

Vergaderjaar 2017–2018

34 877

Voorziening in het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius (Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe voorzieningen te treffen in verband met de grove taakverwaarlozing van het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius. Aanleiding is het advies van de commissie van wijzen voor Sint Eustatius, die zich op verzoek van de Minister (thans Staatssecretaris) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft gebogen over de bestuurlijke situatie in het openbaar lichaam. De conclusie van de commissie luidt dat de huidige bestuurlijke situatie wordt gekenmerkt door wetteloosheid, financieel wanbeheer, het negeren van ander wettelijk gezag, discriminatie, intimidatie, bedreigingen en beledigingen en het nastreven van persoonlijke macht, wat het bestuur en de inwoners van Sint Eustatius te veel schade berokkent. De commissie ziet geen mogelijkheden meer om de bestuurlijke situatie in goed overleg te herstellen, nu het bestuur van Sint Eustatius die weg door de wijze waarop het zich opstelt richting Nederland definitief heeft afgesloten.¹

Ter beëindiging van de situatie van grove taakverwaarlozing stelt de regering voor een regeringscommissaris aan te stellen, die zal voorzien in het bestuur van Sint Eustatius tot het moment waarop dat bestuur in staat mag worden geacht zijn taken zelf naar behoren te kunnen vervullen. Ook wordt voorzien in de nodige ondersteunende maatregelen gericht op het duurzaam verbeteren van de bestuurlijke, economische en maatschappelijke situatie in Sint Eustatius.

In het volgende hoofdstuk wordt allereerst de voorgeschiedenis beschreven, met inbegrip van het advies van de commissie van wijzen. Hoofdstuk 3 betreft de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en de voorziene ondersteunende maatregelen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot het bestaande en komende recht, waarna in hoofdstuk 5 de gevolgen aan bod komen. Hoofdstuk 6 ziet tot

¹ Het rapport van de commissie is als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

slot op het achterwege blijven van formele consultatie en advisering over het wetsvoorstel.

2. Voorgeschiedenis

2.1. Achtergrond

Sint Eustatius is op 10 oktober 2010 als openbaar lichaam toegetreden tot het Nederlandse staatsbestel, waarmee het deel werd van het land Nederland. Voor Sint Eustatius was de ontmanteling van de Nederlandse Antillen en het toetreden als openbaar lichaam tot het Nederlandse staatsbestel niet de eerste keuze. In een referendum in april 2005 heeft de bevolking gekozen voor behoud van het land Nederlandse Antillen. Door de tegengestelde keuzes van de andere eilanden was die uitkomst echter onmogelijk. Het bestuurscollege van Sint Eustatius aanvaardde uiteindelijk de nieuwe status van openbaar lichaam.

De status, inrichting en bevoegdheden van de openbare lichamen, het toezicht op deze lichamen en hun verhouding tot het Rijk zijn vormgegeven in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WoLBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). Deze regelgeving volgt grotendeels de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet, maar bevat ook een aantal bijzondere voorzieningen die beogen deugdelijk bestuur in de openbare lichamen te bevorderen. Deze voorzieningen hebben onder meer betrekking op het financiële en begrotingsbeheer, waarbij het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba een belangrijke rol vervult en de Minister van BZK bepaalde toezichtinstrumenten tot zijn beschikking heeft. Zo dient de Minister goedkeuring te verlenen aan de door de eilandsraad vastgestelde begroting en kan hij voorafgaand toezicht instellen, hetgeen tot gevolg heeft dat het openbaar lichaam pas verplichtingen mag aangaan ten laste van de begroting na instemming van de Minister. Verder kan de Minister het bestuurscollege algemene en bijzondere aanwijzingen geven ter verbetering van onder andere het financieel beheer. Ook is een aantal besluiten van het bestuurscollege aan specifiek toezicht onderworpen, waarbij de Rijksvertegenwoordiger een rol speelt omdat zijn goedkeuring is vereist.

De financiële situatie op Sint Eustatius noopte al vrij snel na 10 oktober 2010 tot ingrijpen door de Minister. In november 2011 is voorafgaand toezicht op de begroting van Sint Eustatius ingesteld. Ook in 2015 (aanwijzing ten aanzien van het financieel beheer), 2016 en 2017 (voorafgaand toezicht) heeft de Minister gebruik gemaakt van de toezichtinstrumenten uit de FinBES in een poging het beheer van de financiën en de financiële situatie van het openbaar lichaam weer op orde te krijgen. Dit heeft echter niet of nauwelijks resultaat gehad, vooral doordat het bestuur de desbetreffende regels uit de FinBES eenvoudigweg negeert.

Ook bestuurlijk is de situatie al jaren zorgwekkend. Het bestuur kenmerkt zich door politieke instabiliteit. De commissie-Spies concludeerde in haar rapport over de uitwerking van de staatkundige hervorming dat sprake is van kwetsbaar en instabiel bestuur op Sint Eustatius, zowel voor 10 oktober 2010 als daarna.² Dat uit zich niet alleen in slecht financieel beheer en de daarbij behorende financiële risico's, maar ook in het ontbreken van transparante bestuurlijke processen en rolvermenging van eilandsraad en bestuurscollege. De bestuurlijk instabiele situatie en de daarmee gepaard gaande wisselingen in het eilandsbestuur hebben ook hun weerslag gehad op het functioneren van het ambtelijk apparaat. In

² Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IV, nr. 23.

bijna elk onderdeel van de bedrijfsvoering doen zich problemen voor. Het gaat dan om personeelsbeheer, informatievoorziening, de structuur waarbinnen in de organisatie wordt gewerkt en de wijze waarop taken en bevoegdheden zijn toebedeeld, het financiële beheer in de organisatie en de ICT-voorzieningen. Dit illustreert dat de bestuurlijke problemen consequenties hebben voor alle geledingen van het overheidsapparaat.

Ter verbetering van de situatie heeft de Minister van BZK de Rijksvertegenwoordiger in 2015 een aanwijzing gegeven om tot een plan van aanpak te komen, gericht op het verbeteren van het bestuur en de bedrijfsvoering van het openbaar lichaam en het duurzaam onder controle krijgen van de financiële situatie en de financiële beheerssystemen. De bestuurlijke situatie is sinds juni 2015 echter niet verbeterd, integendeel. Tot uitvoering van het plan van aanpak is het niet gekomen en met een beroep op de wens tot meer autonomie zijn procedureregels uit hoofde van de bijzondere voorzieningen in de WolBES en de FinBES steeds vaker genegeerd. De pogingen van de gezaghebber en de Rijksvertegenwoordiger om de eilandgedeputeerden conform de wettelijke regels te doen handelen zijn genegeerd of met juridische procedures beantwoord.

Diverse malen hebben eilandgedeputeerden en de eilandsraad duidelijk gemaakt zich niet (langer) gebonden te voelen aan de geldende regelgeving, zoals de WolBES en de FinBES. Op 9 mei 2017 heeft de eilandsraad in een motie uitgesproken dat Sint Eustatius zich niet langer gebonden acht aan de WolBES en FinBES voor zover dit naar zijn mening in strijd is met het recht op zelfbeschikking zoals verwoord in het VN-Handvest en enkele resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Voor de bestuurlijke praktijk heeft dit bijvoorbeeld tot gevolg gehad dat beslissingen van het bestuurscollege die goedkeuring behoeven van de Minister of de Rijksvertegenwoordiger niet meer voor goedkeuring worden voorgelegd en gewoon worden uitgevoerd ondanks het ontbreken van die goedkeuring.

2.2. Commissie van wijzen

Vanwege de zorgwekkende situatie in Sint Eustatius heeft de Minister van BZK op 28 juni 2017 na overleg met het bestuurscollege en de eilandsraad een commissie van wijzen ingesteld om onderzoek te doen naar het functioneren van het openbaar lichaam.³ De commissie is verzocht daarbij alle aspecten te betrekken van zowel de besturing van het openbaar lichaam (bestuurscollege, eilandsraad en management) als de uitvoering. Zij heeft haar werkzaamheden in januari 2018 afgerond.

