No.W04.19.0416/I 's-Gravenhage, 27 februari 2020

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 19 december 2019, no.2019002716, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende herstel van de voorzieningen in het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius (Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de bestuurlijke ingreep op Sint Eustatius te verlengen en de huidige voorzieningen die tot stand zijn gekomen op grond van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius geleidelijk af te bouwen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de reeds bereikte resultaten in verband met de haalbaarheid van het voorgestelde tijdpad, de wijze van fasering in het voorstel en de flankerende maatregelen die nodig zijn om na afloop van de bestuurlijke ingreep te komen tot een houdbare situatie. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Motivering en randvoorwaarden afbouw ingreep

Bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet is gesteld dat er een aantal stappen zou moeten worden gezet om te komen tot een houdbare situatie op Sint Eustatius. Destijds bestond echter geen duidelijk beeld over de precieze omvang van de problemen en de maatregelen die nodig zouden zijn. Ondertussen zijn er enkele voortgangsrapportages verschenen. Daarin is wat meer duidelijkheid verschaft over de ondertussen bereikte resultaten. In dat licht valt op dat de toelichting bij het wetsvoorstel op dit punt summier is. Er wordt gesteld dat veel werk is verzet, dat de vraagstukken helder in beeld zijn gebracht en dat duidelijk is welke verbeteringen nog nodig zijn. Hierbij wordt verwezen naar een brief die aan de Tweede Kamer is gestuurd.[[1]](#footnote-1)

a. *Afbouw ingreep*

De Afdeling merkt op dat met het voorstel de ingreep in het bestuur van Sint Eustatius weliswaar wordt verlengd, maar dat dit tevens een proces van afbouw van de ingreep inhoudt. Voordat overgegaan kan worden tot deze afbouw moeten voldoende concrete en tastbare resultaten zijn bereikt. Die moeten niet alleen betrekking hebben op het verbeteren van het bestuur en de ondersteuning daarvan, maar ook op het leefklimaat van de bevolking. Hierbij gaat het onder meer om de sociaaleconomische omstandigheden en de verbetering van infrastructurele voorzieningen. Verbetering van het leefklimaat van de bevolking in concrete zin is noodzakelijk om draagvlak voor het voortdurende ingrijpen te creëren en het vertrouwen van de bevolking in het bestuur en in de lokale democratie te vergroten. Hiermee wordt tevens voorkomen dat een nieuw bestuur onmiddellijk geconfronteerd wordt met grote opgaven die een afbreukrisico vormen. Eveneens is van belang dat aan Nederlandse zijde de noodzakelijke (bestuurlijke) verbeteringen worden doorgevoerd.[[2]](#footnote-2)

De Afdeling adviseert in het licht hiervan in de toelichting op concrete wijze nader in te gaan op de bereikte resultaten tot nu toe, zowel op Sint Eustatius als in de relatie met Europees Nederland, die rechtvaardigen dat begonnen wordt met de afbouw van het bestuurlijk ingrijpen. Tevens adviseert zij in te gaan op de zaken die nog in concrete zin verbeterd moeten worden om daadwerkelijk een volledige normalisatie van de bestuurlijke situatie op Sint Eustatius te bereiken.

b. *Gekozen tijdpad*

In het voorstel zelf is geen datum opgenomen voor de te houden verkiezingen. Uit de toelichting blijkt dat gestreefd wordt naar het houden van verkiezingen op 21 oktober 2020. Mede in het licht van de hiervoor gemaakte opmerkingen over de noodzaak om eerst concrete en tastbare resultaten te bereiken, acht de Afdeling de haalbaarheid van deze verkiezingsdatum onvoldoende gemotiveerd.[[3]](#footnote-3)

