

Vergaderjaar 2009–2010

31 954

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 oktober 2009

I ALGEMEEN

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken inzake 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) (hierna: WolBES). Verheugd ben ik over de door leden van de fracties van het CDA en de PvdA uitgesproken steun voor de met het wetsvoorstel beoogde aansluiting van de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba bij Nederland door deze in te richten als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Ook bij de leden van de andere fracties die een inbreng hebben ingeleverd is sprake van een constructieve benadering. Ik heb goede nota genomen van het feit dat het voorstel door de leden van de VVD-fractie met gemengde gevoelens is ontvangen.

In deze nota ga ik in op de vragen en opmerkingen in het verslag, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag is gevolgd. Waar vragen van de leden van de verschillende fracties betrekking hebben op hetzelfde onderwerp heb ik deze evenwel in de beantwoording samen genomen. Gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt u een nota van wijziging op het wetsvoorstel aangeboden.

De CDA-fractie is benieuwd naar de opvattingen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba over het wetsvoorstel.

De opvattingen van de eilanden kunnen het beste verwoord worden door de eilanden zelf. Ik heb tijdens het proces van totstandkoming van dit wetsvoorstel regelmatig contact gehad met de besturen van de drie eilanden. Ook op ambtelijk niveau is er diverse malen overleg geweest. Er is eerst gezamenlijk een uitgangspuntennotitie opgesteld¹. Hierin staan met name de afwijkingen ten opzichte van de Gemeentewet. Vervolgens is

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 28.

het wetsontwerp ter consultatie voorgelegd aan de besturen van de eilanden. Tijdens de consultatieperiode is een Nederlandse ambtelijke missie naar de eilanden afgereisd om toelichting te geven over de verschillende wetsontwerpen en vragen te beantwoorden. Naar aanleiding van de reactie van de besturen zijn enkele aanpassingen in het ontwerp verricht. Na het advies van de Raad van State is in overleg met de eilanden het nader rapport opgesteld. In de verschillende fasen van het proces is er zo veel mogelijk rekening gehouden met de opvattingen van de eilanden, hoewel die overigens niet altijd unaniem waren. De recente bestuurswisseling op Bonaire heeft niet geleid tot wijzigingen van het wetsvoorstel.¹

De leden van de CDA-fractie willen weten of de regelingen «euro-proof» zijn. Deze leden missen een algemene beschouwing over de (toekomstige) verhouding tot de Europese Unie. Waar uitdrukkelijk de mogelijkheid wordt opgehouden om over vijf jaar de LGO-status in te ruilen voor die van UPG, is het volgens deze leden goed zicht te hebben op de consequenties die zo'n opschaling heeft voor de openbare lichamen in spe? Wat zou het betekenen voor bijvoorbeeld de vestiging van Europeanen? Voor het actieve en passieve kiesrecht? Het verdient aanbeveling, menen deze leden, om helder in kaart te brengen waar zich fricties met het Europese recht zouden kunnen voordoen.

In mijn brief van 19 juni 2008 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de onderzoeken naar de juridische en economische implicaties van de invoering van de UPG-status voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Aruba². In mijn brief van 30 september 2008 heb ik u geïnformeerd over het kabinetsstandpunt naar aanleiding van deze onderzoeken³. In deze brief heb ik aangegeven dat de LGO-status voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorlopig gehandhaafd blijft. De relatie met de Europese Unie zal onderdeel zijn van de voorgenomen evaluatie van de WolBES vijf jaar na toetreding tot het Nederlandse staatsbestel. Indien te zijner tijd wordt besloten tot invoering van de UPG-status wordt het EG acquis van toepassing.

Het vrij verkeer van werknemers, het vrij verkeer van diensten en de vrije vestiging zijn een belangrijk onderdeel van het EG acquis. In beginsel krijgen onderdanen van de lidstaten daarmee het recht om zich in het gebied in kwestie te vestigen als zelfstandige of als werknemer. Wat betreft het actieve en het passieve kiesrecht zullen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba na invoering van de UPG-status, ook de afspraken gaan gelden die in Europees verband over het verlenen van kiesrecht zijn gemaakt. Dat betekent dat te zijner tijd de regels voor wat betreft het kiesrecht voor de eilandsraden en het Europees Parlement in overeenstemming moeten zijn met de geldende EU-regelgeving. Fricties met het Europees recht bij een eventuele overgang van LGO-status naar UPG-status kunnen voorkomen worden door de nationale regelgeving op de BES-eilanden tijdig in lijn te brengen met het Europese recht.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af welke wetgeving, naast de al ingediende wetgeving, er ten aanzien van de BES-eilanden nog zal volgen. Kan hiervan een overzicht worden verschaft met daarbij een indicatieve tijdsplanning, zo vragen deze leden.

Naast de vijf wetsvoorstellen die gezamenlijk in mei jl. bij de Tweede Kamer zijn ingediend en de Wet bescherming persoonsgegevens BES die op 6 oktober jl. is ingediend, bestaat het voornemen onderstaande wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer in te dienen. Achter de vermelde wetsvoorstellen, die verdeeld zijn naar departement, is aangegeven wanneer de voorstellen naar verwachting bij uw Kamer zullen worden ingediend.

¹ De eilandsraad van Bonaire heeft bij besluit van 14 november 2008 in hoofdlijnen ingestemd met het wetsontwerp.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 56.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 IV, nr. 3.

Rijksbrede wetsvoorstellen

Tweede aanpassingswet BES	januari 2010
<i>Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</i>	
Veiligheidswet BES	oktober 2009
Wetgeving inzake politieonderwijs	nog geen planning voor indiening Tweede Kamer
<i>Financiën</i>	
Belastingwet BES	november 2009
Wet geldstelsel BES	november 2009
Invoeringswet fiscaal stelsel BES	november 2009
Douane- en accijnzenwet BES	november 2009
<i>Justitie</i>	
Wet toelating en uitzetting BES	november 2009 (afhankelijk van advisering door de Raad van State)
<i>Wonen, Wijken en Integratie</i>	
Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES	mei 2010
Wet drinkwater BES	nog geen planning voor indiening Tweede Kamer

De leden van de fractie van de SP vragen welke maatregelen de regering heeft genomen om bij de bestuurders op Bonaire gerichtheid op het eigen belang te beperken en de notie van algemeen belang te versterken. De SP-fractie verwijst in dit verband naar een analyse van de oud-premier van de Nederlandse Antillen, de heer Don Martina. Volgens zijn analyse hebben persoonlijke, familie- en partijpolitieke belangen op Bonaire vaak voorrang boven algemeen belang en worden impopulaire maatregelen uitgesteld of niet genomen.

De in het wetsvoorstel opgenomen afwijkingen van de Gemeentewet houden in veel gevallen verband met deze omstandigheden, die ook een gevolg zijn van de kleinschaligheid van de eilanden. Hieronder volgt een korte opsomming van de relevante afwijkingen:

- Bloed- of aanverwantschap tot en met de tweede graad of huwelijk mag niet bestaan tussen een eilandgedeputeerde en een ander lid van het bestuurscollege (artikel 41).
- Eilandgedeputeerden en gezaghebbers dienen na benoeming en na 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 (artikel 49).
- 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 (artikel 57).
- Besluiten van het bestuurscollege tot benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandambtenaren behoeven de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger (artikel 168).

Naast deze maatregelen zal ook de invoering van het dualisme, waarbij de controlerende taak van de eilandsraad wordt versterkt, de invoering van een gezamenlijke rekenkamer en een gezamenlijke ombudsvoorziening (of aansluiting bij de Nationale ombudsman), het openbaar maken van de nevenfuncties van eilandsraadsleden, eilandgedeputeerden en gezaghebbers en de bepaling dat eilandgedeputeerden en gezaghebbers geen vergoedingen genieten voor werkzaamheden verricht in nevenfuncties die qualitate qua worden uitgeoefend, bijdragen aan goed bestuur. Voorts bevat de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging een regeling inzake de openbaarmaking en verrekening van

inkomsten uit nevenfuncties van de gezaghebber en van de eiland-gedeputeerden (in navolging van de voorstellen van de commissie-Dijkstal).

Verder dient de eilandsraad voor zijn leden, alsmede voor de eiland-gedeputeerden en de gezaghebber een gedragscode vast te stellen. De regering realiseert zich dat de politieke cultuur niet verandert door wettelijke maatregelen alleen. In het kader van de implementatie van de WoIBES zullen trainingen worden gegeven in duale bestuurspraktijk en zal in de opleidingen van bestuurders en ambtenaren uitdrukkelijk aandacht worden gevraagd voor handhaving van regels. Tevens zal een programma worden ontwikkeld gericht op omvorming van de ambtelijke organisaties, zodat burgers en bedrijven centraal komen te staan.

De leden van de fractie van de SP vragen wat de redenen zijn dat de regering niet heeft gekozen voor een blijvende samenwerking tussen de bovenwindse eilanden Sint Eustatius, Saba en Sint Maarten.

Deze vraag suggereert twee dingen. Ten eerste dat de keuze voor een nieuwe status voor Sint-Eustatius en Saba aan de Nederlandse regering is en ten tweede dat er in de toekomst geen samenwerking meer is tussen genoemde eilanden en Sint Maarten. Beide veronderstellingen zijn onjuist. Nederland heeft in 1981 het zelfbeschikkingsrecht van de eilanden erkend. De keuze voor een nieuwe status van de eilanden ligt in beginsel bij de bevolking van deze eilanden. Deze hebben bij de in het kader van het zelfbeschikkingsrecht gehouden referenda niet gekozen voor een staatsrechtelijk samenwerkingsverband van de bovenwindse eilanden. De nieuwe status van openbaar lichaam voor Sint Eustatius en Saba staat echter samenwerking tussen deze eilanden en Sint Maarten niet in de weg. Zo zal er op het gebied van de rechtspraak, openbaar ministerie en politie worden samengewerkt tussen de eilanden. Ook op andere terreinen zal in de toekomst samenwerking mogelijk blijven. Dit geldt ook in de relatie tussen Bonaire en Curaçao.

In het wetsvoorstel wordt de inrichting van de openbare lichamen geregeld, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen alsmede het toezicht op hun besturen en de verhouding tot het Rijk. Dit wetsvoorstel regelt niet de samenwerking tussen de verschillende eilanden in het Caribische deel van het Koninkrijk bij de uitvoering van taken en al helemaal niet de samenwerking met andere staten, zoals Venezuela. Eventuele samenwerking tussen de eilanden en andere staten wordt geregeld bij verdrag. Samenwerking met andere landen binnen het Koninkrijk kan door middel van een onderlinge regeling op grond van artikel 38 van het Statuut plaatsvinden. Zoals gezegd sluit het wetsvoorstel samenwerking tussen de eilanden onderling of met de andere landen binnen het Koninkrijk dan wel met andere staten echter niet uit.

De leden van de fractie van de SP willen weten of een «ja» nu voor een nieuwe status voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba feitelijk het einde van het land Nederlandse Antillen betekent.

Een «ja» voor een nieuwe status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de vorm van het aannemen van het onderhavige wetsvoorstel betekent niet het einde van het land Nederlandse Antillen. Het opheffen van het land Nederlandse Antillen en het toetreden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot het Nederlands staatsbestel wordt geregeld in de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen. Het aannemen van het voorliggende wetsvoorstel heeft ook niet tot gevolg dat Sint Maarten en Curaçao de hoedanigheid van land in het Koninkrijk verkrijgen. Hiervoor is het ook nodig dat het Statuut wordt gewijzigd. Overigens bestaat de mogelijkheid om Bonaire, Sint Eustatius en Saba te laten toetreden tot het Nederlands staatsbestel met behoud van het land

Nederlandse Antillen. Dit land zal in dat geval uit twee eilandgebieden bestaan: het eilandgebied Curaçao en het eilandgebied Sint Maarten. De regering houdt zich echter aan de afspraken die zijn gemaakt en streeft daarom naar opheffing van het land Nederlandse Antillen.

De leden van de fractie van de SP hebben met grote teleurstelling kennisgenomen van de voorstellen over de toekomst van de thans bestaande economische zones op de BES-eilanden. Daarnaast zijn deze leden van mening dat Nederland via de openbare lichamen belastingparadijzen importeert, hetgeen volgens deze leden mede met het oog op de discussie in Europa ondenkbaar is. De leden vragen dan ook naar specifieke gegevens van alle bedrijven die gevestigd zijn in de economische zones op Bonaire en Sint Eustatius. Ten slotte vragen deze leden naar de vormgeving en effecten van het toekomstige fiscale stelsel in de openbare lichamen.

Voor een reactie op deze vragen wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag inzake het voorstel voor de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, hoofdstuk 5 (Minister van Economische Zaken). In het verslag inzake dat wetsvoorstel heeft de fractie van de SP vergelijkbare vragen gesteld.

De leden van de VVD-fractie vragen in algemene zin welke gevolgen er zijn voor de opvang van asielzoekers nu de openbare lichamen onderdeel worden van Nederland en of het niet denkbeeldig is dat burgers uit landen van Zuid-Amerika en het Caribisch gebied asiel aanvragen op de BES-eilanden. Ook vragen deze leden of diegenen die wel een verblijfsstatus krijgen zich ook in het Europese deel van Nederland mogen vestigen.

Een wetsvoorstel dat strekt tot aanpassing van de Landsverordening toelating en uitzetting van de Nederlandse Antillen voor de BES-eilanden (de wet tot wijziging van de Wet toelating en uitzetting BES) is thans in voorbereiding en zal binnenkort bij uw Kamer worden ingediend. De reikwijdte van de Wet toelating en uitzetting BES zal territoriaal beperkt blijven tot de openbare lichamen. Het wetsvoorstel zal er, ter voldoening aan internationale verplichtingen, zoals artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Verdrag en Protocol betreffende de status van vluchtelingen, in voorzien dat aanvragen kunnen worden gedaan om internationale bescherming. De beoordeling of een persoon voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor internationale bescherming zal zo worden ingericht dat de voorzieningen op de eilanden zo min mogelijk belast worden. Dat betekent dat die beoordeling snel en efficiënt dient te gebeuren zodat personen die niet in aanmerking komen voor bescherming, zo kort mogelijk op de eilanden verblijven. Een en ander wordt uitgewerkt in de Circulaire toelating en uitzetting BES. Als gevolg van het feit dat de wet alleen gelding heeft op de BES-eilanden brengt een toelating op basis van die wet geen recht op vestiging in het Europese deel van Nederland met zich. Daarmee wordt tevens ingespeeld op het mogelijke (en onjuiste) denkbeeld dat in Zuid-Amerika en de Caribische regio kan bestaan dat een verzoek om internationale bescherming in of een toelating tot de openbare lichamen in verband met zodanige bescherming automatisch zou kunnen leiden tot een verblijfsrecht in het Europees deel van Nederland en mitsdien toegang tot Europa. Daarvan zal geen sprake zijn.

1.2. Voorgeschiedenis

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering een «plan B» heeft ingeval de nieuwe staatkundige verhoudingen door de bewoners van Bonaire bij een referendum worden afgewezen en of er ook een referendum te verwachten is op Sint Eustatius. Bovendien vragen deze leden hoe zij naar het oordeel van de regering de poging van Saba dienen op te vatten om vervroegd uit het land Nederlandse Antillen te stappen en of ook in dat geval en in het geval er een referendum wordt gehouden op Sint Eustatius, in een alternatief is voorzien.

De bevolking van Bonaire heeft in een referendum in 2004 in meerderheid gekozen voor een directe band met Nederland. Op basis van deze keuze en de daaropvolgende bestuurlijke afspraken is Nederland samen de bestuurders van het eilandgebied Bonaire bezig met het vormgeven van deze nieuwe staatkundige toekomst. De regering gaat ervan uit dat het concept van openbaar lichaam binnen het Nederlandse staatsbestel uiteindelijk niet ter discussie zal staan en dat het referendum met name zal gaan over de uitwerking van dit concept.

De regering verwacht geen referendum op Sint Eustatius. Het signaal dat Saba onlangs heeft afgegeven geeft aan dat Saba het belang van het proces dat nu zijn voltooiing moet krijgen nog eens heeft onderstreept en oproept tot een voortvarende behandeling van onderhavige wetgeving.

1.3. Voorlichting Raad van State van het Koninkrijk en

1.4. Doelstelling en karakter van de wet

De leden van de CDA-fractie vragen waarom geen begin wordt gemaakt met wijziging van de Grondwet om de openbare lichamen nationaal en internationaal houvast te geven en de grondwettelijke waarborgen voor gemeenten (autonomie) voor deze openbare lichamen te verzekeren. Ook de leden van de VVD-fractie vragen de regering de keuze om nu geen voorstellen tot wijziging van de Grondwet in te dienen nader te beargumenteren. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de planning in de tijd voor de staatsrechtelijke verankering in de Grondwet van de nieuwe staatsinrichting. De leden van de SGP-fractie vragen of het niet beter is om in ieder geval de hoofdlijnen van de staatkundige vormgeving zo snel mogelijk in de Grondwet op te nemen en op welke punten de staatkundige structuur nog te onduidelijk is voor regeling in de Grondwet.

In het Statuut zal – zo is het voornemen – constitutioneel worden vastgelegd dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba deel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel. Met deze bepaling in het Statuut en met de WolBES, op grond van artikel 134 van de Grondwet, de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius en de voorgestelde wijziging van de Kieswet, is de positie van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het Nederlandse staatsbestel (constitutioneel) geregeld. Er is dus geen directe noodzaak tot wijziging van de Grondwet. Bovendien is wijziging van de Grondwet vóór de transitiedatum niet mogelijk. In het nader rapport heeft de regering al duidelijk gemaakt waarom zij kiest voor het indienen van een eerstelezingsvoorstel na de evaluatie. Pas dan kan duidelijkheid geboden worden over een meer definitieve status van de eilanden en de wijzigingen van de Grondwet die in verband met die status precies nodig zijn. De regering acht het weinig efficiënt een eerstelezingsvoorstel in te dienen waarvan de kans groot is dat het alsnog zal moeten worden gewijzigd.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering ook in te gaan op de vraag waarom nu zo het «tijdelijke» karakter van het voorstel wordt bena-

drukt, ook in het licht van de door de Minister van Justitie recent in de Eerste Kamer betrokken stelling dat toepassing van artikel 55, derde lid, van het Statuut niet nodig is.

Artikel 134 van de Grondwet als permanente basis voor decentrale openbare lichamen voldoet niet. Indien uit de evaluatie blijkt dat de BES-eilanden openbare lichamen zouden moeten blijven, dan dienen de grondwettelijke waarborgen die voor gemeenten gelden – en voor de openbare lichamen nu geregeld worden in de ingediende wetsvoorstellen – ook voor de openbare lichamen grondwettelijk te worden verankerd. Overigens weerspreekt de regering dat met dit wetsvoorstel een keuze in strijd met de Grondwet wordt gemaakt. Artikel 55, derde lid, van het Statuut is niet aan de orde.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de bestuurlijke figuur van openbaar lichaam ook open staat voor andere delen van Nederland, bijvoorbeeld voor de Waddeneilanden.

Tot nu toe kent Nederland territoriale decentralisatie in de vorm van gemeenten en provincies. Slechts in enkele uitzonderingsgevallen heeft de wetgever zijn toevlucht genomen tot de figuur van openbaar lichaam in de zin van het huidige artikel 134 Grondwet (Elten en Tudderen, de Zuidelijke IJsselmeerpolders). Het betrof toen gevallen waarvan op voorhand vaststond dat sprake was van een tijdelijke situatie. Voor de Waddeneilanden bestaat geen aanleiding om hun huidige status van gemeente te heroverwegen. Deze eilanden functioneren al sinds het ontstaan van het Koninkrijk als gemeenten binnen Nederland (en binnen een provincie).

De leden van de CDA-fractie en van de SP-fractie hebben vragen gesteld over het karakter en de reikwijdte van de evaluatie.

Een evaluatie na vijf jaar is wettelijk voorzien om te kunnen beoordelen hoe de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de praktijk uitwerkt en zonodig aanpassingen door te voeren. Aan de hand van de evaluatie kan worden gezien wat het staatsrechtelijk eindmodel voor de eilanden zal zijn. De WolBES is niet per definitie het eindmodel. De evaluatie zal niet alleen de technische uitwerking van de voorgenomen staatkundige hervorming betreffen. Bij de evaluatie zal daarom, zoals de leden van de fractie van de SP wensen, ook gekeken worden naar de kwaliteit van het bestuur en de openbare financiën. De evaluatie gaat overigens niet zo ver dat het feit dat de drie eilanden onderdeel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel, ter discussie wordt gesteld. Een andere staatkundige positie binnen het Koninkrijk is geen optie.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het toch geen aanbeveling verdient om de wet tijdelijk te maken door hierin een horizonbepaling op te nemen. De leden van de fractie van de ChristenUnie betreuren het dat in dit wetsvoorstel een horizonbepaling ontbreekt en vinden dat het noemen van een evaluatietermijn geen invulling is van de wens om deze wet tijdelijk te laten zijn.