De commissie, bestaande uit de heer F.J. Refunjol (voormalig gouverneur van Aruba) en de heer J. Franssen (voormalig bestuurder en staatsraad bij de Raad van State), is in juli 2017 gestart met haar werkzaamheden, die bestonden uit een documentatieonderzoek en een groot aantal interviews. Dit laatste ging bepaald niet altijd van harte. Drie van de vijf eilandsraadsleden en de twee eilandgedeputeerden hebben geweigerd met de commissie te spreken. Hoewel de ambtenaren door de eilandgedeputeerden te verstaan is gegeven dat zij op straffe van schorsing of ontslag niet met de commissie mochten spreken, heeft een aantal ambtenaren niettemin gehoor gegeven aan de uitnodiging van de commissie. Andere ambtenaren hebben zelf verzocht om door de commissie gehoord te worden.

³ Kamerstukken II 2016/17, 31 568, nr. 187.

Uit de gevoerde gesprekken is bij de commissie een duidelijk beeld van de handelwijze van het huidige bestuur naar voren gekomen. Die handelwijze bestaat volgens de commissie uit intimidatie, pressie en dreiging en uit het zwartmaken, beledigen en beschimpen van andersdenkenden, die als vijand worden gezien. «Andersdenkend» zijn in de ogen van het bestuur van Sint Eustatius het Nederlandse bestuur, inwoners en bezoekers afkomstig uit Europees Nederland, de oppositie, de (waarnemend) gezaghebber, de Rijksvertegenwoordiger, tegensprekende ambtenaren en politici en inwoners met een andere politieke kleur. De handelwijze van het bestuur lijkt volgens de commissie te worden gevoed door een streven naar macht en controle, zonder begrip of luisterend oor voor andersdenkenden en zonder respect voor andere gezagsdragers of voor de wet («we are the majority and we run this island»). De commissie concludeert dat het bestuur zich heeft afgewend van de bestaande rechts- en staatsorde en niet meer bereid is de zich eigenmachtig toegeëigende «autonomie» weer los te laten.

De commissie concludeert dat sprake is van grove taakverwaarlozing, wat maar tot één maatregel kan leiden: bestuurlijk ingrijpen door de regering. Het laten voortbestaan van de huidige situatie zou volgens de commissie funest zijn voor de bevolking en het eiland en voorbijgaan aan de vrijwel eenduidige oproep van de geïnterviewden om in te grijpen. De commissie meent dat dit ingrijpen langere tijd zal vergen dan de periode die resteert tot aan de volgende eilandsraadverkiezingen; ook vorige bestuurders hebben qua financieel beheer en goed bestuur geen betekenisvolle voorwaartse ontwikkeling laten zien, onvoldoende geïnvesteerd in het ambtelijk apparaat en niet altijd in lijn met de Nederlandse wetgeving gehandeld. Een tijdelijk bestuur zal volgens de commissie dan ook geruime tijd nodig hebben om zichtbare veranderingen tot stand te brengen die voldoende basis bieden om daarop voort te bouwen. Zo'n omslag kost naar haar mening ten minste twee jaar. Aangezien de eilandsraad de problemen mede veroorzaakt en gelegitimeerd heeft, is het volgens de commissie bovendien niet reëel te verwachten dat een nieuwe eilandsraad een andere koers zal varen of bij machte zal zijn om orde op zaken te stellen. Daarvoor is het proces van bestuurlijke wanorde volgens de commissie te ver voortgeschreden.

2.3. Het besluit tot ingrijpen

De regering deelt het oordeel van de commissie dat sprake is van grove taakverwaarlozing door het bestuur van Sint Eustatius en dat een ingreep zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel noodzakelijk is, omdat er geen andere middelen openstaan om de bestuurlijke wanorde te beëindigen. De tot op heden genomen maatregelen hebben niet geleid tot ander bestuurlijk gedrag en kunnen dat ook niet, nu het bestuur van Sint Eustatius zich heeft afgewend van de geldende staats- en rechtsorde.

Voor de regering zijn de volgende bevindingen van de commissie doorslaggevend voor de conclusie dat sprake is van grove taakverwaarlozing en het daaruit voortvloeiende besluit om in te grijpen.

Zoals in § 2.1 al aan de orde is gekomen, hebben de eerder genomen maatregelen niet of nauwelijks resultaat gehad. Het is onmogelijk gebleken om het bestuur op Sint Eustatius in goede banen te leiden met behulp van de algemene en specifieke toezichtinstrumenten die in de WolBES en de FinBES zijn opgenomen. Het vermogen van de met het toezicht belaste bestuursorganen om die instrumenten in te zetten is aangetast doordat het bestuur van Sint Eustatius de voorgeschreven goedkeuringsprocedures of proceshandelingen systematisch negeert. Zo worden eilandsbesluiten in strijd met artikel 221 WolBES niet aan de

Rijksvertegenwoordiger gezonden, wat de toepassing van toezichtsinstrumenten zoals schorsing en vernietiging moeilijk zo niet onmogelijk maakt. Ook besluiten die op grond van de WolBES pas na goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger in werking kunnen treden, worden niet aan hem voorgelegd en uitgevoerd zonder de vereiste goedkeuring. Het bestuur frustreert daarmee de mogelijkheden van de Rijksvertegenwoordiger en de Minister om toezicht uit te oefenen.

Adviezen van het College financieel toezicht worden traag uitgevoerd of genegeerd. De financiële administratie en de besluitvorming op financieel gebied voldoen niet of nauwelijks aan de eisen die daaraan worden gesteld. Ook andere essentiële administratieve processen, zoals het Personenformatiesysteem voor de Antillen en het kiesregister, weerspiegelen onvoldoende de werkelijkheid.

Het ambtelijk apparaat bestaat voor een deel uit mensen die zijn aangesteld zonder dat daarvoor de noodzakelijke goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger is gevraagd en verkregen. Zo stuurde de eilandsecretaris op 15 mei 2017 een e-mail rond met zeven nieuwe benoemingen, waarvan er slechts één op de wettelijk voorgeschreven wijze was goedgekeurd. Ook de (voormalig) eilandsecretaris is aangesteld zonder acht te slaan op de vereiste procedure. Anderzijds worden ambtenaren ontslagen, terwijl daarvoor de vereiste toestemming van de Rijksvertegenwoordiger ontbreekt, zoals de eilandsecretaris overkwam die op 1 oktober 2015 werd ontslagen. Een en ander betekent dat er mensen op leidinggevende posities zitten die niet conform de regels zijn benoemd. Dat leidt tot onduidelijkheid, onzekerheid en onrust. Er is zelfs sprake van intimidatie en angst. Daarmee wordt niet langer voldaan aan essentiële voorwaarden voor een adequate, professionele ondersteuning van bestuurlijke besluitvorming en de daarvoor benodigde processen van ambtelijke voorbereiding.

In het bestuurscollege noch in de eilandsraad worden de reguliere besluitvormingsprocessen gevolgd. De eilandsraad neemt besluiten, soms per motie, zonder ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding. De eilandsraad controleert niet, maar is vervloeid met het bestuurscollege. Het bestuurscollege functioneert niet als college. De gedeputeerden tekenen stukken buiten de vergadering om, ambtelijke adviezen ontbreken en besluiten van het bestuurscollege worden pas genomen na overleg met de (voormalig) fractievoorzitter van de Progressive Labour Party (PLP), die zich «the leader of the government» noemt en zo ook wordt aangesproken. Als de gedeputeerden niet luisteren, worden ze naar huis gestuurd. Pogingen van de gezaghebber en de Rijksvertegenwoordiger om een ordentelijk bestuurlijk proces te bevorderen worden niet serieus genomen, vijandig bejegend en beantwoord met juridische procedures. Het functioneren van deze ambtsdragers wordt ernstig bemoeilijkt, zo niet onmogelijk gemaakt.

Om zijn gedrag te legitimeren doet het bestuur een beroep op het recht op autonomie, zoals onder meer blijkt uit een motie van 9 mei 2017 waarin de eilandsraad het in de WolBES en de FinBES geregeld toezicht strijdig heeft verklaard met het recht op zelfbeschikking van Sint Eustatius. Zowel de eilandsraad als het bestuurscollege heeft vele besluiten genomen waaruit een eenzijdige inzet op volledige autonomie blijkt en een eenzijdige opzegging van wettelijke verantwoordelijkheden. De weigering van het bestuur om medewerking te verlenen aan het werk van de commissie en de instructie aan ambtenaren, op straffe van disciplinaire maatregelen, om niet met de commissie te spreken, is illustratief voor de keuze die het bestuur heeft gemaakt om zich van Nederland af te wenden. Ook de Staatssecretaris van BZK heeft tijdens zijn werkbezoek aan Sint

Eustatius in november 2017 ondervonden dat slechts een enkele bestuurder bereid was om hem te spreken.

