

Vergaderjaar 2010–2011

31 954

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

Nr. 37

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2010

In het wetgevingsoverleg van 18 januari 2010 over diverse wetsvoorstellen met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba heb ik toegezegd dat de Rijksvertegenwoordiger een beleidskader zal vaststellen voor de goedkeuring van de eilandsverordening als bedoeld in artikel 14, vierde lid, onder d, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WoIBES) en dat het concept-beleidskader aan uw Kamer wordt voorgelegd.¹ Hierbij bericht ik u over de wijze waarop ik invulling heb gegeven aan deze toezegging.

Juridisch kader

De WoIBES bestempelt een aantal functies onverenigbaar met het lidmaatschap van de eilandsraad. De ratio van deze incompatibiliteiten is het vóórkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling, opdat men als lid van de eilandsraad een zuiver oordeel kan vellen over lokale aangelegenheden. In het onderhavige geval is aan de orde dat een lid van de eilandsraad niet tevens ambtenaar kan zijn, door of vanwege het bestuur van het openbaar lichaam aangesteld of daaraan ondergeschikt (artikel 14, eerste lid, onder I, WoIBES).² Een voorbeeld van een ambtelijke functie waarbij men niet in dienst is van het openbaar lichaam maar waarbij wel sprake is van ondergeschiktheid, is die van politiebeambte. Een politiebeambte is in casu in dienst bij het BES-korps, maar staat voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid onder gezag van de gezaghebber. Een dergelijke functie is dan ook onverenigbaar met het lidmaatschap van de eilandsraad.

Net zoals in gemeenten bestaat op deze hoofdregel een drietal uitzonderingen, waarvan de wetgever heeft geoordeeld dat de combinatie met het lidmaatschap van de eilandsraad aanvaardbaar is. Het gaat dan, aldus het vierde lid van artikel 14, om de functies van (a) ambtenaar van de

¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 954, nr. 14.

² Onder ambtenaar wordt tevens verstaan degene die op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam is; zie artikel 1, tweede lid, WoIBES.

burgerlijke stand, (b) vrijwilliger of ander persoon die uit hoofde van een wettelijke verplichting niet bij wijze van beroep hulpdiensten verricht en (c) ambtenaar werkzaam voor een school voor openbaar onderwijs. Echter, vanwege de geringe omvang van de beroepsbevolking op Sint Eustatius en Saba is er voor deze twee eilanden nog een vierde uitzondering in de wet opgenomen.¹ Ingevolge artikel 14, vierde lid, onder d, WoIBES kan een lid van de eilandsraad van Sint Eustatius of Saba tevens ambtenaar zijn, werkzaam in een bij eilandsverordening van die eilandsraad aangewezen functie die niet zodanige bevoegdheden of verantwoordelijkheden met zich brengt, dat voor belangenverstremgeling moet worden gevreesd. Die bevoegdheid is dus uitdrukkelijk geclausuleerd. Daarbij merk ik op dat het alleen ambtelijke functies in dienst van het openbaar lichaam betreft: de verordenende bevoegdheid reikt vanzelfsprekend niet zo ver dat de eilandsraad andere functies – zoals politiebeambte – alsnog verenigbaar zou kunnen verklaren. Voorts is bepaald dat de desbetreffende verordeningen de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger behoeven (artikel 14, vijfde lid, WoIBES).

De Rijksvertegenwoordiger toetst of de aangewezen functies voldoen aan het criterium dat het niet om zodanige bevoegdheden of verantwoordelijkheden gaat, dat voor belangenverstremgeling moet worden gevreesd. Indien dat naar zijn oordeel wel het geval is, zal hij geen goedkeuring verlenen en krijgt de desbetreffende verordening geen effect. Dan geldt dus de hoofdregel dat een ambtelijke functie onverenigbaar is met het lidmaatschap van de eilandsraad, met enkel de uitzonderingen genoemd onder a, b en c van het vierde lid van artikel 14.

Beleidskader en toetsing

De afgelopen maanden is – indachtig de toezegging – gepoogd tot een beleidskader voor de Rijksvertegenwoordiger te komen. Aan de hand van een beschrijving van de afdelingen van het ambtelijk apparaat van beide eilanden zijn door de Commissaris voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gesprekken gevoerd met de betrokken bestuurders. Getracht is tot een nadere inkadering van functies te komen. Het opstellen van een beleidskader voor de Rijksvertegenwoordiger is echter in eigenlijke zin onmogelijk gebleken. In kleine gemeenschappen zoals die van Sint Eustatius en Saba kan zelfs een beleidsarme functie al snel de schijn van belangenverstremgeling oproepen. Daarnaast ben ik tot de conclusie gekomen dat het ongewenst is indien vanuit het Rijk een kader wordt opgesteld dat in de bestuurlijke praktijk van de eilanden geen inbedding heeft en daarmee geen draagvlak. Het kan als opgelegd door Nederland overkomen en daarmee de ontwikkeling van een integere, fatsoenlijke en kwalitatief hoogwaardige bestuurspraktijk frustreren. Ook zou een beleidskader tot anticiperend gedrag kunnen uitnodigen, waardoor mogelijk over dit onderwerp geen politiek debat in de eilandsraden van de grond komt. Dit zou het democratisch proces kunnen schaden, hetgeen niet in het belang van de eilanden is.

Daarmee keren we terug tot de kern van de wetsbepaling. Het beleidskader van de Rijksvertegenwoordiger zou per definitie niet limitatief zijn geweest; de eilandsverordening is dit daarentegen wel, nu dit een juridisch bindend instrument is. Functies die niet op de eilandsverordening voorkomen, zijn niet toegestaan.

De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de verordeningen ligt bij de eilandsraden van Sint Eustatius en Saba. Het is van belang dat die verantwoordelijkheid ook op dat niveau wordt genomen. De wetgever heeft de bevoegdheid ook uitdrukkelijk bij de eilandsraden gelaten, anders was wel voor een andere constructie gekozen. Een «opgelegd» beleidskader zou ook mede in dat licht een verkeerd signaal afgeven. In de lokale

¹ De uitzondering geldt niet voor Bonaire, dit ingevolge het amendement-Remkes c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 31 954, nr. 19).

bestuurlijke en politieke context is het de eilandsraad die, beter dan wie ook, kan bepalen wat verenigbaar is en wat niet. Indien er geen eilandsverordening tot stand komt, blijft het merendeel van de ambtelijke functies onverenigbaar met het lidmaatschap van de eilandsraad. Het is aan de eilandsraden om een belangenafweging te maken of een verordening zin heeft en zo ja welke functies het betreft.

De toetsing die de Rijksvertegenwoordiger verricht is een volledige toetsing, geen marginale. Het wettelijk uitgangspunt is dat een ambtelijke functie onverenigbaar is met het lidmaatschap van de eilandsraad, dit vanwege het risico op belangenverstremming. De bewijslast dat van het tegendeel sprake is, ligt geheel bij de eilandsraden. Er wordt door de Rijksvertegenwoordiger streng de hand gehouden aan het criterium dat het niet om zodanige bevoegdheden of verantwoordelijkheden gaat, dat voor belangenverstremming moet worden gevreesd. In die zin zou gesproken kunnen worden van een beleidsregel. Een zodanige invulling van de toetsing door de Rijksvertegenwoordiger komt naar mijn mening tegemoet aan de wensen van uw Kamer op dit punt, die overigens door mij worden gedeeld.

Tot slot

Bij nota van wijziging op de thans bij uw Kamer aanhangige Derde Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba heb ik voorgesteld de termijn waarop de eilandsraad de verordening moet vaststellen, eenmalig te verlengen tot 1 december 2010.¹ De eilandsraden van Sint Eustatius en Saba hadden anders voor 18 september jl. hun verordening moeten vaststellen, een onmogelijke opgave in de huidige omstandigheden, waarbij de eilanden zeer veel te verwerken krijgen in de aanloop naar de transitie en direct eraan.² Bijkomend voordeel is dat de eilandsraden zo ruim voldoende gelegenheid hebben een serieus debat over deze belangrijke kwestie te voeren. Ik hoop dan ook dat dit zal bijdragen aan bewustwording over goed bestuur. Ervan uitgaande dat deze debatten pas na 10 oktober zullen plaatsvinden, zal dan ook een Rijksvertegenwoordiger in functie zijn en derhalve beschikbaar voor overleg met de eilandsraden.

Ik ga ervan uit dat u begrip hebt voor de wijze waarop ik invulling heb gegeven aan de onderhavige toezegging. U kunt ervan verzekerd zijn dat ik het gevoelen in uw Kamer deel. De volledige toetsing door de Rijksvertegenwoordiger geeft de garantie dat er scherp gelet wordt op eventuele belangenverstremming en dat deze wordt gesanctioneerd door de Rijksvertegenwoordiger. Ten slotte breng ik in herinnering dat de constructie en de uitvoeringspraktijk zullen worden betrokken bij de evaluatie van de WolBES.

Een afschift van mijn brief stuur ik aan de eilandsraden van Sint Eustatius en Saba.

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

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 428, nr. 6.

² Artikel 14, vijfde lid, WolBES spreekt van vier maanden voor de dag van kandidaatstelling. De verkiezingen voor de eilandsraad zijn op 2 maart 2011; de dag van kandidaatstelling is op 18 januari 2011.