscode vast te stellen. Deze gedragscode is aanvullend naast de reeds krachtens dit wetsvoorstel te stellen voorschriften inzake neveninkomsten (artikel 78, derde lid) en nevenfuncties (artikel 79).

Artikel 83

Op grond van deze bepaling is de gezaghebber gehouden binnen dertig dagen na zijn benoeming en binnen dertig dagen na zijn ontslag een schriftelijke verklaring als bedoeld in het eerste lid bij de Rijksvertegenwoordiger in te dienen. Voor een toelichting op dit artikel zij verwezen naar de toelichting op de artikelen 49 tot en met 52. Een afwijking ten opzichte van de regeling ten aanzien van de eilandgedeputeerde is dat de Rijksvertegenwoordiger de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient te informeren als de gezaghebber nalaat de schriftelijke verklaring tijdig bij de Rijksvertegenwoordiger in te dienen. De achtergrond hierbij is dat de eilandgedeputeerden door de eilandsraad worden benoemd en ontslagen en de gezaghebber door de Kroon.

Artikel 84

Gedoeld wordt op verplichte dienstverlening die krachtens een wet kan worden opgelegd aan een met name aangewezen persoon.

Artikel 85

Met het begrip «werkelijke woonplaats» wordt aangegeven, dat de gezaghebber zijn feitelijke hoofdverblijf in het openbaar lichaam moet hebben. Ingevolge het tweede lid kan de Rijksvertegenwoordiger de gezaghebber voor ten hoogste een drie maanden ontheffing verlenen van het hebben van zijn feitelijke hoofdverblijf buiten het openbaar lichaam.

Artikel 86

Tegen een weigering van de Rijksvertegenwoordiger om de gezaghebber op grond van het eerste lid toestemming te verlenen om langer dan zes weken buiten het openbaar lichaam te verblijven kan de gezaghebber ingevolge de Wet administratieve rechtspraak BES een bezwaarschrift indienen bij de Rijksvertegenwoordiger of direct tegen de weigering in beroep gaan bij het Gerecht in eerste aanleg.

Ingevolge het tweede lid wordt de termijn van zes weken niet verlengd indien deze eindigt op een zonof een feestdag.

Artikel 89

Deze bepaling introduceert de, ook in de Gemeentewet ten aanzien van burgemeesters, gegeven bevoegdheid tot nadere regeling van het gebruik van de ambtsketen.

Voor een toelichting op het invoeren van een ambtsketen voor de gezaghebbers zij verwezen naar paragraaf 2.4.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 90

In deze bepaling is de normale wijze van vervanging van de gezaghebber geregeld, namelijk door een eilandgedeputeerde of, als er geen eilandgedeputeerden beschikbaar zijn, door een lid van de eilandsraad. Het gaat in dit artikel niet om delegatie van bevoegdheden van de gezaghebber, maar om de waarneming van zijn ambt. Om die reden is ook slechts vervanging door één persoon mogelijk. Dit laatste is met name van belang bij de handhaving van de openbare orde, waar een éénhoofdige verantwoordelijkheid noodzakelijk is. De handhaving van de openbare orde en de noodzakelijke continuïteit van het beleid ter zake, maken het daarnaast gewenst dat – ook gezien in de tijd – zoveel mogelijk eenzelfde persoon als vervanger optreedt. Het is aan te bevelen dat gezaghebber en eilandgedeputeerden bij de regeling van de vervanging daarmee rekening houden.

De gezaghebber is tevens voorzitter van de eilandsraad. In gedualiseerde verhoudingen past het niet dat een eilandgedeputeerden wordt belast met de waarneming van het voorzitterschap van de eilandsraad. Om die reden wordt dan ook in het eerste lid bepaald dat het voorzitterschap van de eilandsraad wordt waargenomen door het langstzittende lid van de eilandsraad of een door de eilandsraad aan te wijzen ander lid van de eilandsraad.

Artikel 91

Deze bepaling voorziet in een regeling voor gevallen waarin de Rijksvertegenwoordiger van mening is dat afgeweken moet worden van de normale regeling voor de waarneming van de gezaghebber, hetzij omdat deze in het concrete geval niet voorziet, hetzij omdat er andere redenen zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan waarneming door iemand van buiten de eilandsraad als de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Ernstig verstoorde verhoudingen binnen de eilandsraad of een uiterst slecht functioneren van een bestuurscollege in zijn geheel, kunnen aanleiding zijn voor een ingrijpen van de Rijksvertegenwoordiger. Maar ook de afwezigheid van een geschikte vervanger van de gezaghebber kan een reden zijn.

De Rijksvertegenwoordiger zal terughoudend gebruik moeten maken van zijn bevoegdheid en slechts in uiterste gevallen tot een ingrijpen in de normale waarnemingsregeling moeten overgaan. Het is echter niet goed mogelijk om in een algemene regeling aan te geven in welke de gevallen

de Rijksvertegenwoordiger tot het gebruik maken van deze bevoegdheid kan overgaan. Daarvoor zijn de uitzonderingssituaties te divers en te onvoorspelbaar.

Artikel 94

Voor een toelichting op dit artikel zij verwezen naar de toelichting bij artikel 72.

Afdeling V. De gezamenlijke rekenkamer

In het voorgestelde hoofdstuk V wordt geregeld dat voor de openbare lichaam een gezamenlijke rekenkamer werkzaam zal zijn. In algemene zin is op dit onderwerp reeds besproken in paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 96

In het eerste en tweede lid is vastgelegd dat de gezamenlijke rekenkamer uit drie leden bestaat en dat de eilandsraad van elk openbaar lichaam één lid benoemt. De mogelijkheid die gemeenten hebben om te kiezen tussen een eenhoofdige rekenkamer of een collegiale rekenkamer bestaat voor de openbare lichamen dan ook niet.

Het derde tot en met het zevende lid bevatten enkele voorschriften omtrent benoeming en ontslag van de leden van de gezamenlijke rekenkamer, die bijdragen aan een onafhankelijke positie van de gezamenlijke rekenkamer ten opzichte van de eilandsraden. In hoofdstuk 2.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is hier reeds op ingegaan. Op grond van het derde lid kan de eilandsraad een plaatsvervanger benoemen voor het lid dat hij heeft benoemd. Voor het kunnen blijven functioneren van de gezamenlijke rekenkamer indien bijvoorbeeld een lid van de gezamenlijke rekenkamer op non-actief is gesteld of om andere redenen niet in staat is zijn functie uit te oefenen is het benoemen van een plaatsvervanger echter niet noodzakelijk. De gezamenlijke rekenkamer bestaat immers uit drie leden en kan ook met twee leden nog zeer wel functioneren. Het wordt echter wel wenselijk geacht om de eilandsraad de mogelijkheid te geven om bij het tijdelijk wegvallen van het door hem benoemde lid te voorzien in een plaatsvervanger. Met name bij langdurige afwezigheid van een lid bijvoorbeeld als gevolg van ziekte is het van belang dat het desbetreffende lid tijdelijk kan worden vervangen. De keuze of al dan niet wordt overgegaan tot het benoemen van een plaatsvervanger wordt echter aan de eilandsraad zelf gelaten.

Op grond van het vijfde lid vindt over de benoeming van nieuwe leden, over herbenoeming van zittende leden en over de benoeming van waarnemende leden overleg plaats met de gezamenlijke rekenkamer. Het zesde en zevende lid bevatten limitatieve gronden voor ontslag. Ontslag op andere gronden is dus niet mogelijk. Het zesde lid is imperatief geformuleerd, het zevende lid facultatief. Dit vloeit voort uit de verschillende aard van de in beide leden genoemde gronden.

Artikel 97

Deze bepaling kent de eilandsraad de bevoegdheid toe een lid van de gezamenlijke rekenkamer op non-actief te stellen. Het komt er kort gezegd op neer dat deze mogelijkheid bestaat indien er concrete aanwijzingen zijn dat zich één van de ontslaggronden van artikel 96, zesde lid, b, c, d of e, of zevende lid, onderdeel b, zal gaan voordoen. In een dergelijke situatie zou een onverminderde uitoefening van het lidmaatschap het aanzien van de overheid ernstig aantasten.

Artikel 98

Het is gelet op transparantie en betrouwbaarheid van het bestuur van belang dat andere functies van leden van de gezamenlijke rekenkamer openbaar zijn. Om die reden wordt artikel 13 van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 99

Dit artikel bevat een opsomming van betrekkingen die niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de gezamenlijke rekenkamer kunnen worden bekleed. De opsomming is niet limitatief. Het is denkbaar dat op grond van bijzondere wetten ook andere betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de gezamenlijke rekenkamer kunnen worden uitgeoefend. Het aanvaarden van een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking leidt tot ontslag op grond van het voorgestelde artikel 96, zesde lid, aanhef en onder b.

Bekleding van het lidmaatschap van de gezamenlijke rekenkamer is in beginsel niet toegestaan aan ambtenaren van het openbaar lichaam. Op deze regel gelden dezelfde uitzonderingen als bij de vervulling van het lidmaatschap van de eilandsraad en de functie van eilandgedeputeerde door ambtenaren van het openbaar lichaam. Het gaat hierbij om de drie in het tweede lid genoemde categorieën ambtenaren.

Artikel 100

Omdat de gezamenlijke rekenkamer vooral ten behoeve van de eilandsraden van de openbare lichamen werkzaam is, is in deze bepaling bepaald dat haar leden voorafgaand aan de uitoefening van hun functie de eed of belofte afleggen in de vergadering van de eilandsraad, die hen heeft benoemd, in handen van de voorzitter van de desbetreffende eilandsraad.

Artikel 101

Artikel 16, eerste en tweede lid, dat in dit artikel van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de leden van de gezamenlijke rekenkamer, omschrijft enkele handelingen die niet mogen worden verricht, tenzij de Rijksvertegenwoordiger ontheffing heeft verleend. Het artikel beoogt een waarborg te scheppen voor zuiverheid in de verhoudingen tussen leden van de gezamenlijke rekenkamer en de openbare lichamen.

Artikel 102

Omdat de gezamenlijke rekenkamer mede ten dienste van de eilandsraden van de openbare lichamen werkt, moeten de eilandsraden op de hoogte zijn van de wijze waarop de gezamenlijke rekenkamer werkt. De gezamenlijke rekenkamer moet daarom ingevolge het tweede lid haar reglement van orde ter kennisneming aan de eilandsraden van de openbare lichamen sturen.

Ook de burger moet kennis kunnen nemen van het reglement van orde van de gezamenlijke rekenkamer. Daarom is voorzien in verplichte bekendmaking door plaatsing in de afkondigingsbladen van alle drie de openbare lichamen.

Artikel 103

De gezamenlijke rekenkamer zal uiteraard niet kunnen functioneren zonder toereikende middelen. Dit artikel draagt de eilandsraden van de openbare lichamen op daarin te voorzien. Onder middelen dient niet alleen te worden begrepen financiële middelen, maar zonedig ook ambte-

lijke ondersteuning in de vorm van bijvoorbeeld een secretaris of andere secretariële ondersteuning. In welke vorm ondersteuning wenselijk is wordt ter beoordeling gelaten aan de eilandsraden na overleg met de leden van de gezamenlijke rekenkamer. Wel is het wenselijk dat hieromtrent algemene kaders worden gesteld. Om die reden is dan ook in artikel 105 bepaald dat hierover regels worden gesteld in de op grond van het tweede lid van artikel 105 door de Rijksvertegenwoordiger goed te keuren eilandsverordening waarbij de gezamenlijke rekenkamer wordt ingesteld.

Artikel 104

Het eerste lid bepaalt dat het personeel van de gezamenlijke rekenkamer uitsluitend aan de gezamenlijke rekenkamer verantwoording schuldig is. Dit geldt temeer in die gevallen dat het bestuur van het openbaar lichaam op grond van artikel 103 ambtelijke ondersteuning aan de gezamenlijke rekenkamer ter beschikking stelt.

Op grond van het tweede lid mogen ambtenaren die werkzaamheden verrichten voor een orgaan van een openbaar lichaam niet tevens werkzaamheden voor de gezamenlijke rekenkamer. Hoewel het niet per definitie voor onmogelijk moet worden gehouden dat een ambtenaar in staat is zijn verschillende petten te scheiden, moet ook de schijn van belangenverstrengeling worden vermeden.

Artikel 105

In dit artikel wordt een aantal onderwerpen genoemd, waarin de verordening waarin de gezamenlijke rekenkamer wordt ingesteld moet voorzien. Deze hebben betrekking op een voldoende financiële- en eventueel personele ondersteuning van de gezamenlijke rekenkamer, zonder welke de gezamenlijke rekenkamer niet kan functioneren, het voorzitterschap van de gezamenlijke rekenkamer alsmede de financiële vergoeding voor de leden van de gezamenlijke rekenkamer.

Afdeling VI. De Ombudsfunctie

Artikel 106

Dit artikel verklaart titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op schriftelijke verzoeken om een onderzoek in te stellen naar gedragingen van bestuursorganen van de openbare lichamen. Titel 9.2 bevat een algemeen kader voor de klachtbehandeling door een ombudsman.

Voor een algemene toelichting op de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel met de algemene wet bestuursrecht zij verwezen naar paragraaf 1.7.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 107

Op grond van deze bepaling kunnen de eilandsraden ervoor kiezen om de externe klachtbehandeling op te dragen aan een gezamenlijke ombudsman of gezamenlijke ombudscommissie. Zoals reeds in paragraaf 2.6 van het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet kan een gezamenlijke ombudsvoorziening uitsluitend in het leven worden geroepen indien alle drie de eilandsraden hiertoe besluiten.

Een gezamenlijke voorziening kan slechts per 1 januari van enig jaar ingaan. Een half jaar vantevoren moet het besluit van instelling aan de Nationale ombudsman worden gezonden, waarna deze de openbare lichamen registreert. Ook als de gezamenlijke ombudsvoorziening wordt beëindigd, kan dit slechts per 1 januari van enig jaar geschieden en moet de Nationale ombudsman voor 1 juli daaraan voorafgaand worden geïn-

formeerd. De Nationale ombudsman schrapt de openbare lichamen ingeval van beëindiging van de gezamenlijke ombudsvoorziening uit de registratie. De registratie is openbaar.

Zoals ook reeds is aangegeven in paragraaf 2.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zal de Wet Nationale ombudsman in de Aanpassingswet Bonaire, Sint Eustatius en Saba in die zin worden aangepast dat de Nationale ombudsman ten aanzien van de bestuursorganen van de openbare lichamen bevoegd zal worden verklaard indien deze geen gezamenlijke ombudsvoorziening instellen.

Artikel 108

Wanneer de eilandsraden kiezen voor een gezamenlijke ombudsman of een gezamenlijke ombudscommissie met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen, is een flink aantal bepalingen uit die wet niet toepasbaar. In de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt namelijk geen rekening gehouden met organen van de openbare lichamen die een onafhankelijke positie innemen ten opzichte van het bestuur. Het betreft met name artikelen over controle en verantwoording aan de bestuursorganen van de openbare lichamen.

Dit artikel, dat overeenkomt met artikel 81z van de Gemeentewet, zorgt ervoor dat de betrokken bepalingen in dat geval buiten toepassing blijven. Daarmee wordt de mogelijkheid geopend om de Wet gemeenschappelijke regelingen te gebruiken bij het instellen van een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie. Zie hierover tevens paragraaf 1.7.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 109

Dit artikel bevat enkele voorschriften over benoeming en ontslag van leden van een gezamenlijke ombudsman die bijdragen aan een onafhankelijke positie van de gezamenlijke ombudsman ten opzichte van de eilandsraad. In paragraaf 2.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is hier reeds op ingegaan.

De benoeming vindt plaats door de eilandsraden gezamenlijk en geschiedt voor de duur van zes jaar. Tevens benoemen de eilandsraden gezamenlijk, met het oog op (langdurige) afwezigheid van de gezamenlijke ombudsman, een plaatsvervanger.

De gronden die gelden voor (tussentijds) ontslag en het op non-actief stellen van een gezamenlijke ombudsman, zijn nagenoeg dezelfde gronden als die gelden voor de Nationale ombudsman. Deze gronden zijn opgesomd in de Wet Nationale ombudsman. De eilandsraden kunnen daar geen andere gronden aan toevoegen.

Voor wat betreft de onverenigbaarheid van het ambt van gezamenlijke ombudsman met andere ambten en betrekkingen, moet evenwel getoetst worden aan de betreffende bepaling in het onderhavige wetsvoorstel (artikel 110, eerste lid), en niet aan die in de Wet Nationale ombudsman.