Het bestuur keert zich evenwel niet alleen af van Nederland. Ook jegens andersdenkenden in Sint Eustatius is sprake van intimidatie, pressie en dreiging. Volgens de commissie wordt iedere poging tot overleg en argumentatie en iedere vorm van kritiek gesmoord, waarbij zwartmaken, desinformatie en fictie niet worden geschuwd. Van macht en tegenmacht is geen sprake; de oppositie krijgt nauwelijks zendtijd op radio en tv. De publieke uitlatingen van het bestuur kunnen niet dienen als voorbeeld voor de bevolking; niet als fatsoensnormen en ook niet als voorbeeld voor het naleven van regels. De bestuurscultuur laat zich samenvatten als een cultuur van rechtsongelijkheid, willekeur en uitsluiting.

Het voorgaande heeft ingrijpende gevolgen voor het dagelijks leven van de bevolking van Sint Eustatius. Burgers en ondernemers ervaren rechtsongelijkheid; de dienstverlening kenmerkt zich volgens hen door gedrag dat kan worden samengevat met «ik bepaal» of «I do», wat leidt tot gevoelens van intimidatie, onmacht en willekeur. Mede door de bestuurlijke situatie en de gevolgen daarvan voor de bestuurlijke verhoudingen tussen Nederland en Sint Eustatius zijn achterstanden ontstaan in projecten ter verbetering van wegen, de watervoorziening, woningen, ondergrondse leidingen, afvalverwerking en de zee- en luchthaven.

De regering concludeert met de commissie dat deze situatie van wanorde niet langer kan worden toegestaan. Daarbij is de regering zich bewust van het uitzonderlijke karakter van het voorgestelde ingrijpen wegens grove taakverwaarlozing. De inzet van dit instrument dient beperkt te blijven tot zeer uitzonderlijke situaties. De commissie zet in haar rapport overtuigend uiteen dat daarvan in Sint Eustatius sprake is.

De voorgestelde ingreep in het bestuur van Sint Eustatius moet ertoe leiden dat het bestuur van het eiland op orde komt en de voorwaarden worden vervuld voor een duurzame verbetering. Voorkomen moet worden dat een situatie zoals die nu is ontstaan zich na terugkeer naar de reguliere bestuurlijke verhoudingen opnieuw kan voordoen. Daarvoor is onder meer van belang dat wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van het ambtelijk apparaat en het financiële beheer en het inrichten van degelijke bestuurlijke processen. Ook zullen ondersteunende maatregelen worden getroffen die een economische stimulans tot doel hebben (zie verder § 3.3).

Voor een uitgebreidere reactie van het kabinet op het rapport wordt verwezen naar de kabinetsreactie die tegelijk met het wetsvoorstel aan de Kamers is aangeboden.

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel en ondersteunende maatregelen

3.1. Voorgestelde voorzieningen

Voorgesteld wordt om een regeringscommissaris aan te stellen, die zal voorzien in het bestuur van Sint Eustatius tot het moment waarop dat bestuur in staat mag worden geacht zelf zijn taken naar behoren te vervullen. Dit brengt mee dat de eilandsraad wordt ontbonden, de eilandgedeputeerden van hun functie worden ontheven en de waarnemend gezaghebber wordt ontslagen. De regeringscommissaris oefent gedurende deze periode alle taken en bevoegdheden uit die aan de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber zijn opgedragen. Dit

is overeenkomstig de voorzieningen die in het verleden zijn getroffen in verband met grove taakverwaarlozing bij gemeenten, waarbij een eenhoofdig regeringscommissaris verantwoordelijk werd gemaakt voor het herstel van de bestuurlijke situatie.

Naast het vervullen van de reguliere taken van het eilandsbestuur zal de regeringscommissaris tot taak hebben de kwaliteit van het bestuur in Sint Eustatius te bevorderen. Hij wordt daartoe onder meer verantwoordelijk voor het organiseren van activiteiten die bijdragen aan het naar behoren functioneren van het bestuur van Sint Eustatius in de toekomst door zijn kennis over de inrichting en werking van de lokale democratie over te dragen aan hen die willen bijdragen aan het bestuur van het openbaar lichaam.

Tevens wordt een plaatsvervangend regeringscommissaris benoemd, die de regeringscommissaris ondersteunt en op zijn verzoek kan vervangen.

Positie van de eilandsraad

Het rapport van de commissie laat zien dat het disfunctioneren van het bestuur zich niet beperkt tot het bestuurscollege, maar dat de eilandsraad de handelwijze van het bestuurscollege stuurt en legitimeert. Om deze reden wordt de eilandsraad op grond van het wetsvoorstel ontbonden en kan van een nieuwe verkiezing pas sprake zijn als het bestuur op orde is gebracht en de voorwaarden zijn geschapen waaronder het eilandsbestuur zijn taken naar behoren kan vervullen.

Het is thans onmogelijk te voorspellen wanneer de omstandigheden in Sint Eustatius duurzaam verbeterd zullen zijn en of dit het geval zal zijn voor de eerstvolgende eilandsraadsverkiezingen, die op grond van de Kieswet plaatsvinden op 20 maart 2019. De commissie verwacht dat de benodigde omslag op zijn minst twee jaar zal vergen. De regering meent dat een dergelijke zware ingreep niet langer mag duren dan noodzakelijk, maar kan niet uitsluiten dat een periode van twee jaar of langer noodzakelijk is. De terugkeer naar normale bestuurlijke verhoudingen moet blijvend zijn en niet het risico in zich dragen van een nieuwe ingreep. Daarom voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid dat de eilandsraadsverkiezingen van 20 maart 2019 niet doorgaan, namelijk in het geval dat niet vóór 1 december 2018 een koninklijk besluit is bekendgemaakt op grond waarvan in Sint Eustatius verkiezingen plaatsvinden voor de eilandsraad. Bij koninklijk besluit wordt dan als de omstandigheden dat toelaten een nieuwe datum bepaald waarop de kandidaatstelling zal plaatsvinden. Dit is uiterlijk maandag 1 februari 2021.

Als de eilandsraadsverkiezingen in Sint Eustatius later plaatsvinden dan 20 maart 2019 eindigt de zittingsperiode van de eilandsraad in beginsel tegelijk met de zittingsperiode van de eilandsraden van Bonaire en Saba. Dit kan echter tot gevolg hebben dat de nieuwe eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden in Sint Eustatius slechts korte tijd zitting hebben. Om dat te voorkomen regelt het wetsvoorstel dat de reguliere eilandsraadsverkiezingen van 2023 in Sint Eustatius niet doorgaan indien de toelating van de nieuwe eilandsraadsleden valt binnen twee jaar voor die verkiezingen. De nieuwe eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden zullen in dat geval zitting hebben tot de reguliere eilandsraadsverkiezingen van 2027. Dit betekent dat de zittingsperiode van de nieuwe eilandsraad ten minste twee jaar en ten hoogste ongeveer zes jaar zal bedragen.

Maatschappelijke raad van advies

Met het oog op het maatschappelijk draagvlak voor zijn optreden is het van groot belang dat de regeringscommissaris op de hoogte is van de in Sint Eustatius levende opvattingen. Om deze reden bepaalt het wetsvoorstel dat hij een maatschappelijke raad van advies instelt die hem gevraagd en ongevraagd adviseert over de in de lokale samenleving bestaande opvattingen ten aanzien van bestuurlijke aangelegenheden (artikel 5). Om de maatschappelijke raad van advies in staat te stellen een «oor- en oogfunctie» te vervullen zal de regeringscommissaris zorgen voor een representatieve samenstelling, zodat de verschillende geledingen uit de samenleving vertegenwoordigd zijn.