In de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius wordt gesproken van kandidaatstelling op uiterlijk 1 februari 2021, leidend tot verkiezingen in maart 2021.[[4]](#footnote-4) Daarna zou deze wet vervallen. Met het voorliggende voorstel wordt de ingreep verlengd omdat blijkens de toelichting volledige terugkeer naar de reguliere situatie nog niet mogelijk is. De toelichting motiveert niet waarom in het licht hiervan gestreefd wordt naar verkiezingen die zes maanden eerder worden gehouden dan de uiterste datum die de Tijdelijke wet toelaat. In dat verband merkt de Afdeling op dat met de eerstvolgende verkiezingen de dan gekozen eilandsraad nog niet alle bevoegdheden zal krijgen die normaal aan de gekozen volksvertegenwoordiging toekomen. Het is daarom de vraag of er politieke partijen of organisaties zijn die onder die voorwaarden aan die verkiezingen zullen willen deelnemen.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting nader in te gaan op de vraag of het beoogde tijdpad voor het houden van verkiezingen realistisch en verantwoord is. Bij voorkeur dient de vermelding van een concrete datum in de toelichting achterwege te blijven.

c. *Positie maatschappelijke adviesraad*

In de toelichting wordt aangekondigd dat na de installatie van de eilandsraad de maatschappelijke adviesraad zal worden opgeheven.[[5]](#footnote-5) De Afdeling acht dat ongewenst. Zij acht het raadzaam dat het maatschappelijk middenveld op Sint Eustatius de mogelijkheid blijft houden om in georganiseerd verband met het bestuur te spreken,[[6]](#footnote-6) zolang het bestuurlijk ingrijpen (deels) voortduurt. Handhaving van de maatschappelijke adviesraad in de eerste periode geeft aan de geleidelijke afbouw een steviger fundament en kan daarmee in positieve zin bijdragen aan het daarvoor noodzakelijke maatschappelijk draagvlak.

De Afdeling adviseert de opheffing van de maatschappelijke adviesraad uit te stellen.

2. Fasering in het voorstel

Het voorstel regelt dat de eerdere, op grond van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius overgenomen bevoegdheden in fasen ‘teruggegeven’ worden aan de reguliere organen op Sint Eustatius. Daarbij zal allereerst een verkiezing voor een eilandraad plaatsvinden. Deze eilandraad krijgt evenwel nog niet alle bevoegdheden die zij op grond van de WolBES zou hebben. Zo worden het enquêterecht, de bevoegdheden en taken op grond van de FinBES en de rechtspositionele beslissingen met betrekking tot de ambtenaren van de griffie in deze fase nog niet toegekend. Ook zijn er in de eerste fase nog geen gedeputeerden; deze worden pas in de tweede fase benoemd. Voordat overgegaan wordt naar een volgende fase zal steeds door de regering afgewogen moeten worden of de situatie op Sint Eustatius zodanig verbeterd is dat een verdere terugkeer naar de reguliere situatie aangewezen is.

De Afdeling merkt op dat in het voorstel uitsluitend de mogelijkheid is opgenomen om over te gaan naar een volgende fase, met meer bevoegdheden voor de reguliere organen. Zij onderkent dat dit aansluit bij het doel van het voorstel om te komen tot een normalisering van de situatie op Sint Eustatius. Hierbij valt echter niet uit te sluiten dat er in dit proces er een uitzonderlijke situatie ontstaat die aanleiding kan zijn om de aan de reguliere organen toegekende bevoegdheden weer te ontnemen of deze te beperken. Hiervan kan sprake zijn in het geval dat de bevoegdheden worden gebruikt op een manier die leiden tot een verslechtering van de situatie op Sint Eustatius en daarmee tot onrust onder de bevolking.

Voor het ontbinden van een eenmaal gekozen eilandraad zal in ieder geval een nieuwe tijdelijke wet nodig zijn, in verband met het feit dat het daar gaat om een inbreuk op artikel 4 van de Grondwet.[[7]](#footnote-7) Dit laat echter onverlet dat in het voorliggende voorstel voor de andere bevoegdheden geregeld zou kunnen worden dat deze na toekenning in uitzonderlijke gevallen weer ontnomen of beperkt kunnen worden. Het voordeel hiervan is dat voorkomen wordt dat in dergelijke uitzonderlijke gevallen weer de procedure van een tijdelijke wet, die hoogstwaarschijnlijk met grote spoed tot stand moet komen, moet worden gevolgd.

