

Wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de herziening van de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Herzieningswet Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

ALGEMEEN DEEL	4
1. Inleiding.....	4
1.1 Hoofdpijnen wettelijke regeling.....	4
1.2 Leeswijzer.....	5
2. Aanleiding, doel en uitgangspunten	5
2.1 Doelen.....	5
2.2 Voorgeschiedenis	6
2.2.1 Instelling openbare lichamen	7
2.2.2 Artikel 1 van het Statuut en wijziging van de Grondwet.....	8
2.3 Aanleiding: Kabinetsreactie op de voorlichting van de Afdeling en de aanbevelingen Interdepartementaal Beleidsonderzoek.....	8
2.3.1. Nieuwe inrichting functie Rijksvertegenwoordiger	9
2.3.2 Effectievere bestuurlijke inrichting	9
2.3.3 Modernisering interbestuurlijk toezicht en gedifferentieerd financieel toezicht	9
2.3.4 Staatkundige positie Bonaire, Sint Eustatius en Saba blijft ongewijzigd	10
2.3.5 Comply or explain	10
2.4 Uitgangspunten	10
2.4.1. 'Comply or explain' in relatie tot de Gemeentewet	10
2.4.2 Wederzijds vertrouwen en zelfredzaamheid	11
2.4.3 Versterking vrijheid lokale overheid binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat	11
2.4.4 Maatwerk	12
2.4.5 Bevorderen van goed bestuur en bestuurskracht vraagt ook flankerend beleid	12
2.4.6 Passend toezicht	13
3. Wijzigingen op het gebied van de interbestuurlijke verhoudingen	13
3.1 Nieuwe inrichting functie Rijksvertegenwoordiger.....	13
3.1.1 Wijzigingen ten aanzien van de rol en de taken van de Rijksvertegenwoordiger	15
3.1.2 Inbedding Rijksvertegenwoordiger.....	19
3.1.3 Ambtsinstructie Rijksvertegenwoordiger.....	20
3.2 Interbestuurlijk toezicht.....	20
3.2.1 Revitalisering interbestuurlijk toezicht.....	21
3.2.2 Toezicht op enkele eilandsverordeningen.....	22
3.2.3 Toezicht op personeelsbesluiten	23
3.2.4 Bevoegdheden voor informatieverzameling.....	23
3.3 Contact en overleg tussen de Rijksoverheid en Bonaire, Sint Eustatius en Saba	24

3.3.1	Permanente vertegenwoordiging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba	24
3.3.2	Periodiek overleg tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het Rijk	25
3.3.3	Verduidelijking consultatieverplichting.....	25
4.	Wijzigingen op het gebied van de bestuurlijke inrichting	26
4.1	Aanduiding Bonaire, Sint Eustatius en Saba	26
4.2	Gezaghebber	27
4.2.1	Benoeming gezaghebber	27
4.2.2	Vervanging gezaghebber	27
4.3	Bestuurscommissies	28
4.4	De rekenkamer	28
5.	Wijzigingen aan de financiële inrichting en het financieel toezicht in de FinBES.....	29
5.1	De financiële organisatie.....	29
5.1.1	Begrotingscyclus	29
5.1.2	Boekhoudkundig stelsel.....	31
5.1.3	Verantwoording bijzondere uitkeringen	31
5.1.4	Positie hoofd financiën	32
5.1.5	Middelenbeheer.....	33
5.2	Uitbreiding leenmogelijkheden.....	34
5.3	De rol van het College financieel toezicht BES	37
5.4	Het begrotingstoezicht.....	37
5.4.1	Knelpunten huidig begrotingstoezicht.....	37
5.4.2	Voorstel voor de drie toezichtniveaus voor het begrotingstoezicht	38
5.5	Toezicht op het financieel beheer	41
5.5.1	Voorstel voor de drie toezichtniveaus voor het financiële beheer	41
5.5.2	Onderzoek naar specifieke aandachtspunten.....	42
5.6	Privaatrechtelijke rechtspersonen met een verbinding met Bonaire, Sint Eustatius of Saba	43
5.6.1	Informatievoorziening van privaatrechtelijke rechtspersonen aan Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba	44
5.6.2	Deelname aan raden van bestuur, commissarissen en toezicht.....	45
5.6.3	De rol van het Rijk	46
5.7	Vervreemding eigendommen	46
5.8	Toezichtkader	48
6.	Verhouding tot ander recht.....	48
6.1	Verhouding tot het Europees Handvest inzake lokale autonomie	48
6.2	Verhouding tot nationale regelgeving	49
6.2.1	Gemeentewet en Provinciewet	49
6.2.2	Wet administratieve rechtspraak BES en de Algemene wet bestuursrecht.....	50
6.3	Stand van zaken aanpalende wetgeving.....	51
7.	Financiële gevolgen	52
7.1	Structurele kosten	53
7.1.1	Nieuwe inrichting Rijksvertegenwoordiger en uitbreiding secretariaat.....	53

7.1.2. Versterking kabinet gezaghebber	53
7.1.3. Versterking ondersteuning eilandsraden via de griffie	54
7.2 Incidentele kosten.....	54
8. Gevolgen voor de uitvoering, administratieve lasten en regeldruk.....	55
8.1. Uitvoerbaarheid	55
8.2. Administratieve lasten en regeldruk	55
9. Evaluatie	56
10. Advies en consultatie	56
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	57
Overkoepelende opmerkingen	57
Artikel I (WolBES)	57
Artikel II (FinBES)	68
Artikelen III, IV, VI en VII (Gemeentewet, Provinciewet, Comptabiliteitswet 2016 en Waterschapswet).....	84
Artikel V (Wet gemeenschappelijke regelingen)	84
Artikel VIII (Archiefwet BES).....	84
Artikel IX (Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES).....	85
Artikel X (Wet tot regeling van het toezicht op psychiatrische patiënten BES)	85
Artikel XI Overgangsbepaling WolBES	85
Artikel XII (Evaluatiebepaling)	85
Artikel XIII (Inwerkingtredingsbepaling).....	85
Artikel XIV (Citeertitel).....	86
Bijlage 1. Tabel overzicht advies- en toezichtstaken van het Cft BES	87

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1 Hoofdpijnen wettelijke regeling

De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES) regelt de bestuurlijke inrichting van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de interbestuurlijke verhoudingen met het Rijk. De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: FinBES) geeft de financiële kaders voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Met dit voorstel van wet worden beide wetten gewijzigd om de bestuurlijke verhoudingen tussen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het Rijk te versterken en te verbeteren. Daarnaast wordt een aantal voorstellen gedaan voor een effectievere bestuurlijke en financiële inrichting van de openbare lichamen. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat de stelsels voor het bestuurlijk en financieel toezicht worden vernieuwd. Met deze voorstellen voor een goede bestuurlijke en financiële inrichting wordt uiteindelijk beoogd om de lokale en centrale overheid beter in staat te stellen om het welzijn en welvaart van burgers op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zo goed mogelijk te bevorderen. De regering heeft er in de zomer van 2025 voor gekozen het eerdere voorontwerp van het wetsvoorstel te splitsen en een apart *Wetsvoorstel verhoging aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden* voor te bereiden voor de verhoging van het aantal leden van de eilandsraden en bestuurscolleges en enkele sterk verwante wijzigingen. Deze onderdelen zijn daarom verdwenen uit dit bredere wetsvoorstel en deze memorie van toelichting. Omdat beide wijzigingen uiteindelijk ook samenhangende effecten op het bestuur en de democratie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba beogen wordt in Hoofdstuk 2 nog wel op het andere wetsvoorstel ingegaan in relatie tot de beoogde integrale versterking van de eilandsbesturen.

Dit voorstel van wet is tot stand gekomen in het kader van de kabinetsreactie¹ op de gevraagde Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 4 oktober 2019 inzake de verhoudingen tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek van 16 juli 2019 naar de beleidsmatige aanpak en de coördinerende rol van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van Caribisch Nederland. Dit voorstel van wet maakt tevens onderdeel uit van een breder traject om de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en Bonaire, Sint Eustatius en Saba te verbeteren.

Met de staatkundige hervorming per 10 oktober 2010 (hierna: 10-10-10) zijn de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen onderdeel gaan uitmaken van het Nederlandse staatsbestel. In de jaren daarna is lering getrokken uit de manier waarop regelgeving en beleid hebben uitgewerkt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en zijn verschillende adviezen verschenen over de hervorming per 10-10-10. Daar waar met de hervorming per 10-10-10 een nieuwe staatsrechtelijke structuur is neergezet, wordt nu – gelet op de ondertussen opgedane ervaringen en ontvangen adviezen – ingezet op het verder verbeteren van de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de openbare lichamen. De staatkundige positie van de eilanden als openbare lichamen blijft ongewijzigd. In hoofdstuk 2 wordt hier verder op ingegaan.

De voorstellen zijn in nauw overleg met Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot stand gekomen. Als onderdeel van de consultatiefase heeft van 4 tot en met 6 maart 2024 een werkconferentie over dit voorstel van wet plaatsgevonden². De afspraken gemaakt tijdens deze werkconferentie en de andere uitgangspunten geformuleerd in de beleidsvisie (hoofdstuk 2) vormen een belangrijke leidraad voor dit wetsvoorstel. Na de werkconferentie is, vanwege voortschrijdend inzicht, één omvangrijke wijziging in het wetsvoorstel doorgevoerd. In voorgaande versie van het wetsvoorstel was het voorstel de functie van Rijksvertegenwoordiger af te schaffen. De regering heeft er echter

¹ Kamerstukken II 2019/2020, 35 300, IV, nr. 11.

² Kamerstukken II 2023/2024, 36 410 IV, nr. 52 en nr. 70.

voor gekozen dit ambt te behouden en anders in te richten (paragraaf 3.1.1). Gelet hierop zijn er extra bestuurlijke overleggen met Bonaire, Sint Eustatius en Saba en is er een nieuwe consultatieronde. Daarnaast ziet deze aanvullende consultatieronde op de nadere invulling van de leenmogelijkheden voor en het middelenbeheer van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Dit wetsvoorstel wordt mede ondertekend door de Minister van Financiën vanwege de herziening van de FinBES.

1.2 Leeswijzer

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het doel van en de aanleiding tot dit voorstel van wet en de onderliggende beleidsvisie en algemene uitgangspunten voor de bestuurlijke verhoudingen tussen de openbare lichamen en het Rijk. In hoofdstukken 3 en 4 wordt ingegaan op de specifieke wijzigingen inzake de interbestuurlijke verhoudingen en de bestuurlijke inrichting van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de wijzigingen inzake de financiële kaders. In hoofdstukken 6 wordt achtereenvolgens ingegaan op de verhouding tot andere nationale wetgeving en de verhouding tot hoger recht. In hoofdstukken 7 tot en met 10 wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de financiële gevolgen van dit voorstel van wet (hoofdstuk 7), gevolgen voor de uitvoering, de administratieve lasten en de regeldruk (hoofdstuk 8), de evaluatie (hoofdstuk 9) en de consultatie (hoofdstuk 10).