Artikel 110

In andere artikelen van dit wetsvoorstel is al bepaald dat de functie van gezamenlijke ombudsman onverenigbaar is met die van lid van de eilandsraad, eilandgedeputeerde, gezaghebber of lid van de gezamenlijke rekenkamer.

Daaraan wordt hier een algemene formule toegevoegd die de gezamenlijke ombudsman verbiedt om functies te vervullen die – kort gezegd – twijfel kunnen wekken over zijn onafhankelijkheid of onpartijdigheid. Het is gelet op transparantie en betrouwbaarheid van het bestuur van belang dat andere functies van een gezamenlijke ombudsman of leden van een gezamenlijke ombudscommissie openbaar zijn. Om die reden is

in het tweede lid bepaald dat deze functies openbaar moeten worden gemaakt. Doordat dit artikel in artikel 116, tweede lid, van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de afzonderlijke leden van een gezamenlijke ombudscommissie is ook geborgd dat de verplichting tot openbaarmaking ook voor deze leden geldt.

Artikel 111

Voorafgaand aan de uitoefening van zijn functie, legt de gezamenlijke ombudsman de eed of de belofte af in de vergadering van de eilandsraad, in handen van de voorzitter van een bij zijn benoeming aan te wijzen eilandsraad. Op deze wijze wordt voorkomen dat de gezamenlijke ombudsman de eed of de belofte in drie eilandsraden moet afleggen. Het staat de leden van de eilandsraden van de andere openbare lichamen uiteraard vrij om hier ook bij aanwezig te zijn.

Ook de gezamenlijke ombudsman kan ervoor kiezen om de eed, in plaats van in het Nederlands in het Engels of het Papiaments af te leggen. Zie hiervoor ook paragraaf 2.2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 112

Dit artikel onderstreept de onafhankelijke positie die de gezamenlijke ombudsman ten opzichte van het bestuur behoort te hebben. Hij ontvangt van het bestuur geen instructies. Voorts doet hij zelf een voordracht voor het door hem benodigde personeel, waarna de bestuurscolleges benoemen. Voor het personeel geldt dat het ter zake van de werkzaamheden die het voor de gezamenlijke ombudsman verricht, alleen aan hem verantwoording schuldig is.

Artikel 113

Analoog aan de bepaling dat de Nationale ombudsman zijn jaarverslag stuurt aan de Tweede Kamer, wordt in dit artikel bepaald dat de gezamenlijke ombudsman jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden zendt aan de eilandsraden.

Artikel 114

De gezamenlijke ombudsman zal uiteraard niet kunnen functioneren zonder toereikende financiële middelen. Dit artikel draagt de eilandsraden op daarin te voorzien.

Artikelen 115 en 116

Wanneer de eilandsraden kiezen voor het instellen van een gezamenlijke ombudscommissie, dan is dit artikel van toepassing. In dat geval moet in gezamenlijkheid het aantal leden van de commissie worden bepaald. De leden worden door de eilandsraden voor zes jaar benoemd. Uit de leden benoemen de eilandsraden een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter. Voor het overige gelden vergelijkbare voorschriften als bij de gezamenlijke ombudsman of zijn bepalingen over de gezamenlijke ombudsman van overeenkomstige toepassing verklaard.

Afdeling VII. De Commissies

Artikel 117

Dit artikel bevat nadere bepalingen omtrent eilandsaadscommissies. In paragraaf 2.7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is hierop reeds nader ingegaan.

Het is aan de eilandsraad te bepalen in welke gevallen besluitvorming door een eilandsraadscommissie wordt voorbereid en in welke gevallen hij een onderwerp direct plenair behandelt. Uit het feit dat eilandsraadscommissies feitelijk het werk van de eilandsraad voorbereiden, vloeit voort dat het voorzitterschap van een commissie op grond van het vierde lid in handen van een lid van de eilandsraad is. De overige leden van een eilandsraadscommissie kunnen ook niet-eilandsraadsleden zijn. Hiermee worden kleine fracties in staat gesteld om zich door niet-raadsleden (vaak lijstopvolgers) in commissies te laten vertegenwoordigen.

Om uitsluiting van eilandsraadsminderheden te voorkomen is in het derde lid bepaald dat bij de samenstelling van de eilandsraadscommissie wordt gezorgd voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de eilandsraad vertegenwoordigde groeperingen. Hiermee wordt beoogd om een zekere spreiding van commissiezetels over de fracties binnen de eilandsraad te bewerkstelligen. Het is echter niet de bedoeling van de bepaling voor te schrijven dat alle fracties in deze commissies vertegenwoordigd moeten zijn.

Met het oog op de positie van kleine partijen in de eilandsraad die niet in een commissie vertegenwoordigd zijn, is met betrekking tot de inzage van stukken, waaromtrent door de commissie geheimhouding is opgelegd, in het eerste lid dwingend voorgeschreven dat de eilandsraad voorziet in een regeling hierover. Inzage kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat slechts in uitzonderlijke gevallen het zwaarwegende belang, om de eilandsraad te informeren, ter zijde kan worden geschoven. In het geval dat inzage wordt geweigerd met een beroep op het openbaar belang is het overigens aan de eilandsraad te beoordelen of hij een dergelijk beroep wenst te aanvaarden.

Het vijfde lid verklaart een aantal artikelen van overeenkomstige toepassing. Hierdoor worden de volgende zaken geregeld: de oproeping van de commissie door de voorzitter, de toegang van gezaghebber en eilandgedeputeerden tot de vergaderingen, de immuniteit en het verschoningsrecht van degene die deelnemen aan beraadslagingen van de commissie en de openbaarheid van de commissievergaderingen.

Artikel 118

Het eerste lid, geeft de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber de mogelijkheid om andere dan eilandsraadscommissies in te stellen. Dit artikel stelt buiten twijfel dat het commissiestelsel een open karakter heeft.

Op grond van het tweede lid kunnen leden van de eilandsraad geen deel uitmaken van een commissie die door de gezaghebber of door het bestuurscollege is ingesteld en vice versa.

Indien de eilandsraad, de gezaghebber of het bestuurscollege van de mogelijkheid «andere» commissies in te stellen gebruik maakt, moet hij op grond van het voorgestelde vierde lid, afweten of de vergaderingen van de commissies openbaar zijn, al dan niet gecombineerd met de mogelijkheid achter gesloten deuren te vergaderen. Anders dan bij eilandsraadscommissies, is openbaarheid niet voor alle gevallen voorgeschreven. De aard van de taken van andere commissies kan een toegesneden openbaarheidsregeling rechtvaardigen.

Artikel 119

Deze bepaling regelt het opleggen van een verplichting tot geheimhouding voor commissies op overeenkomstige wijze als ten aanzien van de eilandsraad en het bestuurscollege is bepaald. Voor de toelichting op dit artikel zij dan ook allereerst verwezen naar de toelichting bij de artikelen 26 en 66.

Krachtens het tweede lid kan de geheimhoudingsplicht ook worden opgelegd door het bestuurscollege, de gezaghebber en de voorzitter van de commissie. De op deze wijze opgelegde verplichting kan slechts door het orgaan dat de geheimhouding oplegde of door de eilandsraad worden opgeheven.

Afdeling VIII. Geldelijke voorzieningen ten behoeve van de leden van de eilandsraad en de commissies

Artikel 120

Het eerste lid bepaalt dat er bij eilandsverordening moet worden voorzien in een vergoeding voor leden van de eilandsraad voor de werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten (ambtstoelage). De vergoeding voor leden van de eilandsraad heeft het karakter van een vergoeding wegens gederfde inkomsten en een vergoeding voor onkosten. Het eerste lid voorziet tevens in de materiële gevolgen voor de rechtspositie in verband met de tijdelijke vervanging van leden van de eilandsraad wegens zwangerschap, bevalling en ziekte.

Op grond van het vierde lid dienen bij de krachtens het eerste lid vast te stellen eilandsverordening de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde nadere regels in acht te worden genomen. In deze algemene maatregel van bestuur zullen, net zoals voor gemeenteraadsleden het geval is de aanspraken worden opgenomen voor leden van de eilandsraad aan wie ingevolge artikel X 10 van de Kieswet ontslag is verleend wegens zwangerschap en bevalling of ziekte.

In het tweede lid wordt de eilandsraad daarnaast de mogelijkheid geboden om secundaire rechtspositionele maatregelen te treffen. De tegemoetkoming in of de vergoeding van bijzondere kosten en andere financiële voorzieningen dienen eveneens door de eilandsraad bij eilandsverordening te worden geregeld. Een dergelijke facultatieve vergoedingsregeling dient wel binnen de kaders van het rechtspositiebesluit te worden vastgesteld.

Op grond van het derde lid heeft een demissionaire eilandgedeputeerde tijdens zijn lidmaatschap van de eilandsraad geen recht op de vergoedingen als lid van de eilandsraad.

Artikel 121

Op grond van het eerste lid ontvangen de leden van een door de eilandsraad, het bestuurscollege of de gezaghebber ingestelde commissie een vaste, bij verordening van de eilandsraad vast te stellen, vergoeding per commissievergadering (onderdeel a) en een vergoeding voor reis- en verblijfkosten (onderdeel b).

Leden van de eilandsraad of het bestuurscollege die lid zijn van een hier bedoelde commissie ontvangen voor dat lidmaatschap geen vergoeding. In het tweede lid wordt voor de eilandsraad de mogelijkheid geboden om in bijzondere gevallen aan de leden van het dagelijks bestuur van een commissie in plaats van presentiegelden en een reis- en verblijfkostenvergoeding een vaste vergoeding en tegemoetkoming in de kosten toe te kennen. Het toekennen van een vaste vergoeding kan bijvoorbeeld wenselijk zijn in die gevallen dat de werkzaamheden van commissies bijzondere beroepsmatige deskundigheid vereist. Daarmee wordt bedoeld dat een

commissielid dat deskundigheid beroepsmatig in de commissie moet inbrengen. Een vaste hogere vergoeding behoort ook tot de mogelijkheden wanneer de zwaarte en/of het tijdsbeslag van de werkzaamheden niet meer in redelijke verhouding tot de reguliere vergoeding staat. Voor de vergoeding per vergadering en de vergoeding voor reiskosten dienen in de eilandsverordening de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde kaders in acht te worden genomen. Ten aanzien van de overige vergoedingen in dit artikel kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Artikel 122

De reis- en verblijfkosten voor reizen door de leden van de eilandsraad te maken binnen het openbaar lichaam worden geacht te zijn begrepen in de hun toegekende algemene onkostenvergoeding. Artikel 121, eerste lid, onderdeel b, bevat een regeling voor de vergoeding van reis- en verblijfkosten in verband met reizen binnen het openbaar lichaam ten behoeve van commissieleden die geen lid van de eilandsraad zijn. Het kan echter voorkomen, dat leden van de eilandsraad- en commissieleden zich ter uitvoering van een besluit van het eilandsbestuur, dan wel van een commissie buiten het grondgebied van het openbaar lichaam moeten begeven. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een opgedragen studiereis ter bestudering van bepaalde problemen elders. Dit artikel voorziet in de mogelijkheid om in dergelijke gevallen bij een door de eilandsraad vast te stellen eilandsverordening aan de genoemde personen een recht op vergoeding van de gemaakte reis- en verblijfkosten toe te kennen. Vergoeding van reis- en verblijfkosten in verband met reizen buiten het grondgebied van het openbaar lichaam aan leden van de eilandsraad en aan commissieleden kan alleen geschieden overeenkomstig door de eilandsraad bij eilandsverordening vastgestelde regels. In dit artikel wordt voorts bepaald dat het moet gaan om kosten ter uitvoering van een besluit van het eilandsbestuur. Daarmee is een beperking aangebracht tot kosten die een zakelijk karakter dragen. Er kan derhalve geen vergoeding worden verleend voor reizen, die op eigen initiatief ter persoonlijke informatie door leden van de eilandsraad en commissieleden worden ondernomen.

Artikel 123

Doel van deze bepaling is het opleggen van een verbod om ten laste van het openbaar lichaam andere vergoedingen of tegemoetkomingen te genieten als bepaald in de artikelen 120, 121 en 122. Dit wordt gerechtvaardigd door erop te wijzen dat vergoedingen en tegemoetkomingen die leden van de eilandsraad en commissieleden ontvangen, zijn gebaseerd op de totale werkzaamheden door hen als zodanig verricht. Het verbod kan als een logische aanvulling worden gezien op het systeem van de maximumbedragen die in het rechtspositiebesluit zullen worden vastgesteld. Dergelijke maxima zouden immers geen zin hebben wanneer daarnaast nog andere vergoedingen aan betrokkenen zouden kunnen worden toegekend.

In het tweede lid wordt gesproken over voordelen ten laste van het openbaar lichaam ander dan in de vorm van vergoedingen en tegemoetkomingen. Deze voordelen kunnen slechts worden toegekend indien dit bij eilandsverordening is bepaald. Deze eilandsverordening behoeft de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger.

De voordelen bedoeld in dit artikel zullen niet mogen leiden tot een verhoging van de wettelijke vergoeding en tegemoetkoming in de kosten.

Afdeling IX. De eilandsecretaris en de eilandgriffier

§ 1 Algemene bepalingen

Artikel 124

Elk openbaar lichaam dient een eilandsecretaris en een eilandgriffier aan te stellen. In de huidige situatie op de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt de eilandsraad ambtelijk ondersteund door de secretaris van het desbetreffende eilandgebied. De secretaris ondersteunt echter eveneens het bestuurscollege en de gezaghebber. In een gedualiseerd bestel is het van vitaal belang dat de eilandsraad over voldoende middelen beschikt om zijn controlerende en volksvertegenwoordigende functie adequaat te vervullen. Een zelfstandige ambtelijke ondersteuning is in dit kader essentieel voor de versterking van de positie van de eilandsraad. De functie van eilandsecretaris wordt dan ook, net zoals tengevolge de Wet dualisering gemeentebestuur is gebeurd bij gemeenten, beperkt tot het bijstaan van het bestuurscollege. In dit stelsel past het niet dat de functies van eilandsecretaris en eilandgriffier gelijktijdig door één en dezelfde persoon kunnen worden uitgeoefend. Om deze reden wordt in het tweede lid bepaald dat een eilandsecretaris niet tevens eilandgriffier is.

Artikel 125

Het verbod om bepaalde handelingen te verrichten geldt niet alleen voor eilandsraadleden, maar ook voor de eilandsecretaris en de eilandgriffier. Deze functionarissen zijn immers sterk bij het politiek bestuur betrokken. De handelingen die voor eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden verboden zijn, dienen daarom ook voor deze functionarissen verboden te zijn. Om deze reden is in dit artikel bepaald dat zij de in artikel 16, eerste lid, omschreven handelingen niet mogen verrichten behoudens in die gevallen dat de Rijksvertegenwoordiger hiervoor een ontheffing heeft verleend.

§ 2 De eilandsecretaris

Artikel 126

Omdat de eilandsraad in het voorgestelde gedualiseerde bestel over een eigen eilandgriffier zal beschikken, zal de eilandsecretaris vrijwel geheel in de sfeer van het bestuurscollege terechtkomen. In die situatie ligt het dan ook voor de hand dat de benoeming, schorsing en het ontslag van de eilandsecretaris, anders dan nu het geval is in de eilandgebieden, een bevoegdheid van het bestuurscollege te laten zijn. De eilandsecretaris zal daarmee worden benoemd door het orgaan dat hij ondersteunt. Over de uitoefening van die bevoegdheid is het bestuurscollege uiteraard wel verantwoording schuldig aan de eilandsraad. Ingevolge het tweede lid behoeven de besluiten tot benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van de eilandsecretaris de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. Dit volgt impliciet reeds uit artikel 168, derde lid, maar voor de duidelijkheid is dit in het tweede lid nog eens expliciet bepaald.

Artikel 127

Ingevolge het tweede lid is het vaststellen van de instructie voor de eilandsecretaris een bevoegdheid van het bestuurscollege. De gewijzigde verhouding tussen eilandsraad en bestuurscollege ten aanzien van de eilandsecretaris komt hiermee tot uiting. Indien de eilandsraad te kennen

geeft geraadpleegd te willen worden over de inhoud van deze instructie, is het aannemelijk dat het bestuurscollege aan die wens gehoor zal geven.

Artikel 128

Gezien de in artikel 71, eerste lid, neergelegde medeondertekening door de eilandsecretaris van stukken die van het bestuurscollege uitgaan is het wenselijk dat de eilandsecretaris in de vergadering van het bestuurscollege aanwezig is. Dit wordt dan ook in dit artikel bepaald.

