

De staatssecretaris van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-
Schouten
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
23 september 2008

Uw kenmerk
2008-0000310345

Ons kenmerk
Rob/Rfv 2008-0000442879

Inlichtingen bij
mr. G.A. van Nijendaal,
drs M.M.S. Mekel

Doorkiesnummer
070-426 7232/7217

Bijlagen
0

Onderwerp

Advies wetgeving openbare lichamen Bonaire,
Sint Eustatius en Saba

Geachte mevrouw Bijleveld,

Met uw brief van 18 juli 2008 vraagt u de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen advies uit te brengen over de ontwerpen van het voorstel van Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en van het voorstel van Wet financiële verhoudingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WfvBES). U vraagt specifieke aandacht voor de positie van de Rijksvertegenwoordiger en voor de financiële verhouding ten opzichte van het Rijk. Met deze brief voldoen de Raden graag aan uw verzoek.

Samenvatting

Algemeen

De Raden signaleren een spanning tussen enerzijds het beginsel van eilandelijke autonomie en de daarop gebaseerde open huishouding, en anderzijds de door Nederland gevoelde verantwoordelijkheid voor deugdelijk openbaar bestuur, resulterend in een strak gereguleerd bestuurlijk en financieel toezicht.

Gegeven de kleine gemeenschappen op de eilanden willen de Raden, mede gelet op de ervaringen in Nederland bij kleinere gemeenten, waarschuwen voor al te hoge verwachtingen van wat het dualisme kan teweegbrengen binnen de bestaande bestuurscultuur.

Voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer is een pragmatische oplossing gekozen: de eilandsraadsleden worden gelijkgesteld met de provinciale staten. De vraag dringt zich op of deze constructie wel in overeenstemming is met de Grondwet.

Naast de regeling van staatkundige (WolBES) en financiële (WfvBES) verhoudingen is de omvorming (invoering en aanpassing) van regelgeving een hele exercitie. De Raden achten het nodig om hieraan enkele overwegingen te wijden. Met name het amendementsrecht van de Tweede Kamer wordt naar de mening van de Raden gefrustreerd. Concrete bepalingen in landverordeningen moeten kunnen worden geamendeerd, wat in de gekozen constructie niet mogelijk is.

De Raden zien een zekere spanning enerzijds in de keuze van de BES-eilanden om deel uit te maken van Nederland, mede gebaseerd op de verwachting dat dit gunstig kan uitpakken, en anderzijds het uitdrukkelijk door Nederland geformuleerde uitgangspunt dat het voorzieningenniveau van Curaçao – zoals dat door de commissie Havermans is uitgewerkt – maatgevend hoort te zijn. De Raden hebben begrip voor de keuze voor een voorzieningenniveau op basis van de regionale situatie, maar ze plaatsen er wel een paar belangrijke kanttekeningen bij.

Een afwijkend voorzieningenniveau roept spanning op binnen de Nederlandse verhoudingen. Dit betekent dat de Nederlandse wetgever steeds per afzonderlijke wet zich zal moeten verantwoorden over het al dan niet gelijktrekken van het voorzieningenniveau op de BES-eilanden ten opzichte van de gemeenten in Nederland en vervolgens zich zal moeten uitspreken over de meest geëigende bekostigingswijze. Het openbaar bestuur zal dan ook een balans moeten vinden tussen de uitzonderingspositie die de BES-eilanden in het staatsbestel innemen, en het gelijkheidsbeginsel dat iedere burger (wettelijk) gelijke rechten en een gelijke behandeling in gelijke gevallen toekent.

Wil Nederland recht doen aan een ontwikkeling waarbij de autonomie van de eilanden ook in financieel opzicht materiële betekenis krijgt, dan is meer nodig dan een formeel wettelijk kader. Het normatieve karakter van de financiële spelregels wordt immers door meer dan alleen wet- en regelgeving bepaald. Een ontwikkeld stelsel van afspraken tussen bestuurslagen, tradities en een gegroeide praktijk dat Nederland kent is er (nog) niet voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Nederland en de BES eilanden. Veel zal dan ook afhangen van de inhoudelijke invulling en vormgeving van de financiële afspraken met de (afzonderlijke) eilanden en de ontwikkeling op de eilanden.

Voor het goed kunnen functioneren van het openbaar bestuur moet er een goede administratieve infrastructuur zijn. Met name vragen de Raden aandacht voor het complexe probleem van e-government.

De Raden pleiten ervoor dat de Wet gemeenschappelijke regelingen ook voor de BES-eilanden van toepassing wordt.

WolBES

Zonder wijziging van de Grondwet kan de inrichting van de BES-eilanden als openbaar lichaam slechts tijdelijk zijn. Indien na verloop van tijd de conclusie is dat de status van openbaar lichaam ook voor de toekomst de best mogelijke oplossing is, dan moet volgens de Raden uitdrukkelijk in de Grondwet worden vastgelegd dat dit uitsluitend geldt voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarmee worden niet alleen de grondwettelijke waarborgen voor gemeenten gegarandeerd, maar wordt ook duidelijk gemaakt dat de status van de BES-eilanden als openbaar lichaam niet voor andere delen van het Nederlands grondgebied aan de orde kan zijn.

Over de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van het eilandsbestuur hebben de Raden enkele opmerkingen bij een aantal punten waar de WolBES afwijkt van de Gemeentewet. Met name dringt zich de vraag op waarom er wel een gezamenlijke rekenkamer moet worden ingesteld, maar de argumenten die daarvoor hebben te gelden niet opgaan voor een gezamenlijke ombudsman. De Raden pleiten voor het instellen van een gezamenlijke ombudsman of –commissie, of verplichte aansluiting bij de Nationale ombudsman.

Er zijn goede argumenten voor het instellen van een Rijksvertegenwoordiger voor de BES-eilanden. Minder gelukkig zijn de Raden met de naamgeving. De Raden doen de suggestie om de term Rijksvertegenwoordiger te wijzigen in Vertegenwoordiger van de Koning(in), af te korten als VdK. De Raden zijn van mening dat de bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger soms verder gaan dan strikt noodzakelijk is. Zij waarschuwen voor het gevaar dat deze functionaris een te grote bemoeienis gaat claimen met het dagelijks reilen en zeilen van de eilanden. De Raden zien voor de Rijksvertegenwoordiger wel een belangrijke taak weggelegd als contactpersoon (liaison) tussen de verschillende ministeries en de BES-eilanden. Verder zien de Raden graag dat een toelichting wordt gegeven op de verhouding tussen de Rijksvertegenwoordiger en het gemeenschappelijk uitvoeringskantoor van Nederland op elk eiland. Een andere belangrijke taak van deze functionaris dient volgens de Raden te zijn dat hij bijdraagt aan het vergroten en versterken van de zelfredzaamheid van de BES-eilanden. Zijn

taakopdracht dient hierin te voorzien. In de voorgestelde wetsontwerpen ontbreekt de relatie tussen de Rijksvertegenwoordiger en het College financieel toezicht. Naar het oordeel van de Raden verdient deze relatie op zijn minst nadere toelichting of, nog beter, wordt wettelijk een verbinding gelegd tussen het bestuurlijk en financieel toezicht door de Rijksvertegenwoordiger verantwoordelijk te maken voor het College financieel toezicht.