Als in deze memorie van toelichting wordt gesproken over Bonaire, Sint Eustatius of Saba, wordt – tenzij anders aangegeven – bedoeld op respectievelijk het openbaar lichaam Bonaire, het openbaar lichaam Sint Eustatius en het openbaar lichaam Saba. Hier is voor gekozen, omdat tijdens de werkconferentie is afgesproken om zoveel mogelijk de namen van de eilanden te gebruiken, in plaats van de termen 'openbaar lichaam' of 'Caribisch Nederland'. De aanduiding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt nader toegelicht in paragraaf 4.1. Gelet op de huidige portefeuilleverdeling van de regering worden de taken en bevoegdheden die in dit wetsvoorstel worden belegd bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de praktijk belegd bij de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Aanleiding, doel en uitgangspunten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelen van dit wetsvoorstel (paragraaf 2.1.), de voorgeschiedenis van de instelling van de openbare lichamen (paragraaf 2.2), de aanleiding van dit wetsvoorstel (paragraaf 2.3.) en de uitgangspunten van dit voorstel van wet (paragraaf 2.4)

2.1 Doelen

Zoals in de inleiding is toegelicht, gaan de WolBES en de FinBES over de inrichting van het lokale bestuur voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarbij gaat het ook over interbestuurlijke en financiële kaders. Deze wetten dragen daarbij direct bij aan het streven naar goed bestuur en solide overheidsfinanciën. De bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten het waarmaken, maar deze wetten moeten hiervoor het juiste kader bieden. Discussies over deze organieke wetten gaan vaak over bestuurlijke of institutionele kwesties, maar uiteindelijk moeten deze wetten - en ook dit wijzigingsvoorstel - de samenleving op deze drie eilanden dienen. De bedoeling van de WolBES en FinBES is enerzijds het lokaal bestuur in staat te stellen om de samenleving goed te dienen en anderzijds de democratische inbedding en 'checks and balances' goed vorm te geven. Bestuur is er immers niet voor niets, het is er voor de inwoners. De WolBES en FinBES helpen om het lokale bestuur in staat te stellen om haar taken goed uit te voeren en bieden waarborgen over de democratische verantwoording.

De ontwikkelingen van de afgelopen jaren en verschillende rapporten, waar in de hoofdstukken hierna nader op wordt ingegaan, brengen de regering tot de conclusie dat een versterking van zowel het lokale bestuur als de daarbij behorende controle nodig is. Met dit wetsvoorstel werkt de regering aan een versterking van de eilandsbesturen en de daarbij behorende controle hierop, zodat de inwoners van de eilanden een bestuur krijgen dat meer voor hen kan doen.

Het uiteindelijke doel van dit wetsvoorstel is het versterken van het bestuur en de controle daarop en daarmee ook een versterking van de interbestuurlijke verhoudingen. Dit geldt zowel voor de voorgestelde wijzigingen in de WolBES (in combinatie met het afzonderlijke *Wetsvoorstel verhoging aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden* voor de verhoging van het aantal eilandgedeputeerden en eilandsraadsleden) als voor die in de FinBES (zoals de herziening van het financieel toezicht en het uitbreiden van de leenmogelijkheden voor de BES). De inhoudelijke voorstellen worden in de volgende hoofdstukken benoemd en toegelicht. De positionering van de Rijksvertegenwoordiger vraagt hierbij bijzondere aandacht. De regering kiest ervoor dit ambt, anders dan eerder voorgesteld, te behouden maar anders in te richten. De taken van de Rijksvertegenwoordiger zullen meer eenduidig worden gericht op bijdragen aan goed bestuur en het houden van interbestuurlijk toezicht. Hierbij is het van belang om bijzonder oog te hebben voor de lokale inbedding van de Rijksvertegenwoordiger. Hoewel de Rijksvertegenwoordiger een bestuurder van de Rijksoverheid is, is deze ook een bestuurder op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit vraagt allereerst om regelmatige aanwezigheid op alle drie de eilanden. Verder is het voorstel dat geregeld gezamenlijk overleg moet plaatsvinden over de prioriteiten van de Rijksvertegenwoordiger, in elk geval tussen hem en de gezaghebbers. De Rijksvertegenwoordiger kan dan ook met de gezaghebbers bespreken of er aanleiding is voor hem om voor onderwerpen aandacht te vragen in Den Haag. Als bestuurder van de rijksoverheid kan hij een poortwachtersfunctie vervullen voor onderwerpen die volgens hem en volgens de openbare lichamen te weinig aandacht krijgen in Den Haag. Hoe de inbedding van de Rijksvertegenwoordiger in Bonaire, Sint Eustatius en Saba beter wordt geborgd, wordt in hoofdstuk 3 nader toegelicht. De Rijksvertegenwoordiger verantwoordt zich aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie en via deze aan de Tweede Kamer. Maar de Rijksvertegenwoordiger functioneert niet eenzijdig. Er is vooraf overleg met de gezaghebbers, zoals hiervoor beschreven en daarnaast hoort de volksvertegenwoordiging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba wel te weten wat de Rijksvertegenwoordiger voor hun samenleving heeft gedaan en moet in de gelegenheid zijn om hier vragen over te stellen. Met dit wetsvoorstel wordt deze binding beter geborgd en wordt het functioneren van de Rijksvertegenwoordiger transparanter. Dat maakt hem ook toegankelijker voor inwoners van de eilanden.

Tegelijkertijd draagt dit voorstel bij aan het versterken van de relatie tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Rijksoverheid in Den Haag. Door het bestuur te versterken en de afspraken tijdens de werkconferentie over een permanente vertegenwoordiging in Den Haag worden de randvoorwaarden voor afstemming over beleid, inclusief wet en regelgeving, dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba raakt versterkt en door het behouden van de Rijksvertegenwoordiger blijft er een bestuurder namens het Rijk aanwezig in de regio. Om de afspraken van de werkconferentie te realiseren en de doelen van dit voorstel te bereiken, is regelgeving alleen onvoldoende. Daarom worden, middels het ondersteunen van de implementatie van dit wetsvoorstel middels flankerend beleid, onder andere door de kabinetten van de gezaghebbers en de bureaus van de eilandgriffiers te versterken en een professionaliseringsaanbod gericht op de politieke gezagdragers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Met dit wetsvoorstel wordt het lokale bestuur versterkt, waardoor ze meer mogelijkheden krijgen om meer te bereiken voor hun samenleving, daarbij worden de interne en externe 'checks and balances' ook versterkt. De regering ziet dit als een volgende stap in de ontwikkeling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba na de staatkundige hervormingen van 10-10-10.

2.2 Voorgeschiedenis

Met de staatkundige hervorming van de Nederlandse Antillen op 10-10-10 werden de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen onderdeel van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het model van de Nederlandse gemeente was volgens een

advies van de Afdeling van 2006³ niet zonder meer bruikbaar. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn qua bevolkingsomvang veel kleiner dan een gemiddelde gemeente en hebben bovendien te maken met een takenpakket dat op bepaalde onderdelen afwijkt van dat waar gemeenten normaliter mee te maken krijgen⁴. Door de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, de geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren zouden volgens de Afdeling van de Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen moeten worden getroffen. In plaats van de eilanden op te nemen in de gewone structuur van de Nederlandse territoriale decentralisatie (provincies en gemeenten), werd er daarom voor gekozen de eilanden in te richten als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Deze eigenstandige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen het Nederlandse staatsverband was ook grotendeels een wens van de eilanden zelf.

2.2.1 Instelling openbare lichamen

De instelling en inrichting van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen en hun verhouding tot Nederland is geregeld in de WolBES. Bij het opstellen van de WolBES is de Gemeentewet⁵ als uitgangspunt genomen, waarbij afwijkingen van de Gemeentewet veelal verzwaren van het toezicht betroffen ten opzichte van de Gemeentewet, zoals het goedkeuren van personeelsbesluiten door de Rijksvertegenwoordiger. Zo was de grote afstand tot Nederland een reden om de bestuurlijke inrichting op een aantal punten anders vorm te geven dan bij Nederlandse gemeenten. De regels in de Gemeentewet inzake de financiën (met name regels over lokale belastingen, de begrotingscyclus en de jaarrekening) zijn niet in de WolBES opgenomen, maar in de FinBES. Voor de overzichtelijkheid werden deze regels samengevoegd met de regels ten aanzien van de financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen.

Daarnaast is in de WolBES de functie van Rijksvertegenwoordiger in het leven geroepen als bestuurlijke schakel tussen het Rijk en Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Rijksvertegenwoordiger heeft eigen bevoegdheden die zich onder andere richten op het waarborgen van goed bestuur en het doen van een aanbeveling voor de (her)benoeming van gezaghebbers. Ook overbrugt de Rijksvertegenwoordiger de grote afstand tussen het Rijk en Bonaire, Sint Eustatius en Saba door het zijn van «de ogen en oren» van de Nederlandse regering. De Rijksvertegenwoordiger is daarnaast verantwoordelijk voor grote delen van het interbestuurlijk toezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en voor het bevorderen van de samenwerking, bijvoorbeeld tussen de eilandsbesturen en de in Bonaire, Sint Eustatius en Saba werkzame rijksambtenaren⁶. De keuze destijds voor een Rijksvertegenwoordiger kwam voort uit het voornoemde, in combinatie met het feit dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba direct onder het Rijk vallen en daarmee de provincie als bestuurlijke laag ontbreekt.

Daarnaast is reeds vóór 10-10-10 op grond van het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES het College financieel toezicht BES (hierna: Cft BES) ingesteld ten behoeve van het financiële toezicht op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De instellingsregeling is vervolgens geïntegreerd in de FinBES. De instelling van het Cft BES laat onverlet dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in formele zin de toezichthouder is. In Europees Nederland is het financiële toezicht op de gemeenten in de Gemeentewet geregeld en wordt dit toezicht uitgevoerd door gedeputeerde staten.

³ Kamerstukken II 2006/2007, 30 800 IV, nr. 3 (voorlichting) en nr. 4 (reactie).

⁴ Dit heeft vooral te maken met de geïsoleerde (eilandelijke) positie en extra taken, onder andere door het ontbreken van een provinciale laag en taken zoals het onderhouden van een lucht- en zeehaven. Door de afwezigheid van waterschappen en provincies op Bonaire, Sint Eustatius en Saba valt ook de waterstaatkundige verzorging van de eilanden ten laste van het lokaal bestuur.

⁵ Kamerstukken 2008/2009, 31 954, Nr. 3. Pagina 6.

⁶ Kamerstukken 2008/2009, 31 954, nr. 3, pagina 7.

2.2.2 Artikel 1 van het Statuut en wijziging van de Grondwet

Op Koninkrijksniveau is de staatkundige hervorming van 10-10-10 geregeld bij de Rijkswet tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen. Bij deze rijkswet is het land de Nederlandse Antillen opgeheven en verkregen de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten de hoedanigheid van land in het Koninkrijk⁷. Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden vanaf 10-10-10 aanvankelijk ingericht als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Deze bepaling geeft een vrij algemene mogelijkheid om allerlei vormen van decentralisatie binnen Nederland mogelijk te maken. Ondanks de overeenkomsten met gemeenten, golden de grondwettelijke waarborgen voor gemeenten destijds niet voor openbare lichamen op grond van artikel 134 van de Grondwet. In de Grondwet werd er bovendien van uitgegaan dat Nederland territoriaal is ingedeeld in provincies en gemeenten.