Artikel 129

Voor de vaststelling van de vervangingsregeling van de eilandsecretaris geldt hetzelfde als voor de vaststelling van de instructie voor de eilandsecretaris. Het is dan ook aangewezen dat de vervangingsregeling door het bestuurscollege wordt vastgesteld en niet door de eilandsraad. In het tweede lid wordt een aantal artikelen dat betrekking heeft op de eilandsecretaris van overeenkomstige toepassing verklaard op de plaatsvervangend eilandsecretaris. Door ook te verwijzen naar artikel 124, tweede lid, wordt geëxpliciteerd dat het vanuit oogpunt van dualisme niet toegestaan is dat de eilandsecretaris de eilandgriffier vervangt.

§ 3 De eilandgriffier

Artikel 130

Gelet op de specifieke aard van zijn functie, die immers uitsluitend ondersteuning van de eilandsraad en de individuele leden van de eilandsraad behelst, is het logisch dat er een nauwe institutionele band tussen eilandsraad en eilandgriffier wordt gesmeed. Om die reden wordt dan ook in dit artikel bepaald dat de eilandgriffier door de eilandsraad wordt benoemd en dat de eilandsraad tevens bevoegd is om de eilandgriffier te schorsen en te ontslaan.

Artikel 131

De eilandgriffier en zijn eventuele medewerkers staan formeel en functioneel los van de «gewone» ambtelijke organisatie. Dat staat natuurlijk niet in de weg aan gebruik door de griffie van allerlei faciliteiten van de ambtelijke organisatie (salarisadministratie, repro, e.d.) Hiernaast betekent de instelling van een griffie van de eilandsraad evenmin dat de eilandsraad geen enkel beroep meer zou kunnen doen op bijstand van de niet tot de griffie behorende ambtelijke organisatie. Ten aanzien van meer specialistische aangelegenheden zal dit nodig blijven. Hierover dienen regels te worden gesteld in de krachtens artikel 35, derde lid, vast te stellen eilandsverordening. Bovendien kan de eilandsraad in de instructie voor de eilandgriffier, bedoeld in het tweede lid, aangeven welke rol hierbij voor de eilandgriffier is weggelegd.

Artikel 133

Voor een toelichting op dit artikel zij verwezen naar de toelichting bij artikel 129.

Artikel 135

Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting reeds is aangegeven behoeven de besluiten tot benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van ambtenaren de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. Dit geldt ingevolge artikel 168, derde lid, voor alle

ambtenaren die door het bestuurscollege worden benoemd, maar evenzeer voor de ambtenaren die door de eilandsraad worden benoemd, te weten de eilandgriffier en de ambtenaren die op de griffie werkzaam zijn. De benoemings-, bevorderings- en schorsingsbesluiten van de eilandsraad krijgen pas rechtskracht op het moment dat ze zijn goedgekeurd door de Rijksvertegenwoordiger.

Hoofdstuk IV De bevoegdheid van het eilandsbestuur

Afdeling I. Algemene bepalingen

§ 1 Inleidende bepalingen

Artikel 136

Deze bepaling regelt de vrije bevoegdheid van de openbare lichamen tot regeling en bestuur en de mogelijkheid om van de eilandsbesturen regeling en bestuur te vorderen. Voor een algemene toelichting hierop zij verwezen naar paragraaf 1.6 en 2.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Met de ook in artikel 124, eerste lid van de Grondwet met betrekking tot provincies en gemeenten gebezigde termen «overgelaten» en «huishouding» wordt ook ten aanzien van de openbare lichamen uitdrukking gegeven aan het principiële belang van het onderscheid tussen autonomie en medebewind.

In het tweede lid zijn de woorden «of krachtens de wet bij provinciale verordening» uit artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet niet overgenomen. Reden hiervoor is het ontbreken van een provinciale laag tussen de openbare lichamen en het Rijk. Aan de mogelijkheid van het vorderen van medebewind bij provinciale verordening bestaat dan ook geen behoefte.

Het derde lid strekt ertoe te verzekeren dat de kosten, verbonden aan de uitvoering van door het Rijk gevorderd bestuur, in beginsel door het Rijk aan de openbare lichamen worden vergoed. De in dit lid geregelde kostenvergoeding kan echter slechts betrekking hebben op beleidsvoornemens van het Rijk die een wijziging van uitoefening van taken of activiteiten door de openbare lichamen tot gevolg hebben.

Artikel 137

Zoals in paragraaf 2.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting reeds is uiteengezet kan behoefte bestaan aan een verschil in behandeling tussen verschillende openbare lichamen. In dit artikel is deze mogelijkheid uitdrukkelijk genoemd. In dit artikel zijn de woorden «zo nodig» opgenomen om aan te geven dat de noodzaak tot differentiatie moet worden aangetoond, hetgeen zal moeten geschieden in de toelichting bij de bijzondere wet of andersoortige regeling.

Artikel 138 en 139

Deze drempelbepalingen beogen te voorkomen dat een overvloed aan planprocedures tot stand wordt gebracht door voor het Rijk een aantal belemmeringen op te werpen om de eilandbesturen te confronteren met een teveel aan verplichtingen tot het opstellen van plannen en beleidsverslagen ten behoeve van het Rijk. De bepalingen moeten worden gezien als een verbijzondering van de algemene bepaling van artikel 136, tweede lid, waarin wordt bepaald dat regeling en bestuur slechts kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet. De formulering sluit er zoveel mogelijk bij aan.

In het eerste lid van artikel 138 wordt een omschrijving gegeven van het

begrip plan en het begrip beleidsverslag. Het begrip plan is niet beperkt tot plannen die zijn gericht op verandering van de bestaande toestand. Ook conserverende plannen vallen onder de reikwijdte van dit artikel. De doelstelling bij dergelijke plannen is het behoud van de bestaande toestand. Onder het begrip beleidsverslag vallen niet de verslagen die alleen een kwantitatieve gegevensverstrekking inhouden, zoals bestedingsverslagen.

§ 2 Bestuursdwang

Artikel 140

In het eerste lid van wordt de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang toegekend aan het eilandsbestuur. Door het hanteren van de term «eilandsbestuur» komt de bevoegdheid toe aan het orgaan binnen dat bestuur dat belast is met de uitvoering van een eilandsverordening of ander wettelijk voorschrift. Dit laatste komt ook tot uitdrukking in het tweede en derde lid, waarin de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang nader wordt verdeeld over het bestuurscollege (tweede lid) en de gezaghebber (derde lid) voor zover het bestuursdwang betreft ter handhaving van regels waarvoor het bestuurscollege onderscheidenlijk de gezaghebber verantwoordelijk is.

Artikel 141

Wanneer de Rijksvertegenwoordiger in geval van taakverwaarlozing door het eilandbestuur overgaat tot oplegging van een last onder bestuursdwang geschiedt dit op grond van het eerste lid op kosten van het openbaar lichaam.

Het tweede lid kent het openbaar lichaam een verhaalsrecht toe op de overtreder voor de aan de bestuursdwang verbonden kosten die te harer laste zijn gebracht. In het derde lid wordt de dwangbevelprocedure van artikel 5:26 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard.

§ 3 Bekendmaking en inwerkingtreding van besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden

Artikel 142

Deze bepaling heeft betrekking op alle verordeningen met externe werking, dus ook op belastingverordeningen en subsidieregelingen. Dit artikel brengt met zich dat de openbare lichamen wettelijk worden verplicht tot uitgave van een afkondigingsblad. Alle drie de eilandgebieden geven momenteel reeds een afkondigingsblad uit, maar het uitgeven van afkondigingsblad is, anders dan in het onderhavige voorstel, niet verplicht gesteld in de ERNA. Een integrale publicatie zal nu nodig zijn. Het afkondigingsblad behoeft overigens niet periodiek te verschijnen. Het kan naar behoefte uitgegeven worden.

Afkondiging in het afkondigingsblad betekent niet dat bekendmaking via andere mediavormen niet ook gewenst zou zijn. Het kan nodig zijn dat een voor burgers belangrijke verordening gepubliceerd wordt in de lokale bladen of bekend gemaakt wordt via internet. Elektronische uitgave van het afkondigingsblad is dan ook mogelijk. Bij of krachtens AMvB worden hierover regels gesteld.

Voor bekendmaking van verordeningen van de gezaghebber ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar, bevat artikel 179 een afwijkende regeling.

Artikel 143

De teksten van besluiten van het eilandsbestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, zijn in geconsolideerde vorm voor een ieder beschikbaar door middel van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen algemeen toegankelijk elektronisch medium (internet). De kenbaarheid van het recht wordt hiermee veergroot. Momenteel wordt reeds gewerkt aan een dergelijke databank. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de beschikbaarstelling.

Artikel 144

Op grond van deze bepaling heeft de verzoeker recht op een papieren afschrift van de besluiten die ingevolge artikel 143 algemeen toegankelijk zijn. Hiervoor mogen ten hoogste de kosten voor het maken van het afschrift in rekening worden gebracht. De bevoegdheid van het openbaar lichaam om leges te heffen mag er niet toe leiden dat de van eilandswege geheven tarieven een belemmering vormen voor de informatiezoekende. Tot slot zij nog opgemerkt, dat de artikelen 143 en 144 van toepassing zijn vanaf de vaststelling van het besluit, derhalve los van de vraag of het besluit is bekend gemaakt.

Artikel 145

In dit artikel wordt aangesloten bij de inwerkingstredingstermijn van artikel 142 van de Gemeentewet. Momenteel treden afgekondigde eilandsverordeningen ingevolge artikel 84 van de ERNA in werking met ingang van de tiende dag na die van afkondiging, tenzij een ander tijdstip van inwerkingtreding is vastgesteld.

De onderhavige bepaling hanteert een inwerkingstredingstermijn van acht dagen voor alle bekendgemaakte besluiten, en dus niet alleen de eilandsverordeningen. Wel staat het het eilandsbestuur, net zoals in de huidige situatie vrij om voor een besluit een andere inwerkingstredingstermijn vast te stellen.

Opgemerkt zij nog, dat de laatste zinsnede van deze bepaling geen vrijbrief geeft aan het eilandsbestuur voor het verlenen van terugwerkende kracht van zijn besluiten. In hoeverre terugwerkende kracht kan worden verleend is een vraagstuk dat in dit artikel niet aan de orde is. Het artikel heeft uitsluitend betrekking op het tijdstip waarop het bekendgemaakte besluit voor het eerst gelding verkrijgt en dat kan niet eerder zijn dan de dag van de bekendmaking.

§ 4 Termijnen

Artikel 148

De Algemene Termijnenwet heeft alleen betrekking op wetten in formele zin en dus niet op eilandsverordeningen. Het voorgestelde artikel verklaart genoemde wet van toepassing op eilandsverordeningen, ten minste voor zover een eilandsverordening niet uitdrukkelijk het tegendeel bepaalt. Uit een oogpunt van duidelijkheid zowel voor overheidsinstanties als voor de burger is deze bepaling opgenomen.

Afdeling II. De bevoegdheid van de eilandsraad

Artikel 149

Het eerste lid ziet op de vaststelling van eilandsverordeningen in autonomie en medebewind. Zowel het eerste als het tweede lid van artikel 136 hebben hierop mede betrekking. Deze bevoegdheid berust bij de eilandsraad tenzij de bevoegdheid bij wet of door de eilandsraad krachtens de wet aan het bestuurscollege is toegekend.

De overige bevoegdheden van artikel 136, eerste onderscheidenlijk tweede lid, betreffen bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind. De autonome bestuursbevoegdheden berusten op grond van het tweede lid bij de eilandsraad. Het gaat hier om bevoegdheden die niet bij enig wettelijk voorschrift worden gevorderd van een orgaan van het openbaar lichaam.

Bestuursbevoegdheden in medebewind kunnen zowel bij de eilandsraad, het bestuurscollege als de gezaghebber berusten. Dit betreft ook bestuursbevoegdheden die nadrukkelijk in het onderhavige wetsvoorstel worden genoemd. Als uitgangspunt is in het derde lid gekozen dat deze bevoegdheden berusten bij het bestuurscollege. Deze bestuursbevoegdheden kunnen echter ook bij of krachtens de wet aan de gezaghebber of de eilandsraad zijn toegekend.

Artikel 150

Het eerste lid kent het individuele lid van de eilandsraad de bevoegdheid toe initiatiefvoorstellen voor eilandsverordeningen in te dienen.

Drempelsteun is niet nodig. Op grond van het tweede lid is de eilandsraad verplicht het voorstel in behandeling te nemen overeenkomstig door hem te stellen regels. Deze kunnen bijvoorbeeld inhouden dat een voorstel schriftelijk moet worden ingediend bij de voorzitter en dat op voorstel van de voorzitter wordt bepaald wanneer het voorstel wordt behandeld of dat het eerst in handen van een eilandsraadscommissie wordt gesteld. Ten aanzien van andere initiatiefvoorstellen is geen verplichte behandeling voorgeschreven. De door de eilandsraad te stellen regels over dergelijke voorstellen kunnen voorwaarden voor behandeling bevatten. Het ligt voor de hand dat de in het tweede en derde lid gevraagde regeling in het reglement van orde van de eilandsraad wordt opgenomen.

Artikel 151

Dit artikel kent aan individuele leden van de eilandsraad de bevoegdheid toe amendementen in te dienen. Deze bevoegdheid is niet beperkt tot het amenderen van voorstellen van het bestuurscollege voor eilandsverordeningen. De eilandsraad dient deze bevoegdheid nader uit te werken, bijvoorbeeld in zijn reglement van orde. Daarbij kan worden gedacht aan de mogelijkheid van sub-amendementen, de verplichting een amendement schriftelijk in te dienen of een voorstel tot splitsing te doen. Door de overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 150, tweede lid, is de eilandsraad ook verplicht amendementen in behandeling te nemen overeenkomstig door hem te stellen regels.

Artikel 152

De subjectieve redactie drukt uit dat het in de eerste plaats aan de eilandsraad is te beoordelen welke eilandsverordeningen hij in het belang van het openbaar lichaam nodig acht. Daarbij zal hij echter niet mogen treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen.

Artikel 153

In dit artikel, dat overeenkomt met artikel 149a van de Gemeentewet, is bepaald dat de eilandsraad in bepaalde in de eilandsverordening omschreven gevallen aan bepaalde ambtenaren de bevoegdheid kan verlenen tot het binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner. In de desbetreffende binnentredingsverordeningen zal steeds de omvang van de binnentredingsbevoegdheid en de kring van tot binnentreden bevoegde personen worden bepaald.

Het binnentreden is alleen geoorloofd indien het toezicht strekt tot handhaving van de openbare orde of veiligheid dan wel geschied in verband met de bescherming van het leven of de gezondheid van personen en dit toezicht het binnentreden vereist. Het feit dat toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van een voorschrift van een eilandsverordening biedt op zich dus niet voldoende rechtvaardiging om een woning zonder toestemming van de bewoner binnen te treden.

Artikel 154

Krachtens deze bepaling is de eilandsraad verplicht om een inspraakverordening vast te stellen. Er wordt een algemene inspraakverordening geëist, hetgeen betekent dat in deze eilandsverordening in beginsel voor het gehele beleidsterrein van het openbaar lichaam het algemene kader moet worden aangegeven voor de inspraak. Het artikel sluit niet uit dat voor enkele meer specifieke deelterreinen subregelingen met aanvullende eisen worden getroffen. De bedoeling is dat het inspraakproces op overzichtelijke wijze wordt geregeld.

Ingezeten en andere belanghebbenden moeten hun mening kunnen kenbaar maken over voorgenomen of voorgesteld beleid van het openbaar lichaam. Dit betekent dat de inspraak zal moeten plaatsvinden in de fase van voorbereiding, voordat de besluitvorming wordt afgerond. De wijze waarop inspraakgerechtigden in staat worden gesteld van hun gevoelens te doen blijken kan verschillen. De eilandsraad wordt een grote mate van vrijheid gelaten bij het vormgeven aan een inspraakregeling, toegesneden op de lokale gewoonten en behoeften.

In openbare lichamen waar minderheidsgroepen wonen zal het eilandsbestuur voorwaarden moeten scheppen dat ook deze minderheidsgroepen reële inspraakmogelijkheden worden geboden ten aanzien van beleidsvoornemens, die hen raken. Bijzondere voorzieningen op het gebied van tolken, bekendmaking in andere talen en wellicht met gebruikmaking van andere media dan de gebruikelijke dag- en weekbladen liggen dan voor de hand.