Positie Rijksvertegenwoordiger en College financieel toezicht BES

De Rijksvertegenwoordiger heeft op grond van de WolBES en de FinBES een aantal taken en (toezichts)bevoegdheden ten aanzien van de openbare lichamen, die hij uitoefent namens de regering. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het goedkeuren van bepaalde besluiten van het eilandsbestuur en het functioneren als schakel tussen het eilandsbestuur en de Staatssecretaris van BZK. Dit is niet nodig gedurende de periode waarin de regeringscommissaris in functie is. Om deze reden bepaalt het wetsvoorstel dat de Rijksvertegenwoordiger zijn taken en bevoegdheden op grond van de WolBES niet uitoefent ten aanzien van Sint Eustatius (artikel 6, eerste lid). Om vergelijkbare redenen zal ook het College financieel toezicht BES (Cft BES) ten aanzien van Sint Eustatius geen formele rol hebben in de periode waarin de regeringscommissaris in functie is (artikel 7, eerste lid).

De Rijksvertegenwoordiger heeft ook taken op grond van andere wetten (zogenoemde medebewindswetten), waarbij het veelal gaat om coördinerende taken ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zo bepaalt de Veiligheidswet BES onder meer dat de Rijksvertegenwoordiger de rampen- en crisisplannen van de bestuurscolleges toetst (artikel 44) en dat hij na overleg met de gezaghebbers een coördinatieplan vaststelt voor de bestrijding van een ramp of crisis van boveneilandelijke betekenis (artikel 47). Het wetsvoorstel laat dergelijke taken van de Rijksvertegenwoordiger op grond van andere wetten ongemoeid.

Met het oog op de vervulling van dergelijke taken en een goede overgang naar de normale situatie is het van belang dat de regeringscommissaris en de Rijksvertegenwoordiger elkaar waar nodig informeren. Over de wijze waarop dat gebeurt en de wijze waarop de Rijksvertegenwoordiger zijn (resterende) taken ten aanzien van Sint Eustatius uitoefent, zal ik met de Rijksvertegenwoordiger en de regeringscommissaris afspraken maken.

3.2. Beëindiging voorzieningen

De werkzaamheden van de regeringscommissaris zijn erop gericht zo snel mogelijk de omstandigheden te creëren waaronder het bestuur van Sint Eustatius zijn taken zelf naar behoren kan vervullen. Hoewel de bijzondere voorzieningen enerzijds niet langer mogen duren dan noodzakelijk, moet anderzijds voorkomen worden dat binnen korte tijd na het herstel van de normale bestuurlijke verhoudingen een nieuwe ingreep moet worden overwogen. Om het ingrijpen op een verantwoorde wijze te kunnen beëindigen, zullen de omstandigheden in Sint Eustatius zodanig moeten zijn verbeterd dat het bestuur duurzaam in staat is zijn taken naar behoren uit te oefenen. Zodra dat het geval is, wordt bij koninklijk besluit bepaald dat in Sint Eustatius verkiezingen zullen plaatsvinden voor de eilandsraad.

De wet vervalt vervolgens met ingang van de dag na de toelating van nieuwe leden tot de eilandsraad, omdat de eilandsraad bij het vervallen van de wet weer in functie moet zijn. Zie daarover verder de artikelsgewijze toelichting op artikel 8 van het wetsvoorstel.

Het is op voorhand niet eenvoudig te zeggen welke stappen gezet moeten worden om tot het oordeel te kunnen komen dat het bestuur van Sint Eustatius zijn taken wederom zelf naar behoren kan vervullen. De eerste ervaringen en constatering van de regeringscommissaris zullen bepalend zijn voor het verdere vervolg. Het kabinet zal samen met de regeringscommissaris de criteria voor het beëindigen van de ingreep nader definiëren. Daartoe zullen in ieder geval de financiën en het ambtelijk apparaat van Sint Eustatius op een aanvaardbaar niveau moeten zijn gebracht. Dit wil zeggen dat er in ieder geval sprake is van ordentelijk personeelsbeleid, rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer, beleidskaders waarbinnen de taken van het bestuur worden uitgevoerd en dat de ambtenaren over een redelijk niveau van kennis en kunde beschikken om hun werkzaamheden te kunnen verrichten conform de eisen van goed bestuur. Er dient sprake te zijn van ordentelijke procedures om transparante en objectieve communicatie te bevorderen; ambtenaren moeten zich vrij voelen om zich uit te spreken en tegenwicht te bieden aan het bestuur. Ook dienen de financiële, bevolkings- en personeelsadministraties, het automatiseringssysteem en de archief-functie van het openbaar lichaam op orde te zijn. Verder valt te denken aan het op orde brengen van het stelsel van verordeningen en vergunningverlening en een daarbij behorend handhavings- en toezichtsregime.

Mede met het oog op het uitwerken van de te nemen maatregelen, het zo nodig nader bepalen van de criteria voor het beëindigen van de ingreep en het volgen van de voortgang van de uitvoering roept het kabinet een bewindspersonenoverleg Caribisch Nederland in het leven. Doel hiervan is om de thema's die voor Sint Eustatius en de andere eilanden van belang zijn in samenhang te bespreken. Hierbij zal bijzondere aandacht uitgaan naar de voortgang in Sint Eustatius en de maatregelen die nodig zijn om de ingreep te kunnen beëindigen. Over de voortgang zal de Staatssecretaris van BZK de Kamers periodiek informeren.

Denkbaar is dat voor de periode na beëindiging van de grove taakverwaarlozing een overgangsregime wordt getroffen om de terugkeer naar normale verhoudingen in goede banen te leiden. Of een overgangsregime noodzakelijk is en hoe het eruit zou moeten zien, zal tijdens het functioneren van de regeringscommissaris worden gezien.

3.3. Ondersteunende maatregelen

Ter ondersteuning van de voorzieningen in dit wetsvoorstel wordt een aantal maatregelen genomen om de bestuurlijke, economische en maatschappelijke situatie in Sint Eustatius duurzaam te verbeteren. Voor een uitgebreidere weergave van deze maatregelen wordt verwezen naar de reactie van het kabinet op het rapport van de commissie.

Goed bestuur

Een noodzakelijke voorwaarde voor goed bestuur is dat bestuurders en ambtenaren over de kennis en kunde beschikken om hun taken in overeenstemming met de geldende regelgeving te verrichten. De regering is bereid om in Sint Eustatius te voorzien in opleidingsmogelijkheden zodat mensen langdurig en stelselmatig erop worden voorbereid hun verantwoordelijkheden uit te oefenen conform de eisen van goed bestuur.

Ten behoeve van de kwaliteit van en mobiliteit binnen het ambtenarenapparaat zal geïnvesteerd worden in werving en selectie.

Economische impulsen

De regering trekt zich evenzeer de door de commissie beschreven achterstanden in de fysieke staat van Sint Eustatius aan. Mede als gevolg van de bestuurlijke situatie op het eiland en de gevolgen daarvan voor de bestuurlijke verhoudingen tussen Nederland en Sint Eustatius zijn achterstanden ontstaan in projecten ter verbetering van wegen, de watervoorziening, woningen, ondergrondse leidingen, afvalverwerking en de zee- en luchthaven. Deze achterstanden moeten worden ingelopen. Al eerder voorgenomen investeringen in gebouwen, zoals een cellencomplex en een bestuurskantoor, worden verder ter hand genomen. In navolging van het advies van de commissie zullen investeringen waar mogelijk worden versneld.

Op het terrein van de infrastructuur worden via het infrastructuurfonds structureel middelen beschikbaar gemaakt. Er zal onder meer worden ingezet op het verbeteren van de wegen, de zeehaven en de luchthaven.

Wat betreft de bestrijding van armoede in Sint Eustatius zijn de uitkomsten van het onderzoek naar een sociaal minimum voor Caribisch Nederland van belang. Deze uitkomsten zijn naar verwachting in het voorjaar van 2018 beschikbaar. In het regeerakkoord is opgenomen dat op de eilanden de prioriteit ligt bij het verbeteren van het economisch perspectief, onder meer door versterking van de infrastructuur en het terugdringen van armoede. Het kabinet wacht de uitkomsten van het onderzoek af, waarna de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid daarop zal reageren.

Deze maatregelen geven, in combinatie met de wederopbouwactiviteiten, een impuls aan de economie en de kwaliteit van leven van de inwoners van Sint Eustatius die door de orkanen nog kwetsbaarder zijn geworden.

Maatschappelijke acceptatie

Ter vergroting van de acceptatie van de voorgestelde ingreep en de positie van de regeringscommissaris zal de bevolking van Sint Eustatius via lokaal gebruikelijke communicatiemiddelen goed worden voorgelicht over het hoe en waarom van de ingreep en over de ondersteunende maatregelen om de situatie in Sint Eustatius te verbeteren. Daartoe zal onder meer gebruik worden gemaakt van radio en tv, Facebook en *townhall meetings*.