De inrichting van de eilanden als openbare lichamen voor onbepaalde tijd zou daarom zonder wijziging van de Grondwet onwenselijk zijn geweest. De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen adviseerden daarom in aanloop naar de staatkundige hervorming om de Grondwet op dit punt te wijzigen als na verloop van tijd zou worden geconcludeerd dat de status van openbaar lichaam ook voor de toekomst de best mogelijke oplossing is voor de eilanden⁸. In dat geval zou uitdrukkelijk in de Grondwet moeten worden vastgelegd dat deze situatie uitsluitend geldt voor openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland. Dit is gebeurd na de evaluatie van de uitwerking van de staatkundige structuur in 2015, met toevoeging van artikel 132a in de Grondwetsherziening van 17 november 2017. In dit artikel is vastgelegd dat de grondwettelijke kaders die gelden voor gemeenten, in grote lijnen ook gelden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarnaast is duidelijk gemaakt dat de status van de eilanden als openbaar lichaam op grond van artikel 132a Grondwet niet voor andere delen van het Nederlands grondgebied aan de orde kan zijn. In de grondwetsherziening van 17 november 2017 werd tevens de zogenaamde 'differentiebepaling' van artikel 1, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederland 'verplaatst' naar artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet. Met de grondwettelijke differentiebepaling wordt bepaald dat voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op "de bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland"⁹.

2.3 Aanleiding: Kabinetsreactie op de voorlichting van de Afdeling en de aanbevelingen Interdepartementaal Beleidsonderzoek

Sinds de transitie per 10-10-10 is er veel gebeurd en veel geleerd over de nieuwe staatkundige verhoudingen. Omdat op basis van eerdere onderzoeken was geconstateerd dat met vraagstukken ten aanzien van armoede, sociaaleconomische ontwikkeling, fysieke infrastructuur en goed bestuur tot dan toe niet de gewenste vooruitgang was geboekt, verzocht de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2018 de Afdeling om voorlichting te geven aan de hand van een aantal vragen die betrekking hebben op de verhouding tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland¹⁰. Tegelijkertijd werd ook een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) verricht naar het beleid ten aanzien van Caribisch Nederland en de coördinerende rol van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het gebied van Koninkrijksrelaties. De resultaten van beide onderzoeken werden kort na elkaar aangeboden aan het kabinet en beide Kamers der Staten-Generaal. Het rapport "Samen-Werken" van het IBO

⁷ Aruba verkreeg in 1986 al een tijdelijke "Status Aparte" binnen het Koninkrijk. Bij Rijkswet van 15 december 1994 is de in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden neergelegde rechtsorde ten aanzien van Aruba, en daarmee de status van het eiland als onafhankelijk land binnen het Koninkrijk, voortgezet.

⁸ Advies wetgeving openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES), Raad voor het Openbaar Bestuur, 23 september 2008.

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 3, par. 5.

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11. Pagina 2.

verscheen op 10 juni 2019¹¹ en de voorlichting van de Afdeling op 17 juli 2019¹². Het kabinet heeft, gelet op de samenhang van de twee adviezen, op 4 oktober 2019 middels een kabinetsbrief op beide rapporten tegelijkertijd gereageerd¹³. In deze kabinetsreactie zijn onder andere aanpassingen in de WolBES en de FinBES aangekondigd. Daarmee is de kabinetsreactie het startpunt van dit wetsvoorstel. In paragrafen 2.3.1. tot en met 2.3.5 wordt ingegaan op de belangrijkste onderdelen van de kabinetsreactie voor dit wetsvoorstel.

2.3.1. Nieuwe inrichting functie Rijksvertegenwoordiger

In de voorlichting van de Afdeling wordt aanbevolen om de functie van Rijksvertegenwoordiger af te schaffen en zijn toezichthoudende taken bij de gezaghebber of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te beleggen. De regering heeft in de kabinetsreactie aangegeven dat bij de beoordeling van het afschaffen van de functie van Rijksvertegenwoordiger niet “over één nacht ijs” wordt gegaan. De mogelijkheid van het herbeleggen van de taken van de Rijksvertegenwoordiger is dan ook zorgvuldig bekeken, beoordeeld en geconsulteerd. Uiteindelijk heeft de regering afgewogen dat de functie van Rijksvertegenwoordiger behouden moet blijven. De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer op 6 februari 2025¹⁴ hierover geïnformeerd. De functie wordt meer eenduidig ingericht op het bevorderen van goed bestuur en het houden van interbestuurlijk toezicht. De redenering voor het behouden en anders inrichten van de functie van de Rijksvertegenwoordiger in relatie tot de aanbeveling van de Afdeling en de wijzigingen behorend bij de nieuwe inrichting zijn verder uitgewerkt in paragraaf 3.1.

2.3.2 Effectievere bestuurlijke inrichting

In de kabinetsreactie is aangekondigd dat ingezet zal worden op maatregelen die de slagvaardigheid van het lokaal bestuur versterken. Zo wordt gezien het relatief grote takenpakket en de hoge werkdruk bij het bestuur van de eilanden voorgesteld om het aantal eilandsraadsleden en gedeputeerden te verhogen, zoals eerder aangegeven zijn deze wijzigingen via het *Wetsvoorstel verhoging aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden*. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op overige wijzigingen ten behoeve van een effectievere bestuurlijke inrichting. De Afdeling heeft in de voorlichting tevens geadviseerd de benoeming van de eilandsecretaris bij koninklijk besluit te laten verlopen, om diens positie te versterken. Het wordt echter wenselijker geacht deze bevoegdheid bij het openbaar lichaam te laten, in verband met het respecteren van de lokale autonomie. Deze bevoegdheid blijft bij het bestuurscollege belegd.

2.3.3 Modernisering interbestuurlijk toezicht en gedifferentieerd financieel toezicht

In 2012 is het interbestuurlijk toezicht in de Gemeentewet gemoderniseerd via de Wet revitalisering generiek toezicht. Deze verandering is destijds niet doorgevoerd in de WolBES, maar dit gebeurt met dit wetsvoorstel alsnog. Met de kabinetsreactie heeft de regering geconstateerd dat de huidige wetgeving onvoldoende handvatten biedt om aan te sluiten bij de specifieke situatie en behoeften van de drie verschillende eilanden. De regering heeft daarom besloten om verschillende modellen van financieel toezicht en sturing vanuit het Rijk in de wet op te nemen. Van het toekennen van een sterkere eigen positie aan de eilanden wanneer zij voldoen aan de regels en afspraken die voortvloeien uit de FinBES kan een positieve stimulans uitgaan. Evenzo zou het mogelijk moeten zijn om gericht te interveniëren indien een eiland niet aan de regels en afspraken voldoet. In paragraaf 3.2 wordt nader ingegaan op de modernisering van het interbestuurlijk toezicht. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de introductie van een getrappt model van financieel toezicht.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11.

¹² Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11.

¹⁴ Kamerstukken II 2024-2025, 33 202, nr. 47.

2.3.4 Staatkundige positie Bonaire, Sint Eustatius en Saba blijft ongewijzigd

De Afdeling beschrijft in haar voorlichting twee situaties: het eindperspectief, waarbij op de lange termijn de verantwoordelijkheid voor het formuleren, coördineren en uitvoeren van het beleid, en de verantwoordelijkheid voor de financiële kant hiervan zoveel mogelijk bij de eilanden wordt belegd; en de transitiefase voor de korte en middellange termijn, waarin de eilanden en het Rijk gezamenlijk naar het eindperspectief toewerken. Hoewel verschillende aanbevelingen van de Afdeling tot wetswijzigingen nopen, acht de Afdeling het niet noodzakelijk en ook niet raadzaam om in de hoofdlijnen van de staatkundige structuur wijzigingen aan te brengen. De regering volgt dit laatste advies op, wat betekent dat de bestaande status van de eilanden als openbare lichamen binnen de decentrale eenheidsstaat Nederland gehandhaafd zal blijven¹⁵. Dit neemt niet weg dat er binnen het geldende constitutionele kader ruimte is voor verbeteringen op het gebied van de bestuurlijke en financiële positie van de openbare lichamen. Het kabinet neemt het model van het eindperspectief en transitiefase niet onverkort over omdat de ontwikkeling van de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de interbestuurlijke verhoudingen gezien wordt als een permanent proces.

2.3.5 Comply or explain

Met de kabinetsreactie is voorts besloten dat bij nieuwe wet- en regelgeving en aanpassing van bestaande wet- en regelgeving steeds moet worden bezien of en hoe deze wetgeving van toepassing kan worden verklaard in Bonaire, Sint Eustatius en Saba en of differentiatie nodig en wenselijk is. In de kabinetsreactie is het principe van *'comply or explain'* van toepassing verklaard. Dit besluit is genomen naar aanleiding van de aanbeveling van de Afdeling om heldere, eenduidige criteria op te stellen wanneer differentiatie kan of moet worden toegepast bij wet- en regelgeving. Het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid uit 2010 geldt sindsdien niet meer. Het doel van *'comply or explain'* is niet om alle regelgeving zonder meer van toepassing te verklaren op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Soms zijn er goede redenen om dit juist (nog) niet te doen of om andere oplossingsrichtingen te zoeken¹⁶. Ook bij beleidsintensiveringen in Europees Nederland waar geen nieuwe wetgeving voor nodig is, moeten de eilanden nadrukkelijk worden betrokken. Ook hiervoor geldt het principe *comply or explain*.

2.4 Uitgangspunten

Aan dit wetsvoorstel liggen verschillende uitgangspunten ten grondslag die van belang zijn voor een effectievere bestuurlijke inrichting en het verbeteren van de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In paragrafen 2.4.1. tot en met 2.4.6. wordt nader ingegaan op de uitgangspunten van dit wetsvoorstel.

2.4.1. 'Comply or explain' in relatie tot de Gemeentewet

De aanleiding van het principe van *'comply or explain'* is reeds toegelicht in paragraaf 2.3.5. Met *'comply or explain'* wordt het normatieve uitgangspunt bedoeld dat nieuwe Europees Nederlandse beleidsdoelen of beleidsintensiveringen, waaronder bijbehorende nieuwe regelgeving, ook van toepassing dienen te zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen¹⁷. Vanwege de bijzondere omstandigheden waardoor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich wezenlijk onderscheidt van het Europese deel van Nederland, kan worden besloten om voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba afwijkende regels en maatregelen te treffen¹⁸. Ook moet rekening worden gehouden met verschillen tussen de eilanden onderling. Daar waar wordt afgeweken van de Europees Nederlandse situatie, moet dit gebeuren op basis van een gedegen argumentatie.

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11.

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11. Pagina 3.

¹⁹ Het EHLA is voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba goedgekeurd door de Staten-Generaal maar nog niet geratificeerd. Goedkeuring en voornemen tot opzegging verdragen BES-eilanden, Stb 2010, 348.