De Afdeling adviseert daarom de mogelijkheid te bezien om in het voorstel een voorziening op te nemen die het mogelijk maakt om niet alleen bevoegdheden toe te kennen aan de reguliere organen, maar deze in uitzonderlijke situaties ook weer te kunnen ontnemen of beperken.

3. Noodzakelijk verbetertraject na beëindiging van de bestuurlijke ingreep

Op het moment dat alle fasen zijn doorlopen en de organen op Sint Eustatius hun reguliere taken en bevoegdheden weer uitoefenen, zal deze wet vervallen. Daarmee komt echter geen einde aan het noodzakelijke verbetertraject dat met Sint Eustatius is ingezet. De Afdeling heeft vorig jaar een voorlichting uitgebracht waarin een aantal aanbevelingen staan om de verhouding tussen Europees Nederland en de drie Caribische eilanden te verbeteren.[[8]](#footnote-8) Ook andere instanties hebben aanbevelingen op dit terrein gedaan, die zich mede richten op de vormgeving van de verhouding tussen het Rijk en de eilanden en de verdeling van bevoegdheden.[[9]](#footnote-9)

Voorkomen moet worden dat de aandacht zich nu uitsluitend richt op het lopende traject naar aanleiding van de bestuurlijke ingreep en dat daarmee de noodzakelijke structurele veranderingen ondertussen onvoldoende worden ingezet. Dit maakt het risico groter dat binnen afzienbare tijd na de afloop van de bestuurlijke ingreep opnieuw een situatie ontstaat op Sint Eustatius die ingrijpen nodig maakt. De Afdeling wijst er overigens op dat de aanbevelingen niet alleen zien op zaken die op de eilanden dienen te geschieden, maar juist ook op punten waar aan Nederlandse zijde verandering gewenst is.[[10]](#footnote-10)

De Afdeling adviseert in de toelichting, in samenhang met de beoogde afbouw van de huidige voorzieningen, in te gaan op de vraag welke structurele veranderingen nodig zijn in de relatie tussen Nederland en Sint Eustatius na afloop van het bestuurlijk ingrijpen en het tijdpad dat de regering hierbij voor ogen staat.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.   
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Kamerstukken II 2019/20, 35300 IV, nr. 6. Op 5 december 2019 is de meest recente voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2019/20, 35300 IV, nr. 36). [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 31 januari 2018 inzake het voorstel van wet houdende voorziening in het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius (Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius), Kamerstukken II 2017/18, nr. 4, p. 5. [↑](#footnote-ref-2)
3. Zie ook de opmerkingen van de maatschappelijke adviesraad hieromtrent in onderdeel 6 van de toelichting. [↑](#footnote-ref-3)
4. Zie artikel 8, derde lid, van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius, Stb. 2018, 26. [↑](#footnote-ref-4)
5. Memorie van Toelichting p. 14. [↑](#footnote-ref-5)
6. In eerste instantie de regeringscommissaris en naderhand met het bestuurscollege. [↑](#footnote-ref-6)
7. Daarmee samenhangend artikel 25 IVBPR en artikel 3, eerste Protocol EVRM. [↑](#footnote-ref-7)
8. In deze voorlichting adviseerde de Afdeling onder meer om verschillende toezichtsregimes op te nemen in de WolBES en FinBES en om meer te werken met gedifferentieerde wetgeving, waarbij ook tussen de eilanden onderling gedifferentieerd kan worden. Daarnaast adviseerde de Afdeling om specifieke uitkeringen zoveel mogelijk te bundelen, de positie van de gezaghebber te bezien en de functie van Rijksvertegenwoordiger af te schaffen (Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 juli 2019 betreffende de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300-IV-11). [↑](#footnote-ref-8)
9. Zie in dit verband ook Kamerstukken II 2017/18, 34877, nr. 3, blz. 10 en nr. 4, p. 6. [↑](#footnote-ref-9)
10. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 31 januari 2018 inzake het voorstel van wet houdende voorziening in het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius (Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius), Kamerstukken II 2017/18, nr. 4, p. 5. [↑](#footnote-ref-10)