Met de commissie acht de regering het van belang dat een meer inhoudelijk gesprek plaatsvindt over het autonomievraagstuk, zowel onder de bevolking van Sint Eustatius als tussen Sint Eustatius en Europees Nederland. De commissie meent dat thans niet duidelijk is hoe de bevolking over dit vraagstuk denkt. Zowel de regeringscommissaris als de Staatssecretaris van BZK zal de totstandkoming van een dergelijk inhoudelijk gesprek bevorderen. Daarbij geldt de voorwaarde dat dit gesprek pas gevoerd kan worden wanneer alle gesprekspartners, inclusief de bevolking van Sint Eustatius, het gevoel hebben vrij te kunnen spreken. De uitkomst van het gesprek is niet noodzakelijkerwijs een grotere mate van autonomie. Dat het kabinet een dergelijk gesprek op gang wil brengen, betekent niet dat Sint Eustatius een autonoom land binnen het Koninkrijk zou kunnen worden met behoud van begrotingssteun en zonder mogelijkheden tot toezicht vanuit het Koninkrijk, zoals het huidige bestuur voorstaat. Het kabinet deelt die visie niet.

Bonaire en Saba

Differentiatie tussen de openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland is mogelijk en wenselijk, maar de verhoogde aandacht voor de situatie in Sint Eustatius mag er niet toe leiden dat die ten koste gaat van Bonaire en Saba. Ook ten aanzien van Bonaire en Saba wordt bezien welke investeringen mogelijk zijn om de situatie op de eilanden te verbeteren. Zoals in het regeerakkoord is opgenomen wil de regering extra investeren in de eilanden onder de voorwaarde dat goed bestuur en financiële verantwoording op een afdoende niveau is geborgd.

De maatregelen en investeringen ter verbetering van de situatie op Sint Eustatius en de andere openbare lichamen zullen in samenhang worden besproken in het nieuwe bewindspersonenoverleg Caribisch Nederland. Over de voortgang van de uitvoering van deze maatregelen zal de Staatssecretaris van BZK de Kamers periodiek informeren.

4. Verhouding tot het bestaande en komende recht

4.1. Verhouding tot de Grondwet, het internationale recht en de Kieswet

Bij hun toetreden tot het Nederlandse staatsbestel op 10 oktober 2010 hebben Bonaire, Sint Eustatius en Saba tijdelijk de status gekregen van openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. De instelling als openbaar lichaam, inrichting, samenstelling en de bevoegdheden van hun besturen zijn daarbij vormgegeven in de WolBES. Deze wet bevat onder meer van de Grondwet afgeleide waarborgen die voor gemeenten in de Grondwet zijn vastgelegd, zoals voorschriften over de zittingsduur van het vertegenwoordigend lichaam (artikel 8 WolBES) en de mogelijkheid om voorzieningen te treffen in geval van grove taakverwaarlozing door het bestuur (artikel 232 WolBES).

Sinds november 2017 voorziet de Grondwet in een specifieke basis voor het instellen van openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland (artikel 132a).⁴ Daarbij is geregeld dat de Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen via een nieuw te vormen kiescollege invloed zullen kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer (artikelen 55 en 132a, derde lid) en zijn de relevante grondwetsbepalingen over gemeenten op de openbare lichamen van overeenkomstige toepassing verklaard (artikel 132a, tweede lid).

Op grond van artikel 132, vijfde lid, in samenhang met artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet kunnen bij de wet voorzieningen worden getroffen indien het bestuur van een openbaar lichaam zijn taken grovelijk verwaarloost.⁵ Bij deze voorzieningen kan worden afgeweken van de normale bevoegdheidsverdeling binnen het openbaar lichaam, zoals neergelegd in de artikelen 125 en 127 (in samenhang met artikel 132a, tweede lid) van de Grondwet en uitgewerkt in de WolBES. Over de aard van de te treffen voorzieningen is in de Grondwet niets vastgelegd. Deze zullen in beginsel elke door de wetgever wenselijk geachte inhoud kunnen hebben, zo blijkt uit de grondwetsgeschiedenis. De vraag daarbij is of de te treffen voorziening de meest geëigende is om in het aan de orde zijnde geval weer tot een herstel van de normale taakuitoefening te geraken.⁶ In aansluiting bij eerdere taakverwaarlozingswetten wordt in dit wetsvoorstel van de reguliere bevoegdheidsverdeling afgeweken door te bepalen dat de bevoegdheden van het eilandsbestuur gedurende de

⁴ Stb. 2016, 426 en 458, en Stb. 2017, 426; Kamerstukken 33 131, 34 341 en 34 702.

⁵ Dit was voor de openbare lichamen al vastgelegd in artikel 232 WolBES.

⁶ Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 6, blz. 28.

periode van grove taakverwaarlozing worden uitgeoefend door een regeringscommissaris.

De Grondwet bevat het beoordelingskader voor voorzieningen in verband met grove taakverwaarlozing. Uit het internationale recht vloeien ter zake geen aanvullende vereisten voort; de Grondwet vereist reeds dat de voorzieningen bij wet worden geregeld en noodzakelijk en proportioneel zijn. Het beroep van het bestuur van Sint Eustatius op het recht op zelfbeschikking zoals verwoord in het VN-Handvest en enkele resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (zie § 2.1) leidt niet tot een andere conclusie. De wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk waarmee Sint Eustatius als openbaar lichaam toetrad tot het Nederlandse staatsbestel is tot stand gekomen met inachtneming van de eisen die het Handvest stelt.⁷

Verkiezingen en zittingsduur eilandsraad

De Grondwet schrijft voor dat er een gekozen eilandsraad aan het hoofd van de Caribische openbare lichamen staat (artikelen 125, eerste lid, en 129, eerste lid, in samenhang met 132a, tweede lid). Daarbij bepaalt artikel 129, vierde lid, in samenhang met artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet de zittingsduur van de eilandsraad op vier jaar, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen. Blijkens de grondwetsgeschiedenis is bij die uitzonderingen onder meer gedacht aan gevallen van grove taakverwaarlozing.⁸

Een dergelijke uitzondering is gemaakt in artikel 8, tweede lid, van het wetsvoorstel. Op grond daarvan blijven de eilandsraadverkiezingen van 20 maart 2019 achterwege indien niet voor 1 december 2018 bij koninklijk besluit is bepaald dat in Sint Eustatius verkiezingen voor de eilandsraad zullen plaatsvinden. Als daartoe niet is besloten, zal bij koninklijk besluit bepaald worden wanneer de eilandsraadsverkiezingen in Sint Eustatius alsnog plaatsvinden, waarbij 17 maart 2021 geldt als uiterste datum van de verkiezingen. Gezien de grondwettelijke hoofdregel dat er een gekozen eilandsraad is, acht de regering het noodzakelijk om rekening te houden met de mogelijkheid dat er sprake zal zijn van voldoende verbetering om de verkiezingen van 20 maart 2019 doorgang te laten vinden, hoe onwaarschijnlijk dit nu ook lijkt. Gelet op de uitzonderlijke aard van de voorzieningen in dit wetsvoorstel dient alles er immers op gericht te zijn het ingrijpen zo spoedig mogelijk te beëindigen.

Afwijkingen van de grondwettelijk voorgeschreven zittingsduur van de eilandsraad dienen volgens artikel 129, vierde lid, in samenhang met artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet bij de wet te worden bepaald. Het vereiste van een wet in formele zin ligt echter niet voor de hand waar het gaat om het opheffen van de uitzonderingssituatie; artikel 129, vierde lid, gaat immers zelf uit van de hoofdregel dat er sprake is van een gekozen orgaan. Om de periode zonder eilandsraad zo kort mogelijk te houden, bepaalt het wetsvoorstel dat die uitzonderingssituatie bij koninklijk besluit kan worden beëindigd.

Het recht om te stemmen en het recht om gekozen te mogen worden zijn tevens verankerd in het internationale recht, waaronder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Aan de daaruit voortvloeiende vereisten voor het stellen van beperkingen aan de uitoefening van het kiesrecht, zoals het bestaan van een wettelijke basis

⁷ Zie ook de bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 31 568, nr. 189.