¹⁹ Het EHLA is voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba goedgekeurd door de Staten-Generaal maar nog niet geratificeerd. Goedkeuring en voornemen tot opzegging verdragen BES-eilanden, Stb 2010, 348.

In lijn met het principe van *'comply or explain'* is met dit wetsvoorstel steeds bezien of harmonisatie met de Gemeentewet wel (comply) of niet (explain) in de rede ligt. In de afgelopen jaren zijn er diverse wijzigingen in de Gemeentewet en Provinciewet geweest die niet op vergelijkbare wijze zijn doorgevoerd in de WolBES of de FinBES vanwege legislatieve terughoudendheid of andere redenen. In dit wetsvoorstel wordt een deel daarvan alsnog doorgevoerd, zoals de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht en de herziening van de regelingen ten aanzien van de decentrale rekenkamers. *'Comply or explain'* is ook leidend geweest voor wijzigingen op het gebied van de bestuurlijke inrichting van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2.4.2 Wederzijds vertrouwen en zelfredzaamheid

Bij het instellen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen is gekozen voor een zwaarder toezicht in vergelijking met het toezicht op gemeenten. Het betrof een situatie waarin een nieuwe bestuurlijke structuur binnen de voormalige Nederlandse Antillen werd ingesteld en waarin de eilanden en het Rijk hun weg moesten vinden. Het zwaardere toezicht en de strengere eisen boden handvatten om overzicht te houden en waar nodig tijdig in te kunnen grijpen. Nu is de situatie anders. De eilandsbesturen en het Rijk hebben ruim een decennium ervaring met de nieuwe bestuurlijke structuur en hebben inzicht verworven in wat wel en niet werkt. Het is gebleken dat de manier waarop de WolBES en FinBES zijn opgebouwd de bestuurlijke verhoudingen en het vertrouwen over en weer niet altijd ten goede is gekomen, onder andere omdat Bonaire, Sint Eustatius en Saba minder ruimte krijgen om keuzes te maken over de eigen bestuurlijke inrichting dan gemeenten, bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal gedeputeerden en de vervanging van de gezaghebber. Daarnaast krijgen Bonaire, Sint Eustatius en Saba te weinig ruimte om taken naar eigen inzicht uit te voeren, onder andere als het gaat om middelenbeheer, het aangaan van leningen en personeelsbesluiten.

In de toekomst moet vanuit een basis van wederzijds vertrouwen worden gewerkt, waarbij de kaders waarbinnen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich kunnen bewegen, worden verruimd door toezicht te verlichten waar dat kan. Beleid moet waar mogelijk door de eilandsbesturen zelf worden geformuleerd, gecoördineerd en uitgevoerd. Het lokale bestuur staat immers dicht bij de burger, heeft het beste inzicht in wat nodig is en prioriteit heeft en kan de burger betrekken bij beleidsprocessen en de uitvoering. Een dergelijke rol kan het Rijk niet of in beperkte mate vervullen. Het Rijk wil enerzijds de eilandsbesturen het vertrouwen en de ruimte geven om taken zelfstandig uit te voeren en de lokale 'checks and balances' te laten functioneren en anderzijds op kunnen treden wanneer een Bonaire, Sint Eustatius of Saba een bepaalde taak niet goed kan uitvoeren, hier ondersteuning bij nodig heeft of wanneer vitale voorzieningen in gevaar komen. Maatwerk is daarom belangrijk, maar moet niet ten koste gaan van bestuurlijke voorspelbaarheid en bestendigheid.

Daarnaast dienen de bestuurlijke verhoudingen zo te worden vormgegeven dat wederzijds vertrouwen zo veel mogelijk wordt gefaciliteerd dan wel zo min mogelijk wordt verstoord. Een eenduidige benadering vanuit het Rijk vormt een belangrijke basis voor het versterken van de vertrouwensband. Een goede belangenbehartiging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bij het Rijk is een randvoorwaarde en zal effectiever worden ingevuld. Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben aangegeven een permanente vertegenwoordiger in Den Haag te willen hebben. Dit kan door hen zelf geregeld worden en vraagt geen wettelijke verankering. Wel wordt in de WolBES geëxpliciteerd dat een instantie die de bestuurscolleges eventueel representeert bij consultaties door de bestuurscolleges zelf wordt aangewezen.

2.4.3 Versterking vrijheid lokale overheid binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat

In de Grondwet is verankerd dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is. Dat betekent dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op verschillende niveaus zijn belegd. Enerzijds hebben de decentrale openbare lichamen een algemene bevoegdheid tot regeling en bestuur, die slechts bij of krachtens de wet kan worden beperkt. Anderzijds zijn de decentrale overheden wel verplicht mee te werken aan de uitvoering van in hoger recht bij hen belegde taken, mogen zij niet in strijd met hoger recht handelen en kunnen zij bij of krachtens de wet aan toezicht worden

onderworpen. De uitgangspunten van de gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn in Europees Nederland onder andere neergelegd in de Code interbestuurlijke verhoudingen en het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie (EHLA), waarin richtlijnen worden gegeven voor de bestuurlijke verhoudingen en de positie van de decentrale overheden verder wordt gewaarborgd.

De Code interbestuurlijke verhoudingen bevat afspraken die bijdragen aan de samenwerking tussen overheden, met als doel maatschappelijke opgaven sneller, effectiever en democratisch gelegitimeerd aan te pakken. Ondanks dat het EHLA (nog) niet direct van toepassing is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba¹⁹, wordt er bij dit wetsvoorstel wel zoveel mogelijk voor gekozen om de principes die hierin geformuleerd zijn op een inhoudelijk vergelijkbare wijze te hanteren voor de openbare lichamen, naar analogie van de toepassing voor gemeenten en provincies. In het EHLA wordt uitgegaan van het begrip lokale autonomie, dat wordt gedefinieerd als het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren. Dit beginsel is van groot belang voor de gewenste positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en met dit voorstel van wet wordt gestreefd deze lokale autonomie te versterken. Het uitbreiden van de leenmogelijkheden is hier een goed voorbeeld (zie paragraaf 5.2.).

2.4.4 Maatwerk

De Afdeling benadrukt in haar voorlichting het belang van differentiatie tussen de eilanden. Dit vanwege de verschillen tussen de eilanden onderling²⁰. Er is ook aanleiding om in de WolBES en de FinBES zelf mogelijkheden tot maatwerk in te bouwen. De regering onderstreept het belang van verschillende vormen van differentiatie en hanteert dit uitgangspunt ook in dit wetsvoorstel, waarbij differentiatie in de wet aan de orde is als er specifieke omstandigheden zijn die dit passend maken. In het algemeen is het uitgangspunt om met wetgeving algemeen verbindende voorschriften te geven, waarbij deze voorschriften voldoende ruimte bieden voor een goede toepassing op specifieke gevallen. De WolBES kent in artikel 137 al een grondslag om onderscheid te maken tussen de openbare lichamen in wetgeving. Daarbij zal per geval overwogen worden of differentiatie passend is.

In dit wetsvoorstel komt maatwerk tot uitdrukking in het getrapte toezichtmodel ten aanzien van het financieel toezicht. Als taken naar behoren en in overeenstemming met de betreffende wetgeving door het openbaar lichaam worden uitgevoerd, zal sprake zijn van een licht toezichtniveau, dat meer vergelijkbaar is met toezicht op gemeenten. Als de situatie erom vraagt kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besluiten dat verzaamd financieel toezicht wordt ingesteld. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragrafen 5.4. en 5.5.

2.4.5 Bevorderen van goed bestuur en bestuurskracht vraagt ook flankerend beleid

Bonaire, Sint Eustatius en Saba moeten over voldoende capaciteit, kennis en middelen beschikken om te kunnen doorontwikkelen en om hun taken en bevoegdheden goed op te kunnen pakken. Dat geldt zowel op bestuurlijk als ambtelijk vlak. De versterking van het ambtelijk apparaat is van belang om het lokale bestuur daadkrachtiger te maken. De positie en effectiviteit van de gezaghebbers, eilangedeputeerden, eilandsraadsleden, griffiers en eilandsecretarissen zijn ook van belang voor het bevorderen van goed bestuur. Deze verbetering is slechts gedeeltelijk via wet- en regelgeving te stimuleren.

Aanvullend op dit wetsvoorstel wordt door middel van flankerend beleid en andere initiatieven, ingezet op het bevorderen van goed bestuur en de versterking van de bestuurskracht van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het gaat daarbij concreet om drie initiatieven. Ten eerste gaat het

¹⁹ Het EHLA is voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba goedgekeurd door de Staten-Generaal maar nog niet geratificeerd. Goedkeuring en voornemen tot opzegging verdragen BES-eilanden, Stb 2010, 348.

²⁰ Zie ook artikel 137 van de WolBES en artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet.

ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties financiële middelen toevoegen aan de vrije uitkering aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor een versterking van de capaciteit van het kabinet van de gezaghebber en de griffie. Ten tweede maakt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties financiële middelen beschikbaar voor een meerjarig ondersteuningsprogramma – bestaande uit trainingen, opleidingen, coaching en interviews – voor de politieke gezagdragers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hiervoor wordt samengewerkt met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging, de Vereniging voor Raadsleden, de Vereniging van Griffiers en de Vereniging van Gemeentesecretarissen. Dit initiatief betreft het toegankelijk maken van het ondersteuningsaanbod van deze beroepsverenigingen, rekening houdend met de context van elk eiland. Ten derde wordt ingezet op het verder bevorderen van burgerschapsonderwijs en het versterken van democratische bewustzijn in samenwerking met ProDemos.

2.4.6 Passend toezicht

Op dit moment zijn er in vergelijking met de Gemeentewet en Provinciewet extra, relatief zware toezichtinstrumenten opgenomen in de WolBES en FinBES. Vanuit het principe van *'comply or explain'* is geconstateerd dat een aantal aanvullende toezichtinstrumenten voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba kunnen worden afgebouwd. Bij decentrale overheden in Europees Nederland is dit ook gebeurd in de loop van decennia²¹. Waar mogelijk wordt het toezicht lichter gemaakt, waarbij meer wordt aangesloten op het toezichtstelsel voor gemeenten. Interbestuurlijk toezicht is het laatste middel. Horizontale verantwoording en controle, dus de verhouding tussen bestuurscollege en eilandsraad en de verantwoordingsmechanismen en kwaliteitsborging binnen de openbare lichamen, vormen het uitgangspunt. Dit betekent dat zowel het interbestuurlijke toezicht²² als het financieel toezicht zo terughoudend mogelijk dienen te worden ingezet en pas in beeld komen als de lokale 'checks and balances' niet hebben gewerkt.

Ook het financieel toezicht wordt meer in lijn gebracht met het systeem voor Europees Nederland. Naar aanleiding van de voorlichting van de Afdeling wordt wel voorgesteld om een getrappt model te hanteren voor het financieel toezicht. Naast bovengenoemde punten ligt hier ook aan ten grondslag dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich nog in een transitiefase bevinden (zie 5.5). Daarbij hoort ook een grotere betrokkenheid van het Rijk bij de eilandsbesturen. Alhoewel de nadruk daarbij ligt op goede samenwerking en ondersteuning is het belangrijk dat ook het benodigde juridische toezichtinstrumentarium beschikbaar blijft, om zo nodig effectief in te kunnen grijpen.

3. Wijzigingen op het gebied van de interbestuurlijke verhoudingen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de voorgestelde wijzigingen op het gebied van de interbestuurlijke verhoudingen, namelijk de nieuwe inrichting van de functie van Rijksvertegenwoordiger (paragraaf 3.1), de modernisering van het interbestuurlijk toezicht (paragraaf 3.2) en het contact en overleg tussen de Rijksoverheid en Bonaire, Sint Eustatius en Saba (paragraaf 3.3).

3.1 Nieuwe inrichting functie Rijksvertegenwoordiger

Bij de staatkundige hervorming van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen het Koninkrijk is de functie van Rijksvertegenwoordiger in het leven geroepen, onder meer vanwege het ontbreken van de provincie als bestuurlijke laag. De Rijksvertegenwoordiger heeft op basis van de WolBES eigen taken en bevoegdheden die zich voornamelijk richten op het waarborgen van goed bestuur en de

²¹ Bijvoorbeeld: Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen (rapport van Commissie van Oosting), bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 8; Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3.

²² Artikel 132, vierde en vijfde lid, van de Grondwet.

'oren en ogen'-functie van de Rijksoverheid ter plekke. Daarbij horen ook diverse toezichttaken, zoals het verlenen van goedkeuring bij bepaalde verordeningen en personeelsbesluiten. Daarnaast heeft de Rijksvertegenwoordiger taken en bevoegdheden op basis van verscheidene andere wetten, met name waar het gaat om de Veiligheidswet BES.

Sinds 2010 heeft voortschrijdend inzicht geleerd dat een andere indeling van rollen en functies ten goede zou komen aan de interbestuurlijke verhoudingen. In de praktijk is gebleken dat er onduidelijkheid en ontevredenheid bestaat rondom de functie van de Rijksvertegenwoordiger, met name in relatie tot het zogenoemde hybride karakter van de functie. Het hybride karakter van de functie van Rijksvertegenwoordiger heeft de invulling van deze functie bijzonder uitdagend gemaakt. De Rijksvertegenwoordiger heeft zowel toezichthoudende als coördinerende taken. Ook wordt de Rijksvertegenwoordiger gezien als de aangewezen persoon in de belangenbehartiging van de openbare lichamen, hoewel deze rol niet formeel is vastgelegd in de WolBES²³. Dit heeft in het geval van de Rijksvertegenwoordiger in de praktijk bijgedragen aan een minder goede samenwerking tussen bestuurslagen, mede omdat het evenwicht in de uitvoering van de rollen – in ieder geval vanuit het oogpunt van Bonaire, Sint Eustatius en Saba – ontbrak²⁴. Een gebrek aan de juiste formele handvatten om goed uitvoering te kunnen geven aan deze rol, heeft de invulling van deze rol nog verder bemoeilijkt. Het feit dat de Rijksvertegenwoordiger sinds 10-10-10 gestationeerd is geweest op Bonaire, heeft bovendien geen goed gedaan aan de binding met de bovenwindse eilanden Saba en Sint Eustatius²⁵. De Rijksvertegenwoordiger werd vanaf het begin door de bovenwindse eilanden geassocieerd met het – ver weg gelegen – Bonaire. Deze zorgen over het ambt van de Rijksvertegenwoordiger worden in diverse rapporten benadrukt²⁶.

De combinatie van bovengenoemde factoren heeft geleid tot een minder goede samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen en kritiek op de functie van Rijksvertegenwoordiger. De Afdeling concludeert dat de Rijksvertegenwoordiger te zeer wordt gezien als "functionaris die de belangen van Europees Nederland behartigt"²⁷. De onduidelijkheid in de functie van de Rijksvertegenwoordiger zou bijdragen aan de inefficiëntie van het ambt en het Rijksbestuur, aldus de Afdeling²⁸.

In eerdere versies van dit wetsvoorstel, waaronder een consultatieversie, werd voorgesteld om de functie van de Rijksvertegenwoordiger af te schaffen. Bij brief van 6 februari 2025 is aangekondigd geen opvolging te geven aan het advies van de Afdeling om de functie af te schaffen, maar de functie te behouden en anders in te richten. Ten eerste zijn bestuurlijke ogen en oren in de regio nodig voor goed interbestuurlijk toezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Een goed voorbeeld is de recente casus Selibon, waarbij de waarnemend Rijksvertegenwoordiger indeplaatsstelling heeft toegepast ten aanzien van het bestuurscollege van Bonaire²⁹. Deze casus laat het belang van dit toezicht zien en laat zien welke meerwaarde de Rijksvertegenwoordiger daarbij heeft. Interbestuurlijk toezicht, waar en wanneer nodig, vraagt om een intensieve bestuurlijke betrokkenheid. Dit kan effectiever en passender worden vormgegeven door de Rijksvertegenwoordiger dan door een bewindspersoon in Den Haag. De Rijksvertegenwoordiger is veel beter in staat om snel op locatie te zijn en is zeer welbekend met de bijzondere omstandigheden van het bestuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De wijzigingen met betrekking tot het stelsel van interbestuurlijk toezicht worden nog steeds in lijn gebracht met die in de Gemeentewet. Van de inzet van de instrumenten zal, zoals nu ook het geval is, alleen gebruik gemaakt worden waar en wanneer daar aanleiding toe is (zie ook paragraaf 3.2). In de

²³ Kamerstukken II 2012/13 33 400-VII, nr. 67; Kamerstukken II 2013/14 33 750-IV, nr. 35.

²⁴ Kamerstukken II 2013/14 33 750-IV, nr. 35, bijlage 308762.

²⁵ De zetel van de Rijksvertegenwoordiger wordt bepaald in het Besluit zetel Rijksvertegenwoordiger BES.

²⁶ Kamerstukken II 2013/14 33 750-IV, nr. 35 en Kamerstukken II 2012/13 33 400-VII, nr. 67.

²⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300-IV, nr. 11, p 3.

²⁸ Idem.

²⁹ Besluit indeplaatsstelling – Selibon Lagun (Stcrt. 2024, 38173).

consultatieversie van het wetsvoorstel stond de bevoegdheid opgenomen voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om kennis te nemen van relevante stukken en (besloten) vergaderingen van het eilandsbestuur bij te wonen in het kader van het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen binnen een openbaar lichaam of wanneer de bestuurlijke integriteit in het geding is (nader toegelicht in 3.1.2.2). De overwegingen hierboven over de meerwaarde van de aanwezigheid van de Rijksvertegenwoordiger in de regio, spelen ook voor deze bevoegdheid, die dan ook bij de Rijksvertegenwoordiger wordt belegd.

Verder zijn bijna alle overwegingen die bij de introductie van de Rijksvertegenwoordiger genoemd werden in de memorie van toelichting nog onverkort van toepassing, met uitzondering van het wennen aan de nieuwe situatie³⁰. In de memorie van toelichting bij de WolBES werd benadrukt dat er door het ontbreken van de provincie als tussenlaag behoefte was aan een bestuurlijke schakel tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba enerzijds en de Rijksoverheid anderzijds, waardoor er behoefte is aan ogen en oren ter plaatse die ook bestuurlijk toezicht kunnen houden³¹. De drie eilanden bevinden zich daarnaast in een andere culturele en geografische omgeving dan Europees Nederland en kennen een andere bestuurscultuur. Deze overwegingen gelden nog steeds en zullen ook niet verdwijnen.

Dat de functie behouden blijft betekent niet dat deze onveranderd blijft. De bezwaren over de functie worden op andere wijze ondervangen. Zo stond met name het hybride karakter van het ambt ter discussie. De combinatie van een niet goed uitgewerkte coördinerende rol, de rol als belangenbehartiger van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in Den Haag en de rol als vertegenwoordiger van de Rijksoverheid in de Cariben (vooral ten aanzien van verschillende vormen van toezicht) gaan moeilijk samen. Zoals eerder aangegeven heeft dit in de praktijk bijgedragen aan een minder goede samenwerking tussen bestuurslagen, mede omdat het evenwicht in de uitvoering van de rollen – in ieder geval vanuit het oogpunt van Bonaire, Sint Eustatius en Saba – ontbrak³².

Besloten is de functie van de Rijksvertegenwoordiger op een andere manier in te richten, rekening houdend met de Voorlichting van de Afdeling, eerder verschenen rapporten over het ambt en de ervaringen met de functie van de Rijksvertegenwoordiger in de praktijk. De coördinerende rol van de Rijksvertegenwoordiger op diverse beleidsterreinen wordt significant ingekaderd om meer focus en eenduidigheid te brengen in het ambt en de functie van Rijksvertegenwoordiger. Dit wordt gedaan door de functie eenduidiger te richten op goed bestuur en interbestuurlijk toezicht, daarmee wordt ook zijn coördinerende rol op deze terreinen versterkt. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de belangrijkste wijzigingen ten aanzien van de functie van de Rijksvertegenwoordiger.

3.1.1 Wijzigingen ten aanzien van de rol en de taken van de Rijksvertegenwoordiger

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de wijzigingen ten aanzien van de rol en de taken van de Rijksvertegenwoordiger. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen wijzigingen op het gebied van de coördinerende rol op diverse beleidsterreinen, goed bestuur en interbestuurlijk toezicht. Tot slot worden in deze paragraaf de eerste mogelijke onderwerpen voor een toekomstige ambtsinstructie voor de functie van Rijksvertegenwoordiger uitgewerkt. Alhoewel dit geen formeel onderdeel is van dit wetsvoorstel wordt een toelichting hierop relevant geacht, gelet op de constatering van de Afdeling dat de Rijksvertegenwoordiger onvoldoende handvatten heeft om invulling te geven aan zijn rol.

³⁰ Kamerstukken 2008/2009, 31 954, Nr. 3.

³¹ Kamerstukken 2008/2009, 31 954, Nr. 3. Pagina 7, 49, 50 en 51.

³² Kamerstukken II 2013/14 33 750-IV, nr. 35 en Kamerstukken II 2012/13 33 400-VII, nr. 67.

De veranderingen die beoogd worden in het ambt van de Rijksvertegenwoordiger betekenen niet dat de bedoeling is dat de Rijksvertegenwoordiger I zal interveniëren, maar wel dat de inrichting van het ambt eenduidiger wordt. Dat ziet naast het bevorderen van goed bestuur en het waar nodig uitoefenen van interbestuurlijk toezicht, ook op het (kunnen) uitoefenen van een aantal bevoegdheden op grond van andere wetten, zoals die in de Arbeidsgeschillenwet BES 1946.

3.1.1.1 Inkadering (coördinerende) rol

De (coördinerende) rol van de Rijksvertegenwoordiger op diverse beleidsterreinen wordt ingekaderd om meer focus en eenduidigheid te brengen in het ambt en de functie van Rijksvertegenwoordiger, dit gelet op de eerder beschreven problematiek rondom het hybride karakter van de functie. Het inkaderen van de (coördinerende) rol behelst het beëindigen van de rol als belangenbehartiger van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in Den Haag. Tijdens de werkconferentie in maart 2024 hebben Bonaire, Sint Eustatius en Saba aangegeven te streven naar een eigen permanente vertegenwoordiging in Den Haag³³. Dat maakt de rol van de Rijksvertegenwoordiger als belangenbehartiger van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, niet of minder nodig. Wel behoudt de Rijksvertegenwoordiger de mogelijkheid om als betrokkene, conform de inmiddels ontstane praktijk, betrokken te worden bij consultaties over beleid en wetgeving, vooral waar het zijn eigen rol raakt. De hoedanigheid van zijn betrokkenheid bij consultaties is dan expliciet niet 'namens' Bonaire, Sint Eustatius en Saba, maar wordt beschouwd als waardevolle inbreng gelet op de oren-en-ogen-functie van de Rijksoverheid in de regio. Ook wordt van de Rijksvertegenwoordiger verwacht dat hij als bestuurder van de rijksoverheid bij het Rijk aan de bel trekt als er problemen of andere vraagstukken zijn die onderbelicht blijven en die het belang van de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba raken.

3.1.1.2 Rol bij het bevorderen van goed bestuur

De functie van de Rijksvertegenwoordiger wordt meer gericht op het bevorderen van goed bestuur. Een aandachtspunt voor de Rijksvertegenwoordiger is daarbij dat de primaire verantwoordelijkheid voor het zorgen voor goed bestuur bij het eilandsbestuur zelf ligt. De Rijksvertegenwoordiger heeft vooral een ondersteunende rol waarbij deze er dus ook op moet letten dat er geen dubbelingen met de inzet van het eilandsbestuur ontstaan.

De Rijksvertegenwoordiger is op basis van het huidige artikel 204, eerste lid, onderdeel j, van de WolBES belast met "al het overige ter bevordering van goed bestuur in de openbare lichamen". Met dit wetsvoorstel wordt toegevoegd dat de Rijksvertegenwoordiger als taak heeft om te adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in Bonaire, Sint Eustatius of Saba en wanneer de bestuurlijke integriteit van Bonaire, Sint Eustatius of Saba in het geding is. Daarbij is het goed om op te merken dat het hierbij niet gaat om de (inter)bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en Bonaire, Sint Eustatius of Saba, maar alleen om de bestuurlijke verhoudingen binnen één openbaar lichaam zelf. Om deze taak waar te kunnen maken, krijgt de Rijksvertegenwoordiger de bevoegdheid om alle vergaderingen van het eilandsbestuur bij te wonen, inclusief besloten vergaderingen, als de Rijksvertegenwoordiger dit nodig acht om goed te kunnen adviseren of bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen binnen het eilandsbestuur of wanneer de bestuurlijke integriteit in het geding is. Binnen ditzelfde kader krijgt de Rijksvertegenwoordiger ook de bevoegdheid om inzage in stukken van het eilandsbestuur vorderen. Dit is in lijn met de rol van de Commissaris van de Koning ten aanzien van gemeenten³⁴.

Informatiepositie Rijksvertegenwoordiger

Voor het bevorderen van goed bestuur dient de informatiepositie van de Rijksvertegenwoordiger

³³ Bijlage bij Kamerstukken 11 2023/24 36410-IV, nr. 70.

³⁴ Artikel 182, eerste lid, onder c, en tweede lid van de Provinciewet.

geoptimaliseerd te worden. Om dit te versterken wordt een bepaling in de FinBES opgenomen dat brieven van het Cft BES aan Bonaire, Sint Eustatius, Saba of het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als afschrift aan de Rijksvertegenwoordiger worden gestuurd. Dit geeft de Rijksvertegenwoordiger een betere informatiepositie en de mogelijkheid om zicht te houden op de bestuurlijke en financiële ontwikkeling in een openbaar lichaam en tijdig te kunnen adviseren, ook richting het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast krijgt de Rijksvertegenwoordiger de in de vorige alinea toegelichte bevoegdheid om in bepaalde gevallen inzage in stukken te vorderen en vergaderingen bij te wonen.

Rol benoeming gezaghebber

De rol van de Rijksvertegenwoordiger bij de procedure over de benoeming van de gezaghebber wordt gelijk aan de rol van de commissaris van de Koning bij burgemeestersbenoemingen in Europees Nederland. De bevoegdheid om een aanbeveling te doen gaat, met dit voorstel, van de Rijksvertegenwoordiger naar de eilandsraad (zie paragraaf 4.2 voor een verdere uitwerking). De bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger om een waarnemend gezaghebber aan te wijzen bij verhindering of ontstentenis vervalt. De vervangingsregeling van de gezaghebber wordt gelijk aan de vervangingsregeling van de burgemeester, waarin de gezaghebber in het bestuurscollege vervangen wordt door een eilandgedeputeerde en in de eilandsraad door het langst zittend raadslid. De Rijksvertegenwoordiger houdt wel de bevoegdheid om in het belang van het openbaar lichaam een waarnemend gezaghebber te benoemen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij langdurige afwezigheid van de gezaghebber. Voordat de Rijksvertegenwoordiger hiertoe beslist wordt de eilandsraad in principe gehoord. Deze bevoegdheid heeft een Commissaris van de Koning ook ten aanzien van waarnemend burgemeesters.

Faciliteren ondersteuning van de eilandsbesturen

De Rijksvertegenwoordiger krijgt vanuit de algemene taak om goed bestuur te bevorderen, ook een faciliterende rol ten aanzien van ondersteuningsprogramma's gericht op de professionele ontwikkeling en vakmanschap van de politieke gezagdragers – eilandraadsleden, eilandgedeputeerden en gezaghebbers – van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Beoogd wordt dat de Rijksvertegenwoordiger de politieke gezagdragers, relevante beroepsverenigingen³⁵, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en regionale kennisinstellingen bij elkaar kan brengen voor een kwalitatief hoogwaardige ondersteuningsaanbod op het gebied van training, opleiding, coaching en intervisie voor politieke gezagdragers. Van belang is dat ook kandidaat- en nieuwe raadsleden, gedeputeerden en gezaghebbers een beroep kunnen doen op deze faciliterende rol van de Rijksvertegenwoordiger. Uitgangspunt hiervan is dat het aanbod gebaseerd is op de behoeftes van de gezagdragers en gericht is op kennis en competenties die relevant worden geacht voor het ambt. Politieke gezagdragers behouden te allen tijde de vrijheid om eigen keuzes te maken bij het verkrijgen van ondersteuning in de zin van het voorgenoemd. Deze faciliterende rol kan opgenomen worden in de ambtsinstructie voor de Rijksvertegenwoordiger.

Mogelijke inzet ambtsinstructie voor de Rijksvertegenwoordiger voor rol goed bestuur

Hoe moet worden omgegaan met deze taken en bevoegdheden kan indien nodig nader uitgewerkt worden in een nog op te stellen ambtsinstructie voor de Rijksvertegenwoordiger. Voor het bevorderen van goed bestuur is het van belang dat de Rijksvertegenwoordiger beter gepositioneerd wordt als gesprekspartner van de bestuurscolleges en met name de gezaghebbers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het bevorderen van goed bestuur in de praktijk vergt van alle betrokkenen een open houding, waar dilemma's en vraagstukken ten aanzien van het openbaar bestuur, waaronder openbare orde en veiligheid, toezicht en handhaving, integriteit en andere zaken met elkaar gedeeld en besproken kunnen worden. Dit vraagt voor een grotere inzet van de

³⁵ Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Wethoudersvereniging, Vereniging voor Raadsleden, Vereniging van Griffiers, Vereniging van Gemeentesecretarissen, Vereniging van Rekenkamers.

Rijksvertegenwoordiger op het gebied van relatiebeheer. Gedacht kan worden aan een periodiek overleg tussen de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebbers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit hoeft niet verankerd te worden in de WolBES, maar wordt mogelijkwerijs opgenomen in een nog uit te werken ambtsinstructie voor de Rijksvertegenwoordiger. Het wordt niet nodig gevonden om aanvullende formele interventie-instrumenten beschikbaar te stellen aan de Rijksvertegenwoordiger voor het bevorderen van goed bestuur, met uitzondering van de informatiebevoegdheden ten aanzien van verstoorde bestuurlijke verhoudingen en bestuurlijke integriteit.

De Rijksvertegenwoordiger kan signaleren wanneer initiatieven van het Rijk tot bestuurlijke overbelasting van Bonaire, Sint Eustatius en Saba dreigen te leiden. De Rijksvertegenwoordiger, als bestuurder van de Rijksoverheid in de regio, is bijzonder geschikt voor het signaleren van mogelijke overbelasting van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in relatie tot beleidsdoeleinden van het Rijk. Tot slot blijft de bepaling in de WolBES dat de Rijksvertegenwoordiger de samenwerking tussen rijksambtenaren werkzaam op Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderling en met de eilandsbesturen bevordert, ongewijzigd.

3.1.1.3 Rol interbestuurlijk toezicht

In paragraaf 3.2 worden de wijzigingen rond interbestuurlijk toezicht nader toegelicht. Daarom wordt de toelichting hier beperkt tot de keuze om de functie van de Rijksvertegenwoordiger naast goed bestuur meer te richten op het houden van interbestuurlijk toezicht. Het besluit om via de generieke interbestuurlijke toezichtinstrumenten (indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en vernietiging van besluiten bij strijd met het recht of algemeen belang) in te grijpen bij een andere bestuurslaag, hoort bij een bestuurder te liggen. De Grondwet bepaalt dat de Kroon bevoegd is het instrument vernietiging in te zetten. Dit is op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Rijksvertegenwoordiger kan wel, net als de gezaghebber, een besluit bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aandragen voor schorsing en vernietiging. Door deze bevoegdheid niet alleen bij de gezaghebber te leggen, wordt de gezaghebber ontlast. Daarom wordt voorgesteld deze bevoegheidsverdeling te behouden.

De Rijksvertegenwoordiger is alleen bevoegd om zijn generieke interbestuurlijke toezichtinstrumenten te gebruiken voor zover er in sectorwetgeving geen vorm van specifiek toezicht is opgenomen. Als dit specifieke toezicht er is, gaat dit namelijk voor op de generieke bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger om in te plaats te treden. Specifieke bepalingen in wetgeving gaan immers voor generieke. Hierdoor is het niet mogelijk dat er sprake is van dubbel toezicht.

De bevoegdheid om in de plaats te treden bij de eilandsraad gaat met dit wetsvoorstel van het bestuurscollege naar de Rijksvertegenwoordiger. Hiermee wordt het stelsel in lijn gebracht met de Gemeentewet. Er is overwogen om de indeplaatsstelling te beleggen bij de minister die het aangaat. Recente ervaringen laten echter zien dat het voor de toepassing van deze bevoegdheden noodzakelijk is dat een bestuurder aanwezig is in de regio. De inzet van deze bevoegdheid is een zwaar instrument. Het doel is om de inzet van het instrument te voorkomen, door de bestuursorganen zelf eventuele taakverwaarlozing te laten herstellen. Dit vraagt om goede en mogelijk intensieve contacten tussen de Rijksvertegenwoordiger en het verantwoordelijke bestuursorgaan. In de casus met betrekking tot handhaving bij Selibon was er bijvoorbeeld wekelijks overleg tussen de waarnemend Rijksvertegenwoordiger en het bestuurscollege van Bonaire. Dit kan het beste gedaan worden door een bestuurder in de regio.

De regering beoogt de Rijksvertegenwoordiger beter in staat te stellen om gebruik te maken van deze bevoegdheid tot indeplaatsstelling. Deels door de wijzigingen die in het stelsel worden aangebracht (zie daarvoor paragraaf 3.2), deels door de Rijksvertegenwoordiger aanvullend budget ter beschikking te stellen. Hiermee kan de Rijksvertegenwoordiger extra personeel aantrekken. Ook heeft hij hierdoor de middelen om, daar waar hij inschat dat de maatschappelijke risico's groot zijn en er mogelijk sprake is van taakverwaarlozing, nader extern onderzoek te laten doen. Dit kan bijvoorbeeld door een rijksinspectie of een extern bureau. Voor dergelijk onderzoek is vaak een specialistische kennis op het terrein van de relevante medebewindswetgeving vereist.

Het is niet reëel of wenselijk dat deze kennis op alle terreinen bij (de ondersteuning van) de Rijksvertegenwoordiger wordt opgebouwd.

Het idee is dat de Rijksvertegenwoordiger in het jaarplan vastlegt wat de prioriteiten bij het interbestuurlijk toezicht zijn.

Daarom is overleg hierover met in elk geval de bestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook van belang. Dan kan het toezicht door de Rijksvertegenwoordiger gericht worden op de onderwerpen waar een meerwaarde van een externe blik aanwezig is voor een specifiek eilandsbestuur. Dat geeft de kans om, waar gepast, te differentiëren in de onderwerpen waar de Rijksvertegenwoordiger specifiek op let bij een eilandsbestuur. De opgaven hoeven immers niet voor elk eiland gelijk te zijn. Voorop staat daarbij dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba hun medebewindstaken horen uit te voeren. Interbestuurlijk toezicht is een instrument om dit te kunnen waarborgen als de interne checks and balances van Bonaire, Sint Eustatius of Saba niet leiden tot afdoende bijsturing bij onvoldoende taakuitvoering, maar de inzet moet wel gebalanceerd zijn. Het effect kan niet zijn dat voor elk besluit gecontroleerd wordt of het klopt en voor elke medebewindstaak of deze uitgevoerd wordt. Dat is veel te belastend voor zowel de Rijksvertegenwoordiger als voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, maar vooral ook in strijd met de uitgangspunten van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De regering vertrouwt erop dat overleg vooraf tussen Rijksvertegenwoordiger en Bonaire, Sint Eustatius en Saba over de inzet dit zal ondervangen. Overwogen is of het wenselijk kan zijn om vanuit het kabinet met een afwegingskader te sturen op de onderwerpen waar de Rijksvertegenwoordiger prioriteit aan geeft voor het interbestuurlijk toezicht. Hier is uiteindelijk niet voor gekozen. Een dergelijk kader zou in de weg kunnen staan aan het inspelen op de behoeften in de praktijk en de Rijksvertegenwoordiger mogelijkheden ontnemen om bij zijn inzet ook rekening te houden met de capaciteit van de eilandsbesturen. Bovendien houden de bewindspersonen de bevoegdheid om, waar nodig, op grond van artikel 205 WolBES algemene of bijzondere aanwijzingen aan de Rijksvertegenwoordiger mee te geven. Mocht later blijken dat er vanuit het kabinet toch aanleiding wordt gezien voor een meer algemeen kader de ambtsinstructie hiervoor gebruikt worden.

Daarnaast kan de Rijksvertegenwoordiger beleidsregels (al dan niet in de vorm van een beleidskader) vaststellen voor het gebruik van diens bevoegdheden. Het ligt in elk geval voor de hand dat dit gebeurt voor de bevoegdheid om in de plaats te treden bij taakverwaarlozing. Deze beleidsregels moeten op grond van de Bekendmakingswet bekend gemaakt te worden in de Staatscourant.

Daarnaast heeft de Afdeling in de voorlichting geadviseerd om de bevoegdheid tot het goedkeuren van eilandsverordeningen aan de gezaghebber toe te kennen. Omdat de functie van de Rijksvertegenwoordiger toch behouden blijft is er geen aanleiding meer voor deze verschuiving en wordt hier niet nader op ingegaan. Een aantal goedkeuringsbepalingen van de Rijksvertegenwoordiger wordt met dit wetsvoorstel geschrapt, namelijk de verordeningen voor de lokale rekenkamer en ambtelijk bijstand. Voor zover ze behouden blijven, kan de goedkeuringsbevoegdheid bij de Rijksvertegenwoordiger blijven liggen. Zie over de goedkeuring van eilandsverordeningen verder paragraaf 3.2.2.

3.1.2 Inbedding Rijksvertegenwoordiger

De Rijksvertegenwoordiger is onderdeel van de Rijksoverheid en legt verantwoording af aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In aanvulling hierop vindt de regering het van belang dat de inbedding van de Rijksvertegenwoordiger in de Caribische regio beter geborgd wordt. Dit kan door regelmatige aanwezigheid op de verschillende eilanden en de bijbehorende (informele) contacten, maar vraagt ook om reguliere overleggen. Dit vraagt ook om meer transparantie rond het werk van de Rijksvertegenwoordiger. Daarom wordt de verplichting van een jaarplan en jaarverslag geïntroduceerd. Het jaarplan vraagt ook om een formele inrichting door voorafgaand aan een jaar te spreken met in elk geval de gezaghebbers over de inzet die de Rijksvertegenwoordiger wil gaan plegen in het volgende jaar. Samen met de gezaghebbers kan de Rijksvertegenwoordiger bijvoorbeeld spreken over de maatschappelijke risico's die het grootst lijken. De Rijksvertegenwoordiger kan daarna daar beter letten op deze risico's bij het

interbestuurlijk toezicht. Dit gaat ook voor de inzet van de Rijksvertegenwoordiger in het kader van goed bestuur. Zo kan het functioneren van de Rijksvertegenwoordiger Bonaire, Sint Eustatius en Saba ondersteunen en komt zijn handelen niet als een verrassing. Aan het eind van een jaar brengt de Rijksvertegenwoordiger hier een jaarverslag over uit aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit verslag wordt door de Rijksvertegenwoordiger openbaar gemaakt en stuurt hij in afschrift aan de eilandsraden en bestuurscolleges. Dit verslag kan de basis zijn voor een gesprek tussen de Rijksvertegenwoordiger en een eilandsraad en bestuurscollege. De regering hecht eraan dat de Rijksvertegenwoordiger een vorm van publieke of maatschappelijke verantwoording aflegt, omdat dit bijdraagt aan meer transparantie over zijn functioneren in de regio. Een gesprek met een eilandsraad en bestuurscollege kan daarbij een belangrijke rol spelen. Dit doet er niet aan af dat de Rijksvertegenwoordiger formeel verantwoording verschuldigd is aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, of de bewindspersoon die het aangaat, en deze bewindspersonen uiteindelijk verantwoording afleggen aan het parlement. Indien nodig kunnen nadere instructies over frequentie, invulling en vormgeving van het jaarverslag worden opgenomen in de ambtsinstructie voor de Rijksvertegenwoordiger. Hiermee ontstaat ook voor de samenleving meer inzicht in het functioneren van de Rijksvertegenwoordiger en een vorm van publieke verantwoording.

Omdat het bij de inbedding niet alleen gaat om politiek-bestuurlijke inbedding, wordt verkend of er ook meerwaarde kan zijn om een maatschappelijke adviesraad in te laten stellen door de Rijksvertegenwoordiger. Vooralsnog laat de regering dit bij de Rijksvertegenwoordiger, maar als er in de toekomst aanleiding voor is, kan dit opgenomen worden in de ambtsinstructie voor de Rijksvertegenwoordiger. Tot slot krijgt de Rijksvertegenwoordiger de mogelijkheid om zijn ambtseed in het Papiaments of Engels uit te spreken.

3.1.3 Ambtsinstructie Rijksvertegenwoordiger

In artikel 204 van de WolBES wordt de mogelijkheid opgenomen om met een ministeriële regeling, ook wel ambtsinstructie, nadere regels vast te stellen met betrekking tot de taken van de Rijksvertegenwoordiger. Van de mogelijkheid om nadere regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur is in het verleden geen gebruik gemaakt. Het instrument ambtsinstructie bestaat dus al in de huidige WolBES, de verandering die wordt voorgesteld ziet op het instrument dat nodig is om deze vast te stellen. Dat moet nu bij AMvB. De regering is van mening dat een ministeriële regeling gepaster is vanwege de aard van het ambt van Rijksvertegenwoordiger.

Gelet op de wens om onder andere de maatschappelijke inbedding van het ambt in de regio te vergroten en de band met Sint Eustatius en Saba te versterken is het voornemen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een ambtsinstructie op te stellen voor de Rijksvertegenwoordiger. Hierin kunnen instructies worden opgenomen over periodieke bezoeken aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba, informatievoorziening aan de Minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en reguliere overleggen met de Minister en met de gezaghebbers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook kunnen hier nadere regels worden opgenomen over de invulling, de vormgeving en frequentie van het jaarplan en het jaarverslag dat de Rijksvertegenwoordiger opstelt op grond van artikel 205 van de WolBES. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt deze ambtsinstructie vast in overleg met de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebbers. Hoewel de zetel van de Rijksvertegenwoordiger op Bonaire is, is een regelmatige aanwezigheid op Sint Eustatius en Saba van belang. Het belang hiervan wordt benadrukt door in artikel 204 op te nemen dat regelmatige bezoeken aan ook Sint Eustatius en Saba onderdeel een van de taken is van de Rijksvertegenwoordiger. Een ambtsinstructie over periodieke bezoeken aan Sint Eustatius en Saba zou kunnen bijdragen aan het verkleinen van de ervaren kloof tussen Bonaire en de bovenwinden.

3.2 Interbestuurlijk toezicht

Twee belangrijke doelen van het interbestuurlijk toezicht zijn om bij te dragen aan het naar behoren uitvoeren van de wettelijke taken en bevoegdheden door de eilandsbesturen en, in elk geval voor zover het toezicht op medebewind betreft, het waarborgen van de eenheid van bestuur.

Het toezicht zal op verschillende punten worden herzien, herbelegd of geschrapt. Het interbestuurlijke financiële toezicht is verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.

3.2.1 Revitalisering interbestuurlijk toezicht

In de WolBES zijn generieke toezichtinstrumenten opgenomen. Ten eerste de mogelijkheid tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Dit instrument is van belang voor het toezicht op de medebewindstaken van de openbare lichamen (oftewel het niet tijdig of niet naar behoren uitvoeren van taken krachtens wetten anders dan de WolBES en FinBES). Ten tweede is er de mogelijkheid van schorsing en vernietiging van eilandbesluiten om strijd met hoger recht of het algemeen belang bij zowel taken in medebewind als autonome taken te voorkomen of op te lossen.

De bepalingen in de WolBES gericht op generiek toezicht worden aangepast zodat deze in lijn zijn met hoe dit in Europees Nederland op basis van de Wet revitalisering generiek toezicht (hierna: Wrgt) is geregeld. Hierdoor wordt beter aangesloten op het Europees Nederlandse stelsel. De Wrgt is aanvankelijk niet doorgevoerd voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De reden hiervoor was de toentertijd gehanteerde legislatieve terughoudendheid. In Europees Nederland werden als onderdeel van de modernisering van het interbestuurlijk toezicht met de Wrgt specifieke toezichtsbevoegdheden geschrapt tenzij er sprake was van een beperkt aantal uitzonderingsgronden. Kort gezegd werd hiermee beoogd om het interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen waardoor het stelsel efficiënter, effectiever en transparanter zou moeten worden. Een dergelijke vereenvoudiging wordt nu dus ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorgesteld. Bij de herinrichting van de functie van de Rijksvertegenwoordiger is besloten om de rol van de Rijksvertegenwoordiger bij het interbestuurlijk toezicht te behouden en te verstevigen. Zoals eerder gesteld, kan een deel van de toezichtstaken effectiever en passender worden ingevuld door de Rijksvertegenwoordiger dan door een bewindspersoon in Den Haag. In Europees Nederland is het uitgangspunt dat deze bevoegdheid bij de naast hooggelegen bestuurslaag ligt, tenzij deze geen eigen taak of expertise op een terrein heeft. Dit onderscheid speelt niet bij Bonaire, Sint Eustatius en Saba, omdat er maar één andere bestuurslaag is, namelijk de Rijksoverheid. Daarom ziet deze toelichting alleen op de onderbouwing van de keuze om de toepassing van dit instrument door een bestuurder in de regio te laten uitvoeren in plaats van een bewindspersoon in Den Haag.

In lijn met de Wrgt kan een specifieke toezichtsbevoegdheid alleen kan blijven bestaan als het generieke instrumentarium ontoereikend is en functioneel bestuur, oftewel bestuur dat zich bezighoudt met een bepaald onderwerp, ingepast moet worden in algemeen beleid. Daarnaast kan een toezichtsbevoegdheid nodig zijn als het Rijk een eigen wettelijke operationele verantwoordelijkheid heeft, maar voor de uitvoering volledig is aangewezen op een decentrale uitvoeringsorganisatie, oftewel in het geval van uitvoeringsvervlochtening³⁶.

Een aantal interbestuurlijke toezichtregimes voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is opgenomen in specifieke wetten. Voor zover er hierbij geen sprake is van voornoemde redenen, worden deze in het kader van dit wetsvoorstel geschrapt.

3.2.1.1 Rechtsbescherming

Betreffende de rechtsbescherming voor de generieke toezichtinstrumenten wordt aangesloten bij de huidige regeling in de WolBES voor vernietiging³⁷. Dat betekent dat rechtstreeks beroep openstaat bij de Raad van State. Daarmee wordt afgeweken van de normale procedure, zoals omschreven in de Wet administratieve rechtspraak BES (hierna: WarBES). Voor besluiten tot

³⁶ Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen (rapport van Commissie van Oosting), bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 8.

³⁷ Artikel 229 van de WolBES.

goedkeuring, of het onthouden daarvan, wordt wel gebruik gemaakt van de reguliere procedure voor rechtsbescherming. Dit sluit ook aan bij de systematiek in de Gemeentewet.

3.2.1.2 Uitvoering (generiek) interbestuurlijk toezicht

Dat bij de functie Rijksvertegenwoordiger meer nadruk zal worden gelegd op interbestuurlijk toezicht, betekent niet automatisch een intensivering. De regering streeft niet naar een situatie waarin de Rijksvertegenwoordiger alle besluiten van Bonaire, Sint Eustatius en Saba controleert of voor alle medebewindswetgeving naloop of die volledig worden uitgevoerd. Los van de bureaucratie die dit zou opleveren, past het ook niet in ons publieke bestel. De eilandsraad is en blijft de eerste controleur van het bestuurscollege. Bij de eilandsraad ligt dan ook het primaat voor de (politieke) controle op het bestuur. Interbestuurlijk toezicht is hier een aanvulling op en kan de horizontale controle door de eilandsraad versterken.

Met dit wetsvoorstel wordt het stelsel van generiek interbestuurlijk toezicht grotendeels gelijk aan dat in de Gemeentewet. Maar daarmee is nog niet gerealiseerd dat het ook beter of meer gebruikt wordt. Het is aan de Rijksvertegenwoordiger om hier invulling aan te geven. Het is onmogelijk om hem zo te ondersteunen dat er voor de volledige uitvoering van deze bevoegdheden voor alle medebewindstaken voldoende kennis opgebouwd kan worden. Daarom is het enerzijds mogelijk om in overleg met de gezaghebbers vooraf afspraken te maken over de onderwerpen waarvoor het goed is dat de Rijksvertegenwoordiger er extra aandacht aan besteedt en anderzijds dat de Rijksvertegenwoordiger externe kennis kan inschakelen voor nader onderzoek als daar behoefte aan is. Dit zou kunnen bij andere onderdelen van de Rijksoverheid en specifiek de Rijksinspecties, maar ook via inhuur. In overleg tussen de Rijksvertegenwoordiger, de betreffende Rijksinspectie en de verantwoordelijk minister kan ook overgegaan worden tot mandatering van bepaalde onderzoeksbevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger aan ambtenaren van een Rijksinspectie. Dit vereist wel de instemming van de Hoofdingspecteur van die inspectie en van de verantwoordelijk minister.

3.2.2 Toezicht op enkele eilandsverordeningen

In de huidige situatie is goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger nodig op een aantal specifieke eilandsverordeningen. Dit betreft verordeningen op het gebied van financiële ondersteuning (fractievergoedingen), de in de eilandsraad vertegenwoordigde groeperingen en het recht op ambtelijke bijstand aan de individuele leden, alsmede de verordening van de eilandsraad betreffende ambtelijke functies die vanwege de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die zij met zich brengen alsnog verenigbaar worden geacht met het lidmaatschap van de eilandsraad. Ook de verordening gericht op het instellen van de rekenkamer moet worden goedgekeurd door de Rijksvertegenwoordiger. Destijds is voor een toezichtbepaling gekozen vanuit het argument dat het gaat om een bevoegdheid van de eilandsraad die kwetsbaar is. In het belang van de eilandsraad zelf zouden eilandsverordeningen daarom moeten worden goedgekeurd door de Rijksvertegenwoordiger³⁸.

Bij gemeenten is een dergelijke vorm van goedkeuring niet aan de orde. Vanuit het oogpunt van 'comply or explain' ligt het niet in de rede een dergelijk goedkeuringsrecht wel voor de openbare lichamen te behouden. Er is geen aanleiding te denken dat er op dit punt voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba een hoger risico is dan voor gemeenten. Het toezicht op eilandsverordeningen ten aanzien van voordelen van eilandsraadsleden ten laste van het openbaar lichaam, anders dan in de vorm van vergoedingen en tegemoetkomingen, heeft wel een tegenhanger in de Gemeentewet. Bij gemeenten behoeven dergelijke verordeningen de goedkeuring van gedeputeerde staten. Ook het toezenden van verordeningen ten aanzien van vergoedingen kent een tegenhanger in de Gemeentewet. Als een verordening in strijd is met het recht of het

³⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, p.55

algemeen belang, kan via het generieke toezichtinstrument schorsing en vernietiging alsnog na de vaststelling worden ingegrepen.

Voorgesteld wordt daarom om het toezicht op de eilandsverordeningen gelijk te trekken met het toezicht zoals dat in de Gemeentewet is geregeld, waarbij:

- De goedkeuring op eilandsverordeningen met betrekking tot ambtelijke bijstand en rekenkamer komt te vervallen;
- De goedkeuring op verordeningen ten aanzien van voordelen ten laste van het openbaar lichaam, anders dan in de vorm van vergoedingen en tegemoetkomingen, bij de Rijksvertegenwoordiger belegd blijven;
- Daarnaast worden de eilandsverordeningen ten aanzien van vergoedingen (de artikelen 120, 121 en 122 van de WolBES), zoals dat nu ook reeds het geval is, aan de Rijksvertegenwoordiger gezonden³⁹.

In de overige gevallen kan achteraf worden ingegrepen bij strijdigheid met het recht of het algemeen belang, door middel van schorsing en vernietiging. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1.1.3 is er daarnaast voor gekozen de bevoegdheid tot het goedkeuren van eilandsverordeningen niet aan de gezaghebber toe te kennen, omdat het hoofdschap van de eilandsraad hier aan in de weg staat. Er bestaat geen aanleiding om hierbij een systeem van getrappt toezicht in te stellen.

3.2.3 Toezicht op personeelsbesluiten

Het nemen van personeelsbesluiten – met uitzondering van besluiten met betrekking tot de benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van de griffier en de ambtenaren van de griffie – is een bevoegdheid van de bestuurscolleges van de openbare lichamen. De bestuurscolleges stellen ook de regels over de ambtelijke organisatie en de rechtspositionele voorschriften van de ambtenaren van het openbaar lichaam vast. De bevoegdheid om personeelsbesluiten met betrekking tot de griffier en de ambtenaren van de griffie te nemen ligt bij de eilandsraad. In de huidige situatie moeten alle besluiten omtrent personeelsbesluiten – inclusief de eilandsecretaris, de griffier en ambtenaren van de griffie - en overeenkomsten van opdracht waarbij voor meer dan een maand en gedurende meer dan 16 uur per week gemiddeld voor het openbaar lichaam wordt gewerkt, aan de Rijksvertegenwoordiger worden voorgelegd voor goedkeuring. De personeelsbesluiten krijgen pas rechtskracht op het moment dat ze door de Rijksvertegenwoordiger zijn goedgekeurd. Deze bepaling is destijds ingesteld ten behoeve van het waarborgen van goed bestuur en kwam voort uit de constatering dat het benoemings- en bevorderingsbeleid van ambtenaren een kwetsbare factor is, waarbij mogelijk niet de kwaliteit van de persoon in kwestie als uitgangspunt wordt genomen, maar andere factoren als loyaliteit of familiebetrekking⁴⁰. Deze vorm van toezicht op personeelsbesluiten kent geen equivalent in Europees Nederland, de provincie houdt geen toezicht op de personeelsbesluiten van een gemeente. Vanuit het doel om meer aan te sluiten op het wettelijk stelsel in Europees Nederland en de zelfredzaamheid van het lokale bestuur te vergroten door bureaucratie te verminderen, wordt voorgesteld het toezicht op personeelsbesluiten te schrappen.

3.2.4 Bevoegdheden voor informatieverzameling

Met de invoering van het dualisme is al een basis gelegd voor een betere