De regering merkt op dat een horizonbepaling inhoudt dat een wet op een bepaald moment ophoudt te gelden. Soms is er een voorwaarde aan verbonden, in die zin dat de wet op het betreffende tijdstip niet ophoudt te gelden als aan die voorwaarde is voldaan. In ieder geval houdt een horizonbepaling het risico in dat de betreffende wet op een bepaald moment ophoudt te gelden zonder dat daar een andere regeling voor in de plaats komt. Dat kan in bepaalde situaties de bedoeling zijn, maar dat is hier niet het geval. De regering beoogt met het wetsvoorstel niet op

voorhand een tijdelijke regeling te treffen. Pas wanneer de evaluatie mocht uitwijzen dat voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba een ander model wenselijk is, zoals die van (bijzondere) gemeente, zal het onderhavige wetsvoorstel worden ingetrokken en worden vervangen door een ander wettelijk kader. Indien uit de evaluatie echter blijkt dat de status van openbaar lichaam dient te worden gehandhaafd, dan zou de WolBES – al dan niet na aanpassing – kunnen worden gehandhaafd. Het opnemen van een horizonbepaling zou dit evenwel onmogelijk maken. Als de WolBES zou komen te vervallen zonder dat er iets anders voor in de plaats komt, zou er geen wettelijke regeling meer bestaan die de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van de besturen van de BES-eilanden regelt, noch de verhouding tot het Rijk, waaronder het toezicht. Dat is uiteraard ondenkbaar. Om die reden is er geen horizonbepaling opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of alle Nederlandse wetgeving van rechtswege van toepassing zou worden op de BES-eilanden indien de eilanden de status van gemeente zouden krijgen. Ze vragen of het met behulp van de gekozen staatkundige constructie van openbare lichamen beter mogelijk is, dan in het geval van gemeenten met een bijzondere status, om de bestaande Nederlands Antilliaanse regelgeving materieel voor de BES-eilanden in stand te houden en de eilanden tenminste voorlopig voor een deel uit te zonderen van de bestaande Nederlandse regelgeving.

De keuze voor de inrichting van de eilanden als openbaar lichaam is hoofdzakelijk ingegeven door het feit dat aldaar van het Europese deel van Nederland afwijkende regels zullen gelden. Bij aanvang van de nieuwe positie van de eilanden binnen Nederland zal immers in feite sprake zijn van twee gescheiden rechtsterritoirs. Via het tevens bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel voor de Invoeringswet BES zal een groot deel van de Nederlands-Antilliaanse regelgeving bij aanvang van de nieuwe situatie vooralsnog op de eilanden van toepassing blijven. Ook volgt uit dat voorstel dat Nederlandse regelgeving alleen van toepassing zal zijn als dit expliciet is bepaald of daaruit onmiskenbaar volgt. Met de inrichting als openbaar lichaam wordt deze bijzondere positie van de eilanden op passende wijze tot uitdrukking gebracht.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op de volgende stelling van wetenschapper H.G. Hoogers: zonder een grondwetswijziging zou een grondslag ontbreken om Nederlands recht, al dan niet van Europese oorsprong, niet in de BES-eilanden in te voeren. Volgens deze wetenschapper zou in de Grondwet expliciet moeten worden vastgelegd dat sommige delen van het Nederlandse recht niet voor de eilanden gaan gelden.

De Grondwet zal vanaf het moment van transitie van toepassing zijn op de BES-eilanden, dus ook artikel 1 van de Grondwet. Met het voorstel van Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen zal in het Statuut een bepaling worden opgenomen dat de BES-eilanden deel uitmaken van het staatsbestel van Nederland. Bovendien zal die bepaling verhelderen op welke gronden op de BES-eilanden andere regels kunnen gelden dan in het Europese deel van Nederland. Naar verwachting zal dit voorstel binnenkort bij de Tweede Kamer worden ingediend. Met deze bepaling in het Statuut zal voldoende grondslag worden geboden voor differentiatie. Deze bepaling is – het zij nadrukkelijk gezegd – dus niet in afwijking van de Grondwet.

De leden van de VVD-fractie vragen of er – en zo ja, welke – andere bestuursvormen voor de BES-eilanden overwogen zijn.

Na de verschillende referenda op de drie eilanden (2004 en 2005), het Hoofdlijnenakkoord en de Start-Ronde Tafelconferentie is in oktober 2006 overeenstemming bereikt over de status van de eilanden. De drie eilanden krijgen een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel door de eilanden in te richten als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Dit is in overeenstemming met de voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006. Andere varianten zijn daarna niet overwogen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of en zo ja, in hoeverre de WolBES maatgevend is voor het (grondwettelijk) eindmodel.

Tot een definitief eindmodel voor de eilanden zal pas kunnen worden besloten na de evaluatie. Dan zal blijken of het model van de WolBES in grote lijnen zal blijven bestaan, al dan niet met aanpassingen, of dat toch de voorkeur uitgaat naar een ander model. Indien de eilanden openbare lichamen zouden blijven, zou de WolBES – naast de eerder genoemde noodzakelijke grondwettelijke verankering – vermoedelijk kunnen blijven bestaan.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat de consequenties van de staatkundige hervormingen zijn voor de nationaliteit van de inwoners van de drie eilanden. Ook vroegen zij welk percentage van de inwoners van de drie eilanden bestaat uit personen die reeds de Nederlandse nationaliteit bezitten en of de overige bewoners automatisch het Nederlanderschap verkrijgen bij de transitie.

De staatkundige hervormingen hebben geen nationaliteitsrechtelijke gevolgen voor de inwoners van de openbare lichamen. De Nederlandse inwoners behouden hun Nederlandse nationaliteit. De niet-Nederlandse inwoners behouden hun vreemde nationaliteit. Zij verkrijgen niet de Nederlandse nationaliteit van rechtswege. Het verblijfsrecht dat zij in voorkomend geval ontleenden aan de Landsverordening toelating en uitzetting van de Nederlandse Antillen wordt geregeld in de overgangsbepalingen van de Wet tot wijziging van de Wet toelating en uitzetting BES. Hun verblijfsrecht wordt van rechtswege geacht te zijn omgezet in een verblijfsrecht op grond van de Wet toelating en uitzetting BES. Het desbetreffende wetsvoorstel wordt binnenkort bij uw Kamer ingediend. Op Bonaire heeft 82 procent van de ingeschreven inwoners de Nederlandse nationaliteit, op Sint Eustatius 60 procent en op Saba 56 procent.

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

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de eilanden, over het geheel genomen, niet te veel in het gemeentelijke sjabloon worden geperst. Er zijn – dat is deze leden niet ontgaan – op verschillende plekken (terechte) afwijkingen van de Gemeentewet. Maar per saldo worden de openbare lichamen toch wel iets dat sprekend op gemeenten lijkt. Waarom, zo vragen deze leden, zo veel eenvormig geregeld? Waarom zo veel centraal geregeld? Waarom niet meer afwijking toegestaan, meer differentiatie mogelijk gemaakt? Het zou ook voor het Nederlandse gemeentebestuur een proeftuin kunnen worden. Deze leden willen de regering uitnodigen met die ogen nog eens naar het voorliggende wetsvoorstel te kijken.

Bij de bestuurlijke inrichting van de openbare lichamen is de Gemeentewet het uitgangspunt, zo is in de Slotverklaring (2006) met de eilanden overeen gekomen en in 2007 aan de hand van de Uitgangspuntennotitie met de Tweede Kamer besproken. Het is in dat licht weinig verbazingwekkend te noemen dat de openbare lichamen naar uiterlijke vorm veel weg

hebben van gemeenten. In de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) is de bestuurlijke organisatie van de eilandgebieden geregeld. In de ERNA zijn veel elementen herkenbaar uit de oude Nederlandse gemeentewet. De bestuurlijke organisatie van de eilanden is daar 58 jaar op gebaseerd geweest. De structuur waarbinnen de bestuursorganen straks hebben te functioneren is dan ook – met uitzondering van de dualisering – niet nieuw voor hen.

Het voorliggende wetsvoorstel kan en mag niet de «functie van proeftuin» vervullen voor het Nederlandse gemeentebestuur, zoals de leden van de CDA-fractie aangeven. De voorliggende wetsvoorstellen beogen de overgang van de drie eilanden naar Nederland op een verantwoorde wijze te laten verlopen. Het wetsvoorstel strekt er mede toe hun houvast te bieden bij de toch al zo ingrijpende transitie. Het woord «proeftuin» is in dit verband dan ook niet opportuun. De Gemeentewet is het uitgangspunt bij de bestuurlijke inrichting van de openbare lichamen. In de praktijk van het Nederlandse gemeentebestuur is de Gemeentewet een beproefd concept gebleken voor gemeenten van verschillende pluimage. Indien op onderdelen meer ruimte zou moeten worden geboden, dan zal dit wel blijken uit de evaluatie.

Als openbare lichamen binnen Nederland hebben, zo is de leden van de CDA-fractie opgevallen, Bonaire, Sint Eustatius en Saba minder zeggenschap, ook over hun eigen aangelegenheden, dan als eilandgebieden binnen de Nederlandse Antillen. De «gewaarborgde autonomie» van de ERNA wordt vervangen door de «autonomie» van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. Was dit niet een uitgelezen kans om te experimenteren met meer beleidsvrijheid, meer decentralisatie en meer differentiatie, zo vragen deze leden.

De relatie land – eilandgebieden is ten principale een andere dan de relatie Rijk – gemeenten in Nederland. In Nederland is de gedecentraliseerde eenheidsstaat het bestuurlijke uitgangspunt. De centrale overheid heeft de bevoegdheid om onderwerpen aan de eigen huishouding van de gemeenten te onttrekken en centraal te regelen (artikel 124, tweede lid, van de Grondwet). In de Nederlandse Antillen hebben de eilandgebieden een grotere mate van zelfstandigheid. Die zelfstandigheid komt tot uiting in de ERNA. In de ERNA wordt de bevoegdheidsverdeling land – eilandgebieden beschreven, waarbij de regeling de taken van het land limitatief opsomt; al het andere behoort tot de autonomie van de eilandgebieden. In het onderhavige wetsvoorstel wordt het regime van de Gemeentewet gevolgd. In het voorstel zijn, om deze reden, geen lijsten opgenomen waaruit de taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen blijkt. Niettemin worden in de sfeer van het medebewind zoveel mogelijk zaken op eilandsniveau besloten en uitgevoerd; het beginsel van decentralisatie is ook uit de Gemeentewet overgenomen. Bij nieuwe wetsvoorstellen zal er, net zoals nu voor gemeenten het geval is, op moeten worden toegezien dat recht wordt gedaan aan dit uitgangspunt. Dit is echter niet het kader om daarmee te experimenteren. De eilanden zijn klein en hebben een beperkte bestuurskracht, zowel politiek als ambtelijk. Het transitieproces is een bijzonder ingrijpend en complex geheel. De wetgeving dient er juist op gericht te zijn hun houvast te bieden en de overgang naar het Nederlandse staatsbestel – ook voor de burgers en bedrijven – zo soepel mogelijk te laten verlopen.

De Gemeentewet is leidraad voor de inrichting van het bestuur van de openbare lichamen, stellen de leden van de CDA-fractie vast. Waar afgeweken wordt, zo valt hun op, is het bijna steeds ten nadele van de eilandelijke zeggenschap. Kan de regering nog eens motiveren waarom de balans zo is uitgevallen?

Met het onderhavige wetsvoorstel heeft de regering willen waarborgen dat er een structuur is waarbinnen de bestuursorganen van de BES-eilanden optimaal kunnen functioneren, gelet op de opgaven waarvoor zij staan gesteld, en deugdelijke bestuur wordt bevorderd. Kennis van de praktijk van het bestuur op de BES-eilanden heeft vanzelfsprekend een rol gespeeld bij de voorgestelde regelingen. De concrete voorstellen zijn met de eilanden besproken en zij kunnen daarmee instemmen.

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

De leden van de fractie van het CDA wijzen op de voorgenomen invoering van het dualisme als bestuursvorm voor de BES-eilanden en vragen waarom de eilanden niet de vrijheid is gelaten om zelf te bepalen wat bij hen past.

Met de drie eilanden is afgesproken dat het dualisme wordt ingevoerd. De Slotverklaring stelt dat de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing zullen zijn. Het is geen optie om de keuze voor monisme of dualisme aan de eilanden zelf over te laten. De dualisering is immers een kernelement van de bestuurlijke inrichting. Zij gaat uit van scheiding van posities en bevoegdheden, dit in tegenstelling tot een monistisch systeem. De controlerende taak van de eilandsraad wordt met dit systeem versterkt, terwijl voor de burger de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling duidelijker is. Uit de Staat van de dualisering is gebleken dat het dualisme in Nederland geleidelijk is ingebed en aanvaard en als zodanig niet langer ter discussie staat¹. In het verlengde daarvan manifesteert zich een even geleidelijke cultuurverandering, zij het met de nodige verschillen tussen gemeenten onderling. Dit beeld stemt in zoverre niet tot verbazing dat omvangrijke en ingrijpende structuurwijzigingen doorgaans enige tijd nodig hebben om geaccepteerd te worden en – wellicht belangrijker – in alle opzichten geïntegreerd te worden in hun functionele omgeving. Gelet op de soms forse kritiek die eerder wel is geuit op de dualisering, past in dit licht echter vooral de conclusie dat de dualisering per saldo is geslaagd. Voor de regering is het derhalve nooit een vraag geweest of de dualisering wel zou moeten worden ingevoerd. Op termijn mogen voor de BES-eilanden dezelfde positieve effecten als voor de gemeenten worden verwacht.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de bestuurstaal van de openbare lichamen wordt. Zij menen dat het Nederlands de bestuurstaal wordt en vragen hoe de positie van het Papiaments (Bonaire) en het Engels (Sint Eustatius en Saba) geregeld zal worden.

De bestuurstaal op de BES-eilanden zal door middel van het nog in te dienen voorstel voor de Tweede Aanpassingswet BES in de al ingediende Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba² (Invoeringswet BES) worden opgenomen. Uitgangspunt zal het gebruik van de Nederlandse taal zijn, maar burgers kunnen ook in het Papiaments (op Bonaire) en het Engels (op Sint Eustatius en Saba) communiceren met de bestuursorganen van de openbare lichamen. Zoals eerder in deze nota aangegeven, zal het voorstel voor de Tweede Aanpassingswet BES naar verwachting in januari 2010 bij de Tweede Kamer worden ingediend.

1.7. Verhouding tot andere wetgeving

Zowel de leden van de PvdA- als die van de SP- en van de VVD-fractie vragen op welke termijn Nederlandse wetgeving ingevoerd zal worden. Ook vragen de leden van de PvdA-fractie welke afwijkingen altijd voor de BES-eilanden ten opzichte van de Nederlandse wetgeving zullen blijven

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 902, nr. 15 herdruk.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 957, nr. 1–3.

bestaan, anders dan die al in Bijlage I van het wetsvoorstel zijn opgesomd ten opzichte van de Gemeentewet. De leden van de SP-fractie vragen ook of de lijst met de wetten die in de Aanpassingswetten worden genoemd uitputtend is.

In de Slotverklaring van oktober 2006 is met de BES-eilanden afgesproken dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die op de drie eilanden van kracht is, van kracht zal blijven en dat Nederlandse regelgeving geleidelijk zal worden ingevoerd. Deze afspraak is niet nader uitgewerkt. Onduidelijk is bijvoorbeeld wat «geleidelijk» in houdt en dus op welke termijn en in welk tempo de Nederlands-Antilliaanse regelgeving zal worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Wel is duidelijk dat niet is afgesproken dat alle Nederlandse regelgeving op den duur op de BES-eilanden zal worden ingevoerd.

Conform de Slotverklaring zal bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie van de BES-eilanden via de Invoeringswet BES in principe de Nederlands-Antilliaanse regelgeving van toepassing blijven op deze eilanden. Voor zover het Nederlands-Antilliaanse wetgeving in formele zin betreft en deze aanpassing behoeft, zal de aanpassing daarvan plaatsvinden via twee aanpassingswetten (de ingediende Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba¹ (Aanpassingswet BES) en de nog in te dienen Tweede Aanpassingswet BES).

Behalve de tot Nederlandse regelgeving omgezette Nederlands-Antilliaanse regelgeving zal bij aanvang van de nieuwe positie ook specifieke Nederlandse BES-wetgeving, zoals de WolBES, van toepassing worden.

Ook zullen bij aanvang van de nieuwe positie een aantal bestaande Nederlandse wetten, zoals de Kieswet, van toepassing worden op de BES-eilanden. De invoering van een aantal, al dan niet specifieke, Nederlandse wetten op de BES-eilanden met ingang van de transitiedatum is naar de mening van de regering in lijn met het uitgangspunt dat Nederlandse regelgeving geleidelijk zal worden ingevoerd.

Gelet op de afspraken in de Slotverklaring, dient naar het oordeel van de regering als uitgangspunt te worden gehanteerd dat na de transitie een periode van legislatieve «terughoudendheid» van vijf jaar in acht wordt genomen. De regering stelt voor dat in beginsel in deze periode alleen regelgeving zal worden ingevoerd als daar duidelijke noodzaak toe is. Dat is bijvoorbeeld het geval als een omissie hersteld moet worden, of wanneer een verdrag moet worden geïmplementeerd. Ook de ontwikkelingen in de landen Curaçao en Sint Maarten kunnen – met het oog op concordantie van regelgeving – aanleiding vormen om toch tot (ingrijpende) wijziging van de BES-wetgeving over te gaan. Hetzelfde geldt voor ontwikkelingen op de BES-eilanden of in Nederland. Op bepaalde deel terreinen zal al de eerste jaren aan het eindperspectief gewerkt moeten worden. Zo wil de minister van Financiën binnen één tot twee jaar na de transitie een eindmodel voor de regulering van de financiële markten gereed hebben.

Het doel van het voorlopig behouden van de Nederlands-Antilliaanse regelgeving is dat er niet te veel in één keer moet veranderen op de BES-eilanden. Er moet ook rekening gehouden worden met de absorptiecapaciteit.

Hoewel het voorgaande geen moratorium betekent, zal er in beginsel niet kort na de transitie al worden begonnen met het op grote schaal invoeren van Nederlandse regelgeving. In de Slotverklaring is afgesproken dat vijf jaar na de transitie de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk wordt geëvalueerd. Deze evaluatie kan gevolgen hebben voor de wet- en regelgeving.

Voor wat betreft de periode na de evaluatie, lijkt het de regering niet goed mogelijk daarover nu al besluiten te nemen, bijvoorbeeld over de vraag of

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 959, nr. 1–3.

Nederlandse wetgeving in één keer wordt ingevoerd door middel van een grootste wetgevingsoperatie of dat de invoering over langere periode wordt uitgespreid, of dat er zelfs een langere periode van legislatieve terughoudendheid gewenst is. Eerst moet er ervaring worden opgedaan met de BES-eilanden als openbare lichamen van Nederland en met de BES-wetgeving voordat hierover een weloverwogen standpunt kan worden ingenomen. Ook kan mogelijk uit de afgesproken evaluatie worden afgeleid wat wenselijk is qua van toepassing verklaren van regelgeving die in het Europese deel van Nederland van toepassing is. Het ligt voorts voor de hand dat de mate en snelheid van invoering van Nederlandse wetgeving per beleidsonderwerp kunnen verschillen. Ook hierover kan op vooralsnog geen standpunt worden ingenomen. Mogelijk kunnen ook uit de evaluatie ten aanzien hiervan conclusies worden getrokken.

Tot slot speelt nog het kabinetsstandpunt dat de zogenoemde LGO-status voor de BES-eilanden voorlopig gehandhaafd blijft. Het kabinet heeft met de BES-eilanden afgesproken de relatie met de Europese Unie onderdeel te laten worden van de voorgenomen evaluatie. Naar inzicht van het kabinet kan tegen die tijd beter beoordeeld worden welke relatie met de Europese Unie het beste past bij de BES-eilanden en de structuur van hun economie.

Hoewel op den duur de van oorsprong Nederlandse-Antilliaanse wetgeving dus zal worden vervangen door Nederlandse wetgeving, zullen er verschillen optreden tussen wettelijke regelingen die gelden voor de BES-eilanden ten opzichte van de regelingen die gelden voor het Europese deel van Nederland. In bepaalde gevallen is het nodig om voor de BES-eilanden specifieke maatregelen te treffen. Dit kan uiteraard niet onbeperkt. Het voornemen is om in het Statuut te bepalen dat er regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen voor de de BES-eilanden, kunnen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, de geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.

Hierdoor kan een op de specifieke situatie toegesneden differentiatie worden bereikt in de toepasselijke wetgeving en het gevoerde overheidsbeleid.

Een deel van de specifieke maatregelen houdt overigens verband met de overgangssituatie waarin de BES-eilanden zich bevinden na de statuswijziging. De overgangsfase is een van de «andere factoren» waardoor zij zich wezenlijk van het Europese deel van Nederland onderscheiden. De verschillen die zijn terug te voeren op de overgangssituatie zijn per definitie van tijdelijke aard.