⁸ Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 6, blz. 22 en 28.

voor de beperking en de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit, wordt voldaan. De ontbinding van de eilandsraad is noodzakelijk en er zullen zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk is opnieuw verkiezingen voor de eilandsraad plaatsvinden.

Verkiezingen kiescollege

Volgens de artikelen 55 en 132a, derde lid, van de Grondwet zullen de Nederlandse ingezetenen van de Caribische openbare lichamen via een kiescollege invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Deze grondwetsbepalingen dienen te worden uitgewerkt bij formele wet, waartoe thans een wetsvoorstel in procedure is.⁹ Voorgesteld wordt om per openbaar lichaam een kiescollege in te richten, waarvoor per openbaar lichaam verkiezingen plaatsvinden. De eerste verkiezingen voor de kiescolleges zijn voorzien voor 20 maart 2019, gelijktijdig met de eilandsraadsverkiezingen. Het gaat echter om zelfstandige verkiezingen. Deze verkiezingen zullen in Sint Eustatius dan ook doorgang kunnen vinden, ongeacht de vraag of er verkiezingen worden gehouden voor de eilandsraad.¹⁰

4.2. Verhouding tot de WolBES

De inrichting van de openbare lichamen, hun samenstelling en de bevoegdheden van hun besturen zijn geregeld in de WolBES. Op grond van het wetsvoorstel zal de regeringscommissaris alle taken en bevoegdheden uitoefenen die aan de eilandsraad, het bestuurscollege of de gezaghebber zijn opgedragen, waaronder de (autonome) taken en bevoegdheden op grond van de WolBES. Dit laat, voor zover het wetsvoorstel niet anders bepaalt, de overige bepalingen van de WolBES onverlet. Een aantal van deze bepalingen zal gedurende het functioneren van de regeringscommissaris niet relevant zijn, zoals de bepalingen over het samenspel tussen het bestuurscollege en de eilandsraad.

Zie over de positie van de Rijksvertegenwoordiger § 3.1 en de artikelsgewijze toelichting op artikel 6 van het wetsvoorstel.

4.3. Verhouding tot de FinBES

De FinBES regelt de financiële functie van de openbare lichamen, hun bevoegdheid tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding tot het Rijk. Met het oog op een ordentelijk financieel en begrotingsbeheer van de openbare lichamen bevat de wet een gedetailleerd kader voor de totstandkoming en inrichting van de begroting en de rekening, het financieel beheer en de controle en het financieel toezicht, waaronder toezichtsbevoegdheden van de Minister van BZK en het Cft BES. Nu de regeringscommissaris namens de regering verantwoordelijk zal zijn voor het op orde brengen van de financiën van Sint Eustatius ligt het niet in de rede dit wettelijk kader onverkort van toepassing te laten. In het wetsvoorstel wordt een aantal bepalingen van de FinBES dan ook buiten toepassing verklaard ten aanzien van Sint Eustatius voor de periode waarin de regeringscommissaris in functie is (artikel 7).

⁹ Kamerstukken 34782.

¹⁰ Artikel 11 van wetsvoorstel bevat een voorziening voor de stembureaus voor de verkiezingen voor het kiescollege. Zie daarover de artikelsgewijze toelichting op artikel 11.

5. Gevolgen

De voorgestelde ingreep in het bestuur van Sint Eustatius moet er, zoals hiervoor is beschreven, toe leiden dat het bestuur van het eiland duurzaam op orde komt. Voorkomen moet worden dat een situatie zoals die nu is ontstaan zich na terugkeer naar de reguliere bestuurlijke verhoudingen opnieuw kan voordoen. Een investering in het eiland is daarom onontbeerlijk.

Gelet op de zwaarte van de opdracht op Sint Eustatius hebben de regeringscommissaris en zijn plaatsvervanger ondersteuning nodig. Een aantal sleutelposities in het ambtelijk apparaat dient op zo kort mogelijke termijn ingevuld te worden, met als belangrijkste de functie van de eilandsecretaris. Andere sleutelposities betreffen de terreinen financiën, infrastructuur, economie, juridische ondersteuning, ICT en HRM. Deze functies zijn de laatste jaren verwaarloosd of vervuld zonder de vereiste goedkeuring (zie hoofdstuk 2).

Rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van de regeringscommissaris en zijn plaatsvervanger gedurende een periode van twee jaar. Voor de duur van een of twee jaar zullen medewerkers van de Ministeries van BZK, Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) ter beschikking worden gesteld, alsmede twee ICT'ers, een hoofd financiën en een ondersteunend jurist voor de regeringscommissaris. Gelet op de benodigde expertise is het waarschijnlijk dat hier medewerkers uit Europees Nederland voor worden ingezet. Gedurende hun aanwezigheid zal echter worden geïnvesteerd in de overdracht van kennis op lokaal personeel. Waar mogelijk zal kennis en expertise uit de regio worden ingezet.

Naast de salariskosten voor het ambtelijk apparaat zal geïnvesteerd worden in de opleiding en training van ambtenaren.

De kosten die hiermee gemoeid zijn, bedragen voor het jaar 2018 ca. € 2,7 miljoen en voor 2019 ca. € 1,8 miljoen. De dekking voor de jaren 2018 en 2019 wordt gevonden binnen de BZK-begroting.

De kosten van de ondersteunende maatregelen (zie § 3.3) zijn reeds opgenomen op de begrotingen van de verantwoordelijke departementen.

In het regeerakkoord is voorzien in regionale enveloppen, die ook ter beschikking kunnen komen voor Caribisch Nederland. Ook worden via het infrastructuurfonds structureel middelen beschikbaar gemaakt voor de verbetering van de infrastructuur. De te nemen maatregelen en de financiering ervan zullen in samenhang worden besproken in het nieuwe bewindspersonenoverleg Caribisch Nederland.

6. Consultatie en advies

Gelet op de ernst van de bestuurlijke situatie in Sint Eustatius en de met het ingrijpen gemoeide spoed heeft over het wetsvoorstel geen formele consultatie plaatsgevonden. Ook is het wetsvoorstel vanwege de beperkte beschikbare tijd niet voor advies voorgelegd aan de Kiesraad.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2

Op het moment van inwerkingtreding van deze wet is de eilandsraad van rechtswege ontbonden, zijn de eilandgedeputeerden van rechtswege van hun functies ontheven en is de waarnemend gezaghebber van rechtswege eervol ontslagen (eerste lid). Op hetzelfde moment wordt bij koninklijk besluit een regeringscommissaris benoemd (tweede lid). Ook wordt een plaatsvervanger benoemd, die tot taak heeft de regeringscommissaris te ondersteunen en op diens verzoek in zijn waarneming kan voorzien (tweede en derde lid). Het gaat daarbij om een fulltime plaatsvervanger die de regeringscommissaris ondersteunt en indien nodig op elk moment kan vervangen. De aanstelling van de regeringscommissaris en de plaatsvervangend regeringscommissaris eindigt op grond van het tweede lid op het moment waarop deze wet vervalt.

Een aantal bepalingen van de WolBES over de gezaghebber wordt in het vierde lid van overeenkomstige toepassing verklaard op de regeringscommissaris en de plaatsvervangend regeringscommissaris, bijvoorbeeld over het afleggen van de eed of verklaring en belofte, de bezoldiging en de met het ambt onverenigbare functies. Vanwege hun bijzondere en zware taken kan de Minister van BZK voor de regeringscommissaris en de plaatsvervangend regeringscommissaris een hogere bezoldiging vaststellen dan de bezoldiging van een gezaghebber (vijfde lid).

De regeringscommissaris kan ten behoeve van zijn ondersteuning ook een nieuwe eilandsecretaris benoemen (artikel 125 WolBES). Er is in Sint Eustatius nu alleen een waarnemend eilandsecretaris.

Zolang de eilandsraad niet in functie is, is geen ondersteuning nodig door een eilandgriffier. Daarom wordt ook de waarnemend eilandgriffier eervol ontslagen en blijven de benoeming van een nieuwe eilandgriffier en de in artikel 34 WolBES voorgeschreven medeondertekening van stukken achterwege (zesde lid). Zodra de eilandsraad weer in functie is, benoemt hij in overeenstemming met artikel 130 WolBES zo spoedig mogelijk een nieuwe eilandgriffier. Voor de huidige (waarnemend) eilandgriffier wordt een passende functie binnen het openbaar lichaam gezocht.