WfvBES

De Raden zijn van mening dat de WfvBES zeer sterk de nadruk legt op toezicht, controle, administratie en verantwoording. Hoewel het toezicht naar zijn aard begrotingstechnisch is, waarschuwen de Raden ervoor dat het toezichtregime zo strak wordt, dat de autonome afwegingsmogelijkheden van de BES-eilanden in het geding zouden kunnen komen.

Vanuit de situatie waarin de BES-eilanden zich thans bevinden en waarin nog de nodige expertise moet worden opgebouwd, is het verscherpte financieel toezichtsregime zeker te rechtvaardigen. De Raden wensen echter te benadrukken dat dit een overgangsfase dient te zijn. Op basis van de expertise en ervaring die in de komende periode moet worden opgebouwd, moet het toezicht op de BES-eilanden toegroeien naar een meer preventief en uiteindelijk zelfs repressieve vorm van toezicht. De Raden menen dat het toezicht door het College financieel toezicht aan deze gewenste ontwikkeling een bijdrage dient te leveren.

De Raden menen dat het nemen van een voorschot op de vrije uitkering een hanteerbare constructie is die het voor de BES-eilanden mogelijk maakt het nut en offer van investeringen af te wegen. De Raden zien echter niet in waarom dit in de vorm van een renteloze lening moet zijn.

De Raden stellen voor dat de grondbelasting overeenkomstig de OZB als lokale belasting op alle BES-eilanden wordt ingevoerd. Verder missen de Raden een bepaling in WfvBES waarbij duidelijk wordt gemaakt dat bij de omvang van de te verstrekken vrije uitkering uitdrukkelijk rekening zal worden gehouden met een realistische belastingcapaciteit en een door de eilanden zelfstandig te genereren belastingopbrengst. De Raden hechten hier veel waarde aan. Het geeft uitdrukking aan de bestuurlijke zelfstandigheid van de eilanden. De Raden missen ook een toelichting op het ontbreken van een toezichthoudende rol voor het College financieel toezicht bij de belastinginkomsten. Het is immers van groot belang dat de geraamde inkomsten zo realistisch mogelijk geraamd worden.

Het totaal van de beschikbare middelen moet voldoende zijn om het beoogde voorzieningenniveau te bereiken. De WfvBES geeft geen uitsluitel over de omvang van de vrije uitkering en over de taken die de afzonderlijke eilanden uit de vrije uitkering worden geacht te bekostigen. Het streven dient erop gericht te zijn de onderbouwing van de vrije uitkering op een uniforme en daarmee transparante wijze te verrichten. Het ligt voor de hand de nadere onderbouwing van de vrije uitkering vast te leggen in een bestuursakkoord.

De vrije uitkering en de eilandelijke inkomsten bepalen in hoge mate de eigen afwegingsruimte. Het streven om de autonome afwegingsruimte van de eilanden te vergroten dient te worden ondersteund door het opnemen van een bepaling dat bijzondere uitkeringen beperkt dienen te blijven voor bijzondere aangewezen situaties.

De normering van de algemene uitkering maakt weliswaar geen onderdeel uit van de Fvw, maar de uitgangspunten zijn vastgelegd in normeringafspraken. Afspraken met de BES-eilanden over de normering en nadere gedragsregels zouden in een bestuursakkoord dienen te worden vastgelegd.

Conclusie

Met het instellen van de openbare lichamen en het regelen van de financiële verhouding tot het Rijk, wordt het fundament gelegd voor de staatkundige verhouding tussen de BES-eilanden en Nederland. Goed bestuur en gezonde financiën zijn noodzakelijke voorwaarden voor een goede startpositie van de eilanden binnen de nieuwe staatkundige structuur. Een deel van de zaken die binnen de Nederlandse verhoudingen als vanzelfsprekend gelden, zijn dat niet automatisch voor de BES-eilanden. Voorkomen moet worden dat de bijzondere situatie in de wet- en regelgeving leidt tot een disproportioneel opgetuigd systeem aan checks and balances dat een gewenste ontwikkeling in de weg staat.

De Raden wijzen er met nadruk op dat de startpositie van de BES-eilanden niet een statisch gegeven is, maar juist moet bijdragen aan een perspectief voor de BES-eilanden. Daarvoor is verder nodig dat de Rijksvertegenwoordiger en het College financieel toezicht niet alleen repressief worden ingezet, maar mede bijdragen aan het vergroten van bestuurlijke en financiële competenties die de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de BES-eilanden versterken. Capacity building en het bouwen van een verantwoord stelsel van checks and balances moeten zijn besloten in de taakopdracht van deze nieuwe instituties.

1.

Inleiding

De staatkundige aanpassing kent een lange voorgeschiedenis. Het resultaat daarvan zijn de voorliggende wetsvoorstellen die erin voorzien dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) openbare lichamen binnen Nederland gaan vormen. De regelgeving daarvoor wordt zoveel mogelijk geschoeid op de leest van de wet- en regelgeving zoals die voor gemeenten gelden. De uitgangspunten van de nu gekozen uitwerking beschouwen de Raden als een gegeven.

De Raden hanteren bij hun advies twee leidende vragen:

1. bieden de wetsvoorstellen een oplossing voor de geconstateerde problemen en dragen zij bij aan de gestelde doelen; en
2. in hoeverre rechtvaardigt de aparte positie van de BES-eilanden aanvullende bepalingen die niet gelden voor Nederlandse gemeenten?

2.

Algemeen

Aan het openbaar bestuur worden in zich steeds wijzigende maatschappelijke omstandigheden uiteenlopende eisen gesteld. Het bestuur wordt verondersteld maatschappelijke problemen op een effectieve en efficiënte wijze op te lossen en zich rekenschap te geven van de voorkeuren van de burgers, terwijl de grenzen van het recht daarbij worden gerespecteerd. Vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur is daarbij onmisbaar. Vertrouwen is dan ook voor de Raden een belangrijk aangrijpingspunt in de bestuurlijke en financiële verhoudingen. De Raden hechten er aan te benadrukken dat het daarbij niet alleen gaat om de relatie tussen burgers en de overheid, maar ook om de relaties tussen overheden. In de kern is dat waar het bij deugdelijk openbaar bestuur om draait.

Checks and balances

De Raden kiezen in dit advies de volgende invalshoek. Democratisch gelegitimeerd bestuur is gebaseerd op het uitgangspunt dat er voldoende *checks and balances* zijn voor een doelmatig en doeltreffend openbaar bestuur. Binnen de Nederlandse verhoudingen heeft dit stelsel zich in een proces van vele jaren kunnen ontwikkelen. Een deel daarvan is neergeslagen in wet- en regelgeving en een belangrijk deel is gebaseerd op interpretaties van wet- en regelgeving, afspraken tussen bestuurslagen (bestuursakkoorden), tradities en een gegroeide praktijk.