Blijvende verschillen zullen zich in elk geval regelmatig voordoen ten aanzien van bevoegdheidsverdeling. In sommige gevallen is het praktischer om bevoegdheden neer te leggen bij de Rijksvertegenwoordiger of lokale autoriteiten, in afwijking van de bevoegdheidsverdeling in het Europese deel van Nederland. Ook bijvoorbeeld op het gebied van sociale zekerheid en belastingen kan de «gewone» Nederlandse wetgeving niet onverkort worden toegepast vanwege de ontwrichtende gevolgen die dat zou hebben. De Raad van State van het Koninkrijk heeft daarop in zijn voorlichting van september 2006 al gewezen. Een uitputtende opsomming van terreinen waarop regelgeving blijvend zal verschillen van de wetgeving in het Europese deel van Nederland kan vooralsnog niet worden gegeven.

De zogenaamde IBES-lijst waarop de leden van de SP-fractie kennelijk doelen, bevat een limitatieve opsomming van de Nederlands-Antilliaanse regelingen die na de transitie voorlopig voor de BES-eilanden van toepassing blijven als Nederlandse regelgeving. De noodzakelijke aanpassingen

aan de op die lijst genoemde regelingen die de status van (specifiek voor de BES-eilanden geldende Nederlandse) wet krijgen, vinden plaats in de Aanpassingswet BES en de (nog bij de Tweede Kamer in te dienen) Tweede Aanpassingswet BES.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de status van verdragen is waarvan bepaald is dat die nu exclusief voor Nederland en dus niet de Nederlandse Antillen gelden. Gaan die verdragen op het moment dat de BES-eilanden als openbaar lichaam deel zullen uitmaken van Nederland ook gelden voor de BES-eilanden? Zo ja, aan welke verdragen moeten zij dan denken? Gelden de overwegingen die ten tijde van de afsluiting van die verdragen golden om de Nederlandse Antillen niet in het verdrag op te nemen, nu niet meer? Zijn er verdragen waarvan de regering het ook nu nog onwenselijk acht dat die voor de BES-eilanden zullen gelden? Zo ja, welke zijn dat en hoe wordt de werking van die verdragen voor de BES-eilanden voorkomen?

Voor de beantwoording van deze vragen wil de regering ook verwijzen naar het onlangs ingediende wetsvoorstel ter 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 verdragen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba¹. In de desbetreffende goedkeuringsstukken worden, onderverdeeld naar diverse terreinen, verdragen genoemd die thans voor Nederland gelden en waarvan de regering het voornemen heeft om de toepassing ervan uit te breiden tot de BES-eilanden. Met betrekking tot deze verdragen is destijds aangegeven dat medegelding voor de Nederlandse Antillen niet aan de orde was of ingeval van medegelding de Nederlandse Antillen verzochten deze verdragen nog niet te laten bekrachtigen in afwachting van uitvoeringswetgeving. Voor wat de keuze betreft om deze verdragen toe te passen op de BES-eilanden, is onder meer als uitgangspunt genomen de internationale verplichtingen van het Koninkrijk, in het bijzonder die van Nederland waarvan de BES-eilanden een onderdeel gaan vormen. Dit is aangegeven in paragraaf 4 van de memorie van toelichting bij het voornoemde wetsvoorstel. Daarnaast is tevens vermeld dat de aansluiting van de BES-eilanden bij Nederland niet betekent dat alle thans voor Nederland, maar niet voor de Nederlandse Antillen, geldende verdragen van toepassing moeten worden op de BES-eilanden.

Ten aanzien van de verdragen waarvan de regering het thans onwenselijk acht dat zij voor de BES-eilanden zullen gaan gelden, hebben voor het besluit terzake de onderstaande omschreven criteria als grondslag gediend. Door deze verdragen niet in het voornoemde wetsvoorstel op te nemen, kunnen zij niet toegepast worden op de BES-eilanden. Ten eerste gaat het om een groep verdragen die door hun inhoud alleen toegepast kunnen worden op het Europese grondgebied van het Koninkrijk, zoals het in 1996 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (Trb. 1996, 293). Verder betreft het verdragen die gelet op de strekking niet uit te voeren zijn op de BES-eilanden vanwege hun eilandelijke omstandigheden in het Caribisch gebied. Hierbij kan als voorbeeld worden genoemd het op 17 maart 1992 te Helsinki tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (Trb. 1992, 199). De derde groep omvat verdragen waarvoor ten behoeve van de eilanden nog geen uitvoeringswetgeving tot stand is gebracht. Het is overigens wel de bedoeling dat er verder gewerkt wordt aan uitvoeringswetgeving. Zodra op een bepaalde terrein uitvoeringswetgeving gereed is, zouden de bijbehorende verdragen alsnog op de BES-eilanden van toepassing kunnen worden. De vierde groep heeft betrekking op een aantal verdragen waarover nog geen definitieve beslissing is genomen. Dit komt omdat terzake de beleidsmatige

¹ Kamerstukken II 2008/09, nr. 32 047, nr. 1–3.

invulling nog niet is afgerond. Ook voor deze verdragen geldt dat zij alsnog toegepast kunnen gaan worden op de BES-eilanden. Ten aanzien van deze laatste twee categorieën verdragen wordt in de eerdergenoemde paragraaf 4 aangegeven dat het betreffende wetsvoorstel gevolgd kan worden door een of meer andere goedkeuringsvoorstellen. Indien derhalve naderhand nog een besluit over toepassing van verdragen op de BES-eilanden genomen wordt, zal een voornemen tot deze toepassing ter parlementaire goedkeuring worden aangeboden.

De leden van de SP-fractie vragen voorts welke soort van belastingverordening de regering voor ogen staat in het geval van de overgangperiode.

De regering zal binnenkort een invoeringswet fiscaal stelsel BES naar de Kamer zenden. Daarin wordt uiteengezet hoe omgegaan wordt met fiscale zaken gedurende de overgangperiode.

De leden van de fractie van de SP vragen welke mogelijke alternatieven de regering ziet voor het staatsrechtelijke eindmodel na de evaluatie.

Uitkomst van de evaluatie zou kunnen zijn dat de eilanden openbare lichamen dienen te blijven. Dit zal dan wel grondwettelijk moeten worden verankerd, omdat artikel 134 grondwet zoals gezegd geen permanente basis kan bieden voor decentrale openbare lichamen. Alternatief zou kunnen zijn dat de eilanden de status van (bijzondere) gemeenten dienen te krijgen. Tegen die tijd zal dan worden bezien wat daar eventueel voor nodig is. Andere varianten liggen minder voor de hand. Het is immers de bedoeling dat de eilanden duurzaam toetreden tot het Nederlandse staatsbestel, behoudens een eventueel ooit te uiten wens tot volledige onafhankelijkheid.

De leden van de VVD-fractie vragen van welke afwijkingen in structurele zin sprake moet zijn.

Het zal daarbij gaan om maatregelen die specifiek voor de BES-eilanden worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Het voornemen bestaat om deze factoren in het Statuut vast te leggen. De wetgever en het bestuur zullen ook in structurele zin bijzondere maatregelen kunnen treffen in verband met deze factoren. Het is op dit moment nog te vroeg om – vooruitlopend op de evaluatie van de WolBES – te bepalen welke specifieke maatregelen ook op de langere termijn nodig zullen blijken.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het insulaire karakter aanleiding voor afwijkende regelgeving zou moeten zijn, ook gelet op de positie van bijvoorbeeld de Waddengemeenten.

Het wezenlijke onderscheid waarop wordt gedoeld en dat aanleiding kan zijn voor specifieke maatregelen – het insulaire karakter – vloeit voort uit een vergelijking tussen de BES-eilanden en het vasteland van Nederland. Voor wat betreft hun insulaire karakter onderscheiden de BES-eilanden zich uiteraard niet van de Waddeneilanden. Echter, de Waddeneilanden zijn sinds het ontstaan van het Koninkrijk als gemeenten onderdeel van Nederland en van een provincie. De afstand tot het vaste land is gering. Ook de verschillen ten opzichte van het vaste land zijn te overzien. De vergelijking tussen de BES-eilanden en de Waddeneilanden voor wat

betreft het insulaire karakter als reden voor afwijkende regelgeving is dan ook maar betrekkelijk. De BES-eilanden onderscheiden zich echter ook vanwege de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren, waardoor er eerder aanleiding zal zijn om specifieke maatregelen te treffen voor deze eilanden dan voor de Waddengemeenten.

De leden van de VVD-fractie missen nader inzicht in het beoogde voorzieningenniveau op het terrein van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg. Zij achten nadere concretisering geboden zowel naar tijd als naar inhoud uit een oogpunt voor grondwettelijke aspecten, financiële gevolgen en mogelijk maatschappelijke en demografische effecten.

Voor de concretisering van het beoogde voorzieningenniveau op het terrein van de sociale zekerheid verwijst de regering wat betreft de sociale verzekeringswetten BES naar de Aanpassingswet BES. Een wettelijke grondslag voor het verlenen van onderstand is opgenomen in de Invoeringswet BES.

Het beoogde voorzieningenniveau op het terrein van de gezondheidszorg is per transitiedatum nog niet de Nederlandse. Wel wordt er geleidelijk toegewerkt naar het Nederlandse niveau van de gezondheidszorg. Per transitiedatum komt er één (nieuwe) publiekrechtelijke zorgverzekering voor de BES-eilanden in plaats van de huidige (verschillende) Antilliaanse zorgregelingen met verschillende premies en aanspraken. Ook zal er de komende jaren een nieuwbouw- en vernieuwbouwprogramma worden uitgevoerd op de BES-eilanden op het terrein van de huisvesting zorg (*cure en care*).

In meer algemene zin missen deze leden ook een meer integraal inzicht in de financiële gevolgen van onderhavige wetsvoorstellen, alsmede in de nog in te dienen wetsvoorstellen die op wijziging van de staatkundige positie van de BES-eilanden betrekking hebben.

Momenteel wordt met de eilanden gesproken over de – veelal uit de wetgeving voortvloeiende – toekomstige taakverdeling tussen de openbare lichamen en de rijksoverheid. Aan de hand van de uitkomst van deze gesprekken kan vervolgens met de eilandbesturen gekeken worden naar de toekomstige financiële verhouding. Het inkomen van de eilanden zal voor een deel bestaan uit eigen inkomsten (belastingen en heffingen) en verder uit een vrije uitkering (vanuit een soort gemeentefonds, speciaal voor de BES eilanden). De basis voor de invulling van de bedragen wordt gevormd door het zogenaamde Havermans-kader van € 88 mln. Op basis van de taakverdeling zullen deze middelen worden verdeeld over de openbare lichamen en de rijksoverheid.

1.7.4. De Kieswet

De leden van de VVD-fractie zijn nog niet overtuigd van de argumentatie om naar analogie van de in ons land thans bestaande mogelijkheid in de Kieswet, ook voor de eilandsraden het actieve kiesrecht toe te kennen aan niet-Nederlanders die gedurende vijf jaar legaal in de openbare lichamen verblijven. Zij vragen de regering welke effecten dit op ieder eiland zal hebben voor de aantallen actief kiesgerechtigden.

De regering beschikt niet over exacte gegevens over het aantal actief kiesgerechtigden met een andere nationaliteit dan de Nederlandse en minimaal vijf jaar onafgebroken woonachtig op een van de eilanden of in Nederland. In onderstaande tabel is een inschatting¹ opgenomen van het aantal vreemdelingen dat momenteel woonachtig is op de eilanden. Deze

¹ Bron: Afdelingen Burgerzaken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (d.d. 23 september 2009). Het Centraal Bureau voor de Statistiek van de Nederlandse Antillen geeft overigens de volgende bevolkingscijfers: Bonaire: 12 877, Sint Eustatius: 2 768 en Saba: 1 601 (peildatum 1 januari 2009, www.cbs.na). Uit deze cijfers kan echter geen inzicht worden verkregen over de actuele verhouding tussen Nederlanders en niet-Nederlanders.

gegevens hebben betrekking op alle inwoners die een andere nationaliteit dan de Nederlandse hebben; met de leeftijd van deze personen is geen rekening gehouden en van deze personen is niet bekend of zij vijf jaar of langer legaal verblijf hebben¹.

	aantal inwoners 2009	aantal vreemdelingen 2009	percentage
Bonaire	15 418	2 722	17,7%
Sint Eustatius	3 827	1 544	40,3%
Saba	1 842	805	43,7%

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie zich af of de in het wetsvoorstel gehanteerde argumenten om het passief kiesrecht voor te behouden aan hen die in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit in meer of mindere mate ook niet voor het actief kiesrecht gelden. Zij zullen de wenselijkheid hiervan mede beoordelen in het licht van het voorstel om het kiesrecht van de eilandsraden voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Eén van de centrale argumenten om bij de verkiezing van de leden van Provinciale Staten het actieve kiesrecht voor niet-Nederlanders niet te introduceren is juist altijd geweest het kiesrecht van de leden van de Provinciale Staten voor de samenstelling van de Eerste Kamer. Die leden zouden een nadere reactie van de regering op dit voor hen belangrijke thema op prijs stellen.

De toekenning van het actieve kiesrecht voor de leden van de eilandsraden aan niet-Nederlanders wordt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland² (wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet) gemotiveerd. Die toekenning vloeit voort uit het uitgangspunt dat bij de introductie van nieuwe Nederlandse regelgeving, deze regelgeving voor de openbare lichamen in principe gelijklopend zal zijn, tenzij er een dringende reden tot afwijking is. Voor het eilandelijk bestuur geldt evenzeer als voor het gemeentelijk bestuur dat dit het dichtst bij de burger staat. De betrokkenheid van niet-Nederlanders zal op dat niveau ook het grootst zijn. Op lokaal niveau zullen voor hen belangrijke beslissingen, zoals op het terrein van huisvesting, cultuur en recreatie, worden genomen. De toekenning van actief kiesrecht komt bovendien de integratie van niet-Nederlanders ten goede. De regering acht het daarom van belang dat ook niet-Nederlanders woonachtig in Bonaire, Sint Eustatius of Saba en die reeds gedurende een behoorlijke periode op die eilanden of in het Europese deel van Nederland hebben verbleven, invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van hun lokaal bestuur. Als gevolg van de toekenning van het actief kiesrecht voor de eilandsraden aan niet-Nederlanders oefenen dezen ook indirect invloed uit op de samenstelling van de Eerste Kamer. De regering ziet zich geconfronteerd met twee uitgangspunten die niet geheel met elkaar te rijmen zijn in deze bijzondere situatie, te weten de mogelijkheid van vreemdelingen die minimaal vijf jaar onafgebroken legaal verblijven op de eilanden om invloed uit te oefenen op het lokale bestuur en het uitgangspunt dat de leden van de Eerste Kamer alleen gekozen kunnen worden door Nederlanders. Door het kiesrecht voor niet-Nederlanders te beperken tot het actief kiesrecht en niet ook uit te breiden tot het passieve kiesrecht is de beïnvloeding op de samenstelling van de Eerste Kamer slechts indirect en niet direct. Bezwaren tegen die indirecte invloed in dit bijzondere geval wegen naar het oordeel van de regering niet op tegen de argumenten voor het verlenen van kiesrecht voor het lokale bestuur aan de niet-Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen.

¹ Rekening moet worden gehouden met het feit dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba allen beschikken over een Medical School met overwegend buitenlandse studenten. Zo zijn er op dit moment op Saba 411 studenten en 32 man onderwijspersoneel met een niet-Nederlandse nationaliteit ingeschreven aan de Saba University School of Medicine. Een aantal jaren geleden lag dit cijfer eerder rond de 200. Deze studenten verblijven vrijwel allen maximaal 20 maanden op Saba (bron: Saba University School of Medicine).

² Kamerstukken II 2008/09, 31 956, nr. 1-3.

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de grondwettelijkheid van het voorstel om de eilandsraden de samenstelling van de Eerste Kamer mee te laten bepalen, gezien de spanning met artikel 55 van de Grondwet. Zij vragen waarom artikel 55 in een latere fase wél gewijzigd moet worden naar het oordeel van de regering. Zij vragen voorts of niet van dit kiesrecht van de eilandsraden kan worden afgezien, zeker nu gekozen wordt voor een tijdelijke situatie van vijf jaar.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet is verwoord, bestaat er naar het oordeel van de regering geen strijd met hetgeen wordt beoogd met artikel 55 Grondwet: verkiezing van de leden van de Eerste Kamer bij getrapte verkiezingen, door leden van een orgaan die zelf rechtstreeks zijn gekozen, door leden van een orgaan dat geen sterke afhankelijkheidsrelatie heeft met de Eerste Kamer en waarbij territoriale dekking is verzekerd. Ook de regering onderkent dat er spanning bestaat met de letter van artikel 55 van de Grondwet. Daarom acht zij wijziging van deze bepaling in de Grondwet op niet te lange termijn aangewezen.

Van het kiesrecht voor de Eerste Kamer kan niet worden afgezien, omdat dat op gespannen voet staat met het kiesrecht dat de Nederlanders op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op grond van artikel 4 van de Grondwet en internationale verdragen toekomt.

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

De leden van de PvdA-fractie vragen welke praktische dan wel juridische bezwaren er bestaan tegen het van toepassing verklaren van de hele Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor de BES-eilanden.

Indachtig de afspraak in de Slotverklaring over de staatkundige positie van de BES-eilanden dat de Nederlands-Antilliaanse regelgeving bij aanvang van kracht blijft en de Nederlandse wetgeving geleidelijk wordt ingevoerd, heeft de regering ervoor gekozen om de Awb vooralsnog niet in te voeren. Onmiddellijke invoering van de Awb zou een te zware wissel trekken op de lokale bestuursorganen, de rechtspleging en de burgers. Thans is in de Nederlandse Antillen alleen het bestuursprocesrecht vastgelegd in regelgeving (de Landsverordening administratieve rechtspraak). Daarbij zou de invoering van de Awb ook technische aanpassing van een groot aantal wetten van Antilliaanse herkomst betekenen. In deze wetten is, net zoals voor de invoering van de Awb in het Europese deel van Nederland in 1994, een aantal bestuursrechtelijke noties vastgelegd, zoals de motiveringsplicht, de handhaving, de openbare voorbereidingsprocedure, de openbaarmaking en de beslistermijn, die in sommige gevallen van elkaar afwijken.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er terecht op dat bepaalde delen van de Awb weer wel van toepassing worden verklaard op de BES-eilanden.

Het gaat hier echter om een beperkt aantal onderdelen. Bij deze onderdelen bestaat de noodzaak tot het regelen van de desbetreffende materie, omdat de Nederlands-Antilliaanse regelgeving hierin niet of ontoereikend voorziet. Zo kent de Nederlands-Antilliaanse regelgeving geen regeling over extern klachtrecht, bestuursdwang of toezichthouders. Aangezien de desbetreffende materie al in de Awb is geregeld, ligt het uit een oogpunt van doelmatigheid en uniformiteit in de rede om van toepassing of van overeenkomstige toepassing van de Awb op deze specifieke terreinen te kiezen.

Nu voor een aantal onderwerpen de Algemene wet bestuursrecht in leemtes moet voorzien, vragen de leden van de fractie van de Christen-Unie om een heldere uitleg voor de burgers die met twee rechtssystemen te maken krijgen. Bovendien zien deze leden dit aspect graag opgenomen in de evaluatie teneinde te kunnen komen tot een beoordeling van de effectiviteit en de lastendruk.

Anders dan de leden van de ChristenUnie menen, krijgen de burgers van de BES-eilanden slechts met één rechtssysteem te maken. De onderdelen van de Algemene wet bestuursrecht die van toepassing worden verklaard, maken immers integraal deel uit van het rechtssysteem op de BES-eilanden. De regering onderschrijft het belang van een zorgvuldige voorlichting aan de burgers. In het implementatietraject zal daarom ruimschoots aandacht daaraan worden besteed.

HOOFDSTUK 2. DE ORGANEN VAN HET EILANDBESTUUR EN HUN BEVOEGDHEDEN

2.1. Algemeen

Op verzoek van de leden van de CDA-fractie is als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag opgenomen een systematisch overzicht van de belangrijkste verschillen tussen de ERNA en het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de met de invoering van de dualisering beoogde wijziging van de bestuurscultuur op de kleinste eilanden met weinig inwoners en mede daardoor hechte sociale contacten in de praktijk gestalte kan krijgen.

Verandering van werkwijze en verandering van politieke cultuur zijn belangrijke gegevenheden om binnen het nieuwe bestuursmodel tot een solide bestuurspraktijk te komen. De specifieke bestuurlijke verhoudingen op deze kleine eilanden maken deze veranderingen des te belangrijker. De ervaringen met de invoering van de dualisering in kleine gemeenten leren ons dat het tijd nodig heeft voordat verhoudingen zich aanpassen aan nieuwe structuren. Het is allereerst aan de politieke ambtsdragers zelf om hier een succes van te maken. Hier wordt thans reeds via opleidingen en trainingen op ingespeeld en het ligt voor de hand dit voor de nabije toekomst te continueren. Ook kunnen zij aan de hand van «*best practices*» en uitwisselingen leren van de ervaringen die in Nederland zijn opgedaan. De eilanden zijn thans al lid van de VNG; ook zijn er contacten tussen de politieke ambtsdragers van de BES-eilanden en de diverse beroepsverenigingen in het Nederlandse decentrale bestuur. Ook de Rijksvertegenwoordiger kan hierin een belangrijke rol vervullen.

De leden van de fractie van de SP ontvangen graag een toelichting op het voornemen om, in navolging van gemeenten in Nederland, op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op termijn een dualistisch bestuursstelsel in te voeren. Waarom verhoudt dit bestuurlijke stelsel zich het beste tot de specifieke bestuurlijke verhoudingen op deze kleine eilanden?

Met dit wetsvoorstel wordt een dualistisch stelsel ingevoerd, gelijk aan dat in gemeenten. De Gemeentewet is immers uitgangspunt. De dualisering kan een belangrijke bijdrage leveren aan het doorbreken van de thans nog bestaande inclusieve bestuurscultuur op de eilanden. De regering merkt daarbij op dat de dualisering als zodanig niet langer ter discussie staat maar een vast onderdeel is geworden van de inrichting van het decentrale openbaar bestuur. Het stelsel wordt gekenmerkt door een functionele scheiding van rollen en posities, met daaraan gekoppeld een

scheiding van bevoegdheden. De onderlinge verhoudingen zijn zuiver en voor de burgers goed te begrijpen.

De leden van de SP-fractie stelden voorts de vraag of het mogelijk is om leden van het bestuurscollege afkomstig van andere eilanden «aan te nemen».

Het bestuurscollege bestaat uit de gezaghebber en de eilandgedepu- teerden. Voor de functie van eilandgedeputeerde gelden dezelfde vereisten als voor het lidmaatschap van de eilandsraad (artikel 39 jo. 11). Dat houdt in dat een eilandgedeputeerde over de Nederlandse nationaliteit moet beschikken, ingezetene van het openbaar lichaam moet zijn, de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en niet is uitgesloten van het kiesrecht. Wel kan de eilandsraad aan een eilandgedeputeerde voor de duur van een jaar ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap. Onder deze voorwaarden kan een eilandgedeputeerde dus afkomstig zijn van één van de andere eilanden – daaronder begrepen Aruba, Curaçao of Sint Maarten – alsook van het Europese deel van Nederland. De gezaghebber dient over de Nederlandse nationaliteit te beschikken (artikel 75). Hij dient tevens zijn werkelijke woonplaats in het openbaar lichaam te hebben; de Rijksvertegenwoordiger kan hem voor ten hoogste drie maanden hiervan ontheffing verlenen (artikel 85). Ook de gezaghebber kan dus afkomstig zijn van één van de andere eilanden of het Europese deel van Nederland.

De leden van de VVD-fractie pleiten voor de introductie van de mogelijkheid van tussentijdse ontbinding van de eilandsraad wegens een politiek conflict met het bestuurscollege en de last tot nieuwe verkiezingen. Deze leden vragen of de regering nader kan aangeven waarom niet voor deze mogelijkheid is gekozen.

Het ontbreken van de mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding is één van de wezenskenmerken van een monistisch systeem, zoals dat thans op grondwettelijk niveau nog voor gemeenten geldt. Met ingang van de transitie zal op de eilanden een gematigd dualistisch systeem gaan gelden zoals dat ook in gemeenten bestaat. Zoals de aan het woord zijnde leden terecht constateren, voorziet het onderhavige wetsvoorstel in navolging van de Gemeentewet niet in de mogelijkheid van tussentijdse ontbinding van de eilandsraad. Die mogelijkheid bestaat thans overigens ook niet onder de ERNA. De regering staat niet ten principale afwijzend tegenover de introductie van een ontbindingsrecht, maar vindt dat dit dan wel in samenhang met andere (constitutionele) aspecten moet worden gezien. Een ontbindingsrecht heeft immers ingrijpende gevolgen voor de onderlinge (machts)verhoudingen binnen het bestuur, niet in de laatste plaats vanwege de primaire vraag wie tot ontbinding bevoegd zou moeten zijn. Een ontbindingsrecht moet systematisch passen binnen het gekozen bestuursmodel. Om die reden dient aan de eventuele introductie dan ook een grondige overdenking vooraf te gaan. De bevoegdheid leent zich er ook niet naar om mee te experimenteren, zeker niet in de relatief kwetsbare positie waarin de BES-eilanden zich bevinden. De regering is van mening dat de openbare lichamen in dit opzicht niet zouden mogen voorlopen op gemeenten. De principiële discussie dient daarom te gaan over de gemeentelijke situatie. Zoals bekend is over dit vraagstuk aan uw Kamer een notitie toegezegd¹. Daarbij kunnen dan tevens de uitkomsten van het naar verwachting tegen die tijd beschikbare evaluatieve onderzoek naar Hoofdstuk 7 van de Grondwet worden betrokken. Specifiek voor de BES-eilanden zullen daarbij de eventuele gevolgen in beeld moeten worden gebracht voor de verkiezing van de Eerste Kamer door de drie eilandsraden. Wellicht ten overvloede zij er hier nog op gewezen dat in een situatie dat het bestuur van een openbaar lichaam zijn taken grove

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 902, nr. 16.

verwaarloost, bij wet voorzieningen kunnen worden getroffen. Dit kan onder andere behelzen dat de eilandsraad wordt ontbonden en het bestuurscollege en de gezaghebber worden ontslagen (artikel 232).

In het politiek-bestuurlijk functioneren van de openbare lichamen zal het aspect van de bestuurscultuur een belangrijk aandachtspunt zijn, zo menen de leden van de fractie van de VVD en vragen een reactie van de regering.

De werking van het dualisme in de praktijk heeft uiteraard tijd nodig. In het implementatietraject wordt daarom veel aandacht en ondersteuning geboden om de invoering succesvol te laten verlopen. Deze ondersteuning is erop gericht om de politieke en bestuurlijke verhoudingen geleidelijk te veranderen. Het groeien naar het Nederlandse model is voor de eilanden een majeure verandering en vraagt een enorme inzet van de gezaghebbers, de bestuurscolleges, de eilandsraden, de ambtelijke diensten en de burgers. Om deze reden is er juist voor gekozen om dit proces zorgvuldig te begeleiden en om er, samen met de betrokkenen op de eilanden, maatwerk van te maken. Daartoe wordt met de drie eilanden aan een invoeringstraject gewerkt met diverse ondersteuningsactiviteiten (waaronder scholing, vorming, kennisuitwisseling, enz.) waarbij de VNG in dit kader verschillende programma's heeft ontwikkeld. De verschillen tussen de eilanden betekenen maatwerk voor elk eiland en dus ook het ontwikkelen van drie aparte arrangementen ter ondersteuning.

2.2. De eilandsraad

Het is de leden van de CDA-fractie niet helemaal duidelijk hoeveel leden de respectieve eilandsraden zullen tellen, in het bijzonder na de eerstvolgende verkiezingen. Die vraag laat zich ook stellen bij de voorziene uitbreiding van de bestuurscolleges, aldus deze leden.

De wet bepaalt in artikel 9 dat het aantal leden van de eilandsraad op Bonaire negen bedraagt en op Sint Eustatius en Saba vijf. Dat is gelijk aan de huidige aantallen, doch vanwege de dualisering neemt het aantal leden van de eilandsraad de facto toe. Gemeenten in Nederland met een vergelijkbaar inwonertal kennen een hoger aantal raadsleden. Om de overgang naar het dualistische systeem ook in termen van rekrutering van (kandidaat-)raadsleden te kunnen opvangen, kent de wet aan de eilandsraad de bevoegdheid toe het aantal leden uit te breiden tot een maximum van vijftien voor Bonaire en negen voor Sint Eustatius en Saba. De daartoe strekkende eilandsverordening dient ten minste vier maanden voor de dag van kandidaatstelling voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad te zijn vastgesteld, wil zij effect hebben.

Een uitbreiding van de eilandsraad heeft geen gevolgen voor de samenstelling van de bestuurscolleges omdat het aantal leden daarvan in de wet wordt vastgelegd. Bonaire kent thans vier eilandgedeputeerden; dit worden er drie (artikel 234 jo. 38). Saba en Sint Eustatius kennen thans twee eilandgedeputeerden; dat aantal blijft gelijk. Bedacht moet worden dat de functie van eilandgedeputeerde een voltijd-functie is, daar waar in veel kleine Nederlandse gemeenten het wethouderschap vooralsnog in deeltijd wordt uitgeoefend.

Het ontgaat de leden van de fractie van het CDA waarom aan niet-naleving van de gedragscode voor de leden van de eilandsraad (alsmede voor het bestuurscollege en voor de gezaghebber) geen directe gevolgen worden verbonden.

Gedragscodes zijn inderdaad een nuttig instrument in het kader van de bevordering van goed bestuur, in het bijzonder integriteit. Zij kunnen zo

een nuttige bijdrage leveren aan het normbesef onder de diverse politieke ambtsdragers. Niet duidelijk is echter wat de leden van de CDA-fractie bedoelen met «directe gevolgen». Nu de gedragscodes door de eilandsraad worden vastgesteld, kan de eilandsraad ook zelf in de handhaving daarvan voorzien, mits dit niet in strijd met de wet is. Gesteld dat op overtreding van een bepaalde norm uit een gedragscode ontslag van rechtswege zou moeten volgen, dan kan dit alleen op het niveau van de wet worden geregeld, nooit in een gedragscode. De wet zou dan zowel de norm als de sanctie moeten bevatten. Daarmee juridiseert het gebruik van gedragscodes en schiet het instrument mogelijk onbedoeld zijn doel voorbij. Gedragscodes zijn naar hun aard genomen nu eenmaal van een andere orde dan de wettelijke voorschriften inzake nevenfuncties, onverenigbare betrekkingen, verboden handelingen en stemverboden. Deze wettelijke normen vormen in alle gevallen de ultieme toetssteen voor het handelen van de politieke ambtsdragers, waaraan de wet ook sancties verbindt. Nu kunnen de normen uit de gedragscodes vanzelfsprekend ook worden betrokken bij het beoordelen van het handelen van politieke ambtsdragers, maar de beoordeling is dan uitsluitend een politieke. Het onderscheid tussen politieke en juridische normen is dus niet zonder reden en dient te worden gehandhaafd. Daarmee wordt ook aangesloten bij het functioneren van de gedragscodes in gemeenten.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het voor de hand ligt de gezaghebber een sleutelrol te geven bij de openbaarheid van de vergaderingen van de eilandsraad. Dreigt hij niet te gemakkelijk in het midden van politieke conflicten verzeild te raken?

Een gezaghebber op de BES-eilanden heeft een andere positie dan een burgemeester in een gemeente. Door het verschil in aanstellingswijze heeft de gezaghebber een meer onafhankelijke positie ten opzichte van de eilandsraad. Hij is daarmee bij uitstek geschikt om toe te zien op de openbaarheid van de vergaderingen van de eilandsraad. Dit past ook goed bij zijn rol als voorzitter van de eilandsraad. De gezaghebber zal zich daarbij vanzelfsprekend bewust zijn van politieke gevoeligheden. De regering heeft geen aanleiding om bevreesd te zijn voor politieke schade voor de gezaghebber. Gelet op de kleinschaligheid van de eilandsraden en het verschil in politieke cultuur acht de regering het juist beter de onderhavige bevoegdheid bij de gezaghebber neer te leggen. Dat maakt minder kwetsbaar dan wanneer zij voorwerp is van politieke discussie en uiteindelijk – besluitvorming. Niet alleen minderheden maar ook de burgers zijn in de praktijk gebaat bij een onafhankelijke uitoefening van deze bevoegdheid.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering kan toelichten waarom de eilandsraad de bevoegdheid krijgt het aantal leden hoger vast te stellen, terwijl in de memorie van toelichting eerder wordt vastgesteld dat een forse toename van het aantal leden ten opzichte van de huidige situatie niet gewenst is en gezien de geringe bevolkingsomvang van de eilanden in de praktijk voor problemen kan zorgen.

Zoals bekend is de Gemeentewet het uitgangspunt voor de bestuurlijke inrichting van de openbare lichamen. Indien voor de eilandsraden de staffel uit artikel 8 van de Gemeentewet zou zijn overgenomen, zou dit neerkomen op een forse toename van het aantal leden van de eilandsraad. De memorie van toelichting stelt op dit punt dat dit in de praktijk voor problemen kan zorgen door de geringe bevolkingsomvang van de eilanden. De mogelijkheden voor rekrutering zijn daarmee beperkt. Nu door de dualisering het aantal leden van de eilandsraad de facto reeds toeneemt, is voorgesteld het aantal leden van de eilandsraad in beginsel gelijk te houden aan de huidige aantallen. Echter, teneinde flexibel te kunnen inspelen op de nieuwe situatie, krijgt de eilandsraad de bevoegdheid om het aantal leden naar boven toe bij te stellen. De praktijk zal

moeten uitwijzen of er behoefte bestaat aan uitbreiding van het aantal leden van de eilandsraad. Naast de mogelijkheden voor rekrutering zullen ook de veranderingen in het takenpakket als gevolg van de staatkundige vernieuwingen hierop van invloed zijn. De voorgestelde regeling wijkt zoals gezegd in belangrijke mate af van de Gemeentewet en zal dan ook worden betrokken bij de evaluatie van de wet.

De leden van de fractie van de PvdA vragen ten slotte in hoeverre het van de Gemeentewet afwijkt dat de leden van de eilandsraad terstond na hun benoeming hun eventuele nevenfuncties openbaar moeten maken, en wat daarvan de reden is.

In afwijking van de Gemeentewet expliciteert het onderhavige voorstel dat de openbaarmaking van nevenfuncties plaats vindt terstond na de benoeming tot lid van de eilandsraad of de aanvaarding van een andere functie. In de praktijk van het Nederlandse gemeentebestuur is dit een vanzelfsprekende norm. Teneinde ieder misverstand over het moment van openbaarmaking van nevenfuncties te voorkomen, is er voor gekozen dit expliciet in de wet op te nemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom ervoor is gekozen de strafbaarstelling van de exploitatie van prostitutie in het Wetboek van Strafrecht BES te handhaven.

Die keuze hangt in de eerste plaats samen met de afspraken zoals die zijn vastgelegd in de Slotverklaring van de Miniconferentie van oktober 2006 over de toekomstige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Die afspraken hielden onder meer in dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie van deze eilanden in beginsel de Nederlands-Antilliaanse regelgeving van kracht zou blijven. De regering heeft gemeend ook in dit geval aan dit uitgangspunt te moeten vasthouden. Opheffing van het algemeen bordeelverbod is nu, zonder nadere prostitutiewetgeving en zonder een flankerend prostitutiebeleid, niet wenselijk. Te zijner tijd dient de vraag te worden beantwoord in hoeverre de nieuwe prostitutiewetgeving die voortvloeit uit het Coalitieakkoord, ook bruikbaar is voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De leden van de fractie van de VVD zien de noodzaak niet in de eilandsraad de bevoegdheid te verlenen het aantal leden hoger te kunnen vaststellen en vragen waarom nu niet voor duidelijkheid wordt gekozen. Zoals gesteld zal de behoefte om het aantal leden van de eilandsraad hoger vast te stellen afhankelijk zijn van zowel de rekruteringsmogelijkheden als de praktijk van de sterk in ontwikkeling zijnde bestuurslast. De overgang van het huidige aantal leden naar een aantal vergelijkbaar met dat van gemeenten zou, mede gelet op de invoering van de dualisering, naar het oordeel van de regering thans te groot zijn. Een dergelijke groei moet op termijn echter niet worden uitgesloten, zeker niet al naar gelang de openbare lichamen steeds meer op gemeenten zouden gaan lijken. De voorgestelde regeling werkt in dat opzicht faciliterend; van een verplichting is geen sprake. De praktijk zal moeten uitwijzen of dit in een behoefte voorziet. De regering onderschrijft dan ook het standpunt van de leden van de VVD-fractie dat de voorgestelde regeling deel zal uitmaken van de evaluatie vijf jaar na inwerkingtreding van de wet.

Het is voor de leden van de fractie van de VVD voorts niet duidelijk of deeltijd voor een eilandgedeputeerde nu wel of niet mogelijk wordt gemaakt. De memorie van toelichting is in dit opzicht niet consistent volgens deze leden.

Het wetsvoorstel (artikel 38) voorziet niet in de mogelijkheid van de aanstelling van deeltijd-eilandgedeputeerden. Deze figuur komt thans niet

op de eilanden voor en zou naar verwachting ook niet in een behoefte hebben voorzien, dit met het oog op de bestuurslast. De regering ziet niet in waarom de memorie van toelichting niet consistent zou zijn en verwijst daarbij naar het gestelde op p. 32 van de memorie van toelichting.

De leden van de fractie van de VVD geven aan niet overtuigd te zijn van de argumenten van de regering inzake de mogelijkheid om bij eilandsverordening toch ambtelijke functies aan te kunnen wijzen die combineerbaar zijn met een politiek ambt.

Een lid van de eilandsraad kan niet tevens zijn ambtenaar, door of vanwege het bestuur van het openbaar lichaam aangesteld of daaraan ondergeschikt. Hierop zijn dezelfde uitzonderingen mogelijk als in de Gemeentewet. In afwijking van de Gemeentewet is er echter voor gekozen de eilandsraad de bevoegdheid te geven bij eilandsverordening ambtelijke functies aan te wijzen die verenigbaar worden geacht met het lidmaatschap van de eilandsraad. De geringe bevolkingsomvang van de eilanden in combinatie met het beperkte aantal banen, waarvan het merendeel bij de overheid is, maakt dat een dergelijke afwijkingmogelijkheid in een reële behoefte voorziet. De regering is zich terdege bewust van de kwetsbaarheid van deze constructie, vandaar dat er voorwaarden aan zijn verbonden. Ten eerste moet het gaan om functies die niet zodanige bevoegdheden of verantwoordelijkheden met zich brengen, dat voor belangenverstrengeling moet worden gevreesd. Bij leidinggevende functies binnen het ambtelijk apparaat zal daar als snel sprake van zijn, andere functies doorgaans niet. Maar er zit bijvoorbeeld ook een verschil in facilitaire en bedrijfskundige medewerkers enerzijds en beleidsambtenaren anderzijds. Ten tweede heeft de eilandsverordening de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger, die in staat zal zijn de desbetreffende functies inhoudelijk te beoordelen. Deze twee beperkingen geven de regering het vertrouwen dat van de geboden mogelijkheid niet lichtvaardig gebruik zal worden gemaakt.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie waarom hier is gekozen voor «vrijgesteld van dienst» in plaats van «uit dienst».

Op grond van de Ambtenarenwet geldt dat een ambtenaar die een functie in publiekrechtelijke colleges, waarin hij benoemd is of verkozen, niet gelijktijdig kan vervullen met zijn ambt – gezien de omvang van de daaruit voortvloeiende werkzaamheden – tijdelijk wordt ontheven van de waarneming van zijn ambt. Dat betekent dat een ambtenaar niet «uit dienst» gaat bij het vervullen van een functie in publiekrechtelijke colleges maar wordt «vrijgesteld van dienst». Voor de gekozen en benoemde bestuurders van de openbare lichamen wordt een soortgelijke systematiek gehanteerd.

De leden van de fractie van de VVD zijn voorts niet overtuigd van het voorstel de eilandsraad gedragscodes te laten vaststellen, waar dit een volstrekt vrijblijvend instrument is omdat inzake onderwerpen en nalevingsconsequenties niets wordt geregeld.

Zoals gesteld kunnen gedragscodes een nuttige bijdrage leveren aan de bevordering van integriteit en transparant bestuur. Het is primair bedoeld als instrument voor de eilandsraad ter bevordering van het normbesef. De beoordeling c.q. sanctionering is een politieke kwestie. De normen uit de gedragscodes dienen onderscheiden te worden van de wettelijke normen inzake nevenfuncties, onverenigbare betrekkingen, verboden handelingen en stemverboden. Het is slechts aan deze wettelijke normen dat formele consequenties verbonden kunnen worden. Indien de wetgever nadere regels zou stellen, is het instrument niet langer effectief. De bedoeling is juist dat men op lokaal niveau de discussie met elkaar aangaat over het in acht nemen van bepaalde normen, welke overigens per eiland kunnen

verschillen. De regering is dan ook niet bereid een aangescherpt voorstel te doen. De regeling is overigens gelijk aan die voor gemeenten, welke goed functioneert. Er bestaat hier geen aanleiding tot het maken van onderscheid ten opzichte van de Gemeentewet.

De leden van de fractie van de VVD zijn inzake de openbaarheid van vergaderingen niet overtuigd dat het vetorecht van de gezaghebber in de plaats is gekomen van het aanvankelijke voorstel voor een versterkte meerderheid. Deze leden menen dat een combinatie van beiden kan bijdragen aan het doorbreken van de besloten vergadercultuur die thans op de eilanden heerst.

Gelet op de huidige verhoudingen tussen coalitie en oppositie in de eilandsraden zou ook het vereiste van een versterkte meerderheid voor het houden van besloten vergaderingen onvoldoende waarborgen bieden voor de openbaarheid van vergaderingen. Teneinde onnodige politieke conflicten binnen de eilandsraad zoveel mogelijk te voorkomen, heeft de regering ervoor gekozen de gezaghebber in de positie te plaatsen dat hij een veto kan uitspreken over het besluit tot het houden van een besloten vergadering indien hij dit in het kader van het openbaar belang nodig acht. De positie van raadsminoriteiten is hier meer bij gebaat dan bij een versterkte meerderheid. Bovendien is de gezaghebber, gelet op zijn positie, bij uitstek geschikt een zo groot mogelijke openbaarheid te bevorderen. De regering is van mening dat, in combinatie met de ten opzichte van de Gemeentewet uitgebreide lijst van onderwerpen waarover niet achter gesloten deuren besloten mag worden, hierin op adequate wijze is voorzien.

De leden van de VVD-fractie zijn niet overtuigd van het toekennen van een bevoegdheid aan de eilandsraad tot het vaststellen van een verordening inzake het zonder toestemming van de bewoner binnentreden van een woning. Zij vragen of de voor deze van de Gemeentewet afwijkende regeling aangegeven argumenten ten principale ook niet aan de orde zijn voor de ingezetenen van Nederlandse gemeenten.

Artikel 153 van het voorstel, waar de leden van de VVD-fractie kennelijk op doelen, komt overeen met artikel 149a van de Gemeentewet. Er is in dit geval dan ook geen sprake van een van de Gemeentewet afwijkende bevoegdheid voor de eilandsraad.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er in omgekeerde zin ook aspecten zijn die in de Gemeentewet aanpassing behoeven.

Het systematisch nalopen van de Gemeentewet heeft op het eerste gezicht geen gebreken aan het licht gebracht. Van alle organieke wetten is de Gemeentewet de meest uitgebreide en ook de frequentie van het aantal wijzigingen is het hoogst. Wijzigingen van de Gemeentewet vinden doorgaans op de afzonderlijke onderdelen plaats, zoals dualisering, rechtspositie of openbare orde en veiligheid. De exercitie die in dit verband is gepleegd, bood de kans het geheel aan onderwerpen in samenhang te bezien. Daarbij zij opgemerkt dat de WolBES een iets andere indeling volgt dan de Gemeentewet, zoals bij de verhouding tot het Rijk. Gestreefd is naar een logische samenhang in de indeling. Zou vandaag de dag de Gemeentewet integraal worden herzien, dan zou een hergroepering van bepalingen daar vermoedelijk deel van uitmaken. De inhoudelijke consequenties daarvan zouden echter gering zijn. De vergelijking heeft voorts geen inhoudelijke aandachtspunten aan het licht gebracht. De diverse onderdelen van de Gemeentewet worden vrijwel alle om de zoveel tijd (informeel) geëvalueerd, waaruit dan weer wijzigingen voortvloeien. Het is de bedoeling dat bij toekomstige wijzigingen van de Gemeentewet telkens zal worden bezien of een dergelijke wijziging ook voor de WolBES zal gelden. De Gemeentewet zal model blijven staan voor

de bestuurlijke inrichting van de openbare lichamen. Daarbij zal zo goed mogelijk rekening worden gehouden met de bijzondere opgaven van de openbare lichamen en de gevoelens die bij hun besturen leven. Wat betreft het concrete voorbeeld van artikel 13, tweede lid, WoIBES in vergelijking met artikel 12, tweede lid, Gemeentewet, hiervan zij in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA reeds opgemerkt dat geen inhoudelijk verschil is beoogd ten opzichte van de situatie in gemeenten maar dat het slechts gaat om de explicitering van een hier ten lande vanzelfsprekende norm.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de situatie op de Nederlandse Antillen zodanig anders beschouwd wordt, dat het logisch zou zijn om het aantal leden van de eilandsraad lager vast te stellen dan in gemeenten van vergelijkbare omvang. Betekent de stelling dat uitbreiding van het aantal leden op de eilanden voor problemen zou kunnen zorgen wegens de bevolkingsomvang dat de regering ook van mening is dat de staffel in de Gemeentewet te hoog is vastgesteld voor gemeenten van vergelijkbare omvang?

Indien de staffel uit de Gemeentewet zou worden gevolgd, dan komt dit neer op een dermate forse uitbreiding van het aantal leden van de eilandsraad dat de vraag rijst of de eilanden dit kunnen opvangen. Daarbij komt dat door de dualisering het aantal leden van de eilandsraad de facto reeds toeneemt. De eilandsraad krijgt met de voorgestelde regeling een instrument in handen om zelf toe te kunnen groeien naar een situatie vergelijkbaar met die in de Nederlandse gemeenten. Bij de evaluatie zal dan worden bezien of de regeling in een behoefte voorziet en wat überhaupt de consequenties voor het ledental zijn. Voor de BES-eilanden leidt ook het insulaire karakter tot praktische problemen bij de werving en selectie van kandidaten. Voor kleine gemeenten is het wat dat betreft makkelijker. Ik heb geen aanwijzingen dat de staffel in de Gemeentewet voor kleine gemeenten te hoog zou zijn vastgesteld, waarbij overigens zij opgemerkt dat er steeds minder gemeenten van onder de 15 000 inwoners zijn. Politieke partijen dienen zich in algemene zin steeds sterker in te zetten als het gaat om de rekrutering van volksvertegenwoordigers en bestuurders.

De leden van de fractie van de SGP vragen voorts wat de consequenties zijn voor de omvang van de eilandsraad van de veronderstelde stijging van de bestuurslast als gevolg van de geleidelijke invoering van de Nederlands wetgeving.

Naast de mogelijkheden voor rekrutering zal de behoefte voor uitbreiding van het aantal leden van de eilandsraad in belangrijke mate zijn ingegeven door een mogelijke verzwaring van de bestuurslast, zo valt te verwachten. Naarmate de Nederlandse wetgeving veler wordt ingevoerd, zal het bestuur – in ieder geval initieel – complexer worden. Dit vergt niet alleen veel van het ambtelijk apparaat, maar ook van het eilandsbestuur. Dit zou reden kunnen zijn de eilandsraad uit te breiden, zodat de portefeuilles beter verdeeld kunnen worden binnen de fracties. Daarbij komt dat het lidmaatschap van de eilandsraad thans als een volledige betrekking wordt ervaren. In het duale bestel zoals dat na de transitie wordt ingevoerd zal dat niet langer het geval zijn. Men zal het raadswerk dus anders (efficiënter) moeten organiseren. Daarmee is dus ook de werkwijze van invloed op de uiteindelijke omvang van de eilandsraad.

De leden van de SGP-fractie vragen of het niet gewenst zou zijn voor het vergaderquorum een hogere drempel of te nemen.

De regeling van het quorum is gelijk aan die van de Gemeentewet. Het is van belang besluitvorming niet onnodig te hinderen. Het opnemen van een hogere drempel ligt dan niet voor de hand. Besluitvorming in een opnieuw belegde vergadering waarvoor het quorum dan niet geldt, kan echter alleen betrekking hebben op die aangelegenheden waarover in de vorige vergadering niet beraadslaagd en besloten kon worden. Voor andere aangelegenheden geldt dan gewoon het quorum dat ten minste de helft van het aantal zitting hebbende leden aanwezig moet zijn. Dat zijn er dus vijf op Bonaire en drie op Sint Eustatius en Saba.

Ten slotte vragen de leden van de SGP-fractie of het niet gewenst zou zijn een hogere drempel of te nemen voor het kunnen doen van een verzoek om met gesloten deuren te vergaderen.

Het enkele feit dat een verzoek slechts door één lid (op Sint Eustatius en Saba) hoeft te worden gedaan om de deuren te sluiten, is nog niet doorslaggevend. Het is immers vervolgens aan de eilandsraad om te beslissen of daadwerkelijk met gesloten deuren zal worden vergaderd (artikel 24, derde lid). In dat licht acht de regering het niet zinvol het verzoek aan een hogere drempel te onderwerpen. Het is overigens de vraag wie het meest gebaat is bij het vergaderen met gesloten deuren. Dat zal doorgaans de coalitie zijn. Het zoeken van de openbaarheid is immers inherent aan het werk van de oppositie. Zo bezien is een hogere drempel evenmin van toegevoegde waarde. Zoals hiervoor ook is uiteengezet, is de gezaghebber straks in de gelegenheid een veto uit te spreken over het besluit om met gesloten deuren te vergaderen. Het is aan hem om erover te waken dat recht wordt gedaan aan het uitgangspunt dat de vergaderingen van de eilandsraad in het openbaar worden gehouden.

2.3. Het bestuurscollege

De leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie hebben vragen over de figuur van de zogenoemde *financial disclosure* voor gezaghebbers en eilandgedeputeerden. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom is voorzien in een dergelijk van de voor Nederlandse gemeenten afwijkende instrument en de leden van de CDA-fractie vragen waarom de verplichting tot medewerking aan de *financial disclosure* niet is gesanctioneerd. In de Nederlandse Antillen zijn de laatste jaren verschillende maatregelen getroffen ter bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur. Dit mede ter uitvoering van het Nederlands-Antilliaanse rapport «Konfiansa: Bestuurlijke verbetering en integriteit», waarin een aantal aanbevelingen worden gedaan ter bevordering van deugdelijk bestuur op de Nederlandse Antillen. Onderdeel van het pakket aan maatregelen dat in de Nederlandse Antillen is getroffen is een landsverordening met betrekking tot een zogenoemde *financial disclosure* voor gezagdraggers. Doel van deze landsverordening is het voorkomen van ongewenste vermenging van belangen en functies van landsbestuurders. De voorbereidingscommissie RTC heeft het realiseren van deze landsverordening met betrekking tot de *financial disclosure* van bestuurders expliciet benoemd als één van de toetsingscriteria waaraan de constituties, de wetgeving en het overheidsapparaat van de nieuwe entiteiten binnen het Koninkrijk moeten voldoen. Besloten is vervolgens om een dergelijke integriteitbevorderende maatregel ook in te voeren voor de bestuurders op de BES-eilanden. De bestuurders van de BES-eilanden hebben aangegeven hier positief tegenover te staan.

Voor wat betreft de vraag van de leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie waarom de verplichting tot medewerking niet is gesanctioneerd kan het volgende worden opgemerkt. Een bestuurder die zijn meldingsplicht schendt kan door de eilandsraad ter verantwoording worden geroepen. Om deze reden is in artikel 52 van het wetsvoorstel ook

de verplichting opgenomen voor de Rijksvertegenwoordiger om onverwijld de eilandsraad te informeren indien een eilandgedeputeerde de verklaring niet tijdig indient en om de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te informeren indien de gezaghebber dit niet tijdig doet. Betreft het een situatie na benoeming, dan ligt het voor de hand dat de eilandsraad c.q. de minister bij de eilandgedeputeerde onderscheidenlijk de gezaghebber in kwestie alsnog zal aandringen op het indienen van de verklaring. Bij een volhardend weigeren bestaat voor de eilandgedeputeerde het risico van verlies van het politieke vertrouwen van de eilandsraad en voor de gezaghebber het risico dat de minister hem voor schorsing of ontslag zal voordragen. Betreft het de situatie na ontslag, dan ligt het voor de hand dat de Rijksvertegenwoordiger aangifte doet, zodat een opsporings- en vervolgingsonderzoek kan worden gestart. Het betreft een nieuw instrument in het kader van integriteit. Het ligt in de rede dat dit instrument een plek krijgt in de evaluatie. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan motiveren waarom wel voor het bestuurscollege, maar niet voor de eilandsraad het verbod op bloed- en aanverwantschap tot en met de tweede graad of huwelijk wordt voorgesteld.

Er is afgezien van een verbod op bloed- en aanverwantschap tot en met de tweede graad of huwelijk voor leden van de eilandsraad om geen beperkingen aan te brengen in het passief kiesrecht. Daarmee dient immers terughoudend te worden omgegaan. Een dergelijk verbod, hoewel ingevolge artikel 129, vijfde lid, van de Grondwet nog steeds mogelijk, bestaat voor gemeenteraadsleden reeds sinds de jaren '80 niet meer. Hoewel de regering zich bewust is van de kwetsbaarheden van nauwe banden in kleine leefgemeenschappen, dient dit naar haar oordeel niet zo ver te gaan dat een verbod voor leden van de eilandsraad gerechtvaardigd zou zijn. Het is aan de kiezers om hierover een oordeel uit te spreken; de lokale politieke partijen zullen zich bij de kandidaatstelling hiervan rekenschap moeten geven. Overigens is de positie van het bestuurscollege, gelet op diens verantwoordelijkheid voor en bevoegdheid inzake het dagelijks bestuur, kwetsbaarder dan die van de eilandsraad. Het verbod is hier dan ook op zijn plaats.

Ook vragen deze leden naar een motivering voor de mogelijkheid om bij de burgerlijk rechter in beroep te gaan tegen het ontslag als eilandgedeputeerde.

Nu het ontslag is uitgesloten van beroep op de bestuursrechter, is de burgerlijk rechter als restrechter bevoegd. Het is – analoog aan de regeling zoals bij de Wet dualisering gemeentebestuur¹ aan de Gemeentewet is toegevoegd – wenselijk dat enige vorm van rechtsbescherming tegen een ontslagbesluit open staat. Aangezien het om politiek ontslag gaat en het ook niet aan de burgerlijk rechter is om een oordeel te vellen over de vertrouwensvraag, bepaalt de wet dat hij niet in de beoordeling van de gronden van het ontslag heeft te treden (artikel 61). De rechtsvragen zullen derhalve van een andere aard zijn. Nu de beoordeling van de gronden van het ontslag is uitgezonderd, hoeft geen vrees te bestaan dat de rechter «in de politiek wordt gezogen».

De leden van de PvdA-fractie vragen of ze het goed begrepen hebben dat bloed- en aanverwantschap tot en met de tweede graad of huwelijk wel is toegestaan tussen leden van het bestuurscollege en leden van de eilandsraad. Zo ja, in hoeverre is er dan geen sprake van de in de memorie van toelichting geuite vrees voor belangenverstremgeling.

Inderdaad geldt het verbod niet de onderlinge relatie tussen leden van de eilandsraad en leden van het bestuurscollege. Een dergelijk verbod zou

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 40.

problematisch zijn, niet alleen inhoudelijk vanwege de beperking van het passieve kiesrecht voor de eilandsraad onderscheidenlijk de bevoegdheid van de eilandsraad tot benoeming van eilandgedeputeerden, maar ook met het oog op de rekruteringsmogelijkheden. Het conceptwetsvoorstel bevatte oorspronkelijk wel een dergelijke regeling. De regering was (en is) zich immers bewust van het risico van belangenverstrengeling. In de advisering over het conceptwetsvoorstel is hier echter zowel door de eilanden zelf, als door de regering van de Nederlandse Antillen en door de VNG bezwaar tegen gemaakt. Alles afwegende heeft de regering er toen voor gekozen de regeling te beperken tot het onderhavige voorstel.

2.4. De gezaghebber

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering precies kan uitleggen waar het verschil in de benoemingsprocedure van een burgemeester en een gezaghebber zit en of de regering dat verschil met de Nederlandse praktijk kan motiveren.

De benoemingsprocedure van de gezaghebber is geënt op de oude benoemingsprocedure van de burgemeester zoals die tot 2001 gold, toen de commissaris van de Koningin nog een aanbeveling tot benoeming deed. Het belangrijkste verschil met de situatie in gemeenten, waar de raad een tweevoudige aanbeveling doet, is dat hier de Rijksvertegenwoordiger een aanbeveling doet. Anders dan bij gemeenten, waar de minister bij de voordracht slechts op zwaarwegende gronden van de volgorde van de aanbeveling mag afwijken, is de afwijkingsbevoegdheid hier ongeclausuleerd. De minister kan bij de voordracht dus een eigen afweging maken en hoeft daarbij geen rekening te houden met het gevoel van de eilandsraad (en het bestuurscollege). De verwachting is overigens dat dit niet vaak zal voorkomen, nu het van belang is dat een gezaghebber bij zijn ambtsaanvaarding op enig draagvlak kan rekenen. Ook de rol van de vertrouwenscommissie verschilt, hoewel deze in beide gevallen belast is met de beoordeling van kandidaten. In Nederland brengt de vertrouwenscommissie advies uit aan de raad, die immers de aanbeveling doet; de instelling van de commissie is dan ook een verplicht onderdeel van de procedure. In de openbare lichamen is de instelling van een vertrouwenscommissie daarentegen facultatief. Indien de eilandsraad besluit tot de instelling van een vertrouwenscommissie, dan heeft het bestuurscollege het recht een eilandgedeputeerde als adviseur af te vaardigen; de bijgevoegde nota van wijziging voorziet hierin. De vertrouwenscommissie brengt vervolgens rechtstreeks vertrouwelijk verslag van haar bevindingen uit aan de Rijksvertegenwoordiger, die immers de aanbeveling doet.

De afwijking ten opzichte van de Gemeentewet is primair ingegeven door het belang dat de regering hecht aan een onafhankelijke en onpartijdige positie van de gezaghebber. De relatieve kwetsbaarheid van het lokaal bestuur op de BES-eilanden vraagt om een zekere distantie tussen de gezaghebber en de eilandsraad, wat overigens niet wegneemt dat de gezaghebber aan de eilandsraad verantwoording verschuldigd is voor het door hem gevoerde bestuur, ook als lid van het college (zie de artikelen 182 en 171). De eilanden kunnen blijkens hun reactie op het conceptwetsvoorstel instemmen met de voorgestelde regeling, welke overigens het eilandsbestuur meer inspraak verschaft dan de huidige regeling op grond van de ERNA.

Voorts vragen de leden van de fractie van het CDA of de verplichting voor de gezaghebber om een burgerjaarverslag uit te brengen niet te veel van het goede is, te meer waar het in Nederland facultatief gaat worden.

De suggestie van deze leden zou neerkomen op het schrappen van het tweede lid van artikel 172. Inderdaad bestaat het voornemen de verplichting voor de burgemeester tot het uitbrengen van een burgerjaarverslag af te schaffen, door het schrappen van het tweede lid van artikel 170 van de Gemeentewet¹. Dat dit voornemen ook op de instemming van de beide Kamers kan rekenen, bleek in maart jl. tijdens de debatten over de «Staat van de dualisering». Bij het ontwerpen van de WolBES werd het echter niet passend gevonden vooruit te lopen op toekomstige wijzigingen in de Gemeentewet. Nu de Gemeentewet het uitgangspunt is voor de WolBES, komt het de regering voor dat de Staten-Generaal zich in principe eerst hebben uit te laten over een nader in te dienen voorstel tot wijziging van de Gemeentewet, alvorens de bepaling in de WolBES kan worden geschrapt.

Ten slotte vragen deze leden hoe de regering er voor zorg gaat dragen dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba de – inderdaad noodzakelijke – «sterke gezaghebbers» krijgen. Zullen speciale criteria bij de benoeming worden gehanteerd, in het bijzonder waar het gaat om capaciteiten om orde en gezag te kunnen handhaven?

In de benoemingsprocedure ligt de regie bij de Rijksvertegenwoordiger. Hij is degene die de aanbeveling doet en zal daarbij ook bepaalde criteria hanteren. In de praktijk zal de Rijksvertegenwoordiger goed op de hoogte zijn van de eisen die aan de te benoemen gezaghebber gesteld dienen te worden met betrekking tot de vervulling van het ambt. Deze spelen ook een rol in het overleg dat hij met de eilandsraad heeft. In de notitie «Burgemeester en veiligheid» staat dat de openbare orde bevoegdheden van de burgemeester een duidelijker plaats dienen te krijgen in de profiel-schets en dat ook bij de selectie en beoordeling van kandidaten hier meer aan getoetst moet worden². Het ligt in de rede dat deze aspecten zullen terugkeren bij de benoeming van gezaghebbers. Dit kan nader geëxpliciteerd worden bij AMvB dan wel via circulaires en handreikingen. Daarnaast wordt de komende tijd bij de professionalisering van het burgemeesterambt de aandacht voor de OOV-portefeuille geïntensiveerd. Momenteel wordt bekeken hoe de gezaghebbers hierbij kunnen aansluiten. Op diverse terreinen vindt thans reeds scholing plaats voor de bestuurders en de ambtenaren van de BES-eilanden. De regering is zich ervan bewust dat de openbare orde bevoegdheden deels nieuw zijn voor de gezaghebbers. Zij dienen derhalve goed voorbereid te zijn. Dit is derhalve ook een aandachtspunt voor de Rijksvertegenwoordiger.

2.5. De gezamenlijke rekenkamer

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de eis van Nederlandschap niet geldt voor de rekenkamer en de ombudsfunctie.

Voor vergelijkbare functies in Nederlandse gemeenten wordt evenmin de eis van Nederlandschap gesteld. De regering ziet dan ook geen reden om de eis van Nederlandschap nu wel te stellen ten aanzien van de leden van de gezamenlijke rekenkamer, de gezamenlijke ombudsman of de leden van de gezamenlijke ombudscommissie.

2.6. De ombudsfunctie

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de eilandsraden de mogelijkheid wordt geboden zich te onttrekken aan de externe klachtbehandeling door de Nationale Ombudsman en zelf een ombudsvoorziening in het leven te roepen. Kan worden toegelicht, zo vragen deze leden, waarom niet – conform de aanbeveling van de Nationale Ombudsman –

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 902, nr. 15 herdruk.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 212.

de Nationale Ombudsman voor een aanlooperperiode van vijf jaar het exclusieve recht krijgt externe klachten te behandelen.

Op grond van het wetsvoorstel wordt de openbare lichamen de keuze gelaten tussen de instelling van een gezamenlijke ombudsvoorziening, dan wel aansluiting bij de Nationale ombudsman. Gemeenten hebben evenzeer de keuze tussen een eigen, al dan niet gezamenlijke ombudsvoorziening of aansluiting bij de Nationale ombudsman. Er is geen aanleiding om voor de eilanden die keuzemogelijkheid los te laten. De openbare lichamen kunnen niet een eigen ombudsvoorziening in het leven roepen, enkel een gezamenlijke. Met de instelling van een gezamenlijke ombudsvoorziening wordt echter, evenals het geval is bij klachtenbehandeling door de Nationale ombudsman, de onpartijdigheid, onafhankelijkheid, deskundigheid en doelmatigheid van de voorziening gewaarborgd. De regering ziet daarom geen aanleiding om bij wet de Nationale ombudsman exclusief bevoegd te maken ten aanzien van de openbare lichamen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of bij onenigheid tussen de openbare lichamen over de keuze tussen de Nationale ombudsman, een gezamenlijke ombudsman of een gezamenlijke ombudscommissie, automatisch de Nationale ombudsman in de ombudsfunctie voorziet. In verband hiermee vragen zij of over grove verwaarlozing van taken kan worden gesproken indien een openbaar lichaam weigert invulling te geven aan de ombudsfunctie.

Het is inderdaad zo dat als de openbare lichamen het onderling niet eens worden over de instelling van een gezamenlijke ombudsvoorziening, zij automatisch aangesloten zullen worden bij de Nationale ombudsman, overigens eerst twee jaar na de transitie. Dit volgt uit de systematiek van de Wet Nationale ombudsman. Op grond van deze wet, die door middel van de Aanpassingswet BES met het oog op de openbare lichamen zal worden gewijzigd, zal de Nationale ombudsman in principe bevoegd worden voor de openbare lichamen, tenzij zij besluiten een gezamenlijke ombudsvoorziening in te stellen. Er kan dus niet van een grove taakverwaarlozing worden gesproken als een openbaar lichaam weigert een gezamenlijke ombudsvoorziening in te stellen. In dat geval zal immers door de Nationale ombudsman in de ombudsfunctie worden voorzien.

2.7. De commissies

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de mogelijkheid zal bestaan om een eilandsraadcommissie in te stellen die over een bepaald territoriaal deel van een eiland gaat.

Het is niet mogelijk een dergelijke eilandsraadcommissie in te stellen. Niet alleen de mogelijkheid tot de instelling van deelgemeenten ontbreekt ten opzichte van de Gemeentewet, maar ook de mogelijkheid tot het instellen van bestuurscommissies (dit overigens met instemming van de eilanden). Aan bestuurscommissies kunnen taken en bevoegdheden worden gedelegeerd. Zij kunnen dus evenals deelgemeenten in territoriale decentralisatie voorzien. Die mogelijkheid bestaat op de BES-eilanden dus niet. De eilandsraad kan maar twee soorten commissies instellen: commissies belast met de voorbereiding van de besluitvorming van de eilandsraad (artikel 117) en de zogenoemde «andere commissies» (artikel 118). In dat laatste geval gaat het bijvoorbeeld om adviescommissies.

2.8. Geldelijke voorzieningen

Instemmend hebben de leden van de CDA fractie de voornemens met betrekking tot de rechtspositie van zowel de eilandsraadsleden als eilandgedeputeerden en gezaghebbers gelezen. Te zijner tijd zien zij graag die rechtspositiebesluiten voorgelegd aan de Kamer.

De rechtspositie van de leden van de eilandsraad wordt bepaald bij eilandsverordening, met inachtneming van bij of krachtens AMvB te stellen regels. De rechtspositie van de eilandgedeputeerden en van de gezaghebbers wordt bij of krachtens AMvB bepaald. Deze constructie is gelijk aan die in de Gemeentewet voor gemeentelijke politieke ambtsdragers. Het wetsvoorstel voorziet in navolging van de Gemeentewet niet in een voorhangprocedure. De regering ziet geen aanleiding om voor de rechtspositiebesluiten voor eilandbestuurders een afwijkende procedure te hanteren. Wel is zij desgevraagd bereid de besluiten te zijner tijd ter informatie aan uw Kamer te zenden.

De leden van de VVD-fractie plaatsen grote vraagtekens bij de wijze waarop in het wetsvoorstel de rechtspositie van eilandraadsleden, commissieleden en eilandgedeputeerden wordt benaderd. Deze leden vragen een toelichting op de zin in de memorie van toelichting: «De rechtspositionele aanspraken van de eilandsraad worden vergelijkbaar met raadsleden geregeld in eilandsverordeningen». Zij willen weten of dit betekent dat voor deze functionarissen salariering (tegemoetkoming), onkostenvergoedingsregeling, wachtgeldregeling en pensioenregeling en -leeftijd identiek zijn aan die van gemeenteraadsleden, wethouders en burgermeesters, zowel in de bestaande situatie als in de recent door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedane nadere voorstellen in het kader van de commissie-Dijkstal.

De conclusie die de leden van de VVD-fractie aan deze zin verbinden is niet de juiste. Bedoeld wordt dat de systematiek vergelijkbaar is met die voor raadsleden. In de Gemeentewet is geregeld dat de raad in een verordening de rechtspositie van raads- en commissieleden moeten regelen. Daarbij moeten dan wel de bepalingen van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden (een AMvB) in acht worden genomen. Voor de vergoeding van de werkzaamheden zijn bijvoorbeeld in het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden maximumbedragen vastgesteld. De raad mag alleen daarvan afwijken door ten hoogste een 20% lagere vergoeding voor de eigen raadsleden vast te stellen. Een hogere vergoeding is niet toegestaan. In de WolBES is dezelfde systematiek opgenomen. De eilandsraad dient dus een eilandsverordening vast te stellen, waarbij het te ontwerpen rechtspositiebesluit (een AMvB) de grenzen aangeeft. Daarbij is het niet de bedoeling om voor de daadwerkelijke aanspraken het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden te hanteren.

HOOFDSTUK 3. DE VERHOUDING TOT HET RIJK

3.1. De Rijksvertegenwoordiger

Op verzoek van de leden van de CDA-fractie is nogmaals de benaming «Rijksgecommitteerde» in plaats van «Rijksvertegenwoordiger» overwogen. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben gevraagd om nogmaals na te denken over een andere benaming.

De regering blijft echter bij haar standpunt dat de benaming «Rijksvertegenwoordiger» de voorkeur geniet. Verschillende benamingen hebben in het loop van het proces de revue gepasseerd. De aanduiding

«Rijkscommissaris» roept associaties op met de Duitse bezetting, de aanduiding «commissaris van de Koningin» kan verwarrend zijn omdat, zoals de Raad van State terecht heeft opgemerkt, de openbare lichamen niet provinciaal zijn ingedeeld. De benaming «Rijksgecommitteerde» roept weer op de eilanden een verkeerde associatie op, één die niet past bij de gewenste uitstraling en autoriteit van het ambt. De term «gecommitteerde» wordt in de Nederlandse Antillen gebruikt voor een toezienaar bij een examen. Dit is door Bonaire bevestigd. Uiteindelijk is gekozen voor de benaming Rijksvertegenwoordiger, die naar het oordeel van de regering, van alle gesuggereerde benamingen het meest passend is. Naast de argumenten die al genoemd zijn in het nader rapport, is ook relevant dat de benaming «Rijksvertegenwoordiger» al veelvuldig wordt gebruikt op de eilanden en in de media. Deze benaming is inmiddels ingeburgerd.

Naar de indruk van de leden van de CDA-fractie krijgt de Rijksvertegenwoordiger een heel zware rol. Afhankelijk van de invulling zou die, menen zij, wel eens zo ver kunnen gaan dat de «reguliere» eilandsorganen – eilandsraad, eilandgedeputeerden en gezaghebber – in de schaduw komen te staan. Wordt het niet te zwaar aangezet, vragen deze leden zich af. Zet het niet de deur te ver open naar wat al gauw Nederlandse betutteling zal worden genoemd? Vreest de regering niet zich het (contraproductieve) verwijt van neokolonialisme op de hals te halen? Dreigt de Rijksvertegenwoordiger niet te veel in lokale aangelegenheden te worden gezogen?

De indruk van de leden van de CDA-fractie dat de Rijksvertegenwoordiger een zware rol krijgt is juist, maar deze rol wordt volgens de regering niet te zwaar aangezet. Een aantal bevoegdheden die de Rijksvertegenwoordiger krijgt, zoals de bevoegdheden genoemd in artikel 204, eerste lid, onder a, c en f, zijn vergelijkbaar met die van een commissaris van de Koningin en vloeien voort uit de keuze om de openbare lichamen niet onder een provincie te plaatsen. Andere bevoegdheden, zoals de bevoegdheid genoemd in artikel 204, eerste lid, onder b, houden verband met de huidige politieke cultuur op de eilanden en de wens van de regering om goed bestuur in de openbare lichamen te bevorderen en te waarborgen. Of de zware rol van de Rijksvertegenwoordiger de deur te ver open zet naar «Nederlandse betutteling», zoals de leden van de CDA-fractie vrezen, is vooral afhankelijk van de persoon van de Rijksvertegenwoordiger en van de wijze waarop de bevoegdheden worden gebruikt. Problemen kunnen ook worden opgelost door in overleg te treden en te overreden in plaats van direct te grijpen naar een zwaar instrument. In dat geval dienen bevoegdheden als «stok achter de deur». De regering vreest niet het verwijt van neokolonialisme omdat hiervan geen sprake is.

Gezien de schaal van de eilanden zal de Rijksvertegenwoordiger er niet aan ontkomen dat hij betrokken raakt bij lokale aangelegenheden. Ook hier zal het aan de persoon liggen in hoeverre hij – net als een Gouverneur – de nodige distantie kan bewaren. De selectie van een kandidaat voor de functie van Rijksvertegenwoordiger zal daarom met de grootste mogelijke zorgvuldigheid moeten plaatsvinden. Overigens is het wel gewenst, zoals in het nader rapport verwoord, dat bij de evaluatie naast de formele positie van de Rijksvertegenwoordiger ook de praktijk van de functievervulling te betrekken.

De leden van de fractie van het CDA vragen of niet dreigt, daar waar bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber elkaar overlappen, dat de Rijksvertegenwoordiger te veel in lokale aangelegenheden wordt gezogen. Zij wijzen daarbij op het voorbeeld van het ter vernietiging voordragen van besluiten aan de Kroon.

De regering deelt deze vrees niet. Van een overlap in bevoegdheden is bovendien geen sprake. Wat betreft het concrete voorbeeld, zoals in het nader rapport ook is uiteengezet, is de situatie op dit punt gelijk aan die voor gemeenten, waarbij naast de burgemeester ook gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin ambtshalve aan een minister mededeling kunnen doen van besluiten die naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komen. Een dergelijke bepaling heeft duidelijk een toegevoegde waarde, gelet op de onderscheiden posities en verantwoordelijkheden van de gezaghebber en de Rijksvertegenwoordiger. Juist ook in complexe gevallen, waarbij verschil van inzicht kan bestaan over de vraag of een besluit voor vernietiging in aanmerking zou kunnen komen, is het goed dat beiden de zaak aanhangig kunnen maken bij de eerstverantwoordelijke minister. Overigens strekt de bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger zich ook uit tot de besluiten van de gezaghebber. Wat dat betreft is het van belang dat geen leemten in het generieke bestuurlijk toezicht ontstaan. Het is immers ondenkbaar dat de gezaghebber van een door hem zelf genomen besluit mededeling zal doen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet te ver gaat dat de Rijksvertegenwoordiger de besluiten van het bestuurscollege houdende benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandsambtenaren dient goed te keuren. Is de mogelijkheid van schorsing en vernietiging niet voldoende? Dreigt zo de verantwoordelijkheid niet te gemakkelijk te worden afgeschoven?

Het goedkeuren van besluiten tot benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandsambtenaren door Rijksvertegenwoordiger is een zwaar instrument maar wel noodzakelijk. Het is algemeen bekend dat politieke benoemingen van personen die niet altijd over de noodzakelijke kwalificaties voldoen op dit moment een groot probleem zijn in de Nederlandse Antillen en Aruba. De bestuurskracht van de eilanden wordt hierdoor, in combinatie met de kleinschaligheid, sterk aangetast, evenals de motivatie van degenen die wel aan de noodzakelijke kwalificaties voldoen, maar om politieke redenen worden gepasseerd. Het instrument van schorsing en vernietiging is in deze gevallen niet het juiste instrument. Schorsing en vernietiging vindt plaats op het moment waarop het besluit al is genomen. In geval van een benoeming of bevordering heeft de betrokkene op basis van het besluit bepaalde rechten verworven die met een vernietiging van het benoemings- of bevorderingsbesluit niet altijd ongedaan gemaakt kunnen worden. Schadevergoeding kan dan worden gevorderd en toegekend door de rechter. Dergelijke situaties hebben zich op de eilanden voorgedaan. Daarom is gekozen voor preventief toezicht door middel van goedkeuring. De regering verwacht niet dat het bestuurscollege door deze maatregel de verantwoordelijkheid gemakkelijk zal afschuiven. Bij de evaluatie kan worden gezien of dit instrument moet worden gehandhaafd of dat kan worden overgegaan tot een lichtere vorm van toezicht.

De leden van de fractie van het CDA vragen voorts of ook ten aanzien van de voorziene bemoeienis van de Rijksvertegenwoordiger met de vaststelling van de eilandsverordening waarbij bepaald wordt welke ambtelijke functies een onverenigbaarheid met het lidmaatschap van de eilandsraad opleveren, de mogelijkheid van schorsing en vernietiging niet voldoende is.

Ook hier verwacht de regering niet dat de eilandsraad zijn verantwoordelijkheid te veel zal afschuiven. De evaluatie zal dit echter moeten uitwijzen. Vast staat dat, nu de voorgestelde regeling het mogelijk maakt bepaalde functies bij nader inzien toch verenigbaar met het lidmaatschap van de eilandsraad te verklaren, het om een kwetsbare bevoegdheid gaat. Bij

onverenigbare betrekkingen gaat het erom belangenverstrengeling te voorkomen; dat raakt aan de kern van goed bestuur, wat zoals bekend deel uitmaakt van de algemene taakomschrijving van de Rijksvertegenwoordiger (artikel 204, eerste lid, aanhef en onder i). Juist daar ligt de toegevoegde waarde voor de Rijksvertegenwoordiger. Hij staat immers in een volstrekt onafhankelijke relatie ten opzichte van de eilandsraad en hoeft derhalve niet bevreesd te zijn speelbal te worden in een politiek spel. Daarbij komt dat de goedkeuring door de Rijksvertegenwoordiger (preventief toezicht) van de hier bedoelde eilandsverordening in dit geval de voorkeur geniet boven een eventuele vernietiging door de Kroon (repressief toezicht).

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de coördinerende functie van de Rijksvertegenwoordiger er uit zal zien. Wordt hij werkelijk het centrale aanspreekpunt? Gaat hij voorkomen dat de eilanden overspoeld zullen worden met ambtenaren van allerlei Haagse ministeries?

Op de eilanden zullen in de toekomst kleine departementale eenheden worden geplaatst. Zij zullen de dagelijkse werkzaamheden uitvoeren. Het is zeker niet de bedoeling en ook niet de verwachting dat de eilanden «overspoeld» worden met rijksambtenaren. De Rijksvertegenwoordiger zal de contacten onderhouden met het lokaal bestuur van de eilanden en tevens het aanspreekpunt worden voor de Haagse departementen. De Rijksvertegenwoordiger is daarmee de schakel tussen de openbare lichamen en Nederland en zal in die hoedanigheid het centrale aanspreekpunt worden voor «Den Haag».

De aannames van de leden van de CDA-fractie, dat de rol van de huidige Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen, voor wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba ophoudt op het moment waarop deze eilanden openbare lichamen worden, is juist. De eilanden maken dan immers onderdeel uit van het land Nederland. De Vertegenwoordiger van Nederland opereert per definitie buiten het grondgebied van het land Nederland. De leden van de CDA-fractie concluderen terecht dat de contacten tussen de Rijksoverheid en de openbare lichamen dan primair via de Rijksvertegenwoordiger lopen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of ze het goed begrijpen dat de Rijksvertegenwoordiger als het ware een vooruitgeschoven post van het Rijk en dan vooral van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vormt? Wordt de Rijksvertegenwoordiger altijd gekend dan wel betrokken bij contacten tussen het Rijk en de openbare lichamen? Zo nee, in welke gevallen wel en in welke gevallen niet, willen deze leden weten.

De Rijksvertegenwoordiger zal namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de contacten onderhouden met de lokale overheden van de eilanden en kan – naast zijn taken en bevoegdheden als bestuursorgaan – gezien worden als een vooruitgeschoven post van het Rijk. Op de eilanden komen, zoals al gezegd, kleine departementale eenheden. Die eenheden zullen zelfstandig contacten onderhouden met de lokale overheid. In welke gevallen de Rijksvertegenwoordiger wel en in welke gevallen hij niet wordt betrokken bij de contacten tussen het Rijk en de openbare lichamen, kan niet op voorhand worden aangegeven. In ieder geval zal hij beschikbaar zijn indien een openbaar lichaam of een departement zijn betrokkenheid wenselijk acht. Naar verwachting zal dit niet het geval zijn bij routinematige, dagelijkse werkzaamheden.

De regering deelt de mening van de leden van de PvdA-fractie dat de Rijksvertegenwoordiger als de «waakhond» van het Rijk zal kunnen worden gezien, net zoals toezichthouders in Nederland als zodanig

worden bestempeld. De leden wijzen terecht op het belang dat de Rijksvertegenwoordiger het vertrouwen verkrijgt en behoudt van de eilandbestuurders teneinde zijn taken adequaat te kunnen uitvoeren. Elke toezichthouder wordt door degene waarop hij toezicht uitoefent soms met argwaan bekeken. Dat is geen ongezonde situatie. Er dient ook enige afstand te zijn tussen de Rijksvertegenwoordiger en de eilandbestuurders. Het wordt pas een probleem als de toezichthouder verstoken blijft van de informatie die hij nodig heeft. De Rijksvertegenwoordiger dient het vertrouwen te hebben van niet alleen de eilandbestuurders maar ook van de burgers op de eilanden. Zoals eerder gezegd is het ook hiervoor zeer van belang welke persoon wordt benoemd als Rijksvertegenwoordiger. Ook de betrokkenheid van de eilandbestuurders bij zijn benoeming is daarvoor noodzakelijk. In artikel 188, derde lid, is daarom bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het gevoelen van de bestuurscolleges inwint voordat hij de voordracht doet voor de benoeming van de Rijksvertegenwoordiger.

Volgens de leden van de SP-fractie stelt de regering in het nader rapport het volgende: «te zijner tijd kan nader worden gezien of de Rijksvertegenwoordiger een plaats moet krijgen in de bestuursstructuur die na de overgangsfase tot stand komt.» Dit citaat is niet afkomstig uit het nader rapport. Het is de opvatting van de Raad van State zoals verwoord in zijn advies over het onderhavige wetsvoorstel. In het nader rapport heeft de regering aangegeven 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. Hiermee wordt echter niet bedoeld dat de functie van Rijksvertegenwoordiger een experimenteel karakter heeft. Alleen al vanwege de grote afstand met het Europese deel van Nederland ligt het voor de hand dat er een functionaris als de Rijksvertegenwoordiger nodig zal blijven.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering met de thans zittende Rijksvertegenwoordiger een beleidsplan op het gebied van politieke cultuur en goed bestuur heeft opgesteld? Zo ja, is de regering bereid dit plan naar de Tweede Kamer te sturen?

Op dit moment bestaat de figuur van Rijksvertegenwoordiger nog niet. Wel is een zogenoemde Commissaris voor de BES-eilanden aangesteld die de overgang van de BES-eilanden naar het Nederlands staatsbestel begeleidt.

Er is een aantal voorstellen in ontwikkeling om te komen tot verandering van de politieke cultuur en goed bestuur. In het kader van het samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht en de plannen voor ondersteuning bij de invoering van de WolBES en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, wordt de komende maanden integraal gewerkt aan een opdracht voor een aan te stellen kwartiermaker Bestuur. Deze kwartiermaker zal, in nauw en voortdurend overleg en afstemming met de bestuurcolleges, de intermediair vormen tussen de eilandbesturen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake bestuurlijke thema's waaronder de onderhavige wetgeving. De kwartiermaker Bestuur zal vanuit het Regionaal Service Centrum zijn werkzaamheden verrichten. De opdracht c.q. het beleidsplan wordt voorts afgestemd en mede opgesteld door de Commissaris. Ik ben bereid deze opdracht te zijner tijd naar de Tweede Kamer te zenden.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP hebben enkele vragen gesteld over de democratische legitimatie van de Rijksvertegenwoordiger en de verhouding tussen de Rijksvertegenwoordiger en de minister.

De Rijksvertegenwoordiger vormt de bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de openbare lichamen. Om de redenen die in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn genoemd is er in praktische zin behoefte aan een dergelijke bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de openbare lichamen. In dit kader zijn verschillende constructies overwogen, maar vanwege de behoefte aan een orgaan dat enerzijds op afstand opereert van het Rijk – om daarmee een bufferfunctie te vervullen tussen het Rijk en de openbare lichamen – maar anderzijds wel als rijksorgaan onder verantwoordelijkheid van de betrokken ministers opereert, is uiteindelijk gekozen voor de figuur van de Rijksvertegenwoordiger zoals deze in het wetsvoorstel is opgenomen.

Hiermee wordt in het Nederlandse staatsbestel een nieuw orgaan ingevoerd dat niet zonder meer te vergelijken is met bestaande Nederlandse organen. De Rijksvertegenwoordiger is een orgaan van het Rijk met eigen taken en met een verantwoordingsplicht richting de ministers. Hij oefent deze taken uit op eigen gezag, maar is hierover volledig verantwoording verschuldigd aan de ministers. Die ministers zijn op hun beurt politiek verantwoordelijk voor het doen en nalaten van de Rijksvertegenwoordiger, en kunnen door de Staten-Generaal daarop dus worden aangesproken.

Algemeen verantwoordelijk voor het functioneren van de Rijksvertegenwoordiger is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze bewindspersoon is niet alleen inhoudelijk verantwoordelijk voor de taken die de Rijksvertegenwoordiger in dit wetsvoorstel worden toebedeeld, maar is ook verantwoordelijk voor de (voordracht tot) benoeming, schorsing en ontslag van de Rijksvertegenwoordiger en is daarmee de bewindspersoon die de eindverantwoordelijkheid draagt voor het functioneren van het orgaan Rijksvertegenwoordiger. Over het algemeen zal het dan ook deze minister zijn die door de Staten-Generaal kan worden aangesproken op het functioneren van de Rijksvertegenwoordiger. Ook in andere wetten echter zullen taken aan de Rijksvertegenwoordiger worden toebedeeld. De verantwoordingsplicht van de Rijksvertegenwoordiger, zoals neergelegd in artikel 205, eerste lid, ziet ook op deze taken. Ten aanzien van de uitvoering van deze taken is de Rijksvertegenwoordiger primair verantwoording verschuldigd aan de Minister die het aangaat, de vakminister die verantwoordelijk is voor het terrein waarop de desbetreffende taak zich bevindt. Zo zal de Rijksvertegenwoordiger zich voor de taken die hij uitvoert op grond van de Arbeidsgeschillenwet 1946 BES dienen te verantwoorden richting de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor de taken die hem worden toebedeeld in de Havenbeveiligingswet BES richting de Minister van Verkeer en Waterstaat. Indien de uitvoering van een taak op het terrein van een vakminister echter ook gevolgen heeft voor de uitvoering van een taak op het terrein van een andere minister of voor zijn algemene functioneren, dan strekt de verantwoordingsplicht ten aanzien van deze taak verder en dient hij zich ook te verantwoorden richting die andere vakminister respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Naast deze algemene en specifieke verantwoordingsplicht van de Rijksvertegenwoordiger is in het wetsvoorstel ook voorzien in de bevoegdheid van de minister wie het aangaat om de Rijksvertegenwoordiger algemene en bijzondere aanwijzingen te geven (artikel 205, tweede lid). De desbetreffende minister heeft daarmee niet alleen de bevoegdheid om de Rijksvertegenwoordiger op te dragen hoe deze dient te handelen in bepaalde in algemene zin omschreven situaties of gevallen, maar ook in specifieke individuele gevallen kan de minister de Rijksvertegenwoordiger aanwijzingen geven.

Voor wat betreft de democratische verantwoording over het handelen van de Rijksvertegenwoordiger, betekent het voorgaande het volgende. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is zoals gezegd voor de Staten-Generaal aanspreekbaar voor het functioneren van de

Rijksvertegenwoordiger in zijn algemeenheid en voor de uitoefening van zijn (toezicht)taken die hem in de WolBES worden toegekend. Voor wat betreft de uitoefening door de Rijksvertegenwoordiger van een specifieke wettelijke taak op het terrein van een vakminister is het primair de desbetreffende vakminister die door de Staten-Generaal kan worden aangesproken. De Rijksvertegenwoordiger dient zich immers met betrekking tot de uitoefening van die taak te verantwoorden richting de desbetreffende vakminister en deze vakminister heeft ook de mogelijkheden om de Rijksvertegenwoordiger voor deze taken aan te sturen door het geven van algemene en bijzondere aanwijzingen. De desbetreffende minister kan vervolgens door de Staten-Generaal weer worden aangesproken op het al dan niet gebruiken van deze bevoegdheid om de Rijksvertegenwoordiger algemene, maar ook bijzondere aanwijzingen te geven. Hiermee is de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Rijksvertegenwoordiger gegarandeerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zouden voorts bij de evaluatie ook graag de positie van de Rijksvertegenwoordiger geëvalueerd zien.

Als belangrijk nieuw element in de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen met de BES-eilanden zal uiteraard ook de positie en het functioneren van het orgaan Rijksvertegenwoordiger onderdeel uitmaken van de evaluatie van het onderhavige wettelijke kader. Zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie ook wensen, zal hierbij ook worden gekeken naar eventuele knelpunten die zich hebben voorgedaan met betrekking tot de democratische legitimatie van deze nieuwe figuur.

Volgens de leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen de taken van de gezaghebber en de Rijksvertegenwoordiger elkaar overlappen. Zij missen aandacht voor het verschil tussen een commissaris van de Koningin die verder afstaat van de verschillende gemeenten in de provincie (alleen al door de hoeveelheid) en de Rijksvertegenwoordiger die slechts ten aanzien van drie openbare lichamen bevoegdheden heeft. Zij vragen de regering in te gaan op dit aspect, daar het gevaar bestaat dat de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber sneller op elkaars stoel komen te zitten, hetgeen de bestuurlijke effectiviteit niet bevordert.

Zoals is aangegeven in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA naar de overlap in taken, kan op basis van het wetsvoorstel niet worden volgehouden dat van een dergelijke overlap sprake is. Los van de institutionele verschillen die er zijn tussen een commissaris van de Koningin (primair provinciaal orgaan met drie rollen, daarnaast tevens voor een beperkt aantal taken rijksorgaan) en de Rijksvertegenwoordiger is er inderdaad een verschil in de relatie tot de gemeenten respectievelijk de openbare lichamen. Dat heeft niet alleen te maken met het kleine aantal openbare lichamen. Van de Rijksvertegenwoordiger mag een grote betrokkenheid bij de openbare lichamen worden verwacht vanwege de complexe opgaven waar de openbare lichamen in het licht van de transitie voor staan gesteld, alsmede gelet op de verschillen in uitgangspunten opzichte van gemeenten. De regering is niet bevreesd dat de Rijksvertegenwoordiger te veel op de stoel van de gezaghebber gaat zitten. Zij hebben immers onderscheiden posities en verantwoordelijkheden. Het is voor de praktijk wel van belang dat zij elkaar leren vertrouwen en elkaar ook als bondgenoot kunnen gaan zien. De Rijksvertegenwoordiger kan een belangrijke steun zijn voor de drie gezaghebbers; omgekeerd biedt het contact met de gezaghebbers voor de Rijksvertegenwoordiger de mogelijkheid de eilanden en het bestuur te leren kennen. Veel hangt daarbij af van de persoonlijke functie vervulling. Zoals naar aanleiding van het advies van de Raad van State op dit punt zij opgemerkt, zal naast de

formele positie van de Rijksvertegenwoordiger ook de praktijk van de functievervulling bij de evaluatie worden betrokken.

II ARTIKELEN

Artikel 2 tot en met 4

De leden van de CDA-fractie vragen of er zicht bestaat wanneer het Burgerlijk Wetboek (al dan niet gedeeltelijk) voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal gaan gelden.

Zoals afgesproken in de slotverklaring van de Miniconferentie zal de Antilliaanse wetgeving die nu op de BES-eilanden van kracht is, voorlopig blijven gelden. Alleen de wetgeving die strikt noodzakelijk is voor de staatkundige wijzigingen, zal ingevoerd worden. Daartoe behoort niet het Nederlandse Burgerlijk Wetboek. Na de transitie zal de vigerende wetgeving geleidelijk worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Er is thans nog geen zicht op wanneer het Burgerlijk Wetboek zal gaan gelden.

Artikel 14

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een toelichting op artikel 14 vierde lid sub d; zij zien graag enkele voorbeelden van functies van ambtenaren die onder deze uitzondering kunnen vallen. Deze leden vragen of dit onderdeel geen gat kan worden in het uitgangspunt dat een aantal functies onverenigbaar is met het lidmaatschap van de eilandsraad.

De regering is niet bevreesd dat de regeling misbruikt zal worden. De wet schrijft voor dat het om functies moet gaan die niet zodanige bevoegdheden of verantwoordelijkheden met zich brengen, dat voor belangenverstrengeling moet worden gevreesd. Gedacht zou kunnen worden aan ambtenaren die werkzaam zijn in ondersteunende beroepen of bij buitendiensten. Daarentegen zullen leidinggevenden maar ook beleidsinhoudelijke medewerkers op het bestuurskantoor vermoedelijk niet in aanmerking komen. Uiteindelijk is de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger vereist, die toetst of hieraan is voldaan. De evaluatie zal moeten uitwijzen of dit een werkbare constructie is.

Artikel 16

De leden van de VVD-fractie vragen een toelichting op de zin «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».

De zin waar de leden van de VVD-fractie op doelen is afkomstig uit de toelichting op het artikel waarin het verbod voor leden van de eilandsraad is opgenomen om als gemachtigde op te treden in geschillen tussen het openbaar lichaam en een wederpartij. Deze zin dient in samenhang te worden gezien met de zin die eraan vooraf gaat, te weten: «Deze bepaling heeft geen betrekking op situaties waarin burgers die bezwaar hebben tegen bepaalde beslissingen of gedragingen van het bestuurscollege of de gezaghebber, zich wenden tot leden van de eilandsraad ten einde advies of hulp te krijgen.» Het verwoorden van de stem van het volk is een wezenlijk kenmerk en taak van de volksvertegenwoordiger. Burgers dienen zich hiertoe met klachten te kunnen wenden tot leden van de eilandsraad, die vervolgens op hun beurt het bestuurscollege of de gezaghebber hierop moeten kunnen aanspreken. Uitdrukkelijk is dan ook niet bedoeld om dit «bijstaan» van de burger door de leden van de eilands-

raad onmogelijk te maken door dit als verboden handeling aan te merken. Dit zou immers het wezen van de taak van de volksvertegenwoordiger raken. De zin «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» ziet dan ook op hierop.

Artikel 17

De leden van de VVD-fractie vragen waar in de wet is geregeld dat een lid van de eilandsraad de mogelijkheid heeft om een verzoek tot spontane schorsing en vernietiging tot de Kroon te richten, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, nu naar hun oordeel de wet die bevoegdheid uitsluitend neerlegt bij de gezaghebber en de Rijksvertegenwoordiger.

Op grond van artikel 220 van het wetsvoorstel kunnen besluiten van het eilandsbestuur bij koninklijk besluit worden vernietigd. Het betreft het zogenoemde recht van spontane vernietiging. Het staat een ieder vrij om de Kroon te verzoeken om besluiten die naar zijn mening voor vernietiging in aanmerking komen, te vernietigen. Dit geldt derhalve ook voor een lid van de eilandsraad. Hiernaast kent de wet aan de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber expliciet de taak toe om de Kroon te informeren over besluiten die naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komen (artikel 222). Beiden, en dan met name de Rijksvertegenwoordiger, hebben specifieke toezichthoudende taken. Deze wettelijke taak voor de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber doet echter aan de bevoegdheid van een ieder om de Kroon te verzoeken om besluiten die naar zijn mening voor vernietiging in aanmerking komen, te vernietigen, niets af.

Artikel 22

De leden van de CDA-fractie vraagt of de regering kan uitleggen waarom in een dualistisch bestuursmodel de gezaghebber «niet uitsluitend technisch voorzitter» is.

Hoewel de bevoegdheden van de gezaghebber als voorzitter van de eilandsraad bij de overgang van monisme naar dualisme niet veranderen, verandert het voorzitterschap als zodanig wel van karakter. In een dualistisch bestel is de gezaghebber immers de enige schakel tussen eilandsraad en bestuurscollege. Het voorzitterschap van de eilandsraad is daarmee van wezenlijke betekenis. Naast de meer procedurele kant als het doen uitgaan van de stukken en het ondertekenen van de besluiten, heeft de gezaghebber de orde te handhaven. Hij dient er voor te waken dat coalitie en oppositie, eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden op gelijke voet aan bod komen. Hij kan zijn veto uitspreken tegen een besluit van de eilandsraad met gesloten deuren te vergaderen. Ook kan hij zich genoodzaakt voelen een besluit van de eilandsraad voor te dragen voor vernietiging. Het voorzitterschap van de eilandsraad bestempelen als technisch zou derhalve geen recht doen aan de praktijk.

Artikel 23

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat er in artikel 23 geen verwijzing is opgenomen naar het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, terwijl dat in het vergelijkbare artikel in de Gemeentewet wel het geval is. Zij vragen of hiermee een uitgebreidere of juist beperktere invulling wordt gegeven aan het beginsel dat het desbetreffende artikel beoogt.

Artikel 23 geeft aan dat leden van het eilandsbestuur en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging niet in rechte kunnen worden vervolgd of aangesproken dan wel worden verplicht om te getuigen voor hetgeen zij hebben gezegd in de vergadering of aan de eilandsraad schriftelijk hebben overgelegd.

In vergelijking met het overeenkomstige artikel in de Gemeentewet (artikel 22) ontbreekt, zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie terecht constateren, een verwijzing naar het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Hierdoor biedt het artikel een ruimer beschermingsniveau dan artikel 22 van de Gemeentewet. Dat is niet de bedoeling. De regering staat met dit artikel eenzelfde mate van bescherming voor ogen als wordt gegeven op grond van artikel 22 van de Gemeentewet.

Bij bijgevoegde nota van wijziging wordt artikel 23 dan ook in die zin gewijzigd dat hierin een verwijzing wordt opgenomen naar artikel 144, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering BES.

Artikel 24

Op verzoek van de leden van de fractie van de ChristenUnie zegt de regering toe dat de bevoegdheid van de voorzitter van de eilandsraad (de gezaghebber) om te besluiten dat een vergadering van de eilandsraad in het openbaar wordt gehouden, geregeld in artikel 24, derde lid, wordt geëvalueerd bij de evaluatie na vijf jaar.

Tevens zouden deze leden graag de memorie van toelichting in die zin gewijzigd zien dat het woord «overrulen» wordt gewijzigd in een minder Angelsaksisch werkwoord, zoals «terzijde leggen» of «afwijzen».

Hoewel de regering de opmerking van de leden van de ChristenUnie ter harte neemt, kan aan het verzoek van deze leden om de memorie van toelichting te wijzigen niet worden voldaan. Een memorie van toelichting is een toelichting bij een voorstel van wet zoals dat door de regering bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Het betreft een statisch document dat, zodra het is ingediend niet meer kan worden gewijzigd. Het doorvoeren van de wijziging in de memorie van toelichting zoals de leden van de ChristenUnie voor ogen staat is dan ook niet mogelijk.

Artikel 27

Gelden de (disciplinerende) bevoegdheden van de gezaghebber ook in geval van onparlementair taalgebruik, zo informeren de leden van de CDA-fractie.

Allereerst zij opgemerkt dat de vergaderorde tot de autonome sfeer behoort. Enige terughoudendheid bij de beoordeling van voorbeelden of concrete situaties is dus geboden. Of onparlementair taalgebruik – wat daaronder ook moge worden verstaan – onder de omschrijving valt van het belemmeren van de geregelde gang van zaken, hangt af van de omstandigheden van het geval. Hiervan zal vermoedelijk niet snel sprake zijn. Er staan de gezaghebber ook andere, lichtere middelen ter beschikking, te regelen via het reglement van orde. Zo zou hij het lid van de eilandsraad in dergelijke omstandigheden vrij eenvoudig het woord kunnen ontnemen.

Artikel 37

Hoe wordt verzekerd, aldus leden van de CDA-fractie, dat de gezaghebber (tijdig) wordt geïnformeerd over de uitkomsten van politieke onderhandelingen ter vorming van een bestuurscollege? Hoe kan tegen onwil, laat staan weerspannigheid, worden opgetreden?

De bepaling is identiek aan die in de Gemeentewet. De gezaghebber is hiervoor afhankelijk van de medewerking van de onderhandelende partijen. Het blijft uiteindelijk een politiek proces, waarbij de gezaghebber gelet op zijn positie geen directe betrokkenheid heeft. Zijn procedurele bevoegdheden stellen hem in het uiterste geval in staat hier tijdens de vergadering van de eilandsraad nog op in te gaan. Verwacht mag echter worden dat de onderhandelende partijen uit zichzelf de gezaghebber tijdig zullen informeren over de uitkomsten van de onderhandelingen, zodat hij zijn opvattingen kan geven. In de «Staat van de dualisering», welke met de beide Kamers is besproken, is voorgesteld de rol van de burgemeester bij de collegevorming te versterken. Dat voornemen staat nog steeds. Bij het opstellen van een voorstel tot wijziging van de Gemeentewet dit najaar zal de regering rekening houden met de door de leden van de fractie van het CDA beschreven situatie. In dat kader zal ook de WolBES dan worden aangepast, die immers in principe de Gemeentewet «volgt».

Artikel 41

Hoe denkt, vragen de leden van de CDA-fractie, de regering in een Caribische samenleving te kunnen waarborgen dat ongehuwd samenleven onder het voorgestelde verbod van bloed- en aanverwantschap valt?

Deze vraag speelt bij de benoeming van eilandgedeputeerden. Het is dus aan de eilandsraad om er op toe te zien dat er geen sprake is van ongehuwd samenleven tussen leden van het bestuurscollege. De gezaghebber draagt hierbij als voorzitter van de eilandsraad een bijzondere verantwoordelijkheid. Bij overtreding van het wettelijk verbod kan hij het benoemingsbesluit ambtshalve voor vernietiging voordragen. Is de gezaghebber zelf bij de zaak betrokken, dan kan de Rijksvertegenwoordiger hiertoe overgaan.

Artikel 70

De leden van de VVD-fractie zouden graag duidelijkheid zien over het gebruik van het begrip «bevoegdheid» in de toelichting bij artikel 70. Zoals deze leden terecht stellen wordt in de toelichting inderdaad ten onrechte het begrip «bevoegdheid» gebruikt. Artikel 70 regelt de procedure die dient te worden gevolgd indien binnen het bestuurscollege de stemmen staken. Het eerste lid bepaalt dat in dat geval opnieuw moet worden gestemd. Indien de stemmen vervolgens opnieuw staken dan is ingevolge het tweede lid de stem van de voorzitter bepalend. Het betreft, zoals de leden van de VVD-fractie terecht stellen, een imperatieve bepaling en het gebruik van het woord «bevoegdheid» in de memorie van toelichting doet ten onrechte anders vermoeden. Dit suggereert immers dat er sprake zou zijn van een keuze voor de voorzitter om zijn stem al dan niet beslissend te laten zijn. Dit is nadrukkelijk niet het geval. Indien een herstemming plaatsvindt over een voorstel en de stemmen staken opnieuw dan is de stem van de voorzitter per definitie beslissend. Er is dan ook geen sprake van een bevoegdheid van de voorzitter om zijn stem al dan niet beslissend te laten zijn bij een herstemming maar een verplicht te volgen procedure. De opmerking dat moet worden «voorkomen dat hij wordt gedrongen in de positie van scheidsrechter in een politieke strijd» was dan ook evenmin op zijn plaats.

Artikel 89

Wordt het definitief een ambtsketen, vragen de leden van de CDA-fractie.

Ja. Dit is zo met de gezaghebbers besproken en kan op hun instemming rekenen. Te zijner tijd zal bij koninklijk besluit een voorziening worden

getroffen, waarbij het KB uit 1852 betreffende de ambtsketen van de burgemeester uitgangspunt is.

Artikelen 120–123

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom niet is voorzien in een met artikel 98 van de Gemeentewet vergelijkbare bepaling op grond waarvan verordeningen met betrekking tot de geldelijke voorzieningen, bedoeld in de artikelen 120 tot en met 123, aan de Rijksvertegenwoordiger dienen te worden gezonden.

Aanvankelijk is hiervan afgezien, omdat de Rijksvertegenwoordiger reeds via de algemeen toegankelijke afkondigingsbladen van de openbare lichamen kan kennis nemen van de desbetreffende eilandsverordeningen. De eilandsverordeningen waar het hier om gaat betreffen echter de rechtspositie van de leden van de eilandsraad, vergoedingen voor leden van commissies alsmede reizen verblijfskosten. Het gaat derhalve om een kwetsbare bevoegdheid in termen van goed bestuur. De regering is bij nader inzien van mening dat het beter is een met artikel 98 van de Gemeentewet corresponderende bepaling op te nemen, dat de eilandsverordeningen bedoeld in de artikelen 120, 121 en 122 aan de Rijksvertegenwoordiger dienen te worden toegezonden. De nota van wijziging voorziet hierin. Voor de eilandsverordening bedoeld in artikel 123 is dit reeds vanzelfsprekend, aangezien deze de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger behoeft. Door toezending van de bedoelde eilandsverordeningen is de Rijksvertegenwoordiger straks optimaal in staat zijn toezichthoudende taak uit te oefenen. Dit klemmt eens te meer, aangezien een aantal van de hier bedoelde eilandsverordeningen aan bij AMvB te stellen regels moet voldoen. Indien daartoe aanleiding bestaat, kan hij de besluiten inzenden voor spontane vernietiging (artikel 222, eerste lid).

Artikel 142 (en artikel 144)

De leden van de CDA-fractie vragen of de Wet elektronische bekendmaking ook voor de openbare lichamen gaat gelden en of te zijner tijd, tegelijkertijd met de invoering in Nederlandse gemeenten, ook de papieren afkondigingsbladen zullen verdwijnen.

Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal inderdaad de Wet elektronische bekendmaking gaan gelden. Voor gemeenten is dit reeds het geval per 1 juli 2009 en voor de BES-eilanden zal dat het geval zijn wanneer dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt. Hiertoe zijn in de artikelen 142 tot en met 144 bepalingen opgenomen die overeenkomen met de artikelen 139 tot en met 141 van de Gemeentewet, zoals deze zijn gewijzigd door middel van de Wet elektronische bekendmaking. Dit betekent dat het afkondigingsblad elektronisch kan worden uitgegeven (artikel 142, derde lid) en dat op het eilandsbestuur van de openbare lichamen de verplichting rust om de teksten van algemeen verbindende voorschriften in geconsolideerde vorm beschikbaar te stellen door middel van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen algemeen toegankelijk elektronisch medium (artikel 143, eerste lid). Het ligt in de reden om voor beide gevallen, net zoals bij gemeenten, het internet aan te wijzen als publicatiemedium. Het Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden zal hiertoe worden aangepast. De verplichting om de uitgifte van het afkondigingsblad op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip elektronisch te laten plaatsvinden, zoals deze is opgenomen in de Wet elektronische bekendmaking (artikel XII), is voortsnog niet opgenomen. De reden hiervoor is dat het internetgebruik op de openbare lichamen aanzienlijk minder wijdverbreid is dan in Nederland. Daar waar burgers in Nederland in de regel zelf of in hun directe

omgeving over toegang tot internet beschikken is dat op de BES-eilanden in veel mindere mate het geval. Bovendien is op de openbare lichamen het gebruik om via internet wet- en regelgeving te raadplegen nog ver van ingeburgerd. In Nederland is wet- en regelgeving uit de Staatscourant reeds sinds 1999 kosteloos via internet toegankelijk, terwijl dit voor de Nederlandse Antillen pas sinds dit jaar het geval is.

Al met al lijkt het niet realistisch te verwachten dat een verplichting om de uitgifte van het afkondigingsblad uitsluitend langs elektronische weg te laten plaatsvinden op korte termijn zal kunnen worden ingevoerd. Met een dergelijke verplichte elektronische bekendmaking zou de kenbaarheid en toegankelijkheid van de eilandelijke regelgeving in het gedrang komen. Nu het een afwijking ten opzichte van de Gemeentewet betreft, zal dit punt bij de evaluatie worden betrokken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de door hen geuite vrees, dat de artikelen 140 en 142 burgers onvoldoende garantie bieden om een kosteloze inzage van de besluiten van het eilandsbestuur mogelijk te maken, gegrond is.

Alle drie de openbare lichamen geven een eigen afkondigingsblad uit dat algemeen toegankelijk is, aldus artikel 142 zoals dit na nota van wijziging luidt. De bekendmaking van besluiten van het eilandsbestuur zal dan ook plaatsvinden door plaatsing in het afkondigingsblad en dus niet door terinzagelegging. In het wetsvoorstel is dan ook geen met artikel 139, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet vergelijkbare bepaling opgenomen. Nu geen bepaling is opgenomen waarin is bepaald dat de bekendmaking plaatsvindt door de besluiten ter inzage te leggen hoeft evenmin te worden bepaald dat voor het inzien van de besluiten geen kosten in rekening mogen worden gebracht.

Artikel 143

De leden van de CDA-fractie informeren naar de stand van zaken met betrekking tot de database en informeren wanneer besluiten, ook in de West, in geconsolideerde vorm beschikbaar zullen zijn.

Op dit moment is wat de eilandelijke regelgeving betreft alleen de regelgeving van Bonaire te raadplegen via een digitale database, namelijk op de site www.overheid.nl (www.wetten.nl) onder «Wet- en regelgeving/regelingen provincies, gemeenten, waterschappen». Met de eilandgebieden wordt gewerkt aan het in kaart brengen van de geldende eilandelijke regelgeving van Sint Eustatius en Saba. Als deze regelgeving beschikbaar is, kan worden overgegaan tot de digitalisering hiervan. De nationale regelgeving van de Nederlandse Antillen is net als de regelgeving van het eilandgebied Bonaire raadpleegbaar via www.overheid.nl. Recente wijzigingen van de regelgeving zullen hierin nog verwerkt moeten worden. Dit zal vóór 1 december 2009 zijn afgerond.

Artikel 171

De leden van de CDA-fractie vragen of de gezaghebber of het bestuurscollege verplicht zijn de door de eilandsraad gevraagde inlichtingen te verstrekken wanneer deze de door hen aangevoerde verschoningsgrond (strijd met het openbaar belang) niet accepteert. Tevens vragen zij of de Rijksvertegenwoordiger nog een rol speelt bij de uiteindelijke afweging.

Artikel 171, tweede lid, waar de leden van de CDA-fractie op doelen, regelt het recht op inlichtingen van de eilandsraad en van individuele leden van de eilandsraad en komt overeen met het recht dat de leden van de gemeenteraad toekomt op grond van artikel 169 van de Gemeentewet.

Niet beoogd is dit wezenlijke recht van de eilandsraad in de openbare lichamen op een andere wijze in te vullen dan in Nederlandse gemeenten gebruikelijk is. Het bestuurscollege is dan ook, evenals het college in Nederlandse gemeenten, gehouden de eilandsraad of de individuele leden van de eilandsraad alle door hen gevraagde informatie te verstrekken, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. Het is uiteindelijk het bestuurscollege dat bepaalt of de gevraagde informatie moet worden verstrekt of dat sprake is van de verschoningsgrond «strijd met het openbaar belang». De eilandsraad kan het bestuurscollege dan ook niet dwingen om de gevraagde informatie alsnog te verstrekken indien hij van oordeel is dat van de door het bestuurscollege opgevoerde verschoningsgrond geen sprake is. Het uiteindelijke oordeel met betrekking tot de aanvaardbaarheid van de verschoningsgrond betreft een politiek oordeel en berust dan ook bij de eilandsraad. De Rijksvertegenwoordiger heeft hier geen rol in.

Artikel 174

De leden van de CDA-fractie informeren naar de vervanging van de gezaghebber: wie vervangt hem bij afwezigheid ter zake van handhaving van de openbare orde en veiligheid, zeker waar het gaat om een exclusieve bevoegdheid?

Artikel 90 bevat een regeling voor de vervanging van de gezaghebber. Zijn ambt wordt bij verhindering of ontstentenis waargenomen door een door het bestuurscollege aan te wijzen eilandgedeputeerde. Dit geldt dus ook ter zake van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het voorzitterschap van de eilandsraad wordt waargenomen door een lid van de eilandsraad. De regeling is gelijk aan die in de Gemeentewet.

Artikel 178

De leden van de CDA-fractie informeren naar de reikwijdte van de bevoegdheid van de gezaghebber om via noodverordeningen en bevelen binnen de Grondwet af te wijken van wettelijke voorschriften. Zij vragen zich af hoe ernstig de dreiging van wanordelijkheden moet zijn om, zoals in het voorbeeld in de memorie van toelichting aangeeft, een pamflet of ander ophitsend geschrift te kunnen verbieden alleen vanwege (voorzien) ongeregelheden.

Artikel 178 en artikel 179 stemmen overeen met de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet, waar eenzelfde bevoegdheid is geregeld voor de burgemeester. Deze artikelen geven de gezaghebber de bevoegdheid om in de genoemde gevallen noodbevelen te geven (artikel 178) en noodverordeningen vast te stellen (artikel 179). Hierbij kan door de gezaghebber van wettelijke voorschriften worden afgeweken. Zoals in de memorie van toelichting bij deze artikelen is uiteengezet wordt de gezaghebber hiermee echter geen vrijbrief gegeven om ongeremd van deze bevoegdheid gebruik te maken. Te allen tijde zal hij hierbij moeten voldoen aan het beginsel van proportionaliteit. De noodbevelen en noodverordeningen en eventuele daarin besloten afwijking van wettelijke voorschriften (met uitzondering van de Grondwet) dienen noodzakelijk te zijn gelet op de zich voordoende noodsituatie. Noodverordeningen dienen bovendien door de eilandsraad te worden bekrachtigd. Zo niet, dan komen zij te vervallen (artikel 178, derde lid). Voor wat betreft het verbieden van pamfletten of andere ophitsende geschriften zij opgemerkt dat het een bevoegdheid betreft waarvan slechts in dwingende omstandigheden gebruik mag worden gemaakt. Het betreffen immers grondwettelijk beschermde uitingen, die van de zijde van de overheid extra bescherming verdienen.

Deze uitingen mogen niet worden verboden vanwege de onwenselijkheid van de inhoud of het onderwerp hiervan. Uitsluitend wanneer de pamfletten of geschriften naar redelijke verwachting ernstige wanordelijkheden teweeg zullen brengen, zullen deze mogen worden verboden. Voordat tot een dergelijk zwaar besluit zal worden overgegaan, zal wel moeten zijn onderzocht of er geen andere minder ingrijpende mogelijkheden zijn om de verwachte wanordelijkheden te voorkomen. Eerst indien deze andere mogelijkheden tot voorkoming van wanordelijkheden naar verwachting te kort zullen schieten, zal naar het zware middel van verbod mogen worden gegrepen. Of een dergelijke situatie zich voordoet, zal per afzonderlijk geval moeten worden beoordeeld. De rechter kan zo nodig een oordeel geven over de vraag of er in een concreet geval sprake was van een noodsituatie of van gerechtvaardigde vrees voor het ontstaan daarvan. Voorts zal hij daarbij toetsen of in het concrete geval is voldaan aan het proportionaliteitsvereiste.

Artikel 204

De leden van de CDA-fractie vragen waarom wordt afgezien van de (verplichte) ambtsinstructie voor de Rijksvertegenwoordiger nu dit een gerichtere inzet van de Rijksvertegenwoordiger mogelijk zou maken en de leden van de VVD-fractie vragen of wel het voornemen bestaat om een ambtsinstructie op te stellen.

In artikel 204, derde lid, is de mogelijkheid geopend om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot de uitvoering van de taken van de Rijksvertegenwoordiger. Het betreft zowel de uitvoering van de taken van de Rijksvertegenwoordiger op grond van dit wetsvoorstel als de taken die hem in andere wetten worden opgedragen. Anders dan bij de commissaris van de Koning wordt hier niet gesproken van een ambtsinstructie en is gekozen voor een facultatieve algemene maatregel van bestuur in plaats van een verplichte. De reden hiervoor is de volgende. De Ambtsinstructie voor de commissaris van de Koning is terug te voeren op artikel 126 van de Grondwet. Dit artikel bepaalt dat bij wet kan worden bepaald dat de commissaris van de Koning wordt belast met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie. De ambtsinstructie van de commissaris van de Koning geeft daarmee uitdrukking aan het elementaire verschil tussen de provinciale taken en de rijkstaken van de commissaris van de Koning. Een taak van de commissaris van de Koning als rijksorgaan dient een basis te hebben zowel in een wet (de Provinciewet of een andere wet in formele zin) als in de ambtsinstructie (algemene maatregel van bestuur). Dit onderscheid in taken als decentraal- en rijksorgaan speelt niet bij de Rijksvertegenwoordiger. De Rijksvertegenwoordiger is uitsluitend aan te merken als bestuursorgaan van het Rijk en dus niet als een orgaan van de openbare lichamen. Het is dan ook niet nodig om de taken van de Rijksvertegenwoordiger bij ambtsinstructie te duiden teneinde deze te onderscheiden van zijn decentrale taken. 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.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of wel het voornemen bestaat om een dergelijke algemene maatregel van bestuur op te stellen, zij gesteld dat dit voornemen inderdaad bestaat. Hoewel het wetsvoorstel de mogelijkheid kent voor de verantwoordelijke ministers om de Rijksvertegenwoordiger algemene en bijzondere aanwijzingen te geven en de Rijksvertegenwoordiger langs die weg reeds gericht kan worden ingezet zal er ten aanzien van een aantal taken toch ook de behoefte

bestaan om voor wat betreft de uitvoering daarvan nadere regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel 209

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de ChristenUnie vragen om een verduidelijking of definitie van «ingrijpende beleidsvoornemens» bedoeld in artikel 209, derde lid.

De regering neemt aan dat met name de vraag speelt wat onder «ingrijpend» moet worden verstaan. De vraag wat ingrijpende beleidsvoornemens zijn is afhankelijk van de situatie en ook afhankelijk van het perspectief van waaruit de beleidsvoornemens worden gezien. Voor de drie openbare lichamen kan een beleidsvoornemen ingrijpend zijn, terwijl dat voor gemeenten niet het geval is. Er zullen zich ook situaties voordoen waarin een beleidsvoornemen voor het ene openbare lichaam wel, maar voor het andere niet ingrijpend is. Ook zullen dezelfde beleidsvoornemens in de beginperiode van de nieuwe status voor de openbare lichamen ingrijpender kunnen zijn dan in een latere periode. Er zal dus van geval tot geval beoordeeld moeten worden waar de grens ligt tussen ingrijpende en niet-ingrijpende beleidsvoornemens. De regering wil het aan het oordeel van de desbetreffende minister overlaten om in de praktijk de grens te trekken.

Artikelen 211 en 212

Hoe is, vragen leden van de CDA-fractie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voornemens «de eenheid en samenhang in het beleid» te bevorderen? Hoe denkt zij te voorkomen of ten minste te reguleren dat elk ministerie eigen contacten en lijnen met de openbare lichamen in de West zal opzetten, onderhouden en ontwikkelen? Tot het moment van de transitie ben ik, als staatssecretaris voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verantwoordelijk voor het bevorderen van «de eenheid en samenhang in het beleid». Een en ander betekent dat het beleid vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gecoördineerd. Op dit moment is er een goede interdepartementale afstemming en wordt er op de Regionale Service Centra intensief samengewerkt door de kwartiermakers van de departementen. Deze manier van werken wordt na de transitie gecontinueerd.

Artikel 216

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op de toelichting bij artikel 216 waar wordt gesproken over een gemeentelijke verordening in plaats van een eilandsverordening en vragen of er hierbij sprake is van een verschrijving.

Er is inderdaad sprake van een verschrijving in de toelichting bij dit artikel. In de plaats van gemeentelijk verordening dient inderdaad eilandsverordening te worden gelezen.

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

Systematisch overzicht van de belangrijkste veranderingen ten opzichte van de bestuurlijke inrichting als eilandgebied volgens de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA)

ERNA	WoIBES	Toelichting
art. 1	art. 136	De gewaarborgde autonomie van de eilandgebieden wordt vervangen door een systeem waarbij de openbare lichamen de bevoegdheid hebben tot regeling en bestuur inzake hun huishouding (autonomie) en de rijksoverheid de bevoegdheid heeft om onderwerpen aan de eigen huishouding van de openbare lichamen te onttrekken en centraal te regelen (medebewind).
art. 7	art. 7	Ten aanzien van het passieve kiesrecht voor de eilandsraad wordt de minimum leeftijdsgrens verlaagd van eenentwintig naar achttien jaar.
art. 11	–	Het verbod op bloed- en aanverwantschap tot en met de tweede graad of huwelijk tussen de gezaghebber en de leden van de eilandsraad en tussen de leden onderling wordt afgeschaft.
–	art. 13, (jo. art. 48, lid 3, en art. 79, lid 3)	De leden van de eilandsraad maken openbaar welke andere functies dan het lidmaatschap van de eilandsraad zij vervullen. Dit geldt tevens voor de eilandgedeputeerden en de gezaghebber.
art. 22, art. 47	art.15, art. 47	Leden van de eilandsraden en de eilandgedeputeerden van de openbare lichamen kunnen de eed ook afleggen in het Papiaments of Engels.
–	art. 16, lid 3, art. 53, lid 2, art. 82, lid 2	De eilandsraad stelt voor zijn leden, voor de eilandgedeputeerden en voor de gezaghebber een gedragscode vast.
art. 25	art. 126, art. 127	De eilandsecretaris wordt niet meer door de eilandsraad benoemd, maar door het bestuurscollege. De eilandsecretaris is niet meer werkzaam voor de eilandsraad.
art. 26	–	De bevoegdheid van de eilandsraad de belangen van het eilandgebied voor te staan bij de Koning, de Staten-Generaal, de Gouverneur en de Staten vervalt.
art. 28	art. 18	De verplichting van de eilandsraad om te vergaderen indien het bestuurscollege het nodig oordeelt, wordt geschrapt.
art. 35	art. 24	De beslissing van de eilandsraad, dat met gesloten deuren zal worden beraadslaagd, behoeft geen gekwalificeerde meerderheid meer. De voorzitter van de eilandsraad van een openbaar lichaam kan besluiten dat de vergadering in het openbaar wordt gehouden indien hij dit in het kader van het openbaar belang nodig acht.
art. 47	art. 40	De regel dat ten minste de helft van het aantal gedeputeerden door de raad uit zijn midden wordt gekozen, wordt afgeschaft. Een eilandgedeputeerde is niet tevens lid van de eilandsraad.
–	art. 49 (jo. art. 83)	Eilandgedeputeerden en gezaghebbers dienen na benoeming en na 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.
–	art. 56, lid 4, art. 78, lid 4	Een eilandgedeputeerde en een gezaghebber genieten geen vergoedingen, in welke vorm ook, voor werkzaamheden, verricht in nevenfuncties die zij vervullen uit hoofde van het ambt van eilandgedeputeerde resp. gezaghebber ongeacht of die vergoedingen ten laste van het openbaar lichaam komen of niet.

ERNA	WoIBES	Toelichting
art. 59	art. 149	Het bestuurscollege zal in beginsel niet meer bevoegd zijn tot het vaststellen van eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen (algemeen verbindende voorschriften). Algemeen verbindende voorschriften worden in beginsel vastgesteld bij eilandsverordening. Eilandsverordeningen worden door de eilandsraad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet aan het bestuurscollege of de gezaghebber is toegekend.
art. 63	art. 73	Voor de benoembaarheid tot gezaghebber vervalt de minimum leeftijdsgrens (nu vijftientig jaar), de maximum leeftijdsgrens (nu zestig jaar) en het vereiste van ingezetenschap in de Nederlandse Antillen. De eilandsraad en het bestuurscollege krijgen een rol bij de benoemingsprocedure.
art. 65	art. 77	De gezaghebbers van de openbare lichamen kunnen de eed ook afleggen in het Papiaments of Engels.
art. 66	art. 90	Bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber wordt hij niet meer vervangen door de waarnemend gezaghebber die door de Gouverneur zo mogelijk uit de gedeputeerden wordt aangewezen, maar wordt zijn ambt waargenomen door een door het bestuurscollege aan te wijzen eiland-gedeputeerde. Het voorzitterschap van de eilandsraad van het openbaar lichaam wordt in dat geval waargenomen door het langstzittende lid van de eilandsraad.
art. 69	art. 22	De gezaghebber heeft niet langer een raadgevende stem in de eilandsraad. Hij kan wel aan de beraadslagingen deelnemen.
art. 109	art. 80	De betrekking van eilandsecretaris kan niet meer door de gezaghebber worden vervuld.
–	art. 95	De openbare lichamen hebben een gezamenlijke rekenkamer.
–	art. 107	De openbare lichamen hebben een gezamenlijke ombudsman of een gezamenlijke ombudscommissie. Zo niet, dan is de Nationale ombudsman bevoegd.
art. 113 jo. art. 23	art. 120	De rechtspositie van de eilandsraadsleden wordt vastgesteld bij eilandsverordening overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels in plaats van bij wet (landsverordening).
–	art. 130, 131	De eilandsraad benoemt een eilandgriffier die de eilandsraad ondersteunt.
–	art. 168	Besluiten van het bestuurscollege tot benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandambtenaren behoeven de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger.
–	artt. 155, 156, 158, 177, 180	De eilandsraad kan aan de gezaghebber enkele specifieke openbare-ordebevoegdheden toekennen (aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden, cameratoezicht, bestuurlijke ophouding). Ook kan de gezaghebber zelfstandig besluiten tot het sluiten van panden die overlast veroorzaken en tot bestuurlijke ophouding.
–	art. 182	De gezaghebber is aan de eilandsraad verantwoording verschuldigd over het door hem gevoerde bestuur.