Artikel 3

De regeringscommissaris treedt voor de duur van de ingreep in de plaats van de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber. Dit brengt mee dat hij alle taken en bevoegdheden uitoefent die in de WolBES of enige andere wet aan die organen zijn opgedragen (eerste lid). Hieronder vallen ook de taken en bevoegdheden op grond van medebewindswetten, zoals de Wet educatie en beroepsonderwijs BES en de Wet publieke gezondheid. Waar voor de uitvoering van wetten of andere vanwege het Rijk vastgestelde voorschriften door de eilandsraad, het bestuurscollege of de gezaghebber moet worden medegewerkt, geschiedt dit in Sint Eustatius door de regeringscommissaris (derde lid).

Besluiten die de regeringscommissaris in de plaats van de eilandsraad, het bestuurscollege of de gezaghebber neemt, worden geacht afkomstig te zijn van die organen (tweede lid). Dit verzekert de continuïteit van het bestuur en zorgt ervoor dat – ook na beëindiging van de voorzieningen op grond van deze wet – zoveel mogelijk de reguliere voorschriften en procedures van toepassing blijven, bijvoorbeeld voor het maken van bezwaar tegen een besluit dat de regeringscommissaris in de plaats van het bestuurscollege heeft genomen.

Het vierde lid expliciteert dat de regeringscommissaris zorg draagt voor het bevorderen van de omstandigheden waaronder het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius in de toekomst naar behoren zal kunnen functioneren. Daartoe behoort ook het overdragen van zijn kennis over de inrichting en werking van de lokale democratie aan hen die willen bijdragen aan het bestuur van het openbaar lichaam.

Artikel 4

De regeringscommissaris handelt namens de regering en is daarvoor verantwoording verschuldigd aan de Minister (thans Staatssecretaris) van BZK. Dit brengt mee dat hij de aanwijzingen van de Minister opvolgt en alle inlichtingen verstrekt die de Minister verlangt.

Artikel 5

Met het oog op het maatschappelijk draagvlak voor zijn optreden is het van groot belang dat de regeringscommissaris doordrongen is van de in Sint Eustatius levende opvattingen. Om dit te bevorderen dient hij op grond van artikel 5 een maatschappelijke raad van advies in te stellen, die hem gevraagd en ongevraagd kan adviseren over bestuurlijke aangelegenheden. Hoewel deze raad geen formele bevoegdheden heeft, kan hij een belangrijke bijdrage leveren aan de verbinding tussen de bevolking en het bestuur. Het is aan de regeringscommissaris om de omvang en de samenstelling van de raad te bepalen. Daarbij dient hij te zorgen voor een representatieve samenstelling, zodat de verschillende geledingen uit de samenleving vertegenwoordigd zijn. Het artikel bevat geen voorschriften over de wijze waarop de raad de regeringscommissaris adviseert. De advisering kan de vorm krijgen van schriftelijke adviezen, maar kan ook mondeling plaatsvinden. Het ligt in de rede dat de raad dit in overleg met de regeringscommissaris bepaalt.

Artikel 6

De Rijksvertegenwoordiger heeft op grond van de WolBES een aantal taken en bevoegdheden ten aanzien van de openbare lichamen, die hij uitoefent namens de regering. Het gaat onder meer om het functioneren als schakel tussen het eilandsbestuur en de Minister van BZK (artikel 204, eerste lid, onderdeel a, WolBES) en het goedkeuren van bepaalde categorieën besluiten van het eilandsbestuur (artikel 204, eerste lid, onderdelen b en c, WolBES). Ook schrijft de WolBES in een aantal gevallen goedkeuring of toestemming van de Rijksvertegenwoordiger voor. Dit is niet nodig gedurende de periode waarin de regeringscommissaris in functie is en zou bovendien kunnen leiden tot onduidelijkheid over de taakverdeling tussen de regeringscommissaris en de Rijksvertegenwoordiger. Het eerste lid regelt daarom dat de desbetreffende bepalingen van de WolBES niet van toepassing zijn ten aanzien van Sint Eustatius. De FinBES wordt in dit lid niet genoemd, omdat de enige taak van de Rijksvertegenwoordiger op grond van de FinBES (artikel 26, derde lid) al in artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel is uitgezonderd.

Op grond van het tweede en derde lid geschiedt het afleggen van de eed of verklaring en belofte (artikel 77 WolBES) en het indienen van een verklaring over het privévermogen (artikelen 49–52 jo. 83 WolBES) door de regeringscommissaris en de plaatsvervangend regeringscommissaris niet bij de Rijksvertegenwoordiger, maar bij de Minister van BZK. Ook kan de Minister van BZK in plaats van de Rijksvertegenwoordiger de regeringscommissaris en de plaatsvervangend regeringscommissaris ontheffing verlenen van de in artikel 16 jo. 82 WolBES verboden handelingen en het woonplaatsvereiste van artikel 85 WolBES, alsmede de in

artikel 86 WolBES bedoelde toestemming verlenen om langer dan zes weken buiten het openbaar lichaam te verblijven. De genoemde bepalingen van de WolBES zijn ingevolge artikel 2, vierde lid, van deze wet van overeenkomstige toepassing op de regeringscommissaris en de plaatsvervangend regeringscommissaris.

Artikel 7

In het eerste lid wordt ten aanzien van Sint Eustatius een aantal bepalingen van de FinBES buiten toepassing verklaard voor de periode waarin de regeringscommissaris in functie is. Het gaat om voorschriften over de financiële functie, (de goedkeuring van) besluiten met financiële gevolgen, de begroting en de jaarrekening, alsmede de rol van het Cft BES en van de Minister in het kader van het financieel toezicht. Het volgen van deze voorschriften ligt niet in de rede gedurende de periode waarin de regeringscommissaris namens de regering verantwoordelijk is voor het op orde brengen van de financiën van Sint Eustatius. Wel dient de regeringscommissaris de ontwerpbegroting voor eenieder ter inzage te leggen en ervoor te zorgen dat deze algemeen verkrijgbaar is. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennisgegeven (derde lid).

Na het aantreden van de regeringsfunctionaris kan het enige tijd duren voordat inzicht is verkregen in de financiële situatie van Sint Eustatius. Daarom maakt het tweede lid het mogelijk om in afwijking van artikel 13, tweede lid, FinBES de gerealiseerde en geraamde bedragen van voorgaande begrotingsjaren buiten beschouwing te laten in de begroting voor 2018. De gegevens die buiten beschouwing blijven in de begroting voor 2018 moeten worden opgenomen in de begroting voor 2019.

Artikel 8

Dit artikel betreft de beëindiging van de bijzondere voorzieningen en het moment waarop de eerstvolgende eilandsraadsverkiezingen in Sint Eustatius plaatsvinden (zie ook § 3.1–3.2). Om het ingrijpen op een verantwoorde wijze te kunnen beëindigen, zullen de omstandigheden in Sint Eustatius zodanig verbeterd moeten zijn dat het bestuur duurzaam is staat is zijn taken naar behoren uit te oefenen. Zodra dat het geval is, wordt bij koninklijk besluit bepaald dat in Sint Eustatius verkiezingen zullen plaatsvinden voor de eilandsraad (eerste lid). De wet vervalt vervolgens met ingang van de dag na de toelating van nieuwe leden tot de eilandsraad (artikel 13, derde lid). Vanaf dat moment kan de eilandsraad wederom zijn bevoegdheden uitoefenen en nieuwe eilandgedeputeerden benoemen en kan bij koninklijk besluit in overeenstemming met artikel 73 WolBES weer een gezaghebber worden benoemd.