Op het moment dat de BES-eilanden onderdeel gaan uitmaken van de bestuurlijke structuur zoals die geldt binnen de Nederlandse verhoudingen,

gaat het om de vraag in hoeverre recht wordt gedaan aan de waarborgen voor voldoende *checks and balances*. Daarbij moet enerzijds in acht worden genomen dat een deel van de zaken die binnen de Nederlandse verhoudingen als vanzelfsprekend gelden, dat niet automatisch zullen zijn voor de BES-eilanden. Anderzijds moet worden voorkomen dat de bijzondere situatie in de wet- en regelgeving leidt tot een disproportioneel opgetuigd systeem aan *checks and balances* die een gewenste ontwikkeling in de weg staan. Er wordt immers afgeweken van de Nederlandse wet- en regelgeving met het oog op de eigen cultuur van de BES-eilanden. Deze bijzondere bepalingen zouden geen keurslijf mogen worden.

Staatsrechtelijke positie BES-eilanden

Wellicht ten overvloede merken de Raden op dat voor de ontmanteling van de Nederlandse Antillen, de vorming van de landen Curaçao en Sint Maarten, en de directe band van de BES-eilanden met Nederland, het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden moet worden gewijzigd.

In zijn voorlichting van 18 september 2006 adviseerde de Raad van State om de BES-eilanden in te richten als openbare lichamen ingevolge artikel 134 van de Grondwet. In de wet die het bestuur van de eilanden regelt, zou kunnen worden opgenomen dat de bepalingen van Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing zijn, met inachtneming van de in die wet op te nemen bijzondere bepalingen. De rechtstreekse band met Nederland zou volgens de Raad van State internationaal kunnen worden gekwalificeerd als een vrije associatie. In de WolBES en de memorie van toelichting is de vrije associatie met Nederland niet verwoord. De Raden missen een toelichting hierop.

Spanning autonomie en toezicht

De Raden stellen vast dat de WolBES en de WfvBES sterk zijn gestoeld op de gedachte dat de bijzondere situatie ook een vergaand toezicht en bemoeienis rechtvaardigen vanuit de rijksoverheid. Zo liggen overwegingen van goed bestuur en persoonlijke integriteit ten grondslag aan stringente bepalingen ten aanzien van de inrichting en samenstelling van de eilandsbesturen en is er verscherpt financieel toezicht op de begroting en bedrijfsvoering van de BES-eilanden. Kleine gemeenschappen met hechte familiebanden die belangenverstrengeling met zich kunnen brengen en de noodzaak tot aanpak van de nu gebrekkige begrotingsdiscipline zijn argumenten die volgens de Raden afwijkende bepalingen rechtvaardigen. Maar daardoor signaleren de Raden wel een spanningsveld. Tegenover het beginsel van eilandelijke autonomie en de daarop gebaseerde open huishouding, staat de door Nederland gevoelde verantwoordelijkheid voor deugdelijk openbaar bestuur, resulterend in een

strak gereguleerd bestuurlijk en financieel toezicht. Deze spanning dreigt de ontwikkeling van de BES-eilanden naar een meer zelfstandige positie vergelijkbaar met de autonomie van gemeenten in de weg te staan. Gewaakt moet worden voor een situatie waarin het bestuur op de eilanden niet in handen is van de gekozen vertegenwoordigers, maar feitelijk wordt bepaald door het Nederlandse toezichtsregime. Daarbij geldt dat meer toezicht houden ook betekent meer verantwoordelijkheid aanvaarden.

Dualisme

De Raden kunnen zich erin vinden dat met de WolBES het dualisme op de BES-eilanden wordt geïntroduceerd. Gegeven de kleine gemeenschappen op de eilanden willen de Raden, mede gelet op de ervaringen in Nederland bij kleinere gemeenten, waarschuwen voor al te hoge verwachtingen van wat het dualisme kan teweegbrengen binnen de bestaande bestuurscultuur.

Verkiezing van de leden van de Eerste Kamer

Artikel 55 van de Grondwet bepaalt dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten. De Grondwet voorziet niet in uitzonderingen op deze bepaling. Een constructie dat voor de verkiezing van de Eerste Kamer de leden van de eilandsraad worden gelijkgesteld met de leden van provinciale staten van een provincie, roept de vraag op of de verkiezing door de eilandsraad wel in overeenstemming is met artikel 55 van de Grondwet. Naar het voorlopige oordeel van de Raden is dit niet het geval. Hoewel de Raden van mening zijn dat – gelet op de materiële positie van de eilandsraad in het (nieuwe) staatsbestel – er veel te zeggen valt voor de gekozen constructie, vinden zij daarom dat een grondige constitutioneelrechtelijke analyse noodzakelijk is. Immers, als het voor de wetgever in formele zin mogelijk wordt voor de toepassing van een grondwettelijke bepaling een ander orgaan in de plaats te stellen van of gelijk te stellen aan het grondwettelijk aangewezen orgaan, dan zouden in de toekomst op min of meer vergelijkbare eenvoudige manier belangrijke grondwettelijke waarborgen kunnen worden omzeild of uitgehold.

Omvorming regelgeving

De Invoeringswet openbare lichamen BES en de Aanpassingswet openbare lichamen BES stellen regels over het recht dat van toepassing wordt op de BES-eilanden. Het gaat daarbij over het van kracht worden van Nederlandse regelgeving en de aanpassing van oorspronkelijke Nederlands-Antilliaanse regelgeving die van toepassing blijft. De zogenoemde “IBES-lijst” bevat de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die wordt omgevormd tot voor de openbare lichamen geldende Nederlandse regelgeving. De voorgestelde aanpak houdt in dat via een bijlage bij de invoeringswet bestaande landsverordeningen, landsbesluiten houdende algemene maatregelen (h.a.m.) en ministeriële beschikkingen

met algemene werking (m.a.w.), in één legislatieve rechtshandeling respectievelijk 'status van' wet in formele zin, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling krijgen. Wat betreft eilandsregelgeving wordt het aan de eilandsbesturen zelf overgelaten welke eilandsverordeningen en eilandsbesluiten h.a.m. in de nieuwe situatie van toepassing blijven.

De vraag rijst hoe zich de omvorming van Nederlands-Antilliaanse regelgeving verhoudt tot de bepalingen van de Grondwet over totstandkoming van wetten en algemene maatregelen van bestuur. In artikel 81 van de Grondwet is geregeld dat de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. Het wordt (vergelijk ook de Aanwijzingen voor de regelgeving) in beginsel onwenselijk geacht dat lagere wetgeving wordt gewijzigd door hogere. Hier gaat het echter om het tot wet in formele zin verklaren van documenten die zelfs nooit tot de Nederlandse rechtsorde hebben behoord. In het bijzonder menen de Raden dat de gekozen constructie het amendementsrecht van de Tweede Kamer frustreert. Immers, een concrete bepaling in een landsverordening moet – als zij wet in formele zin moet worden – geamendeerd kunnen worden. Weliswaar kan de Invoeringswet openbare lichamen BES door de Tweede Kamer worden geamendeerd, maar dat geldt niet voor de concrete bepaling in de betreffende landsverordening zelf.

De Raden zijn zich bewust van de complexiteit van de wetgevingsoperatie en zien het belang van continuïteit van wetgeving op de BES-eilanden, maar vragen toch expliciet aandacht voor de grondwettelijke waarborgen in het wetgevingsproces die in een democratische rechtsstaat hebben te gelden.