Artikel 155

Deze bepaling, die overeenkomt met artikel 151b van de Gemeentewet, geeft de eilandsraad de mogelijkheid om bij eilandsverordening de gezaghebber de bevoegdheid te verlenen om bij (dreigende) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens een gebied aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In een dergelijk veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie onder andere overgaan tot preventief fouilleren. Artikel 151b is in de Gemeentewet ingevoegd bij wet van 13 juli 2002 tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie in verband met de bestrijding van wapengeweldwet (Stb. 2002, 420). Een afwijking van de regeling in de Gemeentewet is, dat voor vaststelling van de eilandsverordening de meerderheid van het aantal zitting hebbende eilandsraadsleden is vereist. Voor een toelichting op deze afwijking wordt verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting. Voor een toelichting op dit artikel zij verwezen naar de memorie van

toelichting (Kamerstukken II, 1999/00, 26 865, nr. 3) en de overige parlementaire stukken bij die wet.

Artikel 156

Deze bepaling, die overeenkomt met artikel 151c van de Gemeentewet, verleent de eilandsraad de mogelijkheid om de gezaghebber bij eilandsverordening de bevoegdheid te verlenen om te besluiten tot de toepassing van cameratoezicht op een openbare plaats, indien het belang van de handhaving van de openbare orde daartoe noodzaakt. De mogelijkheid van het toepassen van cameratoezicht is in de Gemeentewet geïntroduceerd bij wet van wet van 30 juni 2005 tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet politieregisters in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht op openbare plaatsen (cameratoezicht op openbare plaatsen) (Stb. 2005, 395). Een afwijking van de regeling in de Gemeentewet is, dat, net als bij artikel 155, voor de vaststelling van de eilandsverordening de meerderheid van het aantal zitting hebbende eilandsraadsleden is vereist.

Voor een toelichting op dit artikel zij verwezen naar de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2003/04, 29 440, nr. 3) en de overige parlementaire stukken bij die wet.

Artikel 157

Ingevolge het eerste lid kan de eilandsraad op overtreding van eilandsverordeningen een geldboete stellen van ten hoogste de tweede categorie van het Wetboek van Strafrecht BES.

Artikel 56 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba laat de openbare lichamen, net zoals bij gemeenten het geval is, de bevoegdheid tot het heffen van parkeergelden voor het gebruik van de daar bedoelde parkeerterreinen en weggedeelten. In de meeste gemeenten heeft dit geleid tot de vaststelling van parkeer- en parkeergeldverordeningen waarin ook strafbepalingen zijn opgenomen. Ook op de openbare lichamen is een dergelijke uitwerking zeer wel denkbaar.

Uit de aard der zaak is er bij dergelijke strafbare feiten veelal sprake van feiten die zijn begaan door onbekende bestuurders van een motorrijtuig. In artikel 181 van de Wegenverkeerswet 1994 is voor dit soort gevallen een voorziening getroffen voor de krachtens die wet strafbaar gesteld feiten. In het tweede en derde lid van dit artikel zijn soortgelijke bepalingen opgenomen met betrekking tot de overtreding van de strafbepalingen, die zijn opgenomen in de krachtens artikel 56 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba vastgestelde eilandsverordeningen.

In het tweede lid is bepaald dat de eigenaar of houder van een motorrijtuig in plaats van de onbekende bestuurder voor het feit aansprakelijk kan worden gesteld. Op grond van het derde lid vervalt deze aansprakelijkheid wanneer de eigenaar of houder van het motorrijtuig tijdig de bestuurder bekend maakt. Of hij dat wil doen of niet is zijn zaak, het is zijn recht. De aansprakelijkheid van de eigenaar of houder vervalt eveneens, als hij niet heeft kunnen vaststellen wie de bestuurder was en hem daarvan redelijkerwijs geen verwijt kan worden gemaakt.

Artikel 158

Deze bepaling geeft de eilandsraad de mogelijkheid de gezaghebber de bevoegdheid te verlenen om bij dreiging van ernstige ongeregelde personen op een bepaalde plaats onder te brengen. Het komt overeen met artikel 154a van de Gemeentewet, dat in de Gemeentewet is ingevoegd bij wet van 25 april 2000 tot wijziging van de Gemeentewet ter verbetering van de mogelijkheden tot bestrijding van grootschalige verstoringen van

de openbare orde (Stb. 2000, 175) Conform de artikelen 155 en 156 geldt voor deze eilandsverordening dat voor de vaststelling ervan de meerderheid van het aantal zitting hebbende eilandsraadsleden is vereist. Voor een toelichting op dit artikel zij verwezen naar de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 1998/99, 26 735, nr. 3) en de overige parlementaire stukken bij die wet.

Artikel 159

Dit artikel, waarin het mondeling en schriftelijk vragenrecht en het recht van interpellatie zijn verankerd, moet worden beschouwd als de pendant van de artikelen 171 en 182 op basis waarvan het bestuurscollege en de gezaghebber de eilandsraad desgevraagd inlichtingen moeten verstrekken. Op grond van deze bepaling komt aan individuele leden het recht toe mondeling en schriftelijk vragen te stellen aan het bestuurscollege of de gezaghebber.

Ook dit recht leent zich voor nadere uitwerking in het reglement van orde van de eilandsraad. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het instellen van een vragenuur tijdens de vergadering van de eilandsraad en openbaarmaking van schriftelijk ingediende vragen en antwoorden daarop.

Het tweede lid kent individuele leden van de eilandsraad het recht toe om verlof voor het houden van een interpellatie te vragen. Het gaat daarbij om het vragen van inlichtingen over een onderwerp dat niet op de agenda staat.

Artikelen 160 tot en met 165

De voorgestelde artikelen 160 tot en met 165 regelen het recht van onderzoek door de eilandsraad. In paragraaf 2.2.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is hier reeds op ingegaan.

Het is aan de eilandsraad overgelaten om het recht in een eilandsverordening nader vorm te geven.

Omdat in artikel 160, vierde lid, artikel 119, eerste lid, van overeenkomstige toepassing is verklaard, heeft de commissie de bevoegdheid te beslissen op grond van een belang genoemd in artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur Bonaire, Sint Eustatius en Saba geheimhouding te betrachten over hetgeen in een gesloten vergadering aan de orde is gekomen. Op grond van artikel 26, tweede lid, kan de onderzoekscommissie aan de eilandsraad geheimhouding opleggen ten aanzien van stukken die door de onderzoekscommissie aan de eilandsraad worden overgelegd. Het is dus, anders dan bij andere commissies op grond van artikel 119, tweede lid, niet mogelijk dat het bestuurscollege aan de onderzoekscommissie geheimhouding oplegt. Wel kan hij de commissie verzoeken vertrouwelijk met bepaalde informatie om te gaan. De commissie beslist vervolgens zelf.

Op grond van het voorgestelde artikel 165 zal de eilandsraad er zelf zorg voor moeten dragen dat de kosten voor een onderzoek worden opgenomen in de begroting. Niet steeds zal ruim voordat de begroting wordt vastgesteld, bekend zijn dat een onderzoek wordt gehouden in het jaar waarop de begroting betrekking heeft. In dat geval zal alsnog ruimte op de begroting moeten worden gevonden.

Artikel 166

Dit artikel regelt de overdracht van bevoegdheden van de eilandsraad aan het bestuurscollege. Om tot uitdrukking te brengen dat de lijst met de opsomming van niet overdraagbare bevoegdheden van het tweede lid niet limitatief is, zijn de woorden «in ieder geval» ingevoegd.

Artikel 167

In dit artikel is het beginsel neergelegd, dat voorschriften die gelden voor het orgaan dat een bevoegdheid overdraagt, evenzeer gelden voor het orgaan waaraan een bevoegdheid wordt overgedragen. Een uitzondering is echter gemaakt voor de voorschriften betreffende vergaderingen. Deze voorschriften hebben immers geen betrekking op de overgedragen bevoegdheid zelf, maar op de werkwijze van het orgaan dat deze bevoegdheid uitoefent. Deze uitzondering heeft tevens tot gevolg, dat de algemene regel ten aanzien van openbaarheid van vergaderingen van de eilandsraad, niet zonder meer geldt bij de uitoefening van overgedragen bevoegdheden door het bestuurscollege. De vergaderingen van het bestuurscollege blijven in beginsel besloten, ook al zijn bevoegdheden van de eilandsraad overgedragen. Het bestuurscollege kan echter op grond van artikel 65 tot openbaarheid van vergadering besluiten.

Artikel 168

In deze bepaling wordt een groot aantal bevoegdheden van het bestuurscollege opgesomd.

Een tweetal in het eerste opgenomen bestuursbevoegdheden, namelijk de onderdelen c en d, betreft de ambtelijke organisatie. Uit deze bepalingen vloeit voort dat het bestuurscollege is dat algemene rechtspositionele voorschriften vaststelt en in individuele gevallen rechtspositionele besluiten neemt. Wel dienen deze besluiten ingevolge het derde lid, de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger.

De in onderdeel f genoemde rechtsgedingen vormen een ruime categorie. Zij omvat ook het kort geding, de voeging in strafzaken, de instelling van beroep, het verzoek tot schorsing van een aangevochten beslissing of om een voorlopige voorziening terzake. Het maken van bezwaar tegen een besluit betreft geen rechtsgeding en wordt daarom apart genoemd. Het betreft hier zowel spoedeisende als niet-spoedeisende gevallen. Het bestuurscollege behoeft dus in geen enkel geval achteraf formeel te worden gelegitimeerd door een beslissing van de eilandsraad.

Artikel 169

Op grond van dit artikel en artikel 181 kan de uitvoering van besluiten worden gemandateerd aan politieambtenaren die werkzaam zijn binnen het openbaar lichaam. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat de uitvoering van openbare orde- en noodbevoegdheden door ambtenaren van politie is toegelaten.

Artikel 170

Met dit artikel wordt vastgelegd, dat machtiging door het bestuurscollege aan eilandgedeputeerden mogelijk is, hoewel tussen het bestuurscollege en zijn leden geen ondergeschiktheidsrelatie in enge zin bestaat. Het begrip «machtigen» is een verzamelbegrip voor mandateren, geven van volmacht en machtigen tot het uitoefenen van feitelijke bevoegdheden. De verhoudingen in het bestuurscollege worden beheerst door democratische spelregels, zoals besluitvorming bij meerderheid van stemmen. Aard en strekking van een regeling kunnen zich zoals aan het slot van het eerste lid is bepaald tegen machtiging verzetten, maar dat moet niet te snel worden aangenomen. De verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de bevoegdheid blijft immers berusten bij het bestuurscollege. De toevoeging is nodig, omdat zonder haar bij algemene maatregel van bestuur of bij eilandsverordening deze mandaatverlening niet zou kunnen worden uitgesloten.

In het tweede en derde lid zijn de wezenlijke kenmerken van een mandaat-

verhouding vastgelegd. Besluiten krachtens mandaat genomen worden de opdrachtgever (het bestuurscollege) toegerekend. Het besluit wordt genomen uit naam van het bestuurscollege en onder diens verantwoordelijkheid. Dit impliceert dat het bestuurscollege moet kunnen ingrijpen wanneer het dat nodig acht.

Artikel 171

Het recht op inlichtingen omvat alle vormen waarin inlichtingen kunnen worden gevraagd, variërend van het stellen van mondelinge of schriftelijke vragen tot het houden van een interpellatie. In zijn reglement van orde zal de eilandsraad nadere regels kunnen stellen omtrent de wijze waarop dit recht kan worden uitgeoefend.

In het derde lid is neergelegd dat gevraagde inlichtingen alleen mogen worden geweigerd indien het verstrekken daarvan in strijd is met het openbaar belang. Het recht op inlichtingen op grond van artikel 171 gaat verder dan het recht op informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur BES. In geen geval kan derhalve informatie worden geweigerd die op grond van de Wet openbaarheid bestuur BES openbaar zou zijn. Daarbij speelt een rol dat het bestuurscollege en de gezaghebber de mogelijkheid hebben informatie vertrouwelijk aan de eilandsraad te overleggen.

Het uitgangspunt bij de beantwoording van de vraag of in een bepaald geval gevraagde inlichtingen met een beroep op het openbaar belang moeten worden geweigerd, dient te zijn dat slechts indien zeer zwaarwegende belangen in het geding zijn niet voldaan behoeft te worden aan de plicht de eilandsraad, het hoogste algemeen vertegenwoordigende orgaan in het openbaar lichaam, te informeren. In welke gevallen van dermate zwaarwegende belangen sprake zal zijn, valt in abstracto niet aan te geven. Indien het bestuurscollege van oordeel is dat bepaalde inlichtingen moeten worden geweigerd, dient daarvoor nadrukkelijk een beroep op de uitzonderingsgrond «strijd met het openbaar belang» te worden gedaan. De eilandsraad zal vervolgens moeten beoordelen of hij dit beroep aanvaardt.

Afdeling IV. De bevoegdheid van de gezaghebber

Artikel 172

De in het eerste lid opgenomen opsomming van zorgplichten van de gezaghebber betreft deels de verhouding burger-bestuur. Daarnaast zijn echter twee zorgplichten van een meer algemeen-bestuurlijke aard geformuleerd. Het gaat daarbij om:

1. Een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het beleid van het openbaar lichaam en de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede een goede afstemming tussen degenen die bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken (onderdeel a). Dit is een algemene coördinatiebevoegdheid die in het verlengde ligt van de door middel van dit voorstel geëxpliciteerde positie van de gezaghebber als voorzitter van het bestuurscollege.
2. Een goede samenwerking van het openbaar lichaam met andere openbare lichamen en andere overheden. Ook deze zorgplicht past in de coördinerende positie van de gezaghebber binnen het bestuurscollege.

Naast de in het eerste en in het tweede lid geëxpliciteerde positie van de gezaghebber als algemeen coördinator van het beleid van het openbaar lichaam en bewaker van de verhouding tussen het eilandsbestuur en de burgerij, dient het onderhavige wetsvoorstel ook een grondslag te bevatten voor interventies van de gezaghebber ten aanzien van alle niet met name genoemde eilandelijke aangelegenheden. Deze is in het derde lid opgenomen.

Artikel 173

In dit artikel wordt geregeld welk orgaan bevoegd is formeel het openbaar lichaam naar buiten toe te vertegenwoordigen. Het artikel ziet zowel op de vertegenwoordiging bij het verrichten van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtshandelingen als op de formele procesvertegenwoordiging.

Het tweede lid opent de mogelijkheid om ook de vertegenwoordiging in rechte op te dragen aan anderen dan de gezaghebber. De gemeentelijke praktijk toont aan dat hieraan behoefte bestaat.

Artikel 174

De gezaghebber wordt met uitsluiting van andere bestuursorganen van de openbare lichamen aangewezen voor de handhaving van de openbare orde. De handhaving van de openbare orde bestaat uit het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde. Voorbeelden hiervan zijn de uitvoering van controles en surveillances, het geven van bevelen, het afzetten van gebouwen en dergelijke.

Met de term handhaving wordt in dit artikel bedoeld op de zorg voor het feitelijk bewaren en herstellen van de openbare orde. Het onderhavige artikel maakt de gezaghebber niet alleen bevoegd, maar legt hem ook de plicht op om de openbare orde te handhaven. Het begrip openbare orde heeft in dit kader dezelfde betekenis als de betekenis die in het kader van artikel 172 van de Gemeentewet aan dit begrip wordt gegeven. Dit houdt in dat de openbare orde wordt beheerst door een complex van rechtsregels dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven. De handhaving van de openbare orde is de zorg voor de naleving van regels, bij niet naleving waarvan de orde en rust in het openbare leven wordt verstoord. Deze regels kunnen vervat zijn in zowel wetten in formele als materiële zin. Met name de eilandsraad zal het gewenste niveau van orde en rust bepalen en beïnvloeden door middel van normstelling, bijvoorbeeld in eilandsverordeningen.

In het tweede en derde lid worden de gezaghebber bevoegdheden toegekend om zijn openbare orde-taken te kunnen uitoefenen. Het betreft de bevoegdheid om bepaalde vormen van bestuursdwang uit te oefenen teneinde overtreding van openbare orde-regels ongedaan te maken of te verhinderen (tweede lid) alsmede de bevoegdheid om maatregelen te nemen bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (derde lid).

Bij uitoefening van de dwangbevoegdheid van het tweede lid kan de gezaghebber gebruik maken van de onder zijn gezag staande politie. De politie treedt bij de feitelijke handhaving van de openbare orde, die zowel preventief als repressief optreden omvat, op onder gezag en verantwoordelijkheid van de gezaghebber. Door de gekozen formulering is uitgesloten dat de gezaghebber de feitelijke handhaving van de openbare orde opdraagt aan andere diensten van het openbare lichaam.