In beginsel vindt de toelating van nieuwe leden tot de eilandsraad plaats na de eerstvolgende reguliere eilandsraadsverkiezingen van 20 maart 2019. Alle inspanningen van de regeringscommissaris zijn er immers op gericht zo spoedig mogelijk terug te keren naar de normale situatie in Sint Eustatius. Het is echter zeer wel denkbaar dat de omstandigheden niet tijdig verbeterd zullen zijn om de verkiezingen doorgang te laten vinden; de commissie verwacht gezien de omvang van de problematiek in Sint Eustatius dat de regeringscommissaris ten minste twee jaar in functie zal moeten zijn. Daarom voorziet het tweede lid van artikel 8 in de mogelijkheid dat de eilandsraadsverkiezingen worden uitgesteld. Indien niet vóór 1 december 2018 een koninklijk besluit is bekendgemaakt dat in Sint Eustatius verkiezingen voor de eilandsraad zullen plaatsvinden, blijven de eilandsraadsverkiezingen van 20 maart 2019 in Sint Eustatius achterwege. Er is gekozen voor de datum van 1 december 2018 –

ongeveer een maand voor de uiterste registratie van aanduidingen van nieuwe politieke groeperingen (24 december 2018) – omdat met het oog op die registratie en de organisatie van de verkiezingen tijdig duidelijk moet zijn of de verkiezingen doorgaan. Als de verkiezingen niet doorgaan, worden zodra het bestuur van Sint Eustatius zijn taken weer zelf naar behoren kan vervullen bij koninklijk besluit een nieuwe dag van kandidaatstelling en dag van stemming bepaald. Om de verkiezingen spoedig te kunnen laten plaatsvinden, kan daarbij afgeweken worden van enkele termijnen van de Kieswet met betrekking tot de registratie van aanduidingen van politieke groeperingen. Artikel 55, derde lid, van de Wet algemene regels herindeling bevat een vergelijkbare mogelijkheid tot afwijking van die termijnen bij verkiezingen in verband met een gemeentelijke herindeling.

Artikel 8, derde lid, bevat een uiterste datum waarop de kandidaatstelling voor de eilandsraadsverkiezingen moet plaatsvinden: maandag 1 februari 2021. De uiterste datum waarop de eilandsraadverkiezingen plaatsvinden is daarmee 17 maart 2021 (artikel J 1, eerste lid, Kieswet). Dit betekent dat de eilandsraadsverkiezingen op grond van dit wetsvoorstel met ten hoogste twee jaar kunnen worden uitgesteld. Indien nader uitstel nodig blijkt, moet daarvoor een nieuwe wet tot stand worden gebracht. De periode zonder eilandsraad dient vanzelfsprekend niet langer te duren dan noodzakelijk is (zie § 4.1).

In de regel oordelen de zittende leden van de eilandsraad over de toelating van nieuwgekozen leden (artikel V 4 Kieswet). Omdat er gedurende de periode dat deze wet geldt geen eilandsraad in Sint Eustatius functioneert en geen zitting hebbende eilandsraadsleden zijn, is bepaald dat de benoemde leden het geloofsbriefonderzoek zelf verrichten (artikel 8, vierde lid). Een vergelijkbare voorziening is getroffen in artikel III van het wetsvoorstel over de in Caribisch Nederland te vormen kiescolleges voor de Eerste Kamer (Kamerstukken 34 782).

Artikel 9

Dit artikel regelt de zittingsduur van de eilandsraad in het geval dat de reguliere eilandsraadsverkiezingen van 20 maart 2019 niet doorgaan. In dat geval vinden uiterlijk op 17 maart 2021 alsnog verkiezingen voor de eilandsraad plaats (zie artikel 8). De zittingsperiode van de nieuwe leden van de eilandsraad van Sint Eustatius eindigt in beginsel tegelijk met de zittingsperiode van de leden van de eilandsraden van Bonaire en Saba na de reguliere eilandsraadsverkiezingen van 20 maart 2019 (artikel 9, eerste lid). Het is echter niet wenselijk dat de nieuwgekozen eilandsraad van Sint Eustatius slechts korte tijd zitting heeft. Daarom bepaalt artikel 9, tweede lid, dat de reguliere eilandsraadsverkiezingen van 15 maart 2023 in Sint Eustatius worden overgeslagen als het moment waarop de nieuwe leden tot de eilandsraad zijn toegelaten valt binnen twee jaar voor die verkiezingen. Zo wordt verzekerd dat de nieuwgekozen eilandsraad ten minste twee jaar (en ten hoogste ongeveer zes jaar) zitting heeft. Deze regeling is vergelijkbaar met de regeling voor het overslaan van gemeenteraadsverkiezingen na een gemeentelijke herindeling in artikel 56e van de Wet algemene regels herindeling.

Artikelen 10 en 13, tweede lid

Er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat bestuurders of ambtenaren van Sint Eustatius na openbaarmaking van dit wetsvoorstel overgaan tot vernietiging van papieren en digitale (archieff-)stukken. Het risico bestaat dat dan niet alleen de financiële administratie verdwijnt, maar ook bijvoorbeeld de bevolkingsadministratie en (infor-

matie over) vergunningen, ontheffingen en belastingheffingen. Gelet hierop bepaalt artikel 10 dat de gezaghebber alle maatregelen neemt die noodzakelijk zijn ter voorkoming van de vernietiging van documenten die berusten bij het eilandsbestuur. Die maatregelen kunnen bijvoorbeeld inhouden dat bestuurders en ambtenaren tijdelijk de toegang tot de kantoren en digitale werkvoorzieningen wordt ontzegd en dat fysieke en digitale documenten veiliggesteld worden. Na benoeming van de regeringscommissaris komt deze bevoegdheid tot het treffen van maatregelen op grond van artikel 3, eerste lid, toe aan de regeringscommissaris.

Vanwege de mogelijk verstrekkende gevolgen en onomkeerbaarheid van vernietiging van documenten wordt aan artikel 10 terugwerkende kracht verleend tot en met het moment waarop dit wetsvoorstel is ingediend bij de Staten-Generaal (artikel 13, tweede lid). Daarbij is voor de regering doorslaggevend dat de maatregelen noodzakelijk zijn om onomkeerbare gevolgen te voorkomen.

Artikel 11

Dit artikel betreft de samenloop met het wetsvoorstel over de in Caribisch Nederland te vormen kiescolleges voor de Eerste Kamer (Kamerstukken 34 782), dat naar verwachting in de loop van 2018 in werking treedt. Op grond van dat wetsvoorstel worden op de dag van de reguliere eilandsraadsverkiezingen in de Caribische openbare lichamen tevens verkiezingen gehouden voor kiescolleges voor de Eerste Kamer, zodat van dezelfde stembureaus gebruik kan worden gemaakt. Als de reguliere eilandsraadsverkiezingen van 20 maart 2019 of 15 maart 2023 in Sint Eustatius niet doorgaan (zie de artikelen 8 en 9) moeten in Sint Eustatius voor de kiescollegeverkiezingen zelfstandige stembureaus worden ingericht. Dit wordt na de inwerkingtreding van wetsvoorstel 34 782 geregeld in een nieuw vijfde lid van artikel 8 (artikel 11, onderdeel 1). Nu nog niet precies duidelijk is wanneer dit lid kan vervallen, is bepaald dat het vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (artikel 11, onderdeel 2).

Artikel 12

Vanwege de noodzaak om de voorzieningen te treffen die in dit wetsvoorstel geregeld worden, is de mogelijkheid van een referendum op grond van de Wet raadgevend referendum (Wrr) in artikel 12 expliciet uitgesloten. Dit is geregeld op dezelfde wijze als voorgesteld in het wetsvoorstel tot intrekking van de Wrr (Kamerstukken 34 854).

Artikel 13, eerste en derde lid

Deze wet treedt gelet op de vereiste spoed in werking met terugwerkende kracht tot en met het moment waarop het wetsvoorstel is bekrachtigd (eerste lid).¹¹ Een uitzondering geldt voor artikel 10, dat terugwerkt tot en met het moment van indiening van het wetsvoorstel (zie de voorgaande toelichting op de artikelen 10 en 13, tweede lid). De wet vervalt zodra de eilandsraad wederom in staat is zijn wettelijke bevoegdheden uit te oefenen; dit is het moment waarop de bij de eerstvolgende eilandsraadsverkiezingen gekozen leden tot de eilandsraad zijn toegelaten (derde lid, aanhef). De bepalingen over het achterwege blijven van medeondertekening door de eilandgriffier (artikel 2, zesde lid) en over de duur van de

¹¹ Deze afwijking van de vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn is gerechtvaardigd om aanmerkelijke nadelen te voorkomen en omdat het spoedregelgeving betreft (aanwijzing 4.17, vijfde lid, onderdelen a en b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

zittingsperiode van de eilandsraad en eilandgedeputeerden (artikel 9) blijven gelden tot de dag waarop een nieuwe eilandgriffier is benoemd respectievelijk de dag waarop die zittingsperiode eindigt (derde lid, aanhef en onderdelen a en b).

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops