



OPENBAAR LICHAAM
BONAIRE

Aan: Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en digitalisering

Per post:

Ministerie van BZK
Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

per e-mail: 5.1.2.e.Woo@minbzk.nl
5.1.2.e.Woo@minbzk.nl

Ons nummer: 2/24/014270
Datum: 9 april 2024

Betreft: Consultatie wetsvoorstel tot wijziging van de Wet openbare lichamen BES en de Wet financiën BES

Geachte Staatssecretaris van Huffelen,

Tijdens de werkconferentie inzake de wijziging van de Wet openbare lichamen BES en de Wet financiën BES (hierna: WolBES en FinBES), gehouden op 4 tot en met 6 maart, is afgesproken dat de besturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba een schriftelijke reactie sturen over het wetsvoorstel en de op de werkconferentie gemaakte afspraken. De onderhavige reactie ontvangt u vanuit de Eilandsraad en het Bestuurscollege gezamenlijk.

Vanwege de veelheid aan onderwerpen in de WolBES en Wet FinBES gaat deze brief niet in op onderwerpen buiten de wetgeving waarover op de werkconferentie reeds positieve afspraken zijn gemaakt, zoals het gebruik van Papiamentu in stukken die worden geconsulteerd bij de eilandsraad.

Algemeen

De afgelopen jaren zijn verschillende evaluaties en onderzoeksrapporten gepubliceerd die de ontwikkelingen op de Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen de huidige staatsrechtelijke verhoudingen hebben onderzocht. Hieruit blijkt onder andere de noodzaak om de beleidsvrijheid van de eilanden te vergroten, differentiatie tussen de eilanden en tussen de eilanden en Europees Nederland aan te brengen, toezicht modellen aan te passen, voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen en de coördinerende rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te versterken.

Correspondentieadres

Kaya Grandi 51 | Kralendijk, Bonaire C.N.
Tel. (+599) 717-5330 | Fax. (+599) 717-8416
www.bonairegov.com

Verzoeken bij beantwoording van deze brief datum, nummer en onderwerp te vermelden



Sinds 10 oktober 2010 zijn op basis van de rapporten en onderzoeken enkele verbetermaatregelen in gang gezet, die de doorontwikkeling van de eilanden hebben bevorderd. Echter concluderen alle rapporten dat de doorontwikkelingen niet voortvarend genoeg hebben plaatsgevonden.

Uit alle rapporten blijkt dat het niet lukt om de aanbevelingen uit voorgaande rapporten op te volgen. De evaluaties concluderen dat de invoering van Europees-Nederlandse wetgeving op de eilanden niet de gewenste positieve invloed heeft gehad en dat de autonomie van de eilanden is verminderd. Dit heeft geleid tot een versnipperde aanpak die moeilijk hanteerbaar is vanwege beperkte uitvoeringscapaciteit.

De Voorlichting van Raad van State over de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van het ministerie BZK en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Samen-Werken¹ pleitten voor meer differentiatie in wetgeving en toezicht modellen met Europees Nederland en tussen de BES-eilanden, dat per eiland een uitvoeringsagenda werd opgesteld met de noodzakelijke financiering uit het BES-fonds, versterking van de positie van de gezaghebber en de eilandsecretaris, verdere professionalisering van het lokaal bestuur en het ambtenarenapparaat, en het vrijmaken van financiële middelen om de samenwerking tussen de openbare lichamen en de eilanden van het Koninkrijk een impuls te geven. Als eindperspectief werd aanbevolen om een wettelijke grondslag voor de vrije uitkering te creëren die toereikend is voor het uitvoeren van de wettelijke taken die de eilandsbesturen werden geacht te verrichten, om de bijzondere uitkeringen te bundelen en de verantwoordingsplicht te vereenvoudigen. Wederom werd een oproep gedaan de coördinerende rol voor het ministerie van BZK door de bestaande overlegstructuren en de ambtelijke ondersteuning te versterken en om concrete werkafspraken hierover te maken en een evaluatiemoment in te bouwen.

De ervaring van de afgelopen jaren wijst uit dat het toegroeien naar een geharmoniseerd model met Europees-Nederlandse gemeenten niet goed aansluit bij de wensen van Bonaire. Daarom pleit Bonaire voor differentiatie met Europees Nederland, binnen het huidige constitutionele stelsel, met als centraal doel het streven naar een gelijkwaardig voorzieningenniveau zoals aangegeven in uw brief van juni 2023. Samenwerking met het Rijk is noodzakelijk en gewenst, maar Bonaire dient betrokken te worden in de voorfase van nieuw beleid en wetgeving. Hierin dienen de prioriteiten van Bonaire centraal te staan, alsmede met regie over de uitvoering van nieuw beleid en wetgeving bij Bonaire. Synchronisatie van de prioriteitenstelling in de beleidsagenda's tussen Kralendijk en Den Haag is onontbeerlijk.

¹ Bijlage bij Kamerstukken 2019/2020, 35300-IV, nr. 11 en IBO Koninkrijksrelaties, Samen-werken. Samenwerken waar het moet, zelfstandig waar het kan, 10 juni 2019.



Wet openbare lichamen BES

1. Bestuurlijke organisatie

Uitbreiding en versterking eilandsraad

De Raad acht versterking van de positie van de eilandsraad belangrijker dan het uitbreiden van het aantal leden. De sociale en politieke context maar ook de schaal van Bonaire maken dat een uitbreiding van het aantal zetels niet per se beter recht doet aan de vertegenwoordiging van de kiezer. De Raad vindt het belangrijker op verschillende manieren te investeren in de (ondersteuning en bekostiging van) het individuele raadswerk, de fracties en het ondersteunend ambtelijk apparaat.

Tijdens de werkconferentie heeft de Raad ingestemd met de uitbreiding per 2027 naar 11 raadszetels. De Raad stemt uitdrukkelijk niet zonder meer in met verdere uitbreiding.

Uitbreiding bestuurscollege

De eilandsraad en het bestuurscollege zijn van mening dat het aantal gedeputeerden zo snel mogelijk moet worden verhoogd tot in ieder geval 4 gedeputeerden, vanwege de hoge werklast voor het bestuurscollege. Op de conferentie heeft u aangegeven hier begrip voor te hebben en artikel 38 dusdanig aan te passen dat er een bandbreedte wordt opgenomen van 3 tot 5 gedeputeerden, waarbij pas vanaf de vijfde gedeputeerde geldt dat het aantal gedeputeerden ten hoogste 25% van het aantal eilandsraadsleden bedraagt. De Raad vindt dat de Eilandsraad zelf het aantal gedeputeerden zou moeten bepalen. Het aantal gedeputeerden zou daarom inderdaad bij verordening of raadsbesluit moeten worden vastgesteld, in plaats van bij wet in formele zin.

2. Permanente vertegenwoordiger

De BES benoemen alle drie een eigen permanent vertegenwoordiger in Den Haag, die de belangen van het eiland op rijksniveau behartigt. De vertegenwoordiger zal op de hoogte moeten worden gesteld van alle regelgevende en beleidsvoornemens van het Rijk ten aanzien van Bonaire. De vertegenwoordiger zal daarnaast aan het begin van beleids- en wetgevingstrajecten de gelegenheid moeten krijgen om zich namens zowel het bestuurscollege en/of de eilandsraad over een voornemen uit te laten en hierover met de bevoegde bewindspersonen of ambtenaren in gesprek te gaan.

Om deze reden is op de werkconferentie afgesproken dat de WolBES, bijvoorbeeld in artikel 211, een vorm van structureel overleg zal vastleggen tussen de eilanden (via de permanente vertegenwoordiging) en de ministeries die "maatregelen en voornemens" opstellen ten aanzien van de BES. De eilandsraad en het bestuurscollege willen nogmaals benadrukken dat het wettelijk vastleggen van zowel de positie van de vertegenwoordiger als de zeer vroegtijdige betrokkenheid van de eilanden bij nieuwe voorstellen van essentieel belang is.



3. Betrokkenheid bij het wetgevingsproces en 'comply or explain'

Uitgangspunt is dat Bonaire zijn eigen wet- en regelgeving vaststelt, tenzij wordt overeengekomen dat het Rijk een bepaalde taak en of bevoegdheid ook voor Bonaire zal dragen. Landelijke wetgeving met (mede)gelding op Bonaire zou zoveel mogelijk beperkt moeten blijven tot kaderwetgeving waarin bepaalde Rijksbelangen worden geborgd; de invulling van die kaderwetgeving zou aan het eilandbestuur moeten worden overgelaten.

Problematisch wordt ook ervaren de wijze waarop de uitvoering van rijkstaken door de rijksoverheid ten aanzien van Bonaire plaatsvindt, namelijk zonder **formele betrokkenheid** van Bonaire. Op bepaalde beleidsterreinen bestaat daardoor de indruk dat onvoldoende geluisterd wordt naar gerechtvaardigde bezwaren van de zijde van Bonaire. Bonaire ervaart dit bijvoorbeeld op de terreinen van gezondheidszorg, onderwijs, sociale zekerheid en buitenlandse betrekkingen.

De beleids- en wetgevingsagenda wordt daarnaast nog altijd vrijwel volledig bepaald door de ministeries. De hernieuwde aandacht voor de openbare lichamen is positief, want er zijn vele verouderde BES-wetten die aangepast moeten worden. Echter, het overgrote merendeel van de wetgeving die momenteel geconsulteerd wordt, betreft geen wetgeving die Bonaire als prioritair heeft bestempeld. De regie op het uitvoeren en aanvullen van de wetgevingslijst lijkt op dit moment te ontbreken. Ten aanzien van de onderwerpen waar ministeries geen aandacht aan kunnen of willen besteden, blijft het openbaar lichaam in een afhankelijke positie en moet zij veel tijd steken in het communiceren en ook overtuigen van de gewenste veranderingen. U wordt daarom gevraagd om het proces rondom de totstandkoming van het **Rijksbrede wetgevingsprogramma** voor de BES anders in te richten en hierin een expliciete rol te geven aan de eilandsraad.

De eilandsraad en het bestuurscollege achten het in de nieuwe verhoudingen noodzakelijk dat aan de **Raad van State** een lid namens en op voordracht van Bonaire wordt toegevoegd. Graag ontvangen het Bestuurscollege en de Eilandsraad informatie over de voortgang van het gesprek hierover met de Raad van State dat u tijdens de werkconferentie heeft aangegeven te gaan initiëren.

Comply or explain

In de memorie van toelichting en tijdens de werkconferentie is uitgebreid stilgestaan bij het principe van 'comply or explain'. Het is positief dat het Rijk streeft naar een gelijkwaardig voorzieningenniveau, het aanpassen van verouderde regelgeving en het verbeteren van de bestuurskracht van de openbare lichamen. Op de werkconferentie en in uw brief van [pm] aan de kamer is evenwel terecht geconstateerd dat 'comply or explain' op dit moment niet goed functioneert. In de werkgroep, gevormd door afgevaardigden van de eilanden en uw ministerie, worden voorstellen voorbereid ter verbetering. De eilandsraad en het bestuurscollege zijn groot voorstander van de instelling van de werkgroep, om de hierna te volgen redenen.

Allereerst laten de ervaringen van de afgelopen jaren zien dat 'comply or explain' leidt tot een voorkeur voor Europees Nederlandse oplossingen voor Caribische problemen. 'Comply or explain' heeft namelijk als uitgangspunt dat in eerste instantie gekeken wordt of de wetgeving



(of beleid) uit Europees Nederland één op één overgenomen kan worden voor de BES-eilanden. Pas als dit niet mogelijk is, dan wordt gekeken naar alternatieven. Hierdoor verschuift de focus van de ministeries van het doel (een gelijkwaardig voorzieningenniveau) naar het middel (dezelfde wetgeving als in Europees Nederland). Hierbij wordt vaak vergeten dat Bonaire als decentrale overheid autonome bevoegdheden heeft en decentraal beleggen van taken de voorkeur zou moeten hebben (art. 212 WolBES). In de praktijk blijkt dat ministeries lang niet altijd open staan voor oplossingen specifiek voor Bonaire of de BES. De eilandsraad en het bestuurscollege verzoeken daarom om **lokale beleidsvrijheid en het behoud van lokale autonomie** op te nemen in het afwegingskader van 'comply or explain', bijvoorbeeld door meer te sturen op kaderregelgeving.

Daarnaast is het aantal consultaties flink gestegen in de afgelopen jaren. De stijging wordt vooral veroorzaakt door de consultatie van - voor Bonaire - niet-prioritaire regelgeving. Het grote aantal consultaties zet evenwel veel druk op de toch al **beperkte uitvoeringskracht** van het openbaar lichaam. De wetgevingscapaciteit en de gewenste inhaalslag op lokale wetgeving, waar het openbaar lichaam zich aan heeft gecommitteerd, raken hierdoor in de knel. Op de werkconferentie is besproken dat de ingestelde werkgroep hier oplossingen voor moet vinden, bijvoorbeeld door extra inzet van de VNG en de komst van de permanente vertegenwoordiger. De eilandsraad en het bestuurscollege spreken de hoop uit dat de werkgroep deze oplossingen spoedig kan voorleggen bij de eilanden en dat de implementatie hiervan niet hoeft te wachten op de inwerkingtreding van de het wetsvoorstel tot wijziging van de WolBES en FinBES.

4. Overige punten

Bestuursbevoegdheden en -regels

Het wetsvoorstel tot wijziging van de WolBES beoogt te komen tot een effectievere bestuurlijke inrichting, waarvoor het versterken van de bestuurs- en uitvoeringskracht als randvoorwaarde wordt gezien². In dat verband is op de werkconferentie tevens gesproken over het opnemen van bestuursbevoegdheden die in Europees Nederland reeds gelden en nodig zijn voor het adequaat uitvoeren van de taken door Bonaire. Het gaat hier onder andere om de bestuurlijke boete, waar de gezaghebbers van de BES in de brief van 18 oktober 2017³ al aandacht voor heeft gevraagd, en toezichtsbevoegdheden. Op de werkconferentie is gebleken dat dit signaal gedragen wordt door de andere eilanden. U heeft tevens bevestigd deze omissie te willen herstellen en erkent dat wachten op het traject voor een Algemene wet bestuursrecht BES te lang op zich laat wachten⁴. Het meenemen in het huidige traject tot wijziging van de WolBES acht u echter te gecompliceerd. De eilandsraad en het bestuurscollege gaan daarom graag in op uw aanbod om, samen met de minister van Justitie en Veiligheid, en Saba en Statia, te komen tot een wetsvoorstel waarin de missende bestuursbevoegdheden en -regels voor de BES zijn opgenomen. Vanwege de grote

² Memorie van toelichting, p. 4

³ Brief nr. 2017010518, verzonden via de Rijksvertegenwoordiger onder nr. Rv/2017u/137

⁴ De Awb BES staat op de lijst van prioritaire wetgeving voor de BES, zoals opgesteld door de ministeries (Bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer 'Wetgevingsoverzicht comply or explain' van 20 november 2023, rij nr. 31) en is aldus die lijst nog in de onderzoeksfase.



druk op de uitvoeringscapaciteit van Bonaire, bijvoorbeeld vanwege het VTH-project, is de hoop vanuit Bonaire dat hier zo spoedig mogelijk mee gestart kan worden.

Toetsing privévermogen gedeputeerden en gezaghebber

In een aantal artikelen (49-52 en 83) staan strenge eisen over het aanleveren van informatie over het privévermogen van de gezaghebber en de gedeputeerden. Deze eis geldt niet in Europees Nederland voor decentrale bestuurders. Bij gebrek aan deugdelijke motivering wordt geen reden gezien om op dit onderdeel aan gezagdragers in Caribisch Nederland strengere eisen op te leggen. Daarnaast is het zo dat de artikelen 49-52 komen te vervallen met de inwerkingtreding van de Wet bevordering integriteit en functioneren decentraal bestuur, waardoor de noodzaak deze taak her te beleggen komt te vervallen.

Screening waarnemend gezaghebber

In het wetsvoorstel wordt artikel 91 ingevoegd die regelt dat de Minister in de waarneming van de gezaghebber kan voorzien. Het is hierbij wenselijk dat als van dit artikel gebruik wordt gemaakt, de waarnemer ook verplicht wordt een screening af te leggen alvorens hij kan worden benoemd. Deze eis geldt ook voor de gezaghebber en zou, gelet op de aard van de functie, ook voor een waarnemend gezaghebber moeten gelden.

Interbestuurlijke verhoudingen

1. Algemeen

In het wetsvoorstel stelt u voor om de functie van de Rijksvertegenwoordiger te laten vervallen en het College financieel toezicht in gewijzigde vorm in stand te houden. De taken die bij deze organen worden weggehaald komen in meerderheid te liggen bij uw ministerie of bij andere ministeries. Bonaire acht het wegvallen van deze tussenlaag niet wenselijk; niet zozeer om de functie van de Rijkvertegenwoordiger te behouden, maar om te taken die nu bij uw minister worden ondergebracht, bij een lokale tussenlaag te behouden.

2. Instelling adviesorgaan

Gelet op deze ontwikkeling zijn de eilandsraad en het bestuurscollege voorstander van het oprichten van een **onafhankelijk adviesorgaan**, volledig lokaal gebaseerd en met democratisch gelegitimeerde benoemingen. Dit adviesorgaan zou niet alleen de eilanden kunnen voorzien van gezaghebbend advies, maar juist ook de ministeries. De adviestaken die belegd blijven bij het Cft kunnen worden geïntegreerd in dit nieuwe orgaan, zodat financiële adviezen in samenhang met de (inter)bestuurlijke ontwikkelingen kunnen worden opgesteld. Dit adviesorgaan zal een gezamenlijk orgaan zijn van de openbare lichamen en het Rijk voorgezeten voor de betreffende gezaghebber, met een lid namens de Staat en een lid namens het betreffende eiland. Dit adviesorgaan zal in het wetgevingstraject worden ingebed en kan worden toegevoegd als een nieuwe afdeling binnen de WolBES en zal hoofdfuncties hebben: (i) advisering en toetsing op wetgeving en (ii) advisering en toetsing in het kader van medebewind.



Het adviesorgaan waarborgt een onafhankelijke adviesfunctie die, gezien de veelheid aan rollen die de ministeries hebben, niet binnen een ministerie op dezelfde manier kan worden vormgegeven.

3. Overige opmerkingen vervallen functie Rv

In het wetsvoorstel worden de taken van de Rijksvertegenwoordiger op grond van de Arbeidsgeschillenwet 1946 BES bij de gezaghebber belegd. Dit wordt niet wenselijk geacht. Het gaat hier om taken die buiten het openbaar bestuur vallen. Gelet op de rol van de gezaghebber als voorzitter van de algemene vergadering van aandeelhouders bij overheids N.V.'s en zijn taken op het gebied van openbare orde en veiligheid, zou dit voor belangenverstrengeling zorgen. Het is dan ook wenselijk om deze taken elders te beleggen.

4. Coördinerende rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bonaire hecht waarde aan versterking van de coördinerende rol van uw ministerie, vooral om de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de overige ministeries te coördineren. Uw ministerie onderschrijft de hoofdlijn van deze aanbeveling uit verschillende rapporten (IBO, Spies, ROB), maar komt niet op alle punten met concrete voorstellen in de WolBES. Zoals deze in het WolBES nu staat verwoord, wordt de verantwoordelijkheid van BZK beperkt tot Rijksbeleid waarvan de definitie fluide is. Het spanningsveld met de ministeriele verantwoordelijkheden in Den Haag ondermijnt de coördinerende rol van uw ministerie, waarbij de prioriteiten van de eilanden ongenoemd blijven. Versterking van de coördinerende rol zijn een voorwaarde voor het goed functioneren van de WolBES en het kabinetsstandpunt van 'comply or explain'.

Wet financiën openbare lichamen BES

1. Algemeen

Naast de WolBES wordt ook de Wet FinBES aangepast. De uitgangspunten en doelen voor de aanpassing zijn **lokale beleidsvrijheid** en **vertrouwen**, evenals **maatwerk** per eiland.⁵ De eilandsraad en het bestuurscollege ondersteunen de gekozen insteek en vraagt in het kader daarvan aandacht voor de volgende punten.

2. Financieringssystematiek

De eilandsraad en het bestuurscollege stellen vast dat het wetsvoorstel geen oplossing biedt voor de problemen die zijn geconstateerd ten aanzien van de financieringssystematiek van de eilanden. Het uitgangspunt zoals uitgesproken door alle partijen op de werkconferentie is dat **structurele taken structureel gefinancierd** worden⁶. De veelheid aan bijzondere uitkeringen beperkt de uitvoeringskracht van de eilanden, leidt tot administratieve lasten en limiteert het

⁵ Memorie van Toelichting, p. 36

⁶ Verslag van werkconferentie 6 maart 2024, p. 4



budgetrecht van de eilandsraden. De verwezenlijking van structurele financiering is ook noodzakelijk om de doelen in de nieuwe Wet FinBES, waaronder de omslag naar een baten- en lastenstelsel en het realiseren van evenwicht in de begroting, te realiseren. Het wetsvoorstel waarborgt dit uitgangspunt echter niet. U wordt gevraagd om hier meer rekening bij te houden in de voorstellen voor de nieuwe Wet FinBES, zoals hieronder verder toegelicht.

Daarnaast is het van groot belang om het traject rondom de herziening van de financiering op een constructieve manier voort te zetten met de andere ministeries en de openbare lichamen. Er dient zo snel mogelijk te worden overeengekomen welke taken door welk bestuursniveau worden uitgevoerd en de financiële effecten van die afspraken dienen te worden gereflecteerd in zowel de Rijksbegroting - voor direct door het Rijk uit te voeren taken - als in de vrije uitkering. De opbouw van de vrije uitkering dient daarnaast grondig te worden herbezien, onder meer door ontwikkeling van meer specifieke criteria. De eilandsraad en het bestuurscollege onderschrijven de aanbeveling van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) om het aantal bijzondere uitkeringen te beperken door middel van een bepaling in de Wet FinBES⁷.

3. Financieel toezicht

Er wordt in het wetsvoorstel een toezicht model geïntroduceerd met verschillende regimes (licht, middel, zwaar), waarbij per regime het toezicht verschilt. Dit voorstel is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, waarin zwaar toezicht de norm is. Evenwel is te lezen in het voorstel, en is ook bevestigd op de werkconferentie, dat er nog onvoldoende vertrouwen is om volledig aan te sluiten bij het regime dat geldt voor andere decentrale overheden.

De eilandsraad en het bestuurscollege betreuren het gebrek aan vertrouwen en wil voorkomen dat het nieuwe systeem, zoals voorgesteld, ertoe leidt dat Bonaire reeds in de basispositie in het zware regime wordt geplaatst en niet kan voldoen aan de gestelde voorwaarden voor het lichte(re) regime. Op die manier kan er niet gebouwd worden aan wederzijds vertrouwen. Het gezamenlijke doel van uw ministerie en Bonaire is om toe te werken naar een situatie waarin het lichte regime in het algemeen van toepassing wordt en dus geen preventief financieel toezicht nodig is. Op dit moment bevat het voorstel voor de Wet FinBES echter niet alleen een getrapt en zwaarder toezichtsregime, maar zijn ook de voorwaarden voor het lichtste toezichtsregime strenger dan bij andere decentrale overheden. Dit zou niet het geval moeten zijn: wat voor de toezichthouder 'goed genoeg' is bij een gemeente of provincie, zou ook goed genoeg moeten zijn bij de openbare lichamen. Hieronder wordt dit standpunt toegelicht.

Evenwicht in de begroting

In artikel 15 is opgenomen dat de begroting in evenwicht moet zijn. Hier is in de praktijk discussie over. De eilandsraad en het bestuurscollege stellen voor om dit artikel aan te passen in lijn met Europees Nederland, waar de begroting pas in het vierde jaar reëel en structureel in evenwicht moet zijn. Hierbij moet nadrukkelijk in ogenschouw worden genomen dat het in evenwicht brengen van de begroting vereist dat structurele lasten gedekt worden met structurele baten. Een dergelijk vereiste is niet haalbaar zolang de financieringssystematiek van

⁷ Advies ROB 'Onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland' van 21 februari 2024.



de eilanden nog voor een groot deel bestaat uit bijzondere, incidentele, uitkeringen. Zolang de ministeries niet in staat zijn om structurele taken structureel te financieren, zou het niet behalen van een evenwicht geen grond moeten zijn voor het plaatsen van Bonaire in een zwaarder toezicht regime. In de memorie van toelichting wordt dit probleem onderkend⁸, maar in de wetstekst is hiermee geen rekening gehouden.

Indien u van mening bent dat aanpassing van dit artikel niet mogelijk is, vragen de eilandsraad en het bestuurscollege u om de hardheidsclausule, opgenomen in artikel 32a, tweede lid, toe te passen als blijkt dat de begroting in de eerstvolgende drie jaren in evenwicht zal komen en zolang de financieringssysteem vanuit de ministeries niet op orde is.

Reële begroting

Ten behoeve van een reële begroting bepaalt artikel 15 van het wetsvoorstel dat "al het beleid waartoe door de eilandsraad is besloten in de begroting en de meerjarenbegroting opgenomen is". Deze bepaling wijkt af van de normstelling voor andere decentrale overheden.

Hoewel begrijpelijkerwijs een begroting compleet moet zijn, achten de eilandsraad en het bestuurscollege deze bepaling niet uitvoerbaar. Het goed uitoefenen van het decentraal budgetrecht betekent dat de begroting alle bedragen moet bevatten die de eilandsraad voor het aangenomen beleid ter beschikking stelt. Het is ondoenbaar om al het beleid (een vage term), inclusief beleid zonder specifieke financiële gevolgen, te noemen in de begroting en meerjarenbegroting. Bovendien is dit de taak van de Eilandsraad bij het toetsen van de begroting en niet zozeer van het Ministerie. Aldus wordt voorgesteld om deze bepaling aan te schrappen of aan te passen.

Hoog risicobevindingen

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de minister het Bestuurscollege kan verplichten een verbeterplan op te stellen voor het financieel beheer als er geen goedkeurende accountantsverklaring is voor de jaarrekening of balans, er termijnen overschreden worden of als het accountantsverslag hoog risicobevindingen bevat. Door zowel te vereisen dat er een goedkeurende verklaring is als te vereisen dat die geen hoog risicobevindingen bevat, voegt het wetsvoorstel een extra eis toe ten opzichte van het toezicht op andere decentrale overheden.

De eilandsraad en het bestuurscollege zijn van mening dat de accountantsverklaring leidend moet zijn. Als er risico's geconstateerd worden, zou het openbaar lichaam in eerste instantie zelf de kans moeten krijgen om die risico's voor het daarop volgende jaar weg te nemen. Worden de risico's niet weggenomen, dan zal dat reflecteren in de daarop volgende accountantsverklaring. Ook leidt de eis nu tot onduidelijkheid, omdat het wetsvoorstel niet bepaalt wie vaststelt dat een risicobevinding 'hoog' is. Tijdens de werkconferentie heeft u aangegeven dat de accountant de classificatie doet⁹, maar de memorie van toelichting geeft hierover geen uitsluitsel.

⁸ Memorie van Toelichting, p. 45

⁹ Verslag van werkconferentie 6 maart 2024, p. 5.



De eilandsraad en het bestuurscollege zijn van mening dat, gezien het gewicht dat kan worden toegekend aan de accountantsverklaring, het ontbreken van hoog risicobevindingen geen extra eis zou moeten zijn. Als u van mening bent dat het schrappen geen optie is, dan is het verzoek om in ieder geval, net als bij het evenwicht in de begroting, de bevoegdheid te geven aan de minister van BZK als toezichthouder om af te wijken, zodat risicobevindingen bij een goedkeurende of onthoudende verklaring niet automatisch hoeven te leiden tot een zwaarder toezicht regime.

Hoor en wederhoor adviezen Cft

Het Cft krijgt in het wetsvoorstel een meer adviserende rol, in plaats van een toezichthoudende rol. Dit is een positieve ontwikkeling. Bij een adviserende rol past formeel hoor- en wederhoor van de partij waarover advies gegeven wordt. U wordt daarom gevraagd om in artikel 4 een bepaling op te nemen die hoor- en wederhoor regelt ten aanzien van adviezen die het Cft uitbrengt aan het ministerie over de financiën van Bonaire.

Toezichtcriteria

De eilandsraad en het bestuurscollege begrijpen dat regels niet tot in detail uitgewerkt kunnen worden in de wetstekst zelf. Toch kan worden geconstateerd dat met name de wijziging van de Wet FinBES veel ruimte laten voor interpretatie. Dit maakt het lastig om te beoordelen hoe het wetsvoorstel zal uitwerken. Daarnaast leiden normen met veel beoordelingsruimte in de huidige Wet FinBES reeds tot veel discussie. U wordt daarom verzocht om Bonaire nauw te blijven betrekken bij de uitwerking van deze normen en de doelen van de nieuwe Wet FinBES (lokale beleidsvrijheid, vertrouwen en maatwerk) mee te nemen als toetsingskader van die uitwerking.

4. Financiële bevoegdheden

Leenmogelijkheden

Op de werkconferentie heeft u een voorstel ingebracht ter realisatie van een leenmogelijkheid voor de eilanden, mede ter uitvoering van de motie Wuite c.s.¹⁰. De eilandsraad en het bestuurscollege zijn positief over het feit dat het ministerie van BZK deze mogelijkheid wil verkennen. Aangezien er op de werkconferentie overeenstemming was tussen partijen over het belang van leenmogelijkheden, lijkt het logisch om in ieder geval artikel 11 Wet FinBES (leenverbod) aan te passen. Wachten hiermee tot een nota van wijziging kan worden ingediend betekent een onnodige vertraging in de uitwerking ervan.

Eigen bankrekening/middelenbeheer

Op de werkconferentie heeft u een tweetal voorstellen voorgelegd ten aanzien van het middelenbeheer voor de BES. De eilandsraad en het bestuurscollege zijn positief over het (beter) inrichten van het middelenbeheer, zoals door u voorgesteld. Het voorstel om niet langer onderscheid te maken tussen de inkomsten- en uitgavenrekening verlaagt de administratieve lasten voor Bonaire aanzienlijk en past bij het uitgangspunt van (meer) beleidsvrijheid. Gezien de overeenstemming op de werkconferentie heeft het grote voorkeur om de benodigde

¹⁰ Memorie van toelichting, p. 35.



aanpassing van artikel 37 mee te nemen in de versie van het wetsvoorstel zoals dat binnenkort wordt voorgelegd aan de ministerraad.

In het stuk zoals besproken tijdens de werkconferentie is de vraag gesteld of het goed zou zijn als de openbare lichamen zelf een bankrekening zouden kunnen openen. Deze vraag kan vanuit Bonaire bevestigend beantwoord worden, waarbij nadrukkelijk gevraagd wordt om te kijken naar de mogelijkheid tot het openen van een rekening bij een lokale bank. Daarnaast lijkt het voorstel voorbij te gaan aan het feit dat Bonaire reeds een euro-rekening heeft bij de Bank Nederlandse Gemeenten. Zowel het openen van een lokale bankrekening als het behouden van een rekening gebaseerd in Europees Nederland zijn essentieel voor de uitvoering van de taken van Bonaire. U wordt daarom gevraagd dit mee te nemen in de voorstellen voor uitwerking.

Vervreemding

Artikel 10 wordt aangepast, waardoor voor vervreemding van onroerend goed niet zonder meer toestemming is vereist van het ministerie. Ook is niet langer verplicht dat onroerend goed tegen een marktconforme prijs wordt verkocht. In plaats daarvan moeten de eilanden beleidsregels opstellen over vervreemding van onroerende goederen "op welke manier dan ook" (artikel 10, eerste lid). Over zowel de beleidsregels als de besluiten tot vervreemding moet het bestuurscollege de minister, via het Cft, informeren.

Indien het ministerie van mening is dat de beleidsregels of besluiten niet voldoen, dan kan toestemming worden vereist. Daarnaast kan de minister aangeven welke soorten besluiten geen toestemming behoeven. Het geheel aan regels is specifiek voor de BES; andere decentrale overheden hebben dergelijk toezicht niet bij vervreemdingen.

Hoewel versoepeling van de toestemming voor vervreemding en het vereiste van marktconformiteit positief is, pleit ervoor om de bepalingen ten aanzien van vervreemdingen helemaal te laten vervallen. Dit in lijn met het uitgangspunt van 'vertrouwen' en hoe dit bij andere centrale overheden geregeld is. De accountant toetst bij de jaarlijkse controle bovendien op hoe is omgegaan met vervreemdingen en of daar onrechtmatigheden hebben plaatsgevonden. Via die route is wat het bestuurscollege betreft dit voldoende geborgd.

Verder roept het artikel vragen op. Er is niet in de wet aangegeven wanneer het informeren moet plaatsvinden en of het ministerie ten aanzien van het besluit waarover zij geïnformeerd is een toestemming kan vereisen. In geval van dat laatste is het in feite een verkapte toestemming, iets dat de eilandsraad en het bestuurscollege niet wenselijk achten. In de memorie van toelichting is aangegeven dat informeren tot vier maanden na het vervreemden kan; het verdient aanbeveling om dit op te nemen in het wetsvoorstel zelf om discussie te voorkomen.

Ook is het aan te bevelen om uitdrukkelijker in de memorie van toelichting op te noemen dat het laten vervallen van marktconformiteit in de verkoopprijs niet alleen te maken heeft met de hoge taxatiekosten. Dit gelet op de discussie op de werkconferentie over het belang van het beschermen van onroerend goed met historische waarde¹¹.

¹¹ Verslag van werkconferentie 6 maart 2024, p. 6



Tot slot heeft u ervoor gekozen om het uitgeven van erfpacht toe te voegen aan de 'vervreemdingen' waar toezicht op gehouden wordt en waar het Bestuurscollege regels over moet stellen. U wordt u gevraagd om in het voorstel nadere duiding te geven aan de verplichting om regels op te stellen over uitgifte van erfpacht in de Wet FinBES in relatie tot bestaande nationale/lokale regelgeving op dit punt, zoals de Wet VROM BES, de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning en de erfpachtverordening.

Afsluiting

De eilandsraad en het bestuurscollege spreken waardering uit voor de constructieve discussies tijdens de werkconferentie en hopen met dezelfde positieve samenwerking te komen tot een nieuwe versie van het wetsvoorstel. Graag wordt vernomen wat uw reactie op de hierboven gedane voorstellen is.

Hoogachtend,

Namens de Eilandsraad en het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire,

De Gezaghebber,

Handtekening; 5.1.2.e Woo

De Eilandsgriffier a.i.,

Handtekening; 5.1.2.e Woo

De Eilandsecretaris,

Handtekening; 5.1.2.e Woo