Voorzieningenniveau: spanning bijzondere positie en gelijkheidsbeginsel
In een transitieperiode die volgt op de nieuwe staatkundige verhoudingen zal in beginsel de Nederlandse regelgeving niet van toepassing zijn op de BES-eilanden en blijft de bestaande Nederlands-Antilliaanse regelgeving van kracht. Op termijn is het de bedoeling dat “gewone” Nederlandse wetgeving op de BES-eilanden van toepassing wordt. Voor de burgers van de eilanden wordt dan duidelijk wat de nauwere band met Nederland concreet betekent op het gebied van rechtspleging, economische ontwikkeling en het niveau van voorzieningen. Maar uiteindelijk zullen er ook in de eindsituatie afwijkende voorzieningen nodig zijn die recht doen aan de bijzondere situatie waarin de eilanden zich bevinden.

De Raden zien een zekere spanning enerzijds in de keuze van de BES-eilanden om deel uit te maken van Nederland, mede gebaseerd op de

verwachting dat dit gunstig kan uitpakken, en anderzijds het uitdrukkelijk door Nederland geformuleerde uitgangspunt dat het voorzieningenniveau van Curaçao dat door de commissie Havermans¹ is uitgewerkt maatgevend is, omdat er anders een ontwikkeling op gang komt die niet gerechtvaardigd wordt door de draagkracht van de eilandgebieden en die ongewenste migratiestromen op gang kan brengen. De Raden hebben begrip voor de keuze voor een voorzieningenniveau op basis van de regionale situatie, maar plaatsen er wel een paar belangrijke kanttekeningen bij.

Met het Havermans-kader wordt bedoeld op een structureel voorzieningenniveau. Onduidelijk is in welke mate het huidige voorzieningenniveau voldoet aan dit niveau, en op welke wijze naar het gewenste niveau zal worden toegewerkt. Ook zal duidelijk moeten worden in hoeverre het Rijk rechtstreeks (zonder tussenkomst van de eilandbegrotingen) taken zal uitvoeren.

Door het Havermans-kader als norm te nemen voor het voorzieningenniveau op de BES-eilanden, wordt binnen de Nederlandse verhoudingen de situatie geschapen dat een verschillend voorzieningenniveau wordt toegestaan. Daarbij merken de Raden op dat het voorzieningenniveau van de commissie Havermans is gebaseerd op het niveau van Curaçao en was bedoeld voor de interne verhoudingen binnen de Nederlandse Antillen en niet voor een operatie zoals nu voorzien, namelijk dat de BES-eilanden onderdeel worden van het land Nederland en in medebewind taken moeten uitvoeren. Dat maakt technisch nogal een verschil.

Een afwijkend voorzieningenniveau roept spanning op binnen de Nederlandse verhoudingen. Dit betekent dat de Nederlandse wetgever steeds per afzonderlijke wet zich zal moeten verantwoorden over het al dan niet gelijktrekken van het voorzieningenniveau op de BES-eilanden ten opzichte van de gemeenten in Nederland en vervolgens zich zal moeten uitspreken over de meest geëigende bekostigingswijze. Over de precieze wijze waarop het verschil in voorzieningen wettelijk wordt vormgegeven spreken de Raden zich niet uit, wel wijzen zij op het belang van een goede regie en een consistente wetstechnische uitvoering. De Raden zijn namelijk van opvatting dat het wetstechnisch gezien erg bewerkelijk is wetten op een ander voorzieningenniveau te redigeren.

Het openbaar bestuur zal dan ook een balans moeten vinden tussen de uitzonderingspositie die de BES-eilanden in het staatsbestel innemen, en

¹ *Commissie van advies over het solidariteitsfonds*, Den Haag/Willemstad september 2003.

het gelijkheidsbeginsel dat iedere burger (wettelijk) gelijke rechten en een gelijke behandeling in gelijke gevallen toekent. De Raden waarschuwen er in dit verband voor, dat de voor de BES-eilanden afwijkende Nederlandse regelgeving – bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg of sociale zekerheid – niet strijdig mag zijn met het gelijkheidsbeginsel zoals is neergelegd in internationale verdragen.²

Wettelijke verankering van de financiële spelregels

Wil Nederland recht doen aan een ontwikkeling waarbij de autonomie van de eilanden ook in financieel opzicht materiële betekenis krijgt, dan is meer nodig dan een formeel wettelijk kader. Het normatieve karakter van de financiële spelregels wordt immers door meer dan alleen wet- en regelgeving bepaald. Nederland kent een ontwikkeld stelsel van afspraken tussen bestuurslagen, tradities en een gegroeide praktijk. Zo een stelsel is er (nog) niet voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Nederland en de BES eilanden. Ook de financieel-administratieve capaciteit op de BES-eilanden zal zich nog verder moeten ontwikkelen. Veel zal dan ook afhangen van de inhoudelijke invulling en vormgeving van de financiële afspraken met de (afzonderlijke) eilanden en de ontwikkeling op de eilanden.

De Raden wijzen er daarbij op dat de regels inzake toezicht en controle voor de Nederlandse gemeenten de laatste drie decennia steeds meer gebaseerd zijn op horizontale controle en verantwoording. Deze ontwikkeling was mede mogelijk omdat gemeenten in de loop der tijd de eigen bedrijfsvoering (planning en control) beter op orde hebben gekregen. Het zal nog de nodige tijd en inspanning vergen voordat de BES-eilanden ook die situatie hebben bereikt.

De Raden zijn zich ervan bewust dat een normatieve fundering van de financiële verhouding zich naar haar aard niet altijd in wet- en regelgeving laat vastleggen. Die fundering zal deels moeten worden uitgewerkt in bestuurlijke afspraken met de BES-eilanden.

Administratieve infrastructuur

Voor het goed kunnen functioneren van het openbaar bestuur moet er een goede administratieve infrastructuur zijn. Voor een deel zijn de eilanden daarvoor zelf verantwoordelijk, maar zij mogen daarbij ondersteuning vanuit Nederland verwachten. Met instemming nemen de Raden kennis van de weg die is ingeslagen om op de drie eilanden door middel van het Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht het staatkundige transitieproces te ondersteunen en de (uitvoerings)organisatie en het financieel beheer te verbeteren. De Raden

² Bijvoorbeeld inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

wijzen daarnaast op het belang van infrastructuren zoals een deugdelijk GBA-systeem en een goede registratie van eigendomsverhoudingen in het Kadaster. Ook hier liggen binnen de nieuwe verhoudingen opgaven voor alle partners.

De Raden vragen nog bijzondere aandacht voor het gecompliceerde probleem van e-government. Op het ogenblik ontwikkelen verschillende departementen basisregistraties die door de gemeenten moeten worden uitgevoerd. Dat is in Nederland al een gecompliceerde opgave voor de gemeenten, die de departementen verwijten, dat zij hun systemen “over de schutting gooien” van de gemeenten. De gemeenten moeten de basisregistraties op elkaar afstemmen, terwijl dat eigenlijk al op centraal niveau zou moeten gebeuren. Als de Nederlandse gemeenten hier al grote problemen zien, dan voorzien de Raden deze problemen ook voor de BES-eilanden. Voor een goede werking van de basisregistraties is het van groot belang dat alle onderdelen van het Nederlandse bestel (ook kleine) tijdig meedoen.

Gemeenschappelijke regelingen

Gemeenten hebben bij de uitvoering van hun taken vaak met elkaar te maken. Omdat voor veel taken specialistische kennis nodig is en omdat het voordeliger is, werken gemeenten vaak samen. In de Nederlandse verhoudingen is het gebruikelijk dat voor het behartigen van een of meer bepaalde belangen gemeenten onderling of met een provincie en/of een waterschap samenwerkingsverbanden aangaan in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Soms wordt een gemeenschappelijke regeling op grond van de wet zelfs verplicht gesteld zoals in het geval van een veiligheidsregio.

Voor de BES-eilanden zal het ook noodzakelijk zijn om samenwerkingsverbanden aan te gaan; onderling, maar bijvoorbeeld ook met Curaçao, Sint Maarten of Aruba. De Raden pleiten ervoor dat de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) ook voor de BES-eilanden van toepassing wordt. De WGR dient te worden aangepast zodat uitdrukkelijk ook de samenwerking tussen de openbare lichamen en de landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden kan worden geregeld. Tevens zal op Koninkrijksniveau moeten worden geregeld dat de landen samenwerking kunnen aangaan met de openbare lichamen. Dit voorkomt dat de openbare lichamen gebruik gaan maken van privaatrechtelijke constructies waar de bestuursrechtelijke variant de voorkeur verdient.

3.

De WolBES

De WolBES regelt de instelling van de openbare lichamen, de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van het eilandsbestuur, en de verhouding tot het Rijk. De regeling is gebaseerd op de wettelijke bepalingen zoals die in Nederland in de Gemeentewet zijn vastgelegd.

3.1

De openbare lichamen

Zonder wijziging van de Grondwet kan de inrichting van de BES-eilanden als openbaar lichaam slechts tijdelijk zijn. De Raden onderschrijven de door de Raad van State gesignaleerde constitutionele wenselijkheid, dat extra-gemeentelijke en extra-provinciale constructies – zo al aanvaardbaar – in het openbaar bestuur slechts tijdelijk, en niet structureel mogen worden gebruikt.

De regeling van de WolBES is niet definitief: vijf jaar na het moment waarop de eilanden een positie binnen het Nederlandse staatsbestel hebben verkregen zal worden bezien wat het staatsrechtelijke eindmodel voor de eilanden zal zijn. Indien na verloop van tijd de conclusie is dat de status van openbaar lichaam ook voor de toekomst de best mogelijke oplossing is, dan moet volgens de Raden uitdrukkelijk in de Grondwet worden vastgelegd dat dit uitsluitend geldt voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarmee worden niet alleen de grondwettelijke waarborgen voor gemeenten gegarandeerd, maar wordt ook duidelijk gemaakt dat de status van de BES-eilanden als openbaar lichaam niet voor andere delen van het Nederlands grondgebied aan de orde kan zijn.

3.2

De inrichting, samenstelling en bevoegdheden van het eilandsbestuur *Eilandsraadslidmaatschap*

De criteria voor het gemeenteraadslidmaatschap (ingezetenschap, leeftijd en niet uitgesloten van kiesrecht) keren terug in de WolBES. Anders dan in de Gemeentewet kunnen niet-Nederlanders geen lid zijn. Het argument dat het Nederlanderschap is vereist voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer is op zichzelf juist.³ Maar het argument van onevenredige invloed in het eilandsbestuur van vreemdelingen, samenhangend met de hoge arbeidsmigratie in het Caribische gebied, overtuigt de Raden niet. Niet valt in te zien waarom mensen met een bestendig verblijf geen invloed op hun eigen woon- en leefomgeving mogen hebben.

³ Zie voor het standpunt van de Raden op dit punt ook hiervóór, onder *Verkiezing van de leden van de Eerste Kamer*.

Afwijkend is de beperking van het lidmaatschap als men gehuwd is of verwant is (1^e of 2^e graads) met de gezaghebber, een eilandgedeputeerde of de eilandsecretaris. Een vergelijkbare bepaling geldt ook voor de eilandgedeputeerde, de gezaghebber, de eilandsecretaris en de eilandgriffier. Ook de bestaande regelgeving over het bestuur op de eilanden (de Eilandenregeling Nederlandse Antillen) kent een dergelijke beperking vanwege verwantschap. De Raden kunnen zich hier vinden in de overwegingen van bevordering van goed bestuur en persoonlijke integriteit. Hechte familiebanden op de eilanden kunnen immers gemakkelijk verstrengeling van belangen met zich brengen.

Openbaarmaking nevenfuncties

Dat nevenfuncties *terstond* na benoeming openbaar moeten worden gemaakt vinden de Raden een goede zaak. Zij stellen voor deze bepaling ook te laten gelden voor vertegenwoordigers en bestuurders in Nederland.

Financial disclosure

Het betreft hier een regeling die is overgenomen uit de Nederlands-Antilliaanse ontwerp-Landsverordening integriteitsbevordering gezagsdragers. Deze bepaling geldt ook voor de gezaghebber. Gelet op overwegingen van goed bestuur en persoonlijke integriteit, én het gegeven dat de eilanden zelf positief staan tegenover een *financial disclosure*, is het volgen van het beginsel goed te begrijpen.

Verstoorde verhoudingen

Bepalingen die zien op een verstoorde verhouding tussen gezaghebber en eilandsraad ontbreken in de WolBES (vergelijk artikel 61b, tweede en derde lid Gemeentewet), evenals een bepaling over de rechtspositie van de gezaghebber (vergelijk artikel 73 Gemeentewet). De Raden menen dat deze bepalingen naar analogie van de Gemeentewet kunnen worden overgenomen en missen een argumentatie waarom dat niet is gebeurd.

Ontslag eilandgedeputeerde

Niet de eilandsraad heeft het laatste woord bij ontslag van de eilandgedeputeerde in verband met onverenigbare functies, maar de gezaghebber. De Raden zien niet in waarom op dit punt van de Nederlandse verhoudingen zou moeten worden afgeweken. Het argument van de druk die op eilandsraadsleden kan staan om een eilandgedeputeerde niet te ontslaan geldt net zo goed voor de gezaghebber.

Gezamenlijke rekenkamer

De WolBES regelt de instelling bij verordening van een gezamenlijke rekenkamer voor de drie eilanden. Hierin wordt afgeweken van de Gemeentewet waarin de gemeenteraad op grond van de wet een

(gemeenschappelijke) rekenkamer kan instellen of bij verordening een rekenkamercommissie kan instellen (de rekenkamerfunctie). Redenen om af te wijken zijn beperkte capaciteit, bevordering deskundigheid en waarborging onafhankelijkheid. De Raden kunnen zich in deze motivering vinden.

Ombudsman

De bepalingen en strekking van de WolBES komen overeen met de Gemeentewet. De vraag dringt zich echter op waarom er wel een gezamenlijke rekenkamer moet worden ingesteld, maar de argumenten die daarvoor hebben te gelden niet opgaan voor een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie. Het argument van een kleine gemeenschap met nauwe familiebanden, geldt kennelijk niet voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een eilandelijke ombudsman of ombudscommissie. De Raden achten de keuze om een eigen ombudsman of ombudscommissie in te stellen gezien de kleinschaligheid van de eilanden niet wenselijk. Zij pleiten voor het instellen van een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie, of verplichte aansluiting bij de Nationale ombudsman.

Commissies

Op grond van de WolBES kunnen op de eilanden geen bestuurscommissies worden ingesteld. Het argument dat deze er nu ook niet zijn en het niet de verwachting is dat die behoefte er in de toekomst zal zijn, overtuigt de Raden niet. Situaties doen zich voor waarbij het wenselijk is dat een publieke taak wordt uitgevoerd door een publiek orgaan, en niet wordt overgelaten aan publiek-private of geheel private uitvoeringsarrangementen. De Raden geven dan ook in overweging de mogelijkheid van het instellen van bestuurscommissies wel op te nemen in de WolBES.

De toelichting bij artikel 3.1 van de WfvBES is overigens niet in overeenstemming met de bepaling dat op grond van de WolBES geen bestuurscommissie kan worden ingesteld.

De Gemeentewet voorziet in de mogelijkheid deelgemeenten in te stellen. Er kunnen op grond van de WolBES géén deel-‘openbare lichamen’ worden ingesteld. De Raden achten het al met al gezien de situatie wel begrijpelijk, maar geven in overweging dat een (korte) motivatie wordt gegeven in de memorie van toelichting dat er geen deel-‘openbare lichamen’ op de eilanden kunnen worden ingesteld.

3.3

De verhouding tot het Rijk

Rijksvertegenwoordiger

Er zijn goede argumenten voor het instellen van een Rijksvertegenwoordiger voor de BES-eilanden. Minder gelukkig zijn de Raden met de naamgeving. De Raden doen de suggestie om de term Rijksvertegenwoordiger te wijzigen in Vertegenwoordiger van de Koning(in), af te korten als VdK.

Taken en bevoegdheden

In de voorstellen die er liggen heeft de persoon van de Rijksvertegenwoordiger een fulltime functie met een beperkt takenpakket. De Raden zijn van mening dat bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger soms verder gaan dan strikt noodzakelijk is. Zo is het goedkeuringsvereiste voor de benoemingen en ontslag van ambtenaren op de eilanden disproportioneel. De Raden waarschuwen vooral voor het gevaar dat deze functionaris een te grote bemoeienis gaat claimen met het dagelijks reilen en zeilen van de eilanden.

De Raden zien voor de Rijksvertegenwoordiger wel een belangrijke taak weggelegd als contactpersoon (liaison) tussen de verschillende ministeries en de BES-eilanden. Invulling van de taak van de Rijksvertegenwoordiger om versnippering van toezicht en inspectie vanuit de verschillende departementen te voorkomen achten de Raden een goede zaak. In dit verband lijkt het de Raden verstandig, dat met het oog hierop een toelichting wordt gegeven op de verhouding tussen de Rijksvertegenwoordiger en het gemeenschappelijk uitvoeringskantoor van Nederland op elk eiland.

Een andere belangrijke taak van deze functionaris dient volgens de Raden te zijn dat de Rijksvertegenwoordiger bijdraagt aan het vergroten en versterken van de zelfredzaamheid van de BES-eilanden. Zijn taakopdracht dient hierin te voorzien.

Bestuurlijk toezicht

Het nut om alle verordeningen aan de Rijksvertegenwoordiger toe te zenden is disproportioneel en onevenwichtig. De rol van de door de Kroon benoemde gezaghebber komt daarbij in het gedrang. Net zozeer als op de burgemeester het recht en de plicht rust om toe te zien op een deugdelijke totstandkoming van verordeningen, komt deze taak de gezaghebber toe.

In de Gemeentewet is het de burgemeester die besluiten voor vernietiging kan voordragen. In de WolBES wordt in het kader van het toezicht op het eilandsbestuur deze bevoegdheid primair bij de Rijksvertegenwoordiger

gelegd en niet bij de gezaghebber. De Raden vinden dat het binnen de bestuurlijke verhoudingen niet goed past om deze bevoegdheid te leggen bij de aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ondergeschikte Rijksvertegenwoordiger. De Raden stellen daarom voor de lijn van de Gemeentewet aan te houden en de Rijksvertegenwoordiger bij schorsing en vernietiging van besluiten een rol te geven die terughoudender is, vergelijkbaar met de rol die de Commissaris van de Koningin en Gedeputeerde Staten vervullen in het toezicht op het gemeentebestuur.

Samenhang bestuurlijk en financieel toezicht

Aan de Rijksvertegenwoordiger komt een aantal bevoegdheden toe dat afgeleid is van die van de Commissaris van de Koningin. Het College financieel toezicht houdt toezicht op de begroting en de bedrijfsvoering van de BES-eilanden. In de Nederlandse verhoudingen is het financieel toezicht op de gemeenten opgedragen aan Gedeputeerde Staten. De samenhang van bestuurlijk en financieel toezicht door de provincie is in deze optiek onmiskenbaar. In de voorgestelde wetsontwerpen ontbreekt de relatie tussen de Rijksvertegenwoordiger en het College financieel toezicht. Naar het oordeel van de Raden verdient deze relatie op zijn minst nadere toelichting of, nog beter, wordt wettelijk een verbinding gelegd tussen het bestuurlijk en financieel toezicht door de Rijksvertegenwoordiger verantwoordelijk te maken voor het College financieel toezicht.

4.

De WfvBES

De WfvBES regelt het wettelijk kader voor de financiële functie (inclusief het toezicht), de belastingen en de financiële verhouding met de BES-eilanden. De regeling is in grote lijnen gebaseerd op de wettelijke bepalingen zoals die in Nederland in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en de Gemeentewet zijn vastgelegd.

4.1

De financiële functie

De Raden zijn van mening dat de WfvBES zeer sterk de nadruk legt op toezicht, controle, administratie en verantwoording. Allemaal zaken die de Raden ook van groot belang achten en die ook ten aanzien van de huidige Nederlandse gemeenten uitgebreid zijn vastgelegd in de Gemeentewet. Wel geldt dat de vaststelling en goedkeuring van de eilandsbegroting met meer waarborgen is omkleed dan de procedure bij de gemeentebegroting. De taak en bevoegdheden van het College financieel toezicht zijn zeer uitvoerig beschreven en reiken verder dan die van Gedeputeerde Staten.

Dit vloeit voort uit de noodzaak tot aanpak van de nu gebrekkige begrotingsdiscipline. Veel bepalingen over de financiële administratie en de organisatie en het beheer die binnen de Nederlandse verhoudingen aan de gemeenten zelf zijn overgelaten of in gedragsregels zijn neergelegd, zijn voor de BES-eilanden vastgelegd in de WfvBES. Extra bepalingen zijn opgenomen om mogelijk misbruik en/of oneigenlijk gebruik te voorkomen. Ook vloeit een aantal artikelen voort uit het beheer van het College financieel toezicht over de rekening-courant van de openbare lichamen. De eilandgebieden kunnen immers geen leningen aangaan. Wel beschikken de openbare lichamen elk over een rekening-courant bij het College financieel toezicht voor het opvangen van liquiditeitstekorten. Er geldt daarvoor overigens wel een strikte rentelastnorm van gemiddeld 0% voor de gehele collectieve sector per begrotingsjaar. Dit is mede ingegeven door de wenselijkheid een strikte begrotingsdiscipline te waarborgen en te voorkomen dat lasten naar de toekomst worden verschoven.

Hoewel het toezicht naar zijn aard begrotingstechnisch is, waarschuwen de Raden ervoor dat het toezichtregime zo strak wordt, dat de autonome afwegingsmogelijkheden van de BES-eilanden in het geding zouden kunnen komen. De situatie is in zekere zin nog strakker dan thans voor de Nederlandse gemeenten die onder artikel 12 Fvw vallen. De uitwerking is voor een belangrijk deel afhankelijk van de manier waarop het College financieel toezicht invulling geeft aan zijn toezichtstaak. De eerste indrukken die de Raden van de bestaande praktijk hebben gekregen laten overigens zien dat de eilanden binnen de gestelde kaders voldoende vrijheid hebben om eigen afwegingen te maken.

Vanuit de situatie waarin op de BES-eilanden zich thans bevinden en waarin nog de nodige expertise moet worden opgebouwd, is het verscherpte financieel toezichtregime zeker te rechtvaardigen. De Raden wensen echter te benadrukken dat dit idealiter een overgangsfase dient te zijn. Op basis van de expertise en ervaring die in de komende periode moet worden opgebouwd, moet het toezicht op de BES-eilanden toegroeien naar een meer preventief en uiteindelijk zelfs repressieve vorm van toezicht. Dit zal de nodige tijd kosten. De Raden menen dat het toezicht door het College financieel toezicht aan deze gewenste ontwikkeling een bijdrage dient te leveren.

Algemene conclusie is dat de regeling over toezicht en beheer van de financiële functie gebaseerd is op het eenduidig vastleggen van rechten en plichten en het voorkómen van misbruik of oneigenlijk gebruik van bepalingen die tegen het principe van goed financieel beleid en beheer in zouden ingaan. Er is sprake van verstevigde controle (checks), ingegeven om de begrotingsdiscipline aan te scherpen. Dit laat echter volgens de

Raden onverlet dat de eilandsraad zelfstandig zijn eigen afwegingen moeten kunnen maken over de gewenste inzet van de beschikbare middelen. Het karakter van de open huishouding wordt door het wettelijk toezicht en de regels over de financiële functie wel sterk aan banden gelegd maar niet wezenlijk aangetast. In zoverre is er geen sprake van onbalans.

Renteloze lening

Een apart fenomeen is de renteloze lening. De openbare lichamen hebben geen toegang tot de kapitaalmarkt. Voor het doen van investeringsuitgaven beschikken de BES-eilanden over drie mogelijkheden:

1. een beroep doen op de begroting van de departementen;
2. het doen van reserveringen; of
3. het aanvragen van renteloze lening.

Laatstgenoemde mogelijkheid houdt in dat het openbaar lichaam toestemming aan de minister van BZK vraagt voor het doen van een investeringsuitgave. Het College financieel toezicht geeft daarover advies. De renteloze lening geldt als een voorschot op de vrije uitkering. De afschrijving van het geïnvesteerde bedrag zal jaarlijks van de vrije uitkering worden ingehouden. De Raden menen dat het nemen van een voorschot op de vrije uitkering een hanteerbare constructie is die het voor de BES-eilanden mogelijk maakt het nut en offer van investeringen af te wegen. De Raden zien echter niet in waarom dit een renteloze lening moet zijn. Over leningen dient rente te worden betaald. Het past binnen volwassen verhoudingen dat overheden ook de kosten van leningen in rekening brengen. Ook Nederlandse gemeenten moeten rente betalen. Bij investeringen is het overigens ook van belang de meerjarige exploitatieevolgen scherp in beeld te brengen en niet alleen de investeringslast.

4.2

De belastingen

Belastingen en heffingen

De BES-eilanden beschikken over de autonome bevoegdheid om lokale belastingen op te leggen en rechten te heffen. Qua systematiek wordt aangesloten bij Gemeentewet. De WfvBES kent een limitatieve opsomming van de mogelijkheden tot belastingheffing. De beslissing om gebruik te maken van de bevoegdheid een belasting te heffen dan wel te wijzigen is aan de eilandsraad. De inkomsten uit de eilandelijke retributies zijn bedoeld ter dekking van de kosten van voorzieningen waarvoor zij worden geheven. Het uitgangspunt daarbij dient te zijn dat gestreefd wordt naar maximale kostendekkendheid maar dat er geen winst mag worden behaald.

De grondbelasting is in de huidige situatie een landsbelasting maar wordt in de WfvBES als lokale belasting aangemerkt. In de huidige situatie wordt de grondbelasting feitelijk alleen op Bonaire geheven. De grondbelasting vertoont overeenkomsten met de Nederlandse onroerende zaakbelastingen (OZB). Vereiste voor het heffen van de grondbelasting is een goede administratieve infrastructuur zoals kadaster en bevolkingsadministratie. Naar de opvatting van de Raden verdient dit dan ook grote aandacht opdat de grondbelasting overeenkomstig de OZB als lokale belasting op alle BES-eilanden kan worden ingevoerd. De opsomming van de mogelijke heffingen wijkt deels af van die in de Gemeentewet. De thans bestaande eilandbelastingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (toeristenbelasting, autoverhuurbelasting, motorrijtuigenbelasting, kansspelbelasting, hondenbelasting, precariobelasting en havenbelasting) worden als lokale belasting aangemerkt. De motivering voor de van de Gemeentewet afwijkende bepalingen is met name gelegen in de bijzondere status van de eilanden en de afwijkende samenstelling van de economie. De Raden achten dit een gerechtvaardigd uitgangspunt maar achten op termijn uniformering wenselijk.

Er bestaat geen verplichting tot het heffen van belastingen. In het kader van het vergroten van de (financiële) zelfstandigheid missen de Raden een bepaling in WfvBES waarbij duidelijk wordt gemaakt dat bij de omvang van de te verstrekken vrije uitkering uitdrukkelijk rekening zal worden gehouden met een realistische belastingcapaciteit en een door de eilanden zelfstandig te genereren belastingopbrengst. De belastingcapaciteit zal gelet op de huidige verschillen in geldende belastingen op de BES-eilanden per eiland nader moeten worden uitgewerkt en vastgesteld. De Raden hechten hier veel waarde aan. Het geeft uitdrukking aan de bestuurlijke zelfstandigheid van de eilanden. Uit democratisch oogpunt versterkt dit de positie van het eilandsbestuur. Het heffen van lokale belastingen schept de verplichting om een eigenstandige afweging te maken tussen het gewenste voorzieningenniveau en het willen belasten van burgers en bedrijven. Een aanvullend argument is dat wat betreft de financiële verhouding de BES-eilanden daarmee in een vergelijkbare positie worden gebracht als Nederlandse gemeenten. Binnen de financiële verhoudingen in Nederland wordt immers bij de verdeling van de algemene uitkering rekening gehouden met de mogelijkheid die decentrale overheden hebben om eigen (belasting)inkomsten te verwerven.

De vrijstellingsbepalingen voor de grondbelasting zijn wettelijk vastgelegd. Het verdient aanbeveling expliciet vast te leggen dat andere dan de wettelijke vrijstellingsgronden zowel bij de grondbelasting als de

andere (lokale) belastingen zijn uitgesloten. De Raden missen een toelichting op het ontbreken van een toezichhoudende rol voor het College financieel toezicht bij de belastinginkomsten. Het is immers van groot belang dat de geraamde inkomsten zo realistisch mogelijk zijn.

4.3

De financiële verhouding

Inkomstenbronnen

Naast de belastingen bestaan de inkomsten van de BES-eilanden uit twee bronnen: de vrije uitkering en de bijzondere uitkeringen.

Belangrijk verschil met de Nederlandse situatie is dat de BES-eilanden niet geïntegreerd worden in het gemeentefonds, maar dat zij ieder hun eigen uitkering krijgen. Er geldt geen algemene verdeelsystematiek. Bepalingen in de Fvw die dat regelen ontbreken dan ook in de WfvBES.

Het totaal van de beschikbare middelen moet voldoende zijn om het beoogde voorzieningenniveau te bereiken. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met de verschillen tussen de eilanden en de wijze waarop bepaalde taken door het Rijk worden uitgevoerd zonder tussenkomst van de eilandbegroting. De WfvBES geeft geen uitsluitel over de omvang van de vrije uitkering en over de taken die de afzonderlijke eilanden uit de vrije uitkering worden geacht te bekostigen. Het streven dient erop gericht te zijn de onderbouwing van de vrije uitkering op een uniforme en daarmee transparante wijze te verrichten. Duidelijk moet worden met welke taken – die per eiland kunnen verschillen – rekening is gehouden bij de opbouw van de vrije uitkering. Het ligt voor de hand de nadere onderbouwing van de vrije uitkering vast te leggen in een bestuursakkoord dat dan tevens als ijkpunt kan dienen voor normering, de verantwoording van taakmutaties en dergelijke.

De vrije uitkering en de eilandelijke inkomsten bepalen in hoge mate de eigen afwegingsruimte. De eilandsbesturen beslissen binnen de regels van de wet en het financieel toezicht zelf over de aanwending van de middelen ter bereiking van de door hen gestelde maatschappelijk doelen. Over bijzondere uitkeringen dienen de eilandsbesturen verantwoording af te leggen aan de betreffende ministeries. De BES-eilanden moeten zo veel mogelijk zelfstandig binnen de beschikbare vrije uitkering een afweging kunnen maken over aard en omvang van de voorzieningen, voor zover niet bij wet voorgeschreven.

Het streven om de autonome afwegingsruimte van de eilanden te vergroten dient te worden ondersteund door het opnemen van een bepaling dat bijzondere uitkeringen beperkt dienen te blijven voor bijzondere

aangewezen situaties. In artikel 17 Fvw is bepaald dat specifieke uitkeringen slechts worden toegestaan indien deze wijze van bekostiging bijzonder aangewezen is. In de memorie van toelichting wordt dat nader uitgewerkt. Daar worden vooral verdeeltechnische redenen genoemd (tijdelijkheid, eenmalig, geen structuurkenmerk of onvoorzien kostenverloop). De praktijk is echter dat het criterium ook meer beleidsmatig wordt ingevuld. Ook voor de BES-eilanden zal gelden dat er bijzondere aangewezen situaties kunnen zijn waarin rechtstreekse financiële betrokkenheid vanuit Nederland zal zijn aangewezen. Daarbij kan het gaan om het inlopen van bepaalde achterstanden, het stimuleren van gewenste ontwikkelingen of gevallen waarbij een rechtstreekse financiële betrokkenheid vanuit Nederland is aangewezen vanwege nationale belangen of gevaar voor ontwrichting van de financiële balans op de eilanden. Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn als de ontwikkeling van de kosten onderhevig is aan grote schommelingen of gepaard gaat met onevenredige risico's. De Raden bevelen aan een bepaling conform artikel 17 Fvw ook in de WfvBES op te nemen en in de memorie van toelichting de criteria nader te omschrijven overeenkomstig de systematiek van de Fvw.

Normering vrije uitkering

De normering van de algemene uitkering maakt weliswaar ook geen onderdeel uit van de Fvw, maar de uitgangspunten zijn vastgelegd in normeringafspraken. Een equivalent daarvan bestaat (nog) niet voor de BES-eilanden. Een aparte vraag is welk uitgangspunt aan de normering ten grondslag zou moeten liggen. Voor Nederlandse gemeenten geldt een normering op basis van netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Dat uitgangspunt lijkt gelet op de afwijkende financieel economische situatie waarin de BES-eilanden zich bevinden minder voor de hand te liggen. Een wellicht betere optie is een normering op basis van de groei van het aantal inwoners (of een andere parameter), plus inflatie. Afspraken over de normering en nadere gedragsregels zouden in een bestuursakkoord dienen te worden vastgelegd.

5.

Conclusie

De nieuwe staatkundige en financiële verhoudingen betekenen in allerlei opzichten omvangrijke veranderingen voor de BES-eilanden en Nederland, met name voor de kleine samenlevingen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De BES-eilanden en Nederland hebben voor een succesvolle transitie naar een perspectievolle toekomst gezamenlijk belang bij het benutten van de unieke kansen.

Toekomstperspectief

Met het instellen van de openbare lichamen en het regelen van de financiële verhouding tot het Rijk, wordt het fundament gelegd voor de staatkundige verhouding tussen de BES-eilanden en Nederland. Goed bestuur en gezonde financiën zijn noodzakelijke voorwaarden voor een goede startpositie van de eilanden binnen de nieuwe staatkundige structuur. Een deel van de zaken die binnen de Nederlandse verhoudingen als vanzelfsprekend gelden, zijn dat niet automatisch voor de BES-eilanden. Voorkomen moet worden dat de bijzondere situatie in de wet- en regelgeving leidt tot een disproportioneel opgetuigd systeem aan *checks and balances* dat een gewenste ontwikkeling in de weg staat.

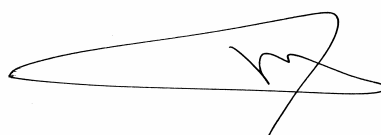
De Raden wijzen er met nadruk op dat de startpositie van de BES-eilanden niet een statisch gegeven is, maar juist moet bijdragen aan een perspectief voor de BES-eilanden. Daarvoor is verder nodig dat de Rijksvertegenwoordiger en het College financieel toezicht niet alleen repressief worden ingezet, maar mede bijdragen aan het vergroten van bestuurlijke en financiële competenties die de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de BES-eilanden versterken. *Capacity building* en het bouwen van een verantwoord stelsel van *checks and balances* moeten zijn besloten in de taakopdracht van deze nieuwe instituties.

De voorzitter van de
Raad voor het openbaar bestuur



prof. dr. J.A. van Kemenade

De voorzitter van de
Raad voor de financiële verhoudingen



mr. M.A.P. van Haersma Buma

De secretaris van de
Raad voor het openbaar bestuur en de
Raad voor de financiële verhoudingen



dr. C.J.M. Breed