

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 maart 2009 en het nader rapport d.d. 18 mei 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 8 december 2008, no. 08.003514, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt structuur en werkwijze van de organen van de nieuwe openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het voorstel is gebaseerd op de Gemeentewet, met uitzondering van de financiële huishouding van de openbare lichamen; dat onderdeel is ondergebracht in het voorstel van Wet financiële verhouding Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over het tijdelijke karakter van het wetsvoorstel, de wenselijkheid om op korte termijn een begin te maken met verankering van deze openbare lichamen in de Grondwet, het gebruik van de Gemeentewet als ijkpunt voor het vormgeven van structuur en bevoegdheden van de openbare lichamen, en de positie van de Rijksvertegenwoordiger. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 december 2008, nr. 08.003514, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 maart 2009, nr. WO4.08.0524/l, bied ik U hierbij aan. De Raad geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het advies rekening zal zijn gehouden.

De opmerkingen van de Raad van State worden in het navolgende besproken. Daarbij worden de volgorde en nummering van het advies van de Raad aangehouden.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Regeling van de constitutionele positie van de openbare lichamen
Het wetsvoorstel is een onderdeel van een bestuurlijke operatie waarbij de Nederlandse Antillen worden opgeheven en drie van de Nederlands-Antilliaanse eilanden – Bonaire, Sint Eustatius en Saba deel gaan uitmaken van het Nederlandse staatsbestel. Zij krijgen voorlopig elk afzonderlijk de status

van openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet¹; zij vormen geen gemeente en gaan geen onderdeel uitmaken van een provincie. Enkele organen – het Gemeenschappelijk Hof, het openbaar ministerie en de politie – zullen worden ingesteld als orgaan van de twee nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten en tevens als orgaan van het land Nederland voor wat betreft de nieuwe openbare lichamen. Deze keuzes zijn in lijn met hetgeen afdeling I van de Raad van State van het Koninkrijk heeft geadviseerd in haar voorlichting van 18 september 2006². Nu Bonaire, Sint Eustatius en Saba deel zullen gaan uitmaken van het Nederlandse staatsbestel zal de Grondwet op hen van toepassing worden.

Het wetsvoorstel meldt in de aanhef dat «met de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba is overeengekomen dat zij een staatsrechtelijke positie krijgen binnen het Nederlandse staatsbestel en worden ingericht als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet».

In de toelichting wordt gesteld dat de inrichting als openbaar lichaam zonder wijziging van de Grondwet slechts tijdelijk kan 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 acht de regering 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 naar het oordeel van de regering 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 gezien wat het staatsrechtelijke eindmodel voor de eilanden zal zijn, zo stelt de toelichting³.

In haar voorlichting van 18 september 2006 heeft afdeling I van de Raad geadviseerd om voor de overgang van Bonaire, Sint Eustatius en Saba naar het Nederlandse staatsbestel gebruik te maken van artikel 134 van de Grondwet. Deze grondslag is in die zin een tijdelijke, dat voor een meer definitieve voorziening wijziging van de Grondwet aangewezen is te achten. Immers, door zo'n wijziging kan elk misverstand en elke onduidelijkheid over de staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als democratisch verankerde territoriale leefgemeenschappen niet zijnde gemeenten, worden weggenomen. Gebruik van de weg van artikel 134 van de Grondwet, als tussenstap, maakt het mogelijk dat de overgang van Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet behoeft te wachten op een meer definitieve voorziening in de Grondwet. De Raad tekent hierbij aan dat artikel 134 niet primair is geschreven met het oog op territoriale decentralisatie.

De situatie thans overziende, meent de Raad dat het wenselijk is dat de procedure van wijziging van de Grondwet in eerste lezing in gang wordt gezet parallel aan de overgang van Bonaire, Sint Eustatius en Saba op de tijdelijke grondslag van artikel 134. Deze wijziging zal zich moeten richten op het regelen van de essentialia van de toekomstige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, als openbare lichamen van territoriale decentralisatie, binnen het Nederlandse staatsverband. Indien de eerste lezing zou zijn voltooid voor de eerstkomende periodieke verkiezingen in 2011, kan de procedure in tweede lezing worden voortgezet direct na ommekomst van de voorziene evaluatie van de WolBES. Wordt met het begin van de procedure van eerste lezing gewacht tot na 2011, dan zal (behoudens de eventualiteit van tussentijdse Kamerontbinding en verkiezingen) de behandeling in tweede lezing pas in of na 2015 kunnen plaatsvinden.

De Raad acht een spoedige start van de procedure van grondwetswijziging in eerste lezing wenselijk om Bonaire, Sint Eustatius en Saba al zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden over hun meer definitieve toekomstige status – nationaal en internationaal – in het belangrijkste staatkundige document van Nederland. Een bijkomend voordeel is dat dan tevens een passender regeling kan worden getroffen voor de wijze waarop organen van de nieuwe openbare lichamen deelnemen aan de verkiezing van de Eerste Kamer; de Raad heeft over dit onderwerp een en ander opgemerkt in zijn advies over het voorstel tot wijziging van de Kieswet⁴.

¹ Artikel 134 van de Grondwet luidt als volgt:

1. Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld en opgeheven.

2. De wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Bij of krachtens de wet kan aan hun besturen verordenende bevoegdheid worden verleend.

3. De wet regelt het toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

² Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 3, bijlage.

³ Toelichting, § 1.4 (Doelstelling en karakter van de wet).

⁴ Waarover hij heden eveneens advies uitbrengt (zaak no. W04.08.0523/I).

De grondwettelijke regeling zou, zo meent de Raad, sober van opzet moeten zijn, zodat niet wordt vooruitgelopen op de uitkomst van de evaluatie. Zij zou moeten bepalen dat Nederland mede omvat de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba¹, dat de wet hun bestuurlijke inrichting regelt, alsmede de samenstelling en bevoegdheden van hun besturen – waaronder rechtstreekse verkiezing van de leden van het algemeen vertegenwoordigend orgaan –, en hun verhouding tot de rijksoverheid. In de considerans van het voorstel zou kunnen worden verwezen naar de besluitvorming van de afgelopen jaren, die ertoe heeft geleid dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba, met hun instemming, deel zullen uitmaken van het Nederlandse staatsbestel, zodat duidelijk is dat de transitie in overeenstemming is met het beginsel van zelfbeschikking. De Raad adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan.

1. Regeling van de constitutionele positie van de openbare lichamen
Ik deel het standpunt van de Raad dat artikel 134 van de Grondwet slechts een tijdelijke basis kan bieden om Bonaire, Sint Eustatius en Saba over te laten gaan naar het Nederlandse staatsbestel als openbaar lichaam. Echter, anders dan de Raad, onderschrijf ik de meerwaarde van het nog in deze kabinetsperiode in gang zetten van een procedure tot wijziging van de Grondwet in eerste lezing niet. Een wijziging van de Grondwet in eerste lezing zou volgens de Raad aan de drie eilanden meer duidelijkheid bieden over hun meer definitieve toekomstige status – nationaal en internationaal – in het belangrijkste staatkundige document van Nederland. Aangezien nog niet vooruitgelopen kan worden op de uitkomsten van de evaluatie zou de grondwettelijke regeling, zoals de Raad die voorstaat, sober van opzet moeten zijn. Deze zou volgens de Raad een bepaling moeten bevatten dat Nederland mede omvat de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba alsmede de opdracht aan de formele wetgever om wetgeving tot stand te brengen waarin de bestuurlijke inrichting van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de samenstelling en bevoegdheden van hun besturen – waaronder rechtstreekse verkiezing van de leden van het algemeen vertegenwoordigend orgaan – en hun verhouding tot de rijksoverheid worden geregeld.

De regering is voornemens om in de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen op te nemen dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk deel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel. Daarmee wordt duidelijkheid geboden dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot het Nederlandse staatsbestel behoren.

Voorts wordt aan de verplichting tot het opstellen van wetgeving op voornoemde gebieden al invulling gegeven met het onderhavige wetsvoorstel, het wetsvoorstel financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland. Ik ben van mening dat hiermee over de staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als democratisch verankerde leefgemeenschappen niet zijnde gemeenten, voorlopig voldoende duidelijkheid wordt geboden. Ik constateer dan ook dat met een grondwetswijziging in de opzet zoals door de Raad bepleit aan de eilanden niet meer duidelijkheid wordt geboden over hun staatrechtelijke positie dan met de onderhavige wetgeving.

De door de Raad aanbevolen procedure heeft voorts het bezwaar dat indien de evaluatie implicaties heeft voor de grondwettelijke verankering van de eilanden in ons staatsbestel, de in gang gezette grondwetswijziging mogelijk weer zou moeten worden stopgezet. Naar verwachting zal de WoLBES niet eerder in werking treden dan op 1 januari 2011. De evaluatie van de WoLBES vindt plaats binnen vijf jaar na de inwerkingtreding. Dan pas kan duidelijkheid geboden worden over een meer definitieve status van de eilanden en een dienovereenkomstige grondwettelijke regeling. Daarbij neem ik in overweging dat bij de geplande transitie de wijziging van de Grondwet niet verder kan zijn gekomen dan de eerste lezing. Een dergelijke verklaringswet heeft geen hogere status dan voornoemde wetten, en biedt daarmee geen zekerheid.

¹ Tot 1983 bevatte de Grondwet een bepaling waarin het grondgebied van Nederland werd omschreven.

2. Tijdelijkheid

De Raad acht voorts van belang dat het tijdelijke karakter van het voorliggende voorstel nadrukkelijker tot uitdrukking wordt gebracht.

Beoogd wordt met het wetsvoorstel een tijdelijke regeling te treffen. 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 gezien wat het staatsrechtelijke eindmodel voor de eilanden zal zijn. Het onderhavige wettelijke kader zal onderdeel van deze evaluatie zijn. In het wetsvoorstel is daartoe een evaluatiebepaling opgenomen, zo stelt de toelichting¹.

De Raad merkt op dat dit tijdelijke karakter niet blijkt uit het wetsvoorstel zelf; een evaluatiebepaling maakt een regeling nog niet tot een tijdelijke regeling. Voorkomen zal moeten worden dat de WolBES maatgevend zal worden voor het grondwettelijke eindmodel van de openbare lichamen; er moet ruimte zijn voor een nieuwe beoordeling van de vraag wat de meest wenselijke structuur zal zijn.

De Raad adviseert daarom in het wetsvoorstel een horizonbepaling op te nemen en het woord «Tijdelijke» in de citeertitel op te nemen.

2. Tijdelijkheid

Anders dan de Raad stelt wordt met het wetsvoorstel niet op voorhand beoogd om een tijdelijke regeling te treffen. Weliswaar is in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen maar, zoals de Raad ook stelt, dit betekent niet dat de regeling daarmee ook een tijdelijk karakter krijgt.

Met de Raad ben ik van mening dat niet uitsluitend het wettelijke kader van het onderhavige wetsvoorstel maatgevend moet zijn voor het grondwettelijke eindmodel van de bestuurlijke inrichting van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Bij de evaluatie die vijf jaar na aanvang van de nieuwe staatkundige verhoudingen zal plaatsvinden, dient dan ook ruimte te zijn voor een nieuwe beoordeling van wat voor de eilanden de meest geschikte staatkundige structuur is. Niet alleen de inrichting als openbaar lichaam op grond van artikel 134 van de Grondwet, maar ook andere mogelijke opties dienen hierbij te worden bekeken.

Volgens de afspraken die tijdens de miniconferentie over de staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba op 11 oktober 2006 met de bestuurders van de eilanden zijn gemaakt² zal de gezamenlijke evaluatie de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur betreffen. De evaluatie van het onderhavige wettelijke kader en de evaluatie van de Wet financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken een belangrijk onderdeel uit van deze evaluatie. In het kader van deze evaluatie is er mijns inziens voldoende ruimte voor een nieuwe beoordeling van wat voor de eilanden de meest geschikte staatkundige structuur is. Het feit dat in het onderhavige wetsvoorstel geen horizonbepaling is opgenomen staat hieraan mijns inziens niet in de weg.

Wanneer de evaluatie mocht uitwijzen dat voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba een andere bestuurlijke structuur wenselijk is, zal het onderhavige wetsvoorstel moeten worden ingetrokken en worden vervangen door een ander wettelijk kader. Indien de evaluatie echter mocht uitwijzen dat de gekozen inrichting als openbare lichamen moet worden doorgevoerd als staatsrechtelijk eindmodel voor de eilanden, kan deze wet worden gehandhaafd en waar nodig worden aangepast. Zoals in de memorie van toelichting ook reeds uiteen is gezet zal in dat geval echter wel een wijziging van de Grondwet noodzakelijk zijn.

3. Bestuurlijke verhoudingen

In de voorlichting uit 2006 werd opgemerkt dat voor de drie eilanden in de nieuwe verhoudingen het principe van de lokale autonomie relevant zal zijn, en dat de wettelijke regeling van deze drie openbare lichamen de Gemeentewet in hoofdzaak van overeenkomstige toepassing zal kunnen verklaren, maar dat het model van de Nederlandse gemeente niet zonder meer bruikbaar zal zijn. Naar bevolkingsomvang zijn de drie eilanden kleiner (twee ervan veel kleiner) dan voor de thans bestaande gemeentes wenselijk wordt geacht. Ook naar taken en problemen onderscheiden ze zich sterk. De grote afstand, het insulaire

¹ Toelichting, § 1.4 (Doelstelling en karakter van de wet).

² Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 5, bijlage.

karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en de economische afhankelijkheid van slechts enkele producten wijzen er op dat niet zonder meer kan worden teruggevallen op het model van de gemeente zoals dat zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld. Meer dan voor een gewone gemeente het geval is, zullen van de algemene Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen moeten worden getroffen¹.

In het wetsvoorstel is er niet voor gekozen de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing te verklaren, maar is een nieuwe wet volledig uitgeschreven. Wel is, zo stelt de toelichting, zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestuurlijke inrichting van de Nederlandse gemeenten, zoals geregeld in de Gemeentewet. 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 inrichtingen op een aantal punten anders vorm te geven dan bij Nederlandse gemeenten het geval is; aldus de toelichting².

De Raad merkt op dat de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba democratische rechtsgemeenschappen zullen vormen, die de noodzakelijke bevoegdheden moeten krijgen om hun eigen aangelegenheden zelf te regelen, voor zover zij althans over voldoende bestuurskracht beschikken om dat op een verantwoorde wijze te doen. De Raad heeft dan ook met instemming geconstateerd dat de regering voornemens is het Europees Handvest inzake lokale autonomie mede van toepassing te laten zijn op de openbare lichamen³. De Gemeentewet vormt een beproefd model voor de vormgeving van lokale autonomie; die wet kan dan ook, zo meent de Raad, gelden als ijkpunt voor de inrichting van de openbare lichamen, zoals in het voorliggende wetsvoorstel ook is gebeurd.

Het wetsvoorstel vertoont op een aantal punten verschillen met de Gemeentewet; veel verschillen komen neer op een beperking van de beleidsruimte van de eilandsorganen, of van de eilandsraad, het orgaan dat de lokale democratie belichaamt. De Raad heeft in de toelichting een systematische uiteenzetting gemist van de belangrijkste verschillen en de noodzaak van die verschillen. Hij adviseert zo'n uiteenzetting in de toelichting op te nemen, en daarbij als uitgangspunt te hanteren dat verschillen ten opzichte van de Gemeentewet die neerkomen op een beperking van de beleidsruimte een bijzondere motivering behoeven.

3. Bestuurlijke verhoudingen

Het advies van de Raad om in de memorie van toelichting een systematische uiteenzetting van de belangrijkste verschillen met de Gemeentewet op te nemen, is overgenomen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

4. Positie van de gezaghebber en de Rijksvertegenwoordiger

Het wetsvoorstel introduceert een nieuwe functionaris, de Rijksvertegenwoordiger. In het voorstel van Wet financiële verhoudingen BES wordt daarnaast het College financieel toezicht (Cft), dat op tijdelijke basis is ingesteld, gecontinueerd.

a. De Raad constateert dat de Rijksvertegenwoordiger een bestuursorgaan wordt met eigen bevoegdheden (verlening van goedkeuring of ontheffing) en de taak om de ministers te informeren over aangelegenheden in de BES. Andere taken kunnen hem alleen bij wet worden toegekend⁴. Naar zijn aard wordt de Rijksvertegenwoordiger een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), wiens taakvervulling in zoverre buiten de ministeriële verantwoordelijkheid valt. In het staatsverband van de Nederlandse Antillen zijn de BES-eilanden openbare lichamen met een eigen democratische verantwoording. De overgang van de BES naar het Nederlandse staatsverband brengt daarin geen verandering. Zo kiest, ingevolge artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel, elk van de drie eilandgemeenschappen zijn eigen volksvertegenwoordiging. De Rijksvertegenwoordiger krijgt, als bestuursorgaan, toezichthoudende bevoegdheden jegens de bestuursorganen van de BES. Nu het in het voorstel gaat om toezicht dat wordt uitgeoefend op democratisch gekozen bestuursorganen, en dat (het gebruik van) bepaalde van hun bevoegdheden inperkt, acht de Raad een toereikende democratische verantwoording van dit toezicht van groot belang.

¹ Voorlichting, § 3.1 en § 3.2.

² Toelichting, § 1.4 (Doelstelling en karakter van de wet), derde tekstblok.

³ Het Handvest wordt genoemd in het voorstel van wet houdende goedkeuring van verdragen met het oog op het voornemen deze toe te passen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en van het voornemen tot opzegging van een verdrag voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zaak no. W02.09.0004/11.

⁴ Voorgesteld artikel 204. Het is overigens weinig consistent dat de ambtenaren die de Rijksvertegenwoordiger ondersteunen niet door hem worden benoemd, maar door de minister (voorgesteld artikel 202). Een onduidelijkheid is voorts de stelling in de toelichting dat hij zijn bevoegdheden uitoefent onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (toelichting, § 3.1.1 (Inleiding), tweede tekstblok); de minister heeft namelijk geen bevoegdheden ten opzichte van de Rijksvertegenwoordiger, anders dan de bevoegdheid om hem voor te dragen voor schorsing of ontslag.

In ons stelsel van binnenlands bestuur vindt de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht op de territoriale openbare lichamen plaats door bestuursorganen van de (naast)hogere bestuurslaag. Op die wijze is in alle gevallen een directe democratische verantwoording van dat toezicht gewaarborgd. De democratische verantwoording van de Rijksvertegenwoordiger is daarentegen, gezien de hiervoor genoemde kenmerken, hooguit een afgeleide van die van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De staatkundige verandering voor de BES schept een rechtstreekse interbestuurlijke verhouding tussen de BES en de rijksoverheid omdat, anders dan zoals geldt voor de gemeenten, een tussenliggende bestuurslaag ontbreekt. Naar het oordeel van de Raad verdraagt de nu voorgestelde vormgeving van het toezicht op de BES door een zbo als de Rijksvertegenwoordiger, met ontbreken van een directe democratische verantwoording, zich slecht met de uitgangspunten van de interbestuurlijke verhoudingen zoals Nederland die kent. De Raad ziet geen toereikende reden waarom de wenselijk geachte bevoegdheden voor het bestuurlijk toezicht op de BES niet zouden worden opgedragen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij onderkent ten volle dat de bijzondere situatie van de BES, met name ook door de geografische afstand tot Nederland, het niet mogelijk en niet wenselijk maakt dat het bestuurlijk toezicht op de BES feitelijk (geheel) gebeurt vanuit Nederland. De oplossing daarvoor kan worden gevonden in de benoeming van een functionaris die toezichthoudende bevoegdheden uitoefent in mandaat. Vormgeving van het bestuurlijk toezicht op de BES in mandaat namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sluit aan bij de overeenkomstige benadering van de Raad in zijn advies van heden over de WfvBES waar het betreft het College financieel toezicht (Cft)¹. Dit orgaan is voorzien als schakel tussen de rijksoverheid en de BES en heeft in dat kader vergaande toezichthoudende taken en bevoegdheden op financieel gebied, die het eveneens maken tot een zbo. In het advies over de WfvBES geeft de Raad in overweging de bevoegdheden zoals die worden voorgesteld voor het Cft te laten uitoefenen in mandaat door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Indien – ook – het bestuurlijk toezicht wordt uitgeoefend in mandaat door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dezelfde mandaathouder, voorkomt dat afstemmingsproblemen tussen het Cft en de Rijksvertegenwoordiger zoals deze nu worden voorgesteld. Het verdient daarom aanbeveling de bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger op te dragen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en te bepalen dat deze bevoegdheden in mandaat worden uitgeoefend door de Rijksvertegenwoordiger.

b. Onverminderd het voorgaande merkt de Raad op dat de Rijksvertegenwoordiger, de gezaghebber en het Cft taken en bevoegdheden krijgen die elkaar overlappen. Op de positie van het Cft wordt ingegaan in het advies inzake de WfvBES.

De gezaghebber heeft bestuurlijke taken – met name op het terrein van openbare orde en veiligheid – en taken die samenhangen met zijn lidmaatschap van het bestuurscollege. Die laatste taken vertonen overlappingen met die van de Rijksvertegenwoordiger. Beide functionarissen hebben tot taak, eilandsbesluiten die naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komen aan de minister voor te leggen². Het criterium dat zij daarbij zullen hanteren is hetzelfde (strijd met het recht of het algemeen belang), omdat dat overeenkomt met het criterium dat de Kroon hanteert bij het besluit om al dan niet tot vernietiging over te gaan³.

De Raad acht het van belang te voorkomen dat de bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber overlappingen vertonen; het maakt daarbij geen verschil of hij over eigen bevoegdheden beschikt of dat hij – in lijn met onderdeel a – bevoegdheden van de minister in mandaat uitoefent. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dat punt aan te passen.

c. De Raad meent dat de Rijksvertegenwoordiger in de overgangsfase van de komende vijf jaar een nuttige functie kan hebben. Het is alleen al nuttig als hij weet te voorkomen dat Nederlandse departementsambtenaren elk hun eigen contacten onderhouden met het beperkte aantal bestuurders en ambtenaren in de openbare lichamen. Te zijner tijd kan nader worden gezien of de Rijksvertegenwoordiger een plaats moet krijgen in de bestuursstructuur die na de overgangsfase tot stand komt.

¹ No. W04.08.0524/l.

² Voorgestelde artikelen 221 en 222.

³ Voorgesteld artikel 218 juncto artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht.

Dat spreekt echter niet vanzelf, nu de Rijksvertegenwoordiger ontleend is aan het provincie-gemeente-model, dat bij de BES nu juist niet wordt gehanteerd¹. Dat heeft onder meer gevolgen voor de omvang van zijn taak. De commissaris van de Koning is primair provinciaal orgaan; de tijd en aandacht die hij daarnaast kan besteden aan het toezicht op de gemeentebesturen zal hij moeten verdelen over tientallen gemeenten. De Rijksvertegenwoordiger zal zijn aandacht kunnen richten op slechts drie openbare lichamen. Dit verschil zal al snel kunnen leiden tot een indringender toezicht dan het toezicht dat de commissaris van de Koning uitoefent op de gemeentebesturen². De Raad adviseert dit aspect te zijner tijd als toetsingspunt mee te wegen in de evaluatie.

d. De term «Rijksvertegenwoordiger» kan aanleiding geven tot onduidelijkheid. Nu deze functionaris een bestuursorgaan met eigen bevoegdheden is, is het minder nauwkeurig om hem aan te duiden als vertegenwoordiger. Een aanduiding als «commissaris van de Koning» zou nauwkeuriger zijn, zij het dat die term verwarrend kan werken, nu de openbare lichamen niet provinciaal zijn ingedeeld. De Raad geeft in overweging de term Rijksvertegenwoordiger te vervangen door: gecommitteerde voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze term brengt, zo meent de Raad, tot uitdrukking dat het gaat om een functionaris die handelt namens de minister, maar wel vrijheid van handelen heeft en betrokkenheid heeft bij de openbare lichamen.

4. Positie van de gezaghebber en de Rijksvertegenwoordiger

a. Er is bewust gekozen voor de constructie van de Rijksvertegenwoordiger als bestuursorgaan boven de aanstelling van een ambtelijke functionaris die de bevoegdheden op grond van deze wet namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitoefent. Hiermee wordt beoogd een bestuurlijk en gezaghebbend orgaan ter plaatse te hebben met zelfstandige taken en bevoegdheden met betrekking tot het bestuurlijk toezicht op de openbare lichamen. Hiermee wordt tevens de bestuurlijke last voor het Rijk verminderd en wordt afstand gecreëerd ten aanzien van lokale, autonome aangelegenheden van de openbare lichamen.

Indien de onderhavige bevoegdheden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zouden worden toebedeeld, berust de toezichthoudende taak bij de minister en is evenmin sprake van de gewenste afstand ten aanzien van lokale aangelegenheden, hetgeen voor onwenselijk wordt gehouden. Een eventuele mandaatverlening door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan een ter plaatse opererende functionaris doet daar niet aan af, omdat de bevoegdheden dan immers alsnog door het Rijk worden uitgeoefend.

De Rijksvertegenwoordiger heeft een eigenstandige positie, nu de wet aan de Rijksvertegenwoordiger bevoegdheden toekent die hij zelfstandig uitoefent. Daar hoort ook bij dat de Rijksvertegenwoordiger zelf bevoegd is de bij het Bureau werkzame ambtenaren te benoemen. Naar aanleiding van een opmerking van de Raad, voorziet het wetsvoorstel daar nu in. 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 verantwoordelijk verschuldigd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of op grond van een andere wet aan de minister die het aangaat. 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.

Om in dit verband op adequate wijze uitvoering te geven aan het bijbehorend stelsel van toezicht en verantwoording is, naar aanleiding van het advies van de Raad, in het wetsvoorstel de bepaling opgenomen dat de Rijksvertegenwoordiger verantwoordelijk verschuldigd is aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of de minister die het aangaat. 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

¹ Brief van de Vice-President van 14 mei 2008 over de zogeheten uitgangspunten WoIBES, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 31 568, nr. 2.

² Ook in het gecombineerd advies van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen wordt gewezen op het risico dat de Rijksvertegenwoordiger een te grote bemoeienis gaat claimen met het dagelijks reilen en zeilen van de eilanden. De Raden hebben echter vooral bezwaar tegen de bevoegdheid om ambtelijke benoemingen goed te keuren (advies van 23 september 2008, kenmerk Rob/Rfv 2008-0000442879, bladzijde 36).

weer verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal. Daarmee is de ministeriële verantwoordelijkheid in voldoende mate gegarandeerd.

b. De overlap aan taken tussen de gezaghebber en de Rijksvertegenwoordiger ten aanzien van de vernietiging van eilandsbesluiten acht ik, anders dan de Raad, niet bezwaarlijk. Het kan immers voorkomen dat zij 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. De constructie is bovendien 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 (artikel 173 Provinciewet). De commissaris van de Koning heeft deze bevoegdheid ten aanzien van besluiten van de burgemeester (artikel 181 Provinciewet). Uitgangspunt voor de bestuurlijke inrichting van de openbare lichamen is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de inrichting van het gemeentebestuur, tenzij afwijken als gevolg van één of meer van de bijzondere kenmerken van de eilanden aangewezen is. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat er geen leemten zijn in het toezicht op de openbare lichamen. Het advies van de Raad om het wetsvoorstel in die zin aan te passen door de geconstateerde overlap in taken tussen de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber op te heffen, is gelet op het voorgaande niet gevolgd.

c. Met de Raad ben ik van mening dat het gewenst is om bij de evaluatie van deze wet naast de formele positie van de Rijksvertegenwoordiger ook de praktijk van de functievervulling te betrekken. Overigens valt te verwachten dat een meer indringende betrokkenheid van de Rijksvertegenwoordiger bij het bestuur van de openbare lichamen gewenst zal zijn, gelet op de grote veranderingen in de bestuurlijke organisatie en qua taken en bevoegdheden in de sfeer van het medebewind waar de eilanden voor gesteld staan. De Rijksvertegenwoordiger heeft dan ook mede tot taak het bevorderen van goed bestuur in de openbare lichamen. De vergelijking met de rol die de commissaris van de Koning, zowel als provinciaal orgaan als als rijksorgaan, vervult in de richting van gemeenten gaat bovendien niet op. De openbare lichamen verschillen immers op een aantal punten wezenlijk van de gemeenten, gelet op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot Nederland, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, de geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren.

d. Nu gekozen is voor de vormgeving van de Rijksvertegenwoordiger als bestuursorgaan, 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. Dat de Rijksvertegenwoordiger een eigenstandige positie inneemt in die zin dat hij de hem toebedeelde bevoegdheden zelfstandig uitoefent, en dat hij daarmee in strikt juridische zin geen vertegenwoordiger is, geldt ook voor een «gecommitteerde». Volgens Van Dale betekent gecommitteerde namelijk «lasthebber» of «gevolmachtigde». De aanduiding wordt daarnaast op de Nederlandse Antillen voor een gemachtigd toezienaar bij een examen gebruikt. Veel sterker dan bij «Rijksvertegenwoordiger» het geval is, zou de term «gecommitteerde» verkeerde associaties kunnen oproepen. De term «Rijksvertegenwoordiger» is dan ook in het wetsvoorstel gehandhaafd.

5. Werking van de Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) zal, zo stelt de toelichting¹, gedeeltelijk van toepassing worden op de openbare lichamen, namelijk uitsluitend voor zover Nederlandse bestuursorganen met een zetel in het Europees deel van Nederland (ministers en de Kroon) handelen ter uitvoering van Nederlandse wetgeving (niet zijnde oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelgeving). De Awb zal dus niet automatisch van toepassing zijn op handelingen en besluiten van bestuursorganen die op de openbare lichamen zijn gezeteld. Evenmin zal de Awb van toepassing zijn op handelingen en besluiten van bestuursorganen die in het Europees deel van Nederland zijn gezeteld, voor zover deze handelingen verrichten of besluiten nemen ter uitvoering van oorspronkelijke

¹ Toelichting, § 1.7.5 (De Algemene wet bestuursrecht/de Wet administratieve rechtspraak BES).

Nederlands-Antilliaanse regelgeving die van toepassing blijft via de Invoeringswet BES¹.

Het wordt echter wenselijk geacht bepaalde onderdelen van het materiële bestuursrecht in de Awb van toepassing te verklaren. Dit betreft titel 9.2 (klachtbehandeling door een ombudsman), titel 10.2 (toezicht op bestuursorganen), en – wat betreft het goedkeuren, schorsen en vernietigen van beslissingen van eilandsbesturen, het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom door het eilandsbestuur – de afdelingen 5.3 en 5.4 (bestuursdwang en dwangsom)².

Voor zover de Awb niet van toepassing is, zal de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing zijn. Die wet vormt de omzetting voor de BES van de (Nederlands-Antilliaanse) Landsverordening administratieve rechtspraak.

De Raad meent dat deze regeling zal leiden tot grote bestuurlijke lasten voor burgers en advocaten op de BES-eilanden: zij zullen op de hoogte moeten zijn van twee verschillende bestuursrechtelijke systemen én van de wijze waarop die twee systemen zijn afgebakend. Dat geldt ook indien alleen enkele onderdelen van het materiële bestuursrecht in de Awb van toepassing zouden worden verklaard: die onderdelen kunnen niet goed worden gehanteerd zonder begrip van systeem en terminologie van de hele Awb.

De gekozen opzet leidt er voorts toe dat twee verschillende rechterlijke kolommen kennis zullen nemen van bestuursrechtelijke zaken die betrekking hebben op de openbare lichamen:

- het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie in geschillen op basis van de Wet administratieve rechtspraak BES³,*
- de Nederlandse rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in geschillen op basis van de Awb.*

Dat is onwenselijk uit oogpunt van rechtseenheid en onpraktisch voor de procespartijen⁴.

Het verdient aanbeveling te kiezen voor één wettelijk stelsel, en daarmee voor één vorm van rechtsbescherming.

De berechting van geschillen over bestuursrechtelijke zaken van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van de BES-eilanden zal worden opgedragen aan de Gerechten in eerste aanleg en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie⁵. Daarbij wordt gestreefd naar eenvormigheid en concordantie van het toepasselijke recht. In Aruba en Curaçao zullen landsverordeningen voor administratieve rechtspraak gelden die in sterke mate op elkaar lijken; de landsverordening van Curaçao zal geënt zijn op de landsverordening van de Nederlandse Antillen. Het zou dan ook niet in overeenstemming zijn met het streven naar eenvormigheid en concordantie om te bepalen dat de Awb van toepassing is op besluiten van organen van de BES.

De Raad adviseert te bepalen dat de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing is op alle besluiten die ten aanzien van de BES worden genomen.

5. Werking van de Algemene wet bestuursrecht

Naar aanleiding van de adviezen van de Raad over voorliggend wetsvoorstel en het voorstel voor de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (IBES) is artikel 3 van de IBES inzake het op de openbare lichamen toepasselijk bestuursrecht gewijzigd. Voor een algemene uiteenzetting van de wijziging van dit artikel, verwijs ik naar onderdeel 3 van het nader rapport bij het voorstel voor de Invoeringswet.

Voor voorliggend wetsvoorstel is van de wijziging van genoemd artikel 3 van de IBES relevant, dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) evenmin van toepassing is als bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland (lees: de ministers) op grond van dit wetsvoorstel besluiten nemen of handelen. Wat betreft het bestuursprocesrecht c.q. de rechtsbescherming is in plaats van de Awb dan de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing. Uit het voorstel voor de IBES vloeide al voort dat niet de Awb maar de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing is op handelingen en besluiten van bestuursorganen die hun zetel hebben op de openbare lichamen. Hierbij moet gedacht worden aan de bestuursorganen van de openbare lichamen en aan de Rijksvertegenwoordiger. De wijziging van genoemd artikel 3 heeft dus als consequentie dat het uitgangspunt is dat de Awb in zijn geheel buiten toepassing is bij voorliggend wetsvoorstel, en de

¹ Voorgesteld artikel 3 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zaak no. W04.08.0522/I.

² Voorgestelde artikelen 106, 140, 216, tweede lid, en 218.

³ Artikel 7, eerste lid, van de Landsverordening administratieve rechtspraak.

⁴ Inwoners van de openbare lichamen hebben, in de zin van artikel 8:7 Awb, geen woonplaats in Nederland, omdat de openbare lichamen niet tot het rechtsgebied van een Nederlandse rechtbank behoren. Daarom zal de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan het bestuursorgaan zijn zetel heeft – meestal die van Den Haag – bevoegd zijn.

⁵ Artikelen 2, eerste lid, en 2, vierde lid, van het voorstel van rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, zaak no. W03.08.0547/II/K.

Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing. Voor wat betreft het materiële bestuursrecht betekent het voorgaande dat, naast het bestuursrecht dat in voorliggend wetsvoorstel zelf is geregeld, in principe alleen ongeschreven recht van toepassing is.

De Raad wijst er op dat in voorliggend wetsvoorstel bepaalde onderdelen van de Awb van toepassing worden verklaard. In de huidige Antilliaanse regeling worden deze onderwerpen ofwel niet geregeld (zoals de klachtenbehandeling door een ombudsman en de algemene regels bij het opleggen van een last onder bestuursdwang) of de regeling is toegesneden op de huidige constellatie (zoals het toezicht op bestuursorganen). De regeling van deze onderwerpen acht ik vanuit beleidsmatig oogpunt evenwel noodzakelijk. 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. Dit betreft 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 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 oogpunt van rechtseenheid, voor de hand. Door aan te sluiten bij het bestuursprocesrecht van de Algemene wet bestuursrecht voor wat betreft de besluiten tot schorsing en ontslag van de Rijksvertegenwoordiger wordt zijn positie als bestuursorgaan, behorend tot de rijksoverheid, benadrukt.

6. Onverenigbaarheid van lidmaatschap van eilandsraad en ambtenaarschap
Een lid van de eilandsraad is niet tevens ambtenaar, zo bepaalt het wetsvoorstel. De Rijksvertegenwoordiger kan van dit verbod ontheffing verlenen indien de functie van ambtenaar niet zodanige bevoegdheden en verantwoordelijkheden meebrengt dat voor belangenverstrengeling moet worden gevreesd¹.

Niet duidelijk is of deze ontheffing alleen verleend kan worden aan een zittend lid van de eilandsraad dat een ambtelijke functie wil aanvaarden, of dat deze ontheffingsbevoegdheid ook aan de orde is als een ambtenaar wordt gekozen tot lid van de eilandsraad en zijn ambtelijke functie niet wil opgeven. In het systeem van de Kieswet, dat ook bij eilandsraadsverkiezingen van toepassing zal zijn, beslist alleen het vertegenwoordigend orgaan over de toelating van nieuwe leden².

De Raad is van oordeel dat alleen de eilandsraad behoort te beslissen over de verenigbaarheid van het eilandsraadslidmaatschap met het ambtenaarschap. Het is niet in overeenstemming met de onafhankelijke en zelfstandige positie van vertegenwoordigende organen dat organen die tot het bestuur behoren daarop invloed kunnen uitoefenen³. Hij adviseert het wetsvoorstel, en voor zover nodig de Kieswet, aan te passen.

6. Onverenigbaarheid van lidmaatschap van eilandsraad en ambtenaarschap
De conclusie van de Raad dat de Rijksvertegenwoordiger in de voorgestelde constructie zou komen te beslissen over de toelating van leden van de eilandsraad deel ik niet. Indien de Rijksvertegenwoordiger in een concreet geval namelijk geen ontheffing van de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van de eilandsraad met een ambtelijke functie zou verlenen, is het allereerst aan betrokkene om een keuze te maken tussen het lidmaatschap en zijn ambtelijke functie. De beslissing omtrent de toelating is op grond van de Kieswet in alle gevallen aan de eilandsraad, die slechts zal toetsen of sprake is van onverenigbare betrekkingen.

Niettemin ben ik met de Raad van mening dat de gekozen constructie in het licht van de bestuurlijke verhoudingen heroverweging verdient. Het advies van de Raad heeft dan ook aanleiding gegeven om te kiezen voor een andere constructie. Het wetsvoorstel bevat daartoe een bepaling dat de eilandsraad bij eilandsverordening bepaalt welke ambtelijke functies verenigbaar zijn met het lidmaatschap van de eilandsraad. Als hoofdregel blijft dus gelden dat het

¹ Voorgesteld artikel 14, eerste lid, onderdeel I, en vijfde lid.

² Artikel Ya 14 van de Kieswet volgens het voorstel van Wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba juncto het geldende artikel V 4 van de Kieswet.

³ Bij de grondwetsherziening 1983 werd dit aspect benadrukt ten aanzien van de Tweede Kamer; Kamerstukken II 1976/77, 14 223, nr. 3, blz. 23, *Naar een nieuwe Grondwet* deel IIIa, blz. 139.

lidmaatschap onverenigbaar is met een ambtelijke functie. De eilandsverordening behoeft de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. Door te bepalen dat de eilandsverordening voor de kandidaatstelling voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad moet zijn vastgesteld, wordt voorkomen dat de eilandsraad op basis van partijpolitieke overwegingen beslist welke ambtelijke functies verenigbaar zijn met het lidmaatschap van de eilandsraad.

7. Openbaarheid van eilandsraadsvergaderingen

Vergaderingen van de eilandsraad zijn in beginsel openbaar, maar de eilandsraad kan besluiten met gesloten deuren te vergaderen. De voorzitter – in de regel de gezaghebber – kan echter alsnog besluiten dat de vergadering in het openbaar wordt gehouden als hij dat in het kader van het openbaar belang nodig acht¹.

In de toelichting wordt onderkend dat met deze laatste bepaling wordt afgeweken van de Gemeentewet; de afwijking is ingegeven door de lokale bestuurscultuur, waarin veelvuldig achter gesloten deuren wordt vergaderd². De Raad merkt op dat openbaarheid van de vergaderingen van vertegenwoordigende organen wezenlijk is in een democratie. De procedure, die inhoudt dat de gezaghebber een besluit van de eilandsraad terzijde kan stellen, acht hij echter niet passend in de bestuurlijke verhoudingen. De gezaghebber is immers voorzitter van het bestuurscollege en heeft daarnaast eigen taken waarover hij verantwoording aflegt aan de eilandsraad. Zijn rol als voorzitter is vooral procedureel. Hij heeft dan ook geen stemrecht in de eilandsraad. De Raad adviseert te bezien of een andere procedurele voorziening kan worden getroffen waarmee de hoofdregel van openbaarheid dichterbij kan worden gebracht. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de eis van een versterkte meerderheid voor het besluit om achter gesloten deuren te vergaderen.

7. Openbaarheid van eilandsraadsvergaderingen

De Raad merkt terecht op dat openbaarheid van de vergaderingen van vertegenwoordigende organen wezenlijk is in een democratie. Op de eilanden is het echter gebruikelijk dat de eilandsraad of eilandsraadcommissies achter gesloten deuren vergaderen. In het belang van de democratie is het wenselijk deze bestuurscultuur te veranderen. Tijdens de besprekingen met de eilanden over de uitgangspunten van dit wetsvoorstel is deze kwestie aan de orde geweest. Hierbij is ook gesproken over het door de Raad genoemde alternatief: 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. De Raad wijst in dit verband nog op de andere rollen van de gezaghebber, te weten het voorzitterschap, tevens lidmaatschap, van het bestuurcollege en zijn eigenstandige positie, met name op het terrein van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De stelling van de Raad dat het voorzitterschap van de eilandsraad vooral een procedurele rol is, onderschrijf ik niet. 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. Overigens is de beslissing van de gezaghebber als voorzitter van de eilandsraad om – in afwijking van de beslissing van de eilandsraad – in het openbaar te vergaderen is naar mijn oordeel passend in de bestuurlijke verhoudingen. De gezaghebber beschikt in dat verband over ingrijpendere bevoegdheden, zoals het ontnemen van het spreekrecht en het uit de raadszaal doen verwijderen van een lid van de eilandsraad.

8. Toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen

De eilandsraden kunnen een gezamenlijke ombudsman of een gezamenlijke ombudscommissie instellen met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Die wet is dan slechts van toepassing voor zover de aard van de aan de ombudsman of de ombudscommissie opgedragen taken zich daartegen

¹ Voorgesteld artikel 24.

² Toelichting, § 2.2.1 (De inrichting en samenstelling van de eilandsraad), onder «Openbaarheid en geheimhouding», tweede alinea.

niet verzet. In de toelichting wordt geconstateerd dat «een flink aantal bepalingen» uit die wet niet toepasbaar is, omdat in de Wet gemeenschappelijke regelingen geen rekening wordt gehouden met organen die een onafhankelijke positie innemen ten opzichte van het bestuur¹.

Het zal eenvoudiger en duidelijker zijn om te omschrijven welke bepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen wél van toepassing zijn; het zal vooral gaan om bepalingen over het totstandbrengen, wijzigen en intrekken van een gemeenschappelijke regeling. De Raad adviseert het artikel aan te passen.

8. Toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen

Artikel 108 van het wetsvoorstel, waar de bepaling waar de Raad op doelt is opgenomen, komt overeen met artikel 81z van de Gemeentewet alwaar met betrekking tot de instelling van een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie eenzelfde formulering wordt gehanteerd. Ook in dat artikel worden bepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen slechts van toepassing verklaard voor zover de aard van de aan de ombudsman of ombudscommissie opgedragen taken zich daartegen niet verzetten.

Uitgangspunt voor de bestuurlijke inrichting van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen is dat in principe de wettelijke bepalingen van de Gemeentewet worden gevolgd, tenzij afwijken als gevolg van één of meer van de bijzondere kenmerken van de eilanden aangewezen is. Gelet op dit uitgangspunt is er naar mijn mening in het onderhavige geval geen reden om van de tekst van de Gemeentewet af te wijken.

9. Werking van verdragen in de openbare lichamen

Het Statuut geeft een regeling voor de medebetrokkenheid van de Nederlandse Antillen en Aruba bij de totstandkoming en goedkeuring van verdragen²; voor zover een verdrag bij wet wordt goedgekeurd en het verdrag mede zal gelden voor de Nederlandse Antillen en Aruba, gelden de bepalingen in het Statuut inzake de totstandkoming van rijkswetten, die eveneens voorzien in medebetrokkenheid³. Deze regelingen zullen niet meer van toepassing zijn op de openbare lichamen, nu deze deel zullen gaan vormen van het land Nederland. Wel kent de Gemeentewet een regeling voor de betrokkenheid van gemeentebesturen bij regelingen die hen in het bijzonder aangaan⁴; in het wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen die daarmee corresponderen⁵. De regeling in de Gemeentewet is niet toegespitst op de totstandkoming van verdragen, omdat het maar zelden voorkomt dat een verdrag speciaal zal gelden voor een of enkele gemeenten. Voor de openbare lichamen zal dit, alleen al vanwege hun geografische positie, in veel gevallen anders liggen. Het verdient daarom aanbeveling in het wetsvoorstel te bepalen dat de openbare lichamen worden geïnformeerd over het voornemen een verdrag te sluiten dat mede voor de openbare lichamen zal gelden, en dat zij hun standpunt over die gelding kenbaar kunnen maken.

De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te vullen.

9. Werking van verdragen in de openbare lichamen

In het wetsvoorstel is in artikel 209, derde lid, bepaald dat een minister de betrokken bestuurscolleges vooraf in de gelegenheid stelt hun oordeel te geven over:

- a. ingrijpende beleidsvoornemens, die uitsluitend op de openbare lichamen betrekking hebben, en,
- 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.

Het voornemen van een minister om een verdrag te sluiten dat speciaal zal gelden voor de openbare lichamen kan beschouwd worden als een ingrijpend beleidsvoornemen bedoeld onder a.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de toelichting bij deze bepaling verduidelijkt dat onder «ingrijpende beleidsvoornemens» tevens wordt verstaan: het voornemen om een verdrag te sluiten dat speciaal zal gelden voor de openbare lichamen.

10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

¹ Voorgesteld artikel 108 en de toelichting op dat artikel.

² Artikelen 24 tot en met 27 van het Statuut.

³ Artikelen 14 tot en met 20 van het Statuut.

⁴ Artikelen 112 tot en met 116 van de Gemeentewet.

⁵ Voorgestelde artikelen 206 tot en met 210.

10. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekening van de Raad zijn grotendeels overgenomen, met uitzondering van de volgende.

De Raad adviseert om uit oogpunt van zelfstandige leesbaarheid van de toelichting, de toelichting op de artikelen 155 (veiligheidsrisicogebieden), 156 (cameratoezicht), 158 (verordening inzake bestuurlijke ophouding), 177 (sluiting van woningen) en 180 (bestuurlijke ophouding door gezaghebber) geheel uit te schrijven in plaats van te verwijzen naar de parlementaire behandeling waarbij deze artikelen in de Gemeentewet zijn ingevoegd. Evenals de Raad hecht ik waarde aan het uitgangspunt dat een memorie van toelichting zoveel mogelijk zelfstandig leesbaar dient te zijn. Toch heb ik gemeend het advies van de Raad in dit geval niet te volgen. De artikelen waar de Raad op doelt zijn stuk voor stuk in de Gemeentewet ingevoegd bij eigen afzonderlijke wetten, die eerst na een uitvoerige parlementaire behandeling zijn aangenomen. De memories van toelichting en de relevante parlementaire stukken zijn dermate omvangrijk dat letterlijke weergave hiervan in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel niet in de rede ligt. Weergave van een samenvatting van de parlementaire behandeling van de desbetreffende wetten brengt het gevaar met zich mee dat bepaalde nuances uit de parlementaire behandeling niet juist of niet compleet worden weergegeven. Nu het in alle gevallen bepalingen betreft ten aanzien van de handhaving van de openbare orde waar mogelijk grondrechten van burgers in het geding zijn, acht ik dit niet wenselijk. Ik geef er dan ook de voorkeur aan om bij de artikelsgewijze toelichting te volstaan met een algemene omschrijving van de desbetreffende bepaling en voor een verdere toelichting te verwijzen naar de memorie van toelichting en de overige parlementaire geschiedenis van de wet waarbij het desbetreffende artikel in de Gemeentewet is ingevoegd.

Het advies van de Raad om een bepaling op te nemen die overeenkomt met artikel 160, tweede en derde lid, van de Gemeentewet is niet overgenomen. Een dergelijke bepaling is namelijk reeds opgenomen in artikel 9 van het wetsvoorstel financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

11. Overige aanpassingen

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt enkele toevoegingen en technische wijzigingen aan te brengen in het wetsvoorstel die verband houden met wijzigingen van de Gemeentewet die voorzien zijn in het voorstel voor de Aanpassingswet vierde tranche Awb (Kamerstukken I, 31 124, A) dat momenteel bij de Eerste Kamer aanhangig is.

Ten slotte zijn bij deze gelegenheid enkele wijzigingen van redactionele aard aangebracht in het voorstel van wet en in de memorie van toelichting zoals die aan de Raad zijn voorgelegd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.08.0524/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In de toelichting een tabel opnemen waarin de artikelen van het wetsvoorstel worden afgezet tegen de daarmee corresponderende artikelen van de Gemeentewet.
- Artikel 26, derde en vierde lid, als volgt redigeren:
 3. Met betrekking tot aan de eilandsraad overgelegde stukken vervalt de krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding, indien de oplegging niet door de eilandsraad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd. De eilandsraad kan de geheimhouding nadien opheffen in een vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.
 4. Met betrekking tot aan leden van de eilandsraad overgelegde stukken wordt de krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd haar opheft.
- In artikel 41, eerste lid, «een eilandgedeputeerde en een ander lid van het bestuurscollege» wijzigen in: leden van het bestuurscollege. Voorts in het tweede lid nauwkeuriger aansluiten bij aanwijzing 72a van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- In artikel 47, vierde lid, «member member» wijzigen in: member.
- Artikel 51 zo aanpassen dat niet het misverstand kan ontstaan dat de daar bedoelde verklaring niet kan worden verstrekt aan instanties die belast zijn met de opsporing.
- In artikel 120 de verwijzing naar artikel Ya 13 van de Kieswet controleren.
- In artikel 121, eerste lid, onderdeel b, gelet op de toelichting op dat artikel, «reiskosten» wijzigen in: reis- en verblijfkosten (vergelijk artikel 96 van de Gemeentewet).
- In artikel 138, vierde lid, de verwijzing naar artikel 82 van de Wet financiële verhouding openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba controleren.
- In de artikelen 142 tot en met 144 anticiperen op de wijziging van de artikelen 139 tot en met 141 van de Gemeentewet zoals voorzien in het voorstel van Wet elektronische bekendmaking (Kamerstukken II 2006/07, 31 084, nr. 2), dat aanhangig is bij de Eerste Kamer.
- Uit oogpunt van zelfstandige leesbaarheid van de toelichting, in de toelichting op de artikelen 155 (veiligheidsrisicogebieden), 156 (camera-toezicht), 158 (verordening inzake bestuurlijke ophouding), 177 (sluiting van woningen) en 180 (bestuurlijke ophouding door gezaghebber) niet verwijzen naar de parlementaire behandeling waarbij die artikelen in de Gemeentewet zijn ingevoegd, maar de toelichting inhoudelijk uitschrijven.
- In artikel 158, elfde lid, «Wet administratieve rechtspraak Bonaire, Sint Eustatius en Saba» wijzigen in: Wet administratieve rechtspraak BES.
- In artikel 166, tweede lid, onderdeel h, de verwijzingen naar artikelen van de Wet financiële verhoudingen BES controleren.
- In artikel 168 een bepaling opnemen die overeenkomt met artikel 160, tweede en derde lid, van de Gemeentewet (voorwaarden voor het oprichten van of deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen).
- In de toelichting op artikel 169 de term «overgedragen» vermijden, nu het in dit artikel mandaat betreft.
- In artikel 180, tweede lid, onderdeel a, «artikel 177» wijzigen in: artikel 178.
- In het opschrift van hoofdstuk V, afdeling III, de woorden «Bepalingen inzake het» schrappen.