

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 IV

Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2014

B

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2013

Op 2 juli jl. is aan uw Kamer het onderzoek «Mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting Caribisch Nederland» van het onderzoeksbureau Ideeversa gestuurd. Hierbij is aangekondigd dat het kabinet met een reactie op dit rapport komt in het najaar van 2013. In deze brief reageer ik namens het kabinet op de belangrijkste bevindingen.

Bij mijn reactie op het onderzoek betrek ik de beantwoording van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Segers/Heijnen (kamerstuk 33 400 VII, nr. 26). Hierin verzoekt de Tweede Kamer de regering om in overleg met Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en de Rijksvertegenwoordiger concrete doelstellingen en maatregelen te formuleren om de overvloed aan wet- en regelgeving beter te kunnen verwerken, ambtelijke druk te verminderen en inefficiëntie tegen te gaan. In dit licht wijs ik er volledigheidshalve op dat afgesproken is dat gedurende vijf jaar sprake zal zijn van legislatieve terughoudendheid. Doel hiervan is om een periode van gewenning en rust te creëren voor de burgers en bestuurders van Caribisch Nederland, nadat zij met het ingaan van de nieuwe staatkundige verhoudingen per 10-10-10 zijn geconfronteerd met een grote hoeveelheid nieuwe regelgeving. Daarnaast biedt deze periode de mogelijkheid om eerst enige ervaring op te doen met nieuwe regelgeving alvorens over eventuele (nieuwe) wijzigingen na te denken.

Voorafgaand aan het behandelen van de aanbevelingen van het onderzoek en de maatregelen die het kabinet hiertoe neemt, hecht ik eraan een aantal algemene opmerkingen te maken naar aanleiding van het onderzoek. Een belangrijk punt is de afbakening van dit onderzoek tot de eilandelijke taken. De rijkstaken zijn niet in de vraagstelling betrokken, omdat deze de taken en de financiën niet raken. Het gaat bij rijkstaken immers om taken die bij de verantwoordelijke Ministers zijn belegd. De taakverdeling tussen de centrale overheid en openbare lichamen en de

rijkstaken worden betrokken bij de afgesproken evaluatie van de staatkundige positie in 2015.

Inhoudelijk is deze kabinetsreactie in aansluiting op de aanbevelingen van Ideeversa opgebouwd uit drie onderdelen. Het eerste onderdeel gaat in op de aanbevelingen die Ideeversa doet voor het bestuurlijk en financiële toezicht. Vervolgens gaat het tweede deel in op het proces en het verwerken van de wet- en regelgeving in Caribisch Nederland. Het derde onderdeel van deze kabinetsreactie doet voorstellen voor het verbeteren van de efficiency respectievelijk afstemming binnen de centrale overheid. In een bijlage treft u de reacties van de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan, alsmede van de rijksvertegenwoordiger en het College financieel toezicht (Cft) op zowel het onderzoek als deze kabinetsreactie.

Bestuurlijk en financieel toezicht

De onderzoekers doen verschillende aanbevelingen op het terrein van bestuurlijk en financieel toezicht. Zij stellen voor om de volgende regels voortvloeiende uit de *Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba* en de *Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba* te bezien:

- Het toezicht op personeelsaanstellingen bij de rijksvertegenwoordiger; mogelijk kan dit worden vervangen door een systeemcontrole bij het College financieel toezicht (Cft).
- Het financieel begrotingstoezicht; mogelijk kan dit worden verminderd door het invoeren van preventief begrotingstoezicht (het stelsel zoals dat in Europees Nederland gold tot 1995 voor gemeenten). Bij de vereenvoudiging kan worden betrokken een efficiëntere wijze van rapporteren (twee in plaats van vier keer per jaar) en de reikwijdte van het toezicht door het Cft.
- De financiële instrumenten (inclusief de rekenkamer): welke dragen bij aan het financieel inzicht van de eilanden zelf? Dit kan per eiland verschillen.
- Pragmatische oplossingen voor de ombudsman, de rekenkamer en voor toekomstige verplichtingen, zoals de commissie bescherming persoonsgegevens.

De aanbevelingen van de onderzoekers raken de verder reikende vraag of de openbare lichamen kunnen toegroeien naar het regiem van toezicht dat voor Nederlandse gemeenten geldt. Dit is bij uitstek een vraag die bij de evaluatie in 2015 moet worden beantwoord.

Wet- en regelgeving

Uit de analyse van de onderzoekers van wet- en regelgeving met betrekking tot eilandelijke taken komt naar voren dat de geldende BES-wetgeving zelf niet tot veel aanvullende administratieve lasten leidt voor de eilanden. De meeste wetgeving is niet nieuw en overgenomen van het voormalige Land Nederlandse Antillen. Toch stellen de onderzoekers dat vereenvoudigingen in wet- en regelgeving mogelijk zijn, omdat het niet altijd overzichtelijk is wat er moet gebeuren, wie wat gaat doen en welke verwachtingen er zijn op de eilanden, binnen de centrale overheid en tussen de eilanden en de centrale overheid. Hoewel een deel van de implementatiedruk onvermijdelijk is, neemt het kabinet nadere stappen door met name de procesmatige en inhoudelijke versnippering tegen te gaan.

1. De eerste aanbeveling van Ideeversa ziet op het verkrijgen van overzicht op wet- en regelgeving door de wettenbank van de Rijksoverheid anders in te richten en de regelgeving van de eilanden op te

schonen en te digitaliseren. Om dit op te lossen, zal worden bezien in hoeverre de zoekfunctie op wetten.nl kan worden uitgebreid opdat het totaal overzicht van de voor de openbare lichamen geldende wet- en regelgeving in kaart kan worden gebracht.

2. Voor de opschoning en vindbaarheid van de regelgeving van de openbare lichamen zijn de openbare lichamen zelf verantwoordelijk. Wel heeft het Land Nederland voor publicatie op internet de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR) beschikbaar gesteld. Deze voorziening is destijds ontwikkeld voor gemeenten en de bij de transitie geldende eilandsverordeningen zijn toen ook opgenomen in de CVDR. Thans dient deze regelgeving te worden opgeschoond. Dit vergt een extra inspanning van de openbare lichamen die, gelet op de beperkte juridische capaciteit, moeilijk door hen is op te brengen. Het Ministerie van BZK zal daarom in afstemming met het ministerie in kwestie de openbare lichamen hierin ondersteunen door juridische capaciteit beschikbaar te stellen en de projectmatige aanpak hiervan te ondersteunen.
3. De onderzoekers stellen voor één juridische loketfunctie voor de eilanden binnen de centrale overheid in te stellen. Hiermee zou worden bevorderd dat er steeds een eenduidig antwoord op juridische vragen wordt gegeven. Achter ogenschijnlijk juridische vragen zitten vaak ook beleidsmatige keuzes. Het kabinet is daarom van mening dat één juridisch loket niet de oplossing zal bieden die de onderzoekers beogen. Met de onderzoekers ben ik wel van mening dat departementsoverstijgende juridische vraagstukken en stroomlijning van juridische processen, zoals de consultatie over wetgeving, de openbare lichamen kunnen ontlasten. Daarom is begin januari van dit jaar een interdepartementale werkgroep opgestart, BES Legal, die tot taak heeft departementsoverstijgende juridische vraagstukken op te pakken, best practices uit te wisselen en juridische processen met betrekking tot de openbare lichamen te stroomlijnen.
4. In het kader van stroomlijning van het proces heeft BES Legal inmiddels de met de openbare lichamen gemaakte afspraken over het consultatieproces bij beleidsvoornemens en wetgeving nader uitgewerkt. Deze afspraken worden opgenomen in het Draaiboek voor de regelgeving. Ook is een zogenaamde oplegger ontwikkeld, die het de openbare lichamen vergemakkelijkt om snel tot de kern van het voorstel door te dringen en die de gevolgen voor de openbare lichamen in beeld brengt.
5. Vanaf heden zal ik tweemaal per jaar aan de Staten-Generaal een overzicht verstrekken van de bij de departementen in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving met consequenties voor Caribisch Nederland. Dit overzicht komt in de plaats van de overzichten die tot op heden afzonderlijk werden verzonden door de verschillende departementen.
6. Tenslotte hebben de eilanden aangegeven conform de aanbeveling ook zelf een gezamenlijke juridische functie in te richten. Tijdens de rijksbrede evaluatie in 2015 zal worden bekeken of intereilandelijke samenwerking ook op andere terreinen mogelijk is.

Efficiency en afstemming binnen het Rijk

De belangrijkste conclusie van het rapport van Ideeversa is dat de afstemming binnen de centrale Nederlandse overheid kan worden verbeterd. Dit geldt zowel voor beleid, wetgeving als procesmatig. De noodzaak voor meer coördinatie komt ook naar voren in recente adviezen van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Ook de Staten-Generaal hebben in diverse debatten het belang onderstreept van coördinatie binnen de centrale overheid, bijvoorbeeld bij het debat met de

Tweede Kamer op 26 juni jl. over kinderrechten naar aanleiding van het rapport van UNICEF.

Daartoe zal het bestaande interdepartementale overleg Caribisch Nederland worden uitgebreid met enkele ministeries, een vaste bemensing krijgen alsmede een vaste voorzitter (de Secretaris-Generaal van BZK) en secretaris (van de directie Koninkrijkrelaties) en zo structureel fungeren als ambtelijk voorportaal. Ook de restricties ten aanzien van dienstreizen naar Caribisch Nederland worden hierin afgestemd. Dit betekent dat bijvoorbeeld ten aanzien van de omvang van de rijksuitgaven Caribisch Nederland, de ontwikkelplannen, het voorzieningenniveau en het versterken van de eilandelijke slagkracht de afstemming via dit voorportaal verloopt. Deze onderwerpen zullen door mij op regelmatige basis worden ingebracht in de Ministerraad, zodat het Nederlandse beleid ten aanzien van Caribisch Nederland meer integraal wordt afgewogen. Om mij in deze taak te ondersteunen, stellen mijn collega-ministers mij vooraf in de gelegenheid om mijn oordeel te geven over nieuwe wetgeving en/of ingrijpende beleidsvoornemens zoals bedoeld in artikel 209 van de Wet openbare lichamen Bonaire Sint Eustatius en Saba.

De integrale afweging is onder meer van belang bij de rijksuitgaven. Het kabinet is van mening dat de uitgaven aan Caribisch Nederland effectiever kunnen worden ingezet. Op dit moment maakt elk departement een eigen budgettaire afweging ten aanzien van Caribisch Nederland. Dit is voor de eilanden soms gunstig (een departement heeft onderuitputting) en soms ongunstig (er zijn geen middelen voor de belangrijkste investeringen). Om de effectiviteit van de rijksuitgaven aan Caribisch Nederland te vergroten, zal daarom binnen het kabinet rond het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar integraal naar de verschillende rijksuitgaven aan Caribisch Nederland worden gekeken. De jaarlijks op te stellen bijlage Rijksuitgaven Caribisch Nederland bij de begroting van het BES-fonds geldt hierbij als belangrijk sturingsinstrument.

Het kabinet is van mening dat niet alleen de rijkscoördinatie in Den Haag moet worden verbeterd, maar dat ook de rijksdiensten in Caribisch Nederland meer als één organisatie moeten en kunnen opereren. De onderzoekers constateren terecht dat de diverse individuele contacten tussen departementen, eilanden, het college financieel toezicht, de rijksvertegenwoordiger en de Rijksdienst Caribisch Nederland voor verbetering vatbaar is en dat zo'n verbetering ook ten goede zal komen aan het verbeteren van de overzichtelijkheid van proces en inhoud. De bestuurlijke verhoudingen tussen de genoemde partijen zullen bij de evaluatie in 2015 worden gezien. Daarbij zal het samenvoegen van alle rijksdiensten op Caribisch Nederland in één ambtelijke organisatie niet bij voorbaat als optie worden uitgesloten.

Zoals ik u heb geïnformeerd per brief d.d. 13 september 2013 wordt de rijkscoördinatie op dit moment doorgelicht. Deze doorlichting wordt uitgevoerd door de Inspectie Evaluatie en Bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Na deze feitelijke werkzaamheden zal een meer bestuurlijke commissie worden gevraagd om met voorstellen te komen. Zoals reeds aangekondigd, zal ik uw Kamer kort na het eerste kwartaal van 2014 over de uitkomsten informeren.

Consultatie

Het kabinetstandpunt is in de CN (Caribisch Nederland)- week gewisseld met de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, in bijzijn van de rijksvertegenwoordiger. Zij onderschrijven de conclusies van het onderzoek en het standpunt van het kabinet ter zake. Specifiek vragen de

openbare lichamen aandacht voor het maken van prioriteitstelling bij de implementatie van nieuwe wetgeving en wijziging van wetgeving. Ook verzoeken zij het kabinet om technische bijstand voor het plaatsen van de wet- en regelgeving op internet. Ten slotte vragen zij aandacht voor de beperkte juridische capaciteit op de eilanden. In reactie hierop zal het kabinet juridische capaciteit ter beschikking stellen aan de openbare lichamen om technische bijstand te geven bij het consolideren van hun wetgeving. Verder zal het kabinet de toegankelijk van wetten.nl verbeteren voor de inwoners van Caribisch Nederland, bijvoorbeeld door de site te linken met die van de eilandelijke overheid. Ten slotte wordt wetgevingsdrukte en bureaucratie regelmatig geagendeerd in het interdepartementaal overleg Caribisch Nederland (de zogenoemde CN-tafel); hierin kunnen ook door de eilanden aangeleverde concrete voorbeelden worden geagendeerd.

Voor uw informatie is bij dit kabinetsstandpunt nog toegevoegd de afspraken die zijn gemaakt in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen BES van 31 oktober jl, over dit kabinetsstandpunt, de evaluatie en de ontwikkelplannen. Over de evaluatie zal ik u overigens op korte termijn nader berichten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

I Overzicht van afspraken uit het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen

In het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen BES (hierna BofvBES) op 31 oktober 2013 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de bestuurders van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba een aantal afspraken gemaakt. Deze afspraken zal de Minister van BZK bespreken in de Ministerraad.

Kabinetsstandpunt onderzoek taakverlichting en deregulering Caribisch Nederland

Het kabinetstandpunt is in de CN- week gewisseld met de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zij onderschrijven de conclusies van het onderzoek en het standpunt van het kabinet ter zake. Specifiek vragen de openbare lichamen aandacht voor het maken van prioriteitstelling bij de implementatie van nieuwe wetgeving en wijziging van wetgeving. Ook verzoeken zij het kabinet om technische bijstand voor het plaatsen van de wet- en regelgeving op internet. Tenslotte vragen zij aandacht voor de beperkte juridische capaciteit op de eilanden. In reactie hierop zal het kabinet juridische capaciteit ter beschikking stellen aan de openbare lichamen om technische bijstand te geven bij het consolideren van hun wetgeving. Verder zal het kabinet de toegankelijk van wetten.nl verbeteren voor de inwoners van Caribisch Nederland, bijvoorbeeld door de site te linken met die van de eilandelijke overheid. Tenslotte wordt wetgevingsdrukte en bureaucratie regelmatig geagendeerd in het interdepartementaal overleg Caribisch Nederland (de zogenoemde CN-tafel); hierin kunnen ook door de eilanden aangeleverde concrete voorbeelden worden geagendeerd.

Evaluatie

Overwegende:

1. De gemaakte afspraken in de «Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba» in oktober 2006 over het evalueren van de nieuwe staatkundige structuur en het geleidelijk vervangen van de (voormalige) Nederlands-Antilliaanse wetgeving door Nederlandse wetgeving.
2. Het in het bestuurlijk overleg van 31 januari 2008, te Den Haag, afgesproken uitgangspunt voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid, evenals de daarop volgende kabinetstandpunten aangaande de openbare lichamen die aan de Kamers van de Staten-Generaal zijn gestuurd.
3. De parlementaire toezegging dat bij de evaluatie betrokken zal worden in hoeverre het wenselijk en mogelijk is om (Europees-) Nederlandse wetgeving in Caribisch Nederland in te voeren¹.
4. Het advies van de Raad van State, in haar voorlichting van 18 september 2006, inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk² om bij de evaluatie ook mee te nemen of «de belangen van de bevolking in de nieuwe

¹ Nota n.a.v. het Verslag, kamerstukken II, 2009–2010, nr. 6, par. 4.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr 3 (voorlichting) en nr. 4 (reactie).

verhoudingen voldoende worden gewaarborgd en of de samenwerking aan haar doel beantwoordt»³.

5. De openbare lichamen zijn medeopdrachtgever van de evaluatie, ter uitdrukking van de gelijkwaardigheid, zoals afgesproken in het bestuurlijke overleg van de CN week in maart 2013.
6. De Minister van BZK en de openbare lichamen onderstrepen opnieuw de legislatieve terughoudendheid, opdat de evaluatie niet onnodig gecompliceerd wordt.

Is afgesproken om:

1. Op basis van de nog uit te brengen voorlichting van de Raad van State, zal besloten moeten worden of er een onafhankelijke evaluatiecommissie zal worden ingesteld of niet. De beslissing hierover zal in de eerste CN week in 2014 gemaakt dienen te worden door de bestuurscolleges en de Minister BZK.
2. De bestuurders en de Minister van BZK zijn overeengekomen om een werkgroep op te richten voor de afbakening van de inhoudelijke scope van de evaluatie. Deze werkgroep zal bestaan uit de 3 gedeputeerden constitutionele zaken en eilandsecretarissen, de SG BZK of diens plaatsvervanger, als voorzitter van de CN-tafel, de projectleider en de secretaris van het project Evaluatie Caribisch Nederland. De werkgroep kan indien noodzakelijk worden uitgebreid met experts.
3. De schriftelijke voorlichting van de Raad van State over de opzet en het proces van de staatkundige evaluatie Caribisch Nederland, zal met Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden gedeeld en besproken worden op een nader te benoemen tijdstip en werkwijze in januari/februari 2014.
4. De uitkomsten van de departementale werkgroepen, de inzet van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de voorlichting van de Raad van State vormen de basis van de definitieve evaluatieopdracht die zal worden geformuleerd door de werkgroep.
5. De evaluatieopdracht zal op een nader te benoemen tijdstip in een bestuurlijk overleg tussen de Minister van BZK en Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden vastgesteld. De evaluatieopdracht zal uiterlijk in juni 2014 worden vastgesteld en aan de beide Kamers van de Staten Generaal worden gestuurd.
6. De evaluatie zal een objectief en feitelijk karakter hebben. Het evaluatierapport bevat geen aanbevelingen.
7. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie zullen door de eilanden en Minister van BZK gezamenlijk voorstellen worden gedaan voor aanpassingen in het algehele beleid voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba en waar nodig per eiland afzonderlijk. Dit zal worden vastgelegd in een kabinetsstandpunt.
8. Het kabinetstandpunt zal gezamenlijk met het evaluatierapport aan de beide Kamers van de Staten Generaal worden gestuurd.

³ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 3, pagina 11.

Ontwikkelpannen

- Het kabinet en de openbare lichamen zien de ingediende ontwikkelplannen als een goede basis voor de verdere ontwikkeling van de eilanden.
- De openbare lichamen stellen dat de vrije uitkering ontoereikend is om achterstanden weg te werken. De openbare lichamen stellen dat de keuze van het kabinet voor de ondergrens in het referentiekader onderzoek ook betekent dat er beperkte middelen beschikbaar zijn voor het reguliere onderhoud van kapitaalgoederen. De Minister van BZK wijst er als fondsbeheerder in dit verband op dat ook voor het BES-fonds (net als bij het gemeentefonds) geldt dat regelmatig onderhoud zal worden gepleegd aan het fonds, zoals afgesproken in 2012.
- Het kabinet constateert dat er recent door ministeries de nodige middelen ter beschikking zijn gesteld voor zaken die in de ontwikkelplannen zijn genoemd. In de afsprakenlijst per departement worden omvang, duur en invulling van de verschillende middelen nader toegelicht. Het kabinet stelt dat het uitgangspunt van de financiële verhoudingen is dat het aan de openbare lichamen is om tot goede prioriteitstelling te komen binnen de eigen middelen c.q. de vrije uitkering. Het kabinet heeft geen ruimte extra middelen ter beschikking te stellen. Hierbij moet worden bedacht dat ten opzichte van de transitie de rijksuitgaven aan Caribisch Nederland fors zijn gestegen (€ 300 miljoen in 2014).
- De openbare lichamen en het kabinet achten dat het wenselijk is dat wordt onderzocht hoe aan departementale kant de coördinatie en daarmee rijksbrede prioriteitstelling binnen deze budgettaire kaders kan versterken.
- Voor renteloze leningen gelden overigens de bekende budgettaire beperkingen. Het kabinet zal formeel door de eilandsraad ingediende aanvragen voor renteloze leningen bezien in het voorjaar 2014 in het kader van de begrotingsvoorbereiding en in het licht van de rijksuitgaven van 2014 en volgende jaren.
- Voor alle renteloze leningen geldt wel de voorwaarde dat het College financieel toezicht moet hebben geconstateerd dat de aflossingen kunnen worden opgebracht door het openbaar lichaam.