Artikel 175

Uit deze bepaling, die het oppervel bij brand bij de gezaghebber neerlegt, vloeit voort dat indien in verband met het bestrijden van brand maatregelen nodig zijn die diep ingrijpen in de rechten van burgers de gezaghebber daartoe de bevelen dient te geven. Voorts houdt het begrip opperbevel in dat de gezaghebber uiteindelijk bestuurlijk verantwoordelijk is voor de brandbestrijding. Indien er verschillende brandweerkorpsen optreden heeft de gezaghebber het opperbevel over de gezamenlijk optredende korpsen.

Bij de ongevallen anders dan bij brand waarbij de brandweer een taak heeft valt te denken aan situaties waarbij de brandweer een taak heeft op

het gebied van de technische hulpverlening bij ongevallen. Om te voorkomen dat daarbij getreden wordt op het terrein van anderen, is de beperking aangebracht dat de brandweer wel bij bedoelde taken een taak moet hebben.

Op grond van het tweede lid kan de gezaghebber bij brand en ongevallen de bevelen geven die nodig zijn ter voorkoming, beperking en bestrijding van gevaar. Te denken valt bijvoorbeeld aan het ontruimen van gebouwen, het afsluiten van straten en het verwijderen van nieuwsgierigen die de brandbestrijding hinderen. De gezaghebber is daarnaast uiteraard bevoegd maatregelen te gelasten die elders een wettelijke grondslag vinden.

Artikel 176

Deze bepaling heeft tot strekking om buiten twijfel te stellen dat de gezaghebber in de in de bepaling genoemde gevallen een taak heeft die ruimer is dan enkel de handhaving van de openbare orde. Het gaat hier ook om de bescherming van de veiligheid en gezondheid van de burger in incidentele gevallen en op bepaalde plaatsen. Het in het eerste lid bedoelde toezicht betreft het feitelijke toezicht evenals artikel 174 de feitelijke handhaving van de openbare orde betreft.

Op grond van het tweede lid kan de gezaghebber de bevelen geven die nodig zijn voor de bescherming van de veiligheid en gezondheid. Burgers zijn gehouden om aan in het kader van de uitoefening van het toezicht gegeven bevelen die met het oog op de bescherming van de veiligheid en gezondheid nodig zijn, gehoor te geven.

Anders dan in een van de gevallen bedoeld in artikel 178 moet de gezaghebber zich bij deze bevelen echter houden aan de geldende voorschriften. De bevelen moeten zien op concrete, zich direct aandienende, de veiligheid of gezondheid bedreigende situaties. Het kan bijvoorbeeld gaan om een bevel tot ontruiming van een brandgevaarlijk gebouw of het verbieden van de toegang tot zo'n gebouw.

Het derde lid betreft een afwijking van de hoofdregel van artikel 168 op grond waarvan de uitvoering van besluiten van de eilandsraad een bevoegdheid is die bij het bestuurscollege berust. De reden voor deze afwijking is gelegen in de exclusieve verantwoordelijkheid van de gezaghebber op het terrein van het toezicht op openbare samenkomsten. De uitvoering van eilandsverordeningen betreft zowel feitelijke uitvoeringshandelingen zoals sluiting van horeca-inrichtingen op grond van openbare orde-overwegingen als juridisch-administratieve uitvoeringshandelingen, zoals vergunningverlening, indien deze handelingen ten nauwste met dat toezicht samenhangen. Daarbij moet met name worden gedacht aan vergunningverlening voor incidentele gebeurtenissen zoals openbare samenkomsten en dergelijke. Bij vergunningverlening voor dit soort activiteiten speelt het openbare orde-aspect, en daarnaast vaak ook de noodzaak van snel en doeltreffend optreden, een belangrijke rol. De argumenten die ervoor pleiten om de handhaving van de openbare orde aan de gezaghebber toe te wijzen, zoals eerder genoemd in de toelichting bij artikel 174, pleiten ook ten aanzien van deze uitvoeringshandelingen voor een exclusieve bevoegdheid van de gezaghebber.

Artikel 177

Deze bepaling geeft de gezaghebber de bevoegdheid om een woning te sluiten indien zich rond de woning overlast voordoet. Deze bevoegdheid komt overeen met de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester, welke hem toekomt op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. Deze bevoegdheid is in de Gemeentewet ingevoegd bij wet van 13 maart 1997 tot wijziging van de Gemeentewet, houdende opneming daarin van de bevoegdheid van de burgemeester om woningen, niet voor het publiek

toegankelijke lokalen of bij die woningen of lokalen behorende erven te sluiten bij verstoring van de openbare orde (Stb. 1997, 132). Voor een toelichting op dit artikel zij verwezen naar de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 1995/96, 24 699, nr. 3) en de overige parlementaire stukken bij die wet.

Artikel 178

Het eerste lid van deze bepaling geeft de gezaghebber de bevoegdheid om in de daar bedoelde omstandigheden bevelen te geven. Het gaat hier niet primair om bevelen aan bijvoorbeeld politie of brandweer, maar om bevelen aan burgers, particuliere instellingen, bedrijven, etc. maar ook aan in het openbare lichaam aanwezige functionarissen die niet direct onder het gezag van de gezaghebber staan. Dit laatste kan bijvoorbeeld van belang zijn bij de rampenbestrijding.

Bij gebruikmaking van zijn bevoegdheden kan de gezaghebber afwijken van wettelijke voorschriften. Hij dient hierbij echter wel de voorschriften van de Grondwet in acht te nemen. Uitgangspunt is dat in extreme omstandigheden terzijdestelling van wettelijke bepalingen mogelijk moet zijn. De gezaghebber wordt echter geen vrijbrief om ongeremd van deze vergaande bevoegdheid gebruik te maken. Bij het geven van bevelen zal hij uiteraard te allen tijde moeten voldoen aan het beginsel van proportionaliteit. Niet alleen geldt, dat slechts in de in het artikel omschreven nood-situaties bevelen kunnen worden gegeven, deze beperking geldt evenzeer voor de bevoegdheid daarbij af te wijken van wettelijke voorschriften. Opgemerkt zij dat de rechter de bevelen, en de daarin besloten afwijkingen van wettelijke voorschriften, kan toetsen aan dit proportionaliteitsbeginsel en daarnaast kan beoordelen of de bedoelde noodsituatie of de ernstige vrees daarvoor zich voordeed.

Van in de Grondwet neergelegde fundamentele beginselen (zoals de grondrechten) kan slechts worden afgeweken wanneer de grondwetgever daarin zelf voorzien heeft. Volledigheidshalve zij opgemerkt, dat in verband met artikel 94 van de Grondwet evenmin van de daarin bedoelde verdragen zal kunnen worden afgeweken.

De clausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid in de wet», die voorkomt in artikel 6 (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging), in artikel 7 (vrijheid van meningsuiting) en in artikel 9 (vrijheid van vergadering en betoging) van de Grondwet, houdt in dat beperkingen van uitingen wegens de inhoud, of van een bijeenkomst wegens het onderwerp, alleen mogen worden vastgelegd in bepalingen van de wet in formele zin die duidelijk regelen wat de inhoud van de beperking is. De artikelen 178 en 179 kunnen wegens hun algemene karakter niet als dergelijke – beperkingen specificerende – bepalingen worden opgevat. Dit betekent dat de gezaghebber bij de uitoefening van zijn bevoegdheid krachtens deze artikelen niet de verspreiding van geschriften of van andere uitingen mag verbieden of beëindigen op de grond dat hij de inhoud als zo danig van die manifestaties onwenselijk acht. Evenmin mag hij een betoging of een vergadering verbieden of ontbinden omdat hij het onderwerp als zodanig van die manifestaties onwenselijk acht. Wel zal de gezaghebber met inachtneming hiervan bevelen mogen geven ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. Dit kan betekenen, dat hij de verspreiding van geschriften verbiedt omdat hij daarvan ernstige wanordelijkheden vreest.

Dezelfde vrees kan grond vormen voor het verbod van een betoging of vergadering. Het kan zeer wel zijn dat uitsluitend geschriften met een bepaalde inhoud of vergaderingen en betogingen met een bepaald onderwerp tot die vrees aanleiding geven (men denke aan de verspreiding van racistische geschriften in bepaalde stadsgedeelten). Het verbod zal dan uitsluitend op die geschriften betrekking hebben. Het motief voor het verbod is in deze gevallen niet de inhoud als zodanig van de geschriften,

maar het voorkomen van de naar redelijke verwachting daaruit voortvloeiende ernstige wanordelijkheden.

Wellicht ten overvloede zij onderstreept dat van deze bevoegdheid tot het verbieden van uitingen en bijeenkomsten alleen in dwingende omstandigheden gebruik mag worden gemaakt. Het betreft hier grondwettelijk beschermde gedragingen, die – zolang zij volgende de gewone wettelijke voorschriften geoorloofd zijn – in beginsel bescherming verdienen van de zijde van de overheid, ook wanneer de inhoud haar onsympathiek is en wellicht afwijzende reacties oproept bij het publiek. Eerst wanneer – bijvoorbeeld door het ernstig provocerend karakter van de (te verwachten) gedragingen – naar redelijke verwachting de andere mogelijkheden tot voorkoming van wanordelijkheden tekort schieten, zal naar het zware middel van een verbod mogen worden gegrepen.

Tenslotte wordt erop gewezen dat de bevoegdheid krachtens dit artikel maatregelen te treffen uitdrukkelijk is toegekend aan de gezaghebber. De gezaghebber mag deze bevoegdheid niet delegeren.

Artikel 179

In het eerste lid is, evenals in artikel 178, eerste lid, bepaald dat de hierbedoelde noodverordeningen inbreuk mogen maken op andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften. Verwezen zij hier naar de toelichting bij dat artikel. Mutatis mutandis geldt voor de afwijking van wettelijke voorschriften bij noodverordening hetzelfde als voor de afwijking bij noodbevel.

In de tekst is verder uitdrukkelijk het beginsel van de proportionaliteit vastgelegd. Zo zullen bijvoorbeeld delictsomschrijvingen in noodverordeningen niet ruimer mogen zijn dan in verband met de (dreigende) noodsituatie redelijkerwijs nodig is. Hetzelfde geldt voor de toepasselijkheid van de noodverordening naar tijd en plaats. Overigens is de vraag hoever de noodverordening in de gegeven situatie mag gaan primair ter beoordeling van de gezaghebber. De afzonderlijke vermelding van de bekendmaking in het tweede lid stelt buiten twijfel, dat ter zake de normale procedure niet gevolgd behoeft te worden.

Tegen een besluit van de eilandsraad om de voorschriften niet te bekrachtigen kan de gezaghebber administratief beroep instellen bij de Rijksvertegenwoordiger. In vergelijkbare situaties in gemeenten kan de burgemeester op grond van het vierde lid van artikel 176 van de Gemeentewet beroep instellen bij de Commissaris van de Koningin.

Op grond van de derde volzin van het vierde lid blijft de beslissing van de eilandsraad buiten werking, zolang de beslissing van de Rijksvertegenwoordiger kan worden ingeroepen (de beroepstermijn is overigens slechts één dag) en zolang de Rijksvertegenwoordiger nog niet heeft beslist op het beroep (hiervoor geldt een termijn van twee dagen).

De in het zesde lid geregelde schorsing door de Rijksvertegenwoordiger brengt met zich mee, dat deze slechts kan plaatsvinden zolang de voorschriften niet zijn bekrachtigd.

Artikel 180

Deze bepaling geeft de gezaghebber de bevoegdheid om bij dreiging van ernstige ongeregelheden personen op een bepaalde plaats onder te brengen. Het komt overeen met artikel 176a van de Gemeentewet, dat in de Gemeentewet is ingevoegd bij wet van 25 april 2000 tot wijziging van de Gemeentewet ter verbetering van de mogelijkheden tot bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde (Stb. 2000, 175).

Voor een toelichting op dit artikel zij verwezen naar de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 1998/99, 26 735, nr. 3) en de overige parlementaire stukken bij die wet.

Het verschil met artikel 158, op grond waarvan de eilandsraad de gezag-

hebber de bevoegdheid kan verlenen om groepen personen op een bepaalde plaats onder te brengen is gelegen in het feit dat deze bepaling ziet op noodsituaties, daar waar artikel 158 ziet op voorzienbare situaties.

Artikel 181

Bij machtiging van het nemen van besluiten gaat het om mandaat, terwijl onder het «verrichten van andere handelingen» onder meer wordt verstaan het uitvoeren van besluiten van de gezaghebber. Op deze wijze wordt buiten twijfel gesteld dat de uitvoering van openbare orde- en noodbevoegdheden door ambtenaren van politie is toegelaten. Het tweede lid sluit een aantal besluiten uit van mandatering. De uitvoering van deze besluiten komt niet in aanmerking voor mandatering omdat het gaat om met opzet exclusief aan de gezaghebber toegekende bevoegdheden, waarvoor hij de volle verantwoordelijkheid dient te dragen.

Artikel 182

Het inlichtingenrecht van de eilandsraad geldt zowel voor het bestuurscollege als de gezaghebber in zijn hoedanigheid van afzonderlijk bestuursorgaan. Voor een toelichting hierop zij dan ook verwezen naar de toelichting bij artikel 171.

Afdeling V De bevoegdheid van de gezamenlijke rekenkamer

Artikel 183

Deze bepaling beschrijft de taak van de gezamenlijke rekenkamer. Het eilandbestuur omvat alle bevoegde organen van de openbare lichamen, dus zowel de eilandsraad, het bestuurscollege, de gezaghebber als de commissies. Uit het eerste lid in combinatie met het tweede lid blijkt dat de gezamenlijke rekenkamer zowel op eigen initiatief als op verzoek van de eilandsraden onderzoeken kan doen. Uiteraard kunnen ook anderen, zoals burgers maar ook andere bestuursorganen van de openbare lichamen (bijvoorbeeld het bestuurscollege), dergelijke verzoeken aan de gezamenlijke rekenkamer richten.

Op grond van het tweede lid kunnen de eilandsraden van de openbare lichamen de gezamenlijke rekenkamer verzoeken bepaalde onderzoeken in te stellen. Achterliggende gedachte is dat de eilandsraden in hun werkzaamheden kunnen stuiten op een onderwerp dat onderzoek door de gezamenlijke rekenkamer vergt. Het is uiteindelijk wel de gezamenlijke rekenkamer zelf die beslist of zij een dergelijk verzoek honoreert. Op die manier kunnen ook de ingezetenen van de openbare lichamen indirect, dat wil zeggen via de eilandsraad, invloed uitoefenen op de keuze van de door de gezamenlijke rekenkamer te onderzoeken onderwerpen.

Artikel 184

Dit artikel verzekert dat de gezamenlijke rekenkamer over de informatie kan beschikken die nodig is voor het verrichten van haar taken. Zij heeft onbeperkt toegang tot de informatie die bij de openbare lichamen berust. Onder informatie moeten niet alleen papieren documenten worden verstaan, maar ook informatie die op andere informatiedragers beschikbaar is, zoals computerapparatuur.

Artikel 185

Het eerste lid kent de gezamenlijke rekenkamer bevoegdheden toe ten aanzien van samenwerkingslichamen, gemeenschappelijke organen, vennootschappen en rechtspersonen waarbij de openbare lichamen zijn betrokken conform de omschrijving in het eerste lid.

Indien de documenten die de gezamenlijke rekenkamer op grond van het eerste lid heeft onderzocht tot nadere vragen aanleiding geven dan is de gezamenlijke rekenkamer op grond van het tweede lid bevoegd bij het betrokken bestuur van het openbaar lichaam hierover nadere inlichtingen in te winnen. Op grond van het tweede lid mag de gezamenlijke rekenkamer zich voor het inwinnen van inlichtingen over die documenten ook rechtstreeks tot de desbetreffende rechtspersoon of het betrokken gemeenschappelijke orgaan zelf richten. Als documenten ontbreken, kan overlegging daarvan worden gevorderd.

In het derde lid gaat het om een nog verdergaande bevoegdheid. De gezamenlijke rekenkamer kan bij een openbaar lichaam, een gemeenschappelijke orgaan, een vennootschap of rechtspersoon als bedoeld in het eerste lid zelf een onderzoek instellen, als het onderzoek van de eerder bedoelde documenten daartoe aanleiding geeft. De eilandsraad en het bestuurscollege van het betrokken openbaar lichaam moeten vooraf op de hoogte gesteld worden van een dergelijk onderzoek.

Artikel 186

De gezamenlijke rekenkamer is bestuursorgaan. Dit betekent onder meer dat de Wet openbaarheid van bestuur BES op de gezamenlijke rekenkamer van toepassing is. Bij openbaarmaking van haar stukken zal de gezamenlijke rekenkamer de bepalingen van die wet in acht moeten nemen, dat geldt zowel voor openbaarmaking op verzoek als uit eigen beweging, onverminderd het bepaalde in het vijfde lid, waar is bepaald dat het jaarverslag en de rapporten van de gezamenlijke rekenkamer openbaar zijn. Op grond van de Wet openbaarheid van bestuur BES kan de gezamenlijke rekenkamer ook worden verzocht stukken openbaar te maken die onder haar berusten maar afkomstig zijn van een derde, bijvoorbeeld het eilandsbestuur. In dat geval ligt het in de rede dat de gezamenlijke rekenkamer in overleg met die derde beslist over openbaarmaking.

Hoofdstuk V Verhouding tot het Rijk

Afdeling I. De Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

§ 1 Algemene bepalingen

Voor een algemene toelichting over de Rijksvertegenwoordiger zij verwezen naar paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikelen 187 tot en met 190

Deze bepalingen regelen de procedures voor benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de Rijksvertegenwoordiger. Voor een algemene beschrijving van deze procedures zij verwezen naar paragraaf 3.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Ingevolge artikel 188, derde lid, wordt zowel bij een benoeming als bij een herbenoeming het gevoelen van de bestuurscolleges van de openbare lichamen over de voor te dragen persoon ingewonnen.

Voor wat betreft de schorsing en de voorziening van artikel 190, tweede lid, zij verwezen naar de toelichting bij artikel 74.

Artikel 192

In deze bepaling is de formule van de door de Rijksvertegenwoordiger af te leggen eed (verklaring en belofte) weergegeven. Voor een toelichting hierop zij verwezen naar de toelichting bij artikel 15. Anders dan voor de leden van de eilandsraad het geval is, is het de Rijksvertegenwoordiger niet toegestaan om de eed (verklaring en belofte) in het Engels of het Papiaments af te leggen. Hij is immers geen orgaan van de openbare lichamen.

Artikel 193

De Rijksvertegenwoordiger ontvangt net als de gezaghebber een bezoldiging die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. Het tweede lid geeft een basis om in de algemene maatregel van bestuur ook voorschriften op te nemen betreffende de toekenning van vergoedingen welke niet tot de bezoldiging gerekend kunnen worden. Het betreft dan een ambtstoelage en bijvoorbeeld een vergoeding voor reiskosten. Het derde lid strekt er toe het parlement nadrukkelijk in de gelegenheid te stellen opmerkingen te maken over de algemene maatregel van bestuur die betrekking heeft op de bezoldiging en andere financiële voorzieningen ten behoeve van de Rijksvertegenwoordiger.

Het vierde lid beoogt tegen te gaan, dat de Rijksvertegenwoordiger naast de in de wetgeving vastgelegde bezoldiging in enigerlei vorm nog inkomsten ontvangt ten laste van het Rijk. Deze bepaling ziet op andere inkomsten dan die waarop het derde lid betrekking heeft, namelijk op vergoedingen die de Rijksvertegenwoordiger geniet voor werkzaamheden verricht in nevenfuncties die hij vervult uit hoofde van zijn functie als Rijksvertegenwoordiger (qualitate qua-functie). Dergelijke ambtsgebonden nevenfuncties vloeien voort uit het ambt en behoren tot de normale taakvervulling. Van een ambtsgebonden nevenfunctie is in elk geval sprake als de rijksvertegenwoordiger zich er niet aan kan onttrekken en de functie moet worden beëindigd als het ambt niet meer wordt uitgeoefend.

Voorgesteld wordt, dat de Rijksvertegenwoordiger die vergoedingen niet mag ontvangen en dat zij, zo zij wel worden uitgekeerd, door de Rijksvertegenwoordiger dan wel door de uitkerende instantie moeten worden gestort in de Rijkskas. De strekking van deze bepaling is te voorkomen dat werkzaamheden die geacht kunnen worden te behoren tot de normale werkzaamheden van de Rijksvertegenwoordiger en waarvoor derhalve de bezoldiging reeds een redelijke honorering biedt, nog eens afzonderlijk worden gehonoreerd.

Artikel 194

Bij niet-gewenste nevenfuncties waar het eerste lid op ziet moet met name gedacht worden aan functies waarvan te verwachten is dat de vervulling ervan een te groot beslag op de tijd van de Rijksvertegenwoordiger zal leggen of aan functies waarbij getwijfeld kan worden aan de handhaving van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid.

Op grond van het tweede lid dient de Rijksvertegenwoordiger zijn voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie, anders dan uit hoofde van zijn ambt van Rijksvertegenwoordiger, te melden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze kan vervolgens aan de hand van deze melding een opvatting over het voornemen kenbaar maken aan de Rijksvertegenwoordiger.

Het derde lid komt overeen met de bepaling over de openbaarmaking van nevenfuncties voor leden van de eilandsraad in artikel 13, met dien verstande dat de openbaarmaking geschiedt door het ter inzage leggen van een opgave van de functies op het Bureau van de Rijksvertegenwoordiger.

Artikel 195

In dit artikel zijn de met de functie van Rijksvertegenwoordiger onverenigbare betrekkingen opgenomen. Hierop is reeds ingegaan in paragraaf 3.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Door het gebruik van het onbepaalde lidwoord «een» in het eerste lid, onderdeel g, l en m, strekt de onverenigbaarheid zich uit tot het lidmaatschap van de eilandsraad, onderscheidenlijk ambtenaar onderscheidenlijk adviseur van alle drie de openbare lichamen.

Artikel 196

De handelingen die ingevolge dit artikel verboden zijn voor de Rijksvertegenwoordiger komen overeen met de handelingen die op grond van artikel 16, eerste lid, verboden zijn voor leden van de eilandsraad. Voor een toelichting zij dan ook verwezen naar de toelichting bij dat artikel.

Artikel 197

Voor een toelichting bij deze bepaling zij verwezen naar de toelichting bij artikel 84.

Artikel 198

Met het begrip «werkelijke woonplaats» wordt aangegeven, dat de Rijksvertegenwoordiger zijn feitelijke hoofdverblijf in één van de openbare lichamen moet hebben.

Artikel 199

Voor het goed kunnen uitoefenen van het ambt van Rijksvertegenwoordiger is het noodzakelijk om in de openbare lichamen aanwezig te zijn. Voor een afwezigheid van de Rijksvertegenwoordiger voor een termijn van langer dan zes weken behoeft de Rijksvertegenwoordiger ingevolge het eerste lid dan ook de toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De noodzaak om voor het goed kunnen uitvoeren van het ambt van Rijksvertegenwoordiger ook daadwerkelijk in de openbare lichamen aanwezig te zijn brengt ook met zich mee dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties terughoudend zal moeten zijn in het verlenen van toestemming. Het tweede lid geeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervolgens de mogelijkheid om de Rijksvertegenwoordiger die buiten de openbare lichamen verblijft terug te roepen naar de openbare lichamen. Er moet dan echter wel sprake zijn van dringende reden van dienstbelang op grond waarvan de aanwezigheid van de Rijksvertegenwoordiger op de openbare lichamen noodzakelijk is. Ingevolge het derde lid wordt de termijn van zes weken van het eerste lid niet verlengd indien deze eindigt op een zon- of een feestdag.

Artikel 200

Dit artikel regelt de waarneming van de Rijksvertegenwoordiger. Op grond van het eerste lid wordt het ambt van de Rijksvertegenwoordiger bij verhindering of ontstentenis waargenomen door de waarnemend Rijks-

vertegenwoordiger. De waarneming door de waarnemend Rijksvertegenwoordiger ziet op alle werkzaamheden van de Rijksvertegenwoordiger. Om die reden is ook slechts vervanging door één persoon mogelijk.

Artikel 202

In dit artikel wordt de ondersteuning van de Rijksvertegenwoordiger geregeld. Het budget en de formatie van het Bureau wordt ingevolge het tweede lid bepaald door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De dagelijkse leiding over het Bureau berust echter bij de Rijksvertegenwoordiger. De medewerkers van het Bureau, worden dan ook door hem benoemd, bevorderd, geschorst en ontslagen (derde lid).

Artikel 204

In deze bepaling wordt een algemene taakomschrijving gegeven voor de Rijksvertegenwoordiger. Voor een toelichting op de taken van de Rijksvertegenwoordiger zij verwezen naar paragraaf 3.1.3.

Op grond van het derde lid kan een nadere regeling van deze taken plaatsvinden in een algemene maatregel van bestuur. Anders dan bij de commissaris van de Koning het geval is is het opstellen van een ambtsinstructie voor de Rijksvertegenwoordiger niet verplicht gesteld. Bij de commissaris van de Koning dient de ambtsinstructie mede om daarmee zijn positie als rijksorgaan – in tegenstelling tot die als provinciaal orgaan – te bestendigen.

Met betrekking tot de Rijksvertegenwoordiger speelt dit onderscheid geen rol. De Rijksvertegenwoordiger is immers uitsluitend aan te merken als een bestuursorgaan van het Rijk en dus niet als een orgaan van de openbare lichamen. Om deze reden is ten aanzien van de Rijksvertegenwoordiger slechts de mogelijkheid opgenomen tot het nader regelen van zijn taken bij algemene maatregel van bestuur en niet de verplichting hiertoe. Ingevolge het tweede lid bestaat de mogelijkheid om ook in andere wetten rijkstaken aan de Rijksvertegenwoordiger toe te bedelen. Te denken valt aan taken waarbij het van belang is dat zij worden belegd bij een orgaan dat ter plekke is, maar wel een onafhankelijke positie bekleedt en op afstand staat van de openbare lichamen, zoals bepaalde taken bij rampen en dreigingen. Ook deze taken kunnen nader worden uitgewerkt in de eventueel op grond van het derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur.

Artikel 205

Deze bepaling regelt de verantwoordings- (eerste lid) en informatieplicht (derde lid) van de Rijksvertegenwoordiger jegens de beleidsverantwoordelijke minister. Het betreft in de eerste plaats een verantwoordingsplicht van de Rijksvertegenwoordiger aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze minister is immers in eerste instantie verantwoordelijk voor en aanspreekbaar over het functioneren van de Rijksvertegenwoordiger. Hiernaast heeft de Rijksvertegenwoordiger een verantwoordingsplicht jegens de minister op wiens beleidsterrein hij taken uitvoert.

Het tweede lid voorziet vervolgens in een aanwijzingsbevoegdheid van de minister wie het aangaat jegens de Rijksvertegenwoordiger. Het betreft de bevoegdheid om zowel in algemene als in bijzondere aanwijzingen te geven.

Voor een algemene toelichting op de (staatrechtelijke) positie van de Rijksvertegenwoordiger zij verwezen naar paragraaf 3.1.1.

Afdeling II. Verhouding tot het Rijk

Artikelen 207 en 208

De in deze artikelen neergelegde verplichtingen hebben het karakter van instructienormen voor het Rijk, waarop de burger geen beroep kan doen. De verplichtingen in deze artikelen zullen niet zonder meer gelden wanneer er geen tijd is voor overleg, zoals wanneer het gaat om toepassing door het Rijk van wetgeving voor buitengewone omstandigheden. Uit de betrokken wetgeving zelf of uit de strekking daarvan zal voortvloeien in hoeverre de artikelen 207 en 208 buiten toepassing dienen te blijven.

De gevraagde mededeling of het gevraagde overleg kunnen worden geweigerd op grond van het openbaar belang. Een beroep op deze grond zal tegenover de openbare lichamen minder snel kunnen worden gedaan dan een beroep op een der gronden van artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur Bonaire, Sint Eustatius en Saba tegenover de burger, aangezien in het verkeer tussen de overheden de mogelijkheid van vertrouwelijke mededeling en vertrouwelijk overleg aanwezig is. Een redelijke toepassing van artikel 207 brengt met zich mee dat de eilandbesturen het hoger gezag kunnen vragen die informatie binnen een redelijke termijn te verstrekken. Bij een te verwachten overschrijding zal het Onze Minister wie het aangaat onderscheidenlijk de Rijksvertegenwoordiger dit tijdig moeten laten weten.

De redactie van artikel 208 is overigens zo gekozen dat de desbetreffende minister of de Rijksvertegenwoordiger niet verplicht is tot het plegen van overleg op bestuurlijk niveau, maar dit kunnen overlaten aan daartoe gemachtigde ambtenaren.

Artikel 209

Inspraak van het bestuur van de openbare lichamen bij wettelijke maatregelen die hun aangaan is, net zoals in het geval van gemeenten en provincies, van groot belang voor het goed functioneren van het binnenlands bestuur. Deze inspraak zal allereerst een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van onnodige centralisatie of betutteling in de vorm van toezicht, voorschriften e.d. Daarnaast kan de inspraak van belang zijn bij de beoordeling van de hanteerbaarheid en uitvoerbaarheid van bijvoorbeeld medebewindswetten. De met de uitvoering belaste openbare lichamen zijn vaak beter dan het Rijk op de hoogte van de praktische problemen die de uitvoering met zich mee kan brengen. In het eerste lid is dan ook het recht van inspraak van de openbare lichamen vastgelegd voor wat betreft hun eigen takenpakket en functioneren. Naast de situatie dat het Rijk taken en bevoegdheden bij het eilandsbestuur neerlegt (a), geldt deze inspraak ook als er in betekende mate wijziging wordt aangebracht in de taken en bevoegdheden van het eilandsbestuur (b). Van dit laatste is ook sprake als het Rijk een wettelijke taak van de openbare lichamen of een taak die de openbare lichamen in autonomie konden behartigen naar zich toetrekt.

Hiernaast is, anders dan bij gemeenten het geval is, in het derde lid voorzien in een specifieke vorm van inspraak. Naast de inspraak bij wettelijke maatregelen met betrekking tot de eilandsbesturen zelf, krijgen de eilandsbesturen ook inspraak als er voornemens tot ingrijpende beleidswijzigingen zijn die betrekking hebben op de openbare lichamen, dat wil zeggen op de eilanden, hun inwoners, ondernemingen, etcetera. Het begrip beleidsvoornemens dient hierbij ruim te worden uitgelegd. Zo is ook het voornemen om een verdrag te sluiten aan te merken als een beleidsvoornemen.

De achtergrond bij deze inspraak is dat de eilanden op grote afstand van het Europese deel van Nederland liggen en dat er verschillen zijn tussen de situatie in dit deel van Nederland en de openbare lichamen. De eilandsbesturen zullen veel beter dan het Rijk op de hoogte zijn van de situatie ter plaatse. De inspraak is in die zin geclausuleerd, dat sprake moet zijn van specifiek beleid ten aanzien van de openbare lichamen (a) of van nieuw beleid waarin een specifieke voorziening is getroffen voor de openbare lichamen (b). Als dus algemeen beleid de openbare lichamen op dezelfde wijze raakt als het Europese deel van Nederland, dan bestaat geen verplichting voor het Rijk om inspraak te geven. Van belang daarbij is voorts dat het moet gaan om *ingrijpende* beleidsvoornemens of *ingrijpende* afwijkingen. Dit vereiste is in het belang van zowel de eilandsbesturen als het Rijk. Voorkomen wordt hiermee dat voor gedetailleerde punten steeds de inspraakprocedure gevolgd dient te worden. De wijze waarop de openbare lichamen de gelegenheid tot inspraak moet worden geboden is vormvrij. Zo kan de inspraak in de vorm van een schriftelijke ronde plaatsvinden. Deze schriftelijke ronde kan een uitgewerkt wetsvoorstel betreffen, maar ook een nota waarin de voorgestelde beleidswijzigingen uiteen zijn gezet. Ook zeer wel denkbaar is dat de inspraak mondeling plaatsvindt, bijvoorbeeld tijdens een bestuurlijk overleg tussen het desbetreffende eilandsbestuur en de desbetreffende minister. Hoe de inspraak plaatsvindt is per geval aan de desbetreffende minister om te bepalen.

Artikel 210

Deze bepaling stemt overeen met artikel 115 van de Gemeentewet dat ertoe strekt de bijzondere betekenis van de Gemeentewet als algemene, structurele wet ten opzichte van bijzondere wetten vast te leggen. Evenals de Gemeentewet is het onderhavige wetsvoorstel aan te merken als algemene, organieke wet. Afwijkingen van de bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel in bijzondere wetgeving dienen ingevolge het tweede lid dan ook gemotiveerd te worden.

Artikel 211 en 212

Artikel 211 wijst de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan als bewindspersoon, in het bijzonder belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de openbare lichamen raakt. Deze rol is vergelijkbaar met de rol die deze bewindspersoon op grond van artikel 116 van de Gemeentewet en artikel 114 van de Provinciewet heeft ten aanzien van gemeenten en provincies.

Deze rol dient er met name toe te waarborgen dat op rijksniveau op een verantwoorde wijze het beginsel van decentralisatie wordt toegepast (artikel 212). Dat houdt onder meer in dat onnodige inmenging van de wetgever met taken van de openbare lichamen wordt vermeden, dat, indien wetgeving noodzakelijk wordt geacht, de openbare lichamen zoveel mogelijk bij de uitvoering worden betrokken, dat hun daarbij een optimale beleidsruimte wordt gelaten en dat eventueel toezicht zo terughoudend mogelijk wordt geregeld.

Voor de openbare lichamen is het echter eveneens van groot belang dat het rijksbeleid ook op andere punten als een samenhangend geheel, zonder tegenstrijdigheden, op hen afkomt. De taak van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient dan ook tevens gericht te zijn op de bevordering van de eenheid en samenhang in het beleid van de rijksoverheid, in casu van de verschillende ministers, ten aanzien van de openbare lichamen.

Artikel 213

In dit artikel wordt het geven van bericht en raad geregeld. Hieronder valt te verstaan het desgevraagd door het bestuurscollege verstrekken van inlichtingen, dan wel het desgevraagd geven van raad of advies, over een concrete zaak in incidentele gevallen.

De tussenvoeging «desgevraagd» betekent overigens niet dat de openbare lichamen niet het recht hebben om ook ongevraagd van bericht en raad te dienen.

Artikel 214

Deze bepaling heeft betrekking op het verstrekken of inwinnen van systematische informatie, anders dan het ad hoc «dienen van bericht en raad» zoals bedoeld in artikel 213. Het gaat in dit artikel om zowel feitelijke gegevens, als om plannen, beleidsvoornemens, opinies e.d.

Onder systematische informatie wordt hier verstaan: alle informatie die afkomstig is uit een informatiesysteem van een openbaar lichaam. Dit kan een bestaand of een te ontwikkelen en een geautomatiseerd of een handmatig gevoerd systeem betreffen.

In het eerste lid is bepaald dat verstrekking van informatie voor het bestuurscollege slechts verplicht is indien daartoe een basis in de formele wet bestaat. De basis voor de verplichting tot het verstrekken van systematische informatie moet in de wet zijn gelegen, eventueel nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Daarin dienen ook de hoofdregels met betrekking tot die verplichting te zijn opgenomen, overeenkomstig het bepaalde in de, op grond van het derde en het vierde lid, op te stellen algemene maatregel van bestuur. Het zal in deze opzet dus niet mogelijk zijn dat de voornaamste elementen van de regeling van een informatieverplichting in een ministeriële regeling worden neergelegd. Bij ministeriële regeling kunnen uitsluitend (technische) uitvoeringseisen toepassingsvoorwaarden worden gesteld. Op deze wijze wordt voorkomen dat te eenvoudig of te snel informatie aan de bestuurscolleges wordt gevraagd.

De in het tweede lid geregelde verstrekking van statistische gegevens aan het CBS valt te beschouwen als een bijzondere en daardoor afzonderlijk te regelen vorm van de in dit artikel bedoelde systematische informatie. De algemene verplichtingen en waarborgen van dit artikel gelden ook ten aanzien van deze statistische informatie.

In het derde lid wordt de mogelijkheid geboden om terzake van de verstrekking of inwinning van de in het eerste en het tweede lid bedoelde informatie, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, nadere algemene regels te stellen. Als uitgangspunt dient hier te gelden dat de regeling waarin, overeenkomstig het gestelde in het eerste lid, de verstrekking of inwinning van informatie wordt geregeld, bij voorkeur bij formele wet, tevens de regels zal moeten bevatten omtrent hoofdzaken.

In het vierde lid is het begrip incidentele informatie gebruikt. Met incidentele informatieverstrekking wordt, behoudens het eerder genoemde «dienen van bericht en raad» bedoeld: iedere verstrekking van informatie die niet onder het begrip «systematische informatie» is te vatten. Het betreft dus meestal informatie die speciaal voor de vrager gecreëerd moet worden

Artikel 215

Dit artikel houdt in dat openbare lichamen hogere regelingen mogen aanvullen, maar daarmee niet in strijd mogen handelen. Daarmee wordt de aanvullingsbevoegdheid van de openbare lichamen nadrukkelijk erkend. Dit is in overeenstemming met het uitgangspunt dat de openbare lichamen een in beginsel vrije regelingsbevoegdheid hebben.

Artikel 216

Ingevolge deze bepaling komen bepalingen van eilandsverordeningen inzake een bepaald door de nieuwe hogere regeling geregeld onderwerp van rechtswege te vervallen, ook wanneer zij zich slechts ten dele inlaten met het door een nieuwe hogere regeling geregeld onderwerp.

De eilandsraad zal na het van rechtswege vervallen van die bepalingen, deze desgewenst opnieuw kunnen vaststellen voor zover zij betrekking hebben op een niet door de nieuwe hogere regeling geregeld onderwerp. Hieraan dient uit een oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur te worden gegeven boven de mogelijkheid tot splitsing van bepalingen van eilandsverordeningen in een verbindend en een onverbindend gedeelte.

Wanneer bepalingen van eilandsverordeningen van rechtswege hebben opgehouden te gelden, omdat zij zich inlieten met een door een nieuwe hogere regeling geregeld onderwerp, is de eilandsraad op grond van artikel 215 bevoegd ten aanzien van dat onderwerp aanvullende regels te stellen, tenzij dat blijkt de bewoordingen of de strekking van de nieuwe hogere regeling niet mogelijk is.

Er zij nog opgemerkt, dat de voorgestelde tekst ruimte laat voor het van kracht blijven van andere bepalingen uit dezelfde gemeentelijke verordening, die betrekking hebben op andere onderwerpen. De vraag of in een concreet geval sprake is van regeling van hetzelfde onderwerp, staat in laatste instantie ter beoordeling van de rechter. Het verdient aanbeveling dat openbare mededeling wordt gedaan van het ingevolge dit artikel van rechtswege vervallen van bepalingen van eilandsverordeningen.

Afdeling III. Toezicht op het eilandsbestuur

Artikel 217

Ingevolge deze bepaling moeten de gevallen waarin beslissingen van eilandsbesturen aan goedkeuring mogen worden onderworpen in de wet zelf worden genoemd. Dit ter bescherming van de beleidsvrijheid van de openbare lichamen.

Het is ook mogelijk is dat andere beslissingen dan besluiten aan goedkeuring worden onderworpen. Door het gebruik van het begrip beslissingen in het tweede lid zijn ook in dat geval de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht inzake goedkeuring van overeenkomstige toepassing.

Artikel 218

Deze bepaling bevat enkele procedurele voorschriften met betrekking tot beslissingen van eilandsbesturen die aan goedkeuring door de Kroon zijn onderworpen.

In verband met de reeds eerder besproken gewenste coördinerende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met betrekking tot het rijksbeleid dat de openbare lichamen raakt en gelet op het zware karakter van (onthouding) van Kroong Goedkeuring, is in het tweede lid voorgeschreven dat een voordracht tot een (gedeeltelijk) afwijzende beslissing door of met medewerking van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet worden gedaan.

Artikel 219

Op grond van artikel 204, eerste lid, onderdeel g, is de Rijksvertegenwoordiger belast met het voorleggen aan de minister wie het aangaat van besluiten van de eilandsbesturen die naar zijn mening voor vernietiging in aanmerking komen. In paragraaf 3.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is reeds aangegeven dat het hiervoor van belang is dat de informatiepositie van de Rijksvertegenwoordiger optimaal is. In

dit artikel is dan ook bepaald dat de gezaghebbers een afschrift van elk eilandsbesluit van algemene strekking dat niet is bekendgemaakt in het afkondigingsblad van het openbaar lichaam, binnen twee dagen na de bekendmaking daarvan aan de Rijksvertegenwoordiger zendt. Besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden worden ingevolge artikel 142 bekendgemaakt in het afkondigingsblad van het openbaar lichaam en ook voor andere besluiten van algemene strekking kan de bekendmaking op deze wijze plaatsvinden. Voor deze besluiten is het dan niet nodig om deze nog afzonderlijk aan de Rijksvertegenwoordiger te zenden.

De verplichting ziet uitsluitend op het doorzenden van besluiten van algemene strekking en derhalve niet op beschikkingen van het eilandsbestuur. Dit komt overeen met de huidige situatie op de eilandgebieden. Op grond van artikel 100 van de ERNA zijn de gezaghebbers immers ook nu gehouden om alle eilandsverordeningen en alle eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, binnen tweemaal vier en twintig uur na de afkondiging daarvan aan de Gouverneur te zenden.

Artikel 222 en 223

Deze artikelen regelen de taak die de Rijksvertegenwoordiger (artikel 222) en de gezaghebber (artikel 223) hebben bij de vernietiging van besluiten van de eilandsbesturen. De inhoud van beide artikelen is in hoofdzaak gelijk aan die van artikel 273 van de Gemeentewet, alwaar een soortgelijke taak voor de burgemeester is neergelegd met betrekking tot de vernietiging van besluiten van gemeentebesturen.

Op grond van het eerste lid van beide bepalingen dient de Rijksvertegenwoordiger onderscheidenlijk de gezaghebber van zijn bevoegdheid om een besluit ter vernietiging voor te dragen binnen twee dagen nadat het te zijner kennis is gekomen gebruik te maken.

Met name van besluiten die krachtens delegatie zijn genomen, zal noch de Rijksvertegenwoordiger noch de gezaghebber altijd terstond op de hoogte kunnen zijn. Daarom is bepaald dat de termijn pas begint te lopen vanaf het moment waarop de Rijksvertegenwoordiger onderscheidenlijk de gezaghebber kennis heeft kunnen nemen van het besluit.

Ingevolge het tweede lid van artikel 222 onderscheidenlijk 223, derde lid, is het directe rechtsgevolg van het optreden van de Rijksvertegenwoordiger onderscheidenlijk de gezaghebber dat het besluit niet mag worden uitgevoerd. Verzekerd dient dus te zijn, dat het tot uitvoering van het besluit aangewezen orgaan weet hiertoe niet gerechtigd te zijn. In het algemeen is dat orgaan het bestuurscollege, zodat een formele kennisgeving ter zake overbodig is. Is echter een ander orgaan, bij voorbeeld een commissie met de uitvoering belast, dan zal dit orgaan van het ingrijpen van de Rijksvertegenwoordiger of de gezaghebber in kennis moeten worden gesteld.

Ingevolge artikel 223 vindt de mededeling van de gezaghebber aan de verantwoordelijke minister plaats door tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger. Deze dient de stukken van de gezaghebber binnen één week door te zenden aan de minister en deze vergezeld te doen gaan van zijn advies. Deze termijn (van orde) moet ruim genoeg geacht worden, aangezien het advies van de Rijksvertegenwoordiger geen finaal advies behoeft te zijn; volstaan kan worden met het in overweging nemen van schorsing ten behoeve van nader onderzoek.

Artikel 224

In het tweede lid is met betrekking tot de voordracht tot schorsing de plicht tot voorafgaand overleg neergelegd. Met deze overlegverplichting wordt nadere invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de beleids-

vrijheid van het eilandsbestuur. De gelegenheid tot het hierbedoelde overleg zal moeten worden geboden in de periode waarin de betrokken minister het ontwerp-besluit tot vernietiging voorbereidt.

Artikel 226

Ingevolge het tweede lid is de verplichting van artikel 15, derde lid, van de Wet op de Raad van State om de Raad van State te horen over ontwerp-vernietigingsbesluiten niet van toepassing. De reden hiervoor is het feit dat voor belanghebbenden tegen vernietigingsbesluiten op grond van artikel 229, eerste lid, beroep open staat bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg. Door het buiten toepassing verklaren van artikel 15, derde lid, van de Wet op de Raad van State wordt voorkomen dat de Raad van State tweemaal een oordeel wordt gevraagd over hetzelfde besluit.

Artikel 228

Naarmate het eilandsbestuur op het terrein van het vernietigde besluit meer beleidsvrijheid heeft, ligt het voor de hand aan het eilandsbestuur over te laten te beslissen of opnieuw in het onderwerp wordt voorzien. Op de terreinen waar minder beleidsvrijheid bestaat, zoals in veel gevallen van medebewind, zal dat wel nodig zijn. Niettemin lijkt het – ook tegenover de burger – gewenst dat het eilandsbestuur zich uitspreekt over de vraag of, en zo ja op welke wijze opnieuw wordt voorzien in het onderwerp van het vernietigde besluit, mede in het licht van de vernietiging die heeft plaatsgevonden. Daarom wordt in deze bepaling voorgeschreven dat het eilandsbestuur een besluit moet nemen omtrent het betrokken onderwerp, waarbij met het vernietigingsbesluit wordt rekening gehouden. Deze verplichting houdt in, dat een nadere beslissing moet worden genomen waarbij het eilandsbestuur de overwegingen van het vernietigingsbesluit voor ogen houdt. Er zal een nadere belangenafweging in het kader van de beslissing over de eventuele ongedaanmaking van de feitelijke gevolgen moeten plaatsvinden, waarbij het vernietigingsbesluit de voornaamste rol zal spelen. Dat betekent dat de gevolgen van het vernietigde besluit zoveel mogelijk ongedaan moeten worden gemaakt. Een absolute verplichting daartoe houdt deze bepaling evenwel niet in. Het laat de mogelijkheid open in uitzonderingsgevallen van de ongedaanmaking af te zien, in welk geval een negatief besluit zal kunnen worden genomen. Immers bij het nemen van een zodanig besluit zal mede rekening moeten worden gehouden met de belangen van betrokkenen en eventuele derden, alsmede met de belangen van het orgaan dat het vernietigde besluit heeft genomen. Overigens blijft een zodanig besluit aan het repressieve toezicht van de Kroon onderworpen en zullen belanghebbenden veelal een rechterlijke toetsing van de door het eilandsbestuur genomen beslissing kunnen uitlokken.

Artikel 229

Artikel 8:4, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht sluit beroep tegen schorsings- en vernietigingsbesluiten uit. In het eerste lid is echter bepaald dat wel beroep ingesteld kan worden tegen besluiten tot vernietiging van besluiten van het eilandsbestuur. Tegen deze besluiten staat ingevolge het eerste lid beroep open bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg. Burgers kunnen de Kroon op bepaalde misstanden wijzen, maar met het instrument van de spontane vernietiging wordt uitdrukkelijk niet beoogd om rechtsbescherming te bieden aan belanghebbenden bij besluiten van het eilandsbestuur. Omdat er geen termijnen zijn waarbinnen een verzoek tot schorsing en vernietiging moet zijn ingediend, wordt in de praktijk

vaak om dit middel verzocht als een alternatieve vorm van rechtsbescherming, namelijk als de termijnen voor bezwaar en beroep verlopen zijn. Het is echter uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de spontane vernietiging gaat dienen als een «bypass» voor de bestuursrechtelijke procedure. Om die reden is in het tweede lid dan ook bepaald dat geen beroep kan worden ingesteld tegen de weigering om de vernietiging te bevorderen en tegen het niet tijdig nemen van een besluit tot vernietiging.

§ 3. Bijzondere voorzieningen

Artikel 230 en 231

In paragraaf 2.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is reeds ingegaan op het onderscheid autonomie-medebewind en de verschillen in rechtsgevolg op het gebied van de taakverwaarlozing. Deze bepalingen bevatten een voorziening voor die gevallen waarbij bij of krachtens andere wetten dan dit wetsvoorstel of de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba medewerking wordt gevorderd van een openbaar lichaam en aan die vordering niet of niet in voldoende mate wordt voldaan. Een krachtens dit wetsvoorstel of de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba gevorderd besluit of handelen van het eilandsbestuur valt dan ook buiten de reikwijdte van deze artikelen. Op een verwaarlozing van deze taken ziet artikel 232.

De woorden «namens het bestuurscollege of de gezaghebber» en «ten laste van het openbaar lichaam» in artikel 231 geven aan, dat de Rijksvertegenwoordiger daarbij handelt op naam van het bestuurscollege onderscheidenlijk de gezaghebber. Tevens duiden de woorden aan, dat het door de Rijksvertegenwoordiger genomen besluit moet worden beschouwd als een besluit van het bestuurscollege onderscheidenlijk de gezaghebber. Kosten verbonden aan de door de Rijksvertegenwoordiger genomen maatregelen, alsmede eventuele verdere aansprakelijkheid hieruit voortvloeiend komen dan ook voor rekening van het openbaar lichaam.

Artikel 232

Onder 1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is reeds aangegeven dat de grondwettelijke waarborgen voor gemeenten niet gelden voor de openbare lichamen. Nu in de openbare lichamen sprake is van een leefgemeenschap die sterk is te vergelijken met gemeenten is het wenselijk een aantal van de grondwettelijke waarborgen voor gemeenten ook te regelen voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Naar analogie van artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet wordt in dit artikel dan ook bepaald dat bij de wet voorzieningen kunnen worden getroffen bij grove taakverwaarlozing door het bestuur van een openbaar lichaam. Bij deze voorzieningen kan worden afgeweken van de «normale» bevoegdheidsverdeling binnen het openbaar lichaam, zoals neergelegd in de artikelen 5 en 149 van dit wetsvoorstel.

Hoofdstuk IV Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 233 tot en met 235

Uitgangspunt bij de invoering van het onderhavige wetsvoorstel is dat de huidige eilandbesturen van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba hun zittingstermijn als eilandbestuur afmaken, zij het niet langer als eilandsbestuur van de eilandgebieden maar als eilandsbestuur van de met dit wetsvoorstel in te stellen openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hiertoe is in de artikelen 233 tot en met 235 een overgangs-

voorziening opgenomen op grond waarvan de leden van de eilandsraad, de gedeputeerden en de gezaghebbers van de eilandsgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba die op het moment van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zijn toegelaten (leden van de eilandsraad) of benoemd (gedeputeerden en gezaghebbers) kunnen aanblijven als lid van de eilandsraad, onderscheidenlijk eilandgedeputeerde onderscheidenlijk gezaghebber van de met dit wetsvoorstel in te stellen openbare lichamen. Ingevolge het tweede lid van artikel 233 eindigt het lidmaatschap van de zittende leden van de eilandsraad op hetzelfde moment als dat van de zittende leden van provinciale staten. Hierdoor zullen in de toekomst de verkiezingen voor de eilandsraad samenvallen met de verkiezingen voor de Provinciale Staten. Dit in verband met de rol die beide organen spelen bij de verkiezing van de Eerste Kamer. Voor een nadere toelichting hierop zij verwezen naar paragraaf 2.2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. De huidige gedeputeerden (artikel 234, eerste lid) en gezaghebbers (artikel 235, eerste lid) van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba blijven in functie voor de resterende duur van hun benoeming. Om deze reden is in artikel 234, tweede lid, ook bepaald dat gedurende die tijd de huidige aantallen gedeputeerden op de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba gehandhaafd blijven.

In artikel 14 is een lijst opgenomen van betrekkingen die met het lidmaatschap van de eilandsraad onverenigbaar zijn. Ten opzichte van de huidige opsomming van incompatibiliteiten van de ERNA betekent dit een uitbreiding van het aantal onverenigbare functies. Hetzelfde is ingevolge artikel 53 en artikel 80 het geval bij de onverenigbare betrekkingen voor eilandgedeputeerden onderscheidenlijk de gezaghebber. Het is nu niet billijk om deze lijst met incompatibiliteiten meteen te laten ingaan indien de ERNA terzake niet eveneens een verbod inhield. In artikel 232 is in het vierde lid, onderdeel b, een overgangsregeling getroffen voor zittende leden van de eilandsraad voor de periode tot het aftreden na de eerstvolgende verkiezing voor de eilandsraad. Artikel 120 bepaalt dat de eilandsraad bij eilandsverordening de hoogte van de (kosten-)vergoedingen vaststelt die zijn verbonden aan het lidmaatschap van de eilandsraad, overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Op dit moment wordt in de Nederlandse Antillen echter de rechtspositie van de eilandelijke politieke ambtsdragers bij landsverordening geregeld. Het gaat hier met name om de Landsverordening uitvoeringsbesluit eilandenregeling Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze landsverordening zal via de Invoeringswet BES worden omgezet in een algemene maatregel van bestuur. Deze zal blijven gelden tot het eerste periodieke aftreden van de eilandsraad. Pas daarna zal een op grond van artikel 120 vast te stellen eilandsverordening in werking kunnen treden.

In artikel 234, derde lid, onder 1, en artikel 235, tweede lid, onder 2, wordt voor eilandgedeputeerden onderscheidenlijk gezaghebbers mutatis mutandis hetzelfde bepaald. Leden van de eilandsraad, eilandgedeputeerden of gezaghebber die tijdens de overgangperiode als zodanig zitting nemen, of nieuw worden benoemd, vallen niet onder de overgangsregel.

Ook de verplichting voor de eilandgedeputeerden en de gezaghebber tot het geven van informatie over het privé vermogen aan zowel het begin als aan het einde van hun ambtsperiode, zoals neergelegd in artikel 49 en artikel 83 zal op grond van artikel 234, vierde lid, (voor eilandgedeputeerden) en artikel 235, derde lid, (voor gezaghebbers) eerst gaan gelden voor nieuw-, of her- te benoemen eilandgedeputeerden en gezaghebbers.

Artikel 236 en 237

Ingevolge deze bepalingen krijgen de openbare lichamen een jaar de tijd, gerekend vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, om te komen tot de aanstelling van een eilandgriffier (artikel 237) en twee jaar om over te gaan tot de instelling van de gezamenlijke rekenkamer (artikel 236). Met het gebruik van het begrip «binnen» is tot uitdrukking gebracht dat ook een eerdere aanstelling van een eilandgriffier of eerdere instelling van de gezamenlijke rekenkamer tot de mogelijkheden behoort.

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

WolBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 9	Artikel 8	Het aantal eilandsraadsleden kan lager worden vastgesteld dan in gemeenten van gelijke omvang. Zie paragraaf 2.2.1.
Artikel 11	Artikel 10	Niet-Nederlanders zijn uitgesloten van het lidmaatschap van de eilandsraad. Onderdanen van een andere lidstaat van de EU en vreemdelingen die vijf jaar legaal in Nederland wonen, kunnen in beginsel lid worden van de gemeenteraad waar zij ingezetenen zijn. Zie paragraaf 2.2.1.
Artikel 24	Artikel 23	Een besluit van de raad om achter gesloten deuren te vergaderen, kan worden geëvetood door de gezaghebber als voorzitter van de eilandsraad. Een burgemeester kan dit niet. Zie paragraaf 2.2.1.
Artikel 41	–	Bloed- of aanverwantschap tot en met de tweede graad of huwelijk mag niet bestaan tussen een eilandgedeputeerde en een ander lid van het bestuurscollege. Zie paragraaf 2.3.1.
Artikel 49	–	Eilandgedeputeerden en gezaghebbers dienen na benoeming en ontslag bij de Rijksvertegenwoordiger een schriftelijke verklaring in met onder meer een omschrijving van hun zakelijke belangen en privé vermogen en dat van hun echtgenoten. Zie paragraaf 2.3.1.
Artikel 57	–	Indien een eilandgedeputeerde een met zijn functie onverenigbare betrekking vervult en de eilandsraad, naar het oordeel van de gezaghebber, ten onrechte nalaat de eilandgedeputeerde ontslag te verlenen, wordt de eilandgedeputeerde door de gezaghebber van zijn betrekking als eilandgedeputeerde vervallen verklaard. Een burgemeester heeft deze bevoegdheid niet. Zie paragraaf 2.2.1.
Artikel 73	Artikel 61	De procedure voor de benoeming van de gezaghebber wijkt af van de benoemingsprocedure van de burgemeester. Zie paragraaf 2.4.1.
Artikel 76	Artikel 64	Een gezaghebber kan alleen in één openbaar lichaam tegelijkertijd gezaghebber kan zijn. Een burgemeester kan in meer dan één gemeente burgemeester zijn, mits de gemeenten gezamenlijk niet meer dan 10 000 inwoners hebben. Zie paragraaf 2.4.1.
Artikel 95	Artikel 81a	De eilandsraden kunnen alleen een gezamenlijke rekenkamer instellen. Een gemeenteraad kan een eigen gemeentelijke rekenkamer of rekenkamerfunctie instellen dan wel met de raad of raden van een of meer andere gemeenten een gemeenschappelijke rekenkamer instellen. Zie paragraaf 2.5.
Artikel 107	Artikel 81p	De eilandsraden kunnen een gezamenlijke ombudsman of gezamenlijke ombudscommissie instellen. Een gemeenteraad kan een eigen gemeentelijke ombudsman of ombudscommissie instellen dan wel met de raad of raden van een of meer andere gemeenten een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie instellen. Zie paragraaf 2.6.
Artikel 168	–	Besluiten van het bestuurscollege tot benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandambtenaren behoeven de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. Zie paragraaf 2.3.2 en paragraaf 3.1.3.
Artikel 209	–	De betrokken bestuurscolleges worden vooraf in de gelegenheid gesteld hun oordeel te geven omtrent: a. ingrijpende beleidsvoornemens, die uitsluitend op de openbare lichamen betrekking hebben; b. beleidsvoornemens ten aanzien van de openbare lichamen om op ingrijpende wijze af te wijken van regelgeving die van toepassing is in het Europese deel van Nederland. Deze specifieke vorm van inspraak wordt niet geboden aan een college van burgemeester en wethouders. Zie toelichting bij artikel 209.
Artikel 221	–	De gezaghebber zendt elk eilandsbesluit van algemene strekking, dat niet is bekendgemaakt in het afkondigingsblad van het openbaar lichaam, binnen twee dagen na de bekendmaking daarvan aan de Rijksvertegenwoordiger. De burgemeester is hiertoe niet verplicht. Zie toelichting bij artikel 221.

Transponeringstabel WolBES-Gemeentewet

WolBES	Gemeentewet
art. 1, eerste lid, onder, a	–
art. 1, eerste lid, onder, b	–
art. 1, eerste lid, onder c	art. 5, onder b
art. 1, eerste lid, onder d	–
art. 1, tweede lid	art. 4
art. 2	–
art. 3	–
art. 4	–
art. 5	art. 6
art. 6	art. 7
art. 7, eerste lid	–
art. 7, tweede lid	–
art. 8	–
art. 9	–
art. 10	art. 9
art. 11, eerste lid	art. 10, eerste lid
art. 11, tweede lid	art. 2
art. 11, derde lid	art. 3
art. 12	art. 11
art. 13	art. 12
art. 14, eerste t/m derde lid	art. 13
art. 14, vierde lid	–
art. 15	art. 14
art. 16	art. 15
art. 17	art. 16
art. 18	art. 17
art. 19	art. 18
art. 20	art. 19
art. 21	art. 20
art. 22	art. 21
art. 23	art. 22
art. 24	art. 23
art. 25, eerste lid	art. 24
art. 25, tweede lid	–
art. 26	art. 25
art. 27	art. 26
art. 28	art. 27
art. 29	art. 28
art. 30	art. 29
art. 31	art. 30
art. 32	art. 31
art. 33	art. 32
art. 34	art. 32a
art. 35, eerste tot en met derde lid	art. 33
art. 35, vierde lid	–
art. 36	art. 34
art. 37	art. 35
art. 38	art. 36
art. 39	art. 36a
art. 40	art. 36b
art. 41	–
art. 42	art. 37
art. 43	art. 38
art. 44	art. 39
art. 45	art. 40
art. 46	art. 41
art. 47	art. 41a
art. 48	art. 41b
art. 49	–
art. 50	–
art. 51	–
art. 52	–
art. 53	art. 41c
art. 54	art. 42
art. 55	art. 43
art. 56	art. 44
art. 57, eerste tot en met derde lid	art. 46
art. 57, vierde en vijfde lid	–
art. 58	–

WolBES	Gemeentewet
art. 59	art. 47
art. 60	art. 49
art. 61	art. 50
art. 62	art. 52
art. 63	art. 53
art. 64	art. 53a
art. 65	art. 54
art. 66	art. 55
art. 67	art. 56
art. 68	art. 57
art. 69	art. 58
art. 70	art. 59
art. 71	art. 59a
art. 72	art. 60
art. 73	–
art. 74	art. 62
art. 75	art. 63
art. 76	–
art. 77	art. 65
art. 78	art. 66
art. 79	art. 67
art. 80	art. 68
art. 81	–
art. 82	art. 69
art. 83	–
art. 84	art. 70
art. 85	art. 71
art. 86	art. 72
art. 87	art. 73
art. 88	art. 74
art. 89	art. 76
art. 90	art. 77
art. 91	art. 78
art. 92	art. 79
art. 93	art. 80
art. 94	art. 81
art. 95	–
art. 96	artt. 81b en 81c
art. 97	art. 81d
art. 98	art. 81e
art. 99	art. 81f
art. 100	art. 81g
art. 101	art. 81h
art. 102	art. 81i
art. 103	art. 81j, eerste lid
art. 104	art. 81j, derde en vierde lid
art. 105	art. 81o
art. 106	–
art. 107	art. 81p
art. 108	art. 81z
art. 109	art. 81q jo. art. 81y, derde lid
art. 110	art. 81r jo. art. 81y, derde lid
art. 111	art. 81s jo. art. 81y, derde lid
art. 112	art. 81t jo. art. 81y, derde lid
art. 113	art. 81 u jo. art. 81y, derde lid
art. 114	art. 81v jo. art. 81y, derde lid
art. 115	art. 81w
art. 116	art. 81y, tweede en derde lid
art. 117	art. 82
art. 118	art. 84
art. 119	art. 86
art. 120	art. 95
art. 121	art. 96
art. 122	art. 97
art. 123	art. 99
art. 124	art. 100
art. 125	art. 101
art. 126, eerste lid	art. 102
art. 126, tweede lid	–
art. 127	art. 103
art. 128	art. 104

WolBES	Gemeentewet
art. 129	art. 129
art. 130	art. 107
art. 131	art. 107a
art. 132	art. 107b
art. 133	art. 107d
art. 134	art. 107e
art. 135	-
art. 136	art. 108
art. 137	art. 109
art. 138	art. 110
art. 139	art. 111
art. 140	art. 125
art. 141	art. 135
art. 142	art. 139
art. 143	art. 140
art. 144	art. 141
art. 145	art. 142
art. 146	art. 143
art. 147	art. 144
art. 148	art. 145
art. 149	art. 147
art. 150	art. 147a
art. 151	art. 147b
art. 152	art. 149
art. 153	art. 149a
art. 154	art. 150
art. 155	art. 151b
art. 156	art. 151c
art. 157	art. 154
art. 158	art. 154a
art. 159	art. 155
art. 160	art. 155a
art. 161	art. 155b
art. 162	art. 155c
art. 163	art. 155d
art. 164	art. 155e
art. 165	art. 155f
art. 166	art. 156
art. 167	art. 157
art. 168	art. 160
art. 169	art. 166
art. 170	art. 168
art. 171	art. 169
art. 172	art. 170
art. 173	art. 171
art. 174	art. 172
art. 175	art. 173
art. 176	art. 174
art. 177	art. 174a
art. 178	art. 175
art. 179	art. 176
art. 180	art. 176a
art. 181	art. 177
art. 182	art. 180
art. 183	art. 182
art. 184	art. 183
art. 185	art. 184
art. 186	art. 185
art. 187	-
art. 188	-
art. 189	-
art. 190	-
art. 191	-
art. 192	-
art. 193	-
art. 194	-
art. 195	-
art. 196	-
art. 197	-
art. 198	-
art. 199	-

WolBES	Gemeentewet
art. 200	–
art. 201	–
art. 202	–
art. 203	–
art. 204	–
art. 205	–
art. 206	–
art. 207	art. 112
art. 208	art. 113
art. 209	art. 114
art. 210	art. 115
art. 211	art. 116
art. 212	art. 117
art. 213	art. 118
art. 214	art. 119
art. 215	art. 121
art. 216	art. 122
art. 217	art. 259
art. 218	art. 266
art. 219	–
art. 220	art. 268, eerste lid
art. 221	–
art. 222	–
art. 223	art. 273
art. 224	art. 274
art. 225	art. 277
art. 226	art. 278
art. 227	art. 279
art. 228	art. 281
art. 229	art. 281a
art. 230	art. 123
art. 231	art. 124
art. 232	–
art. 233	
art. 234	
art. 235	
art. 236	
art. 237	
art. 238	
art. 239	
art. 240	
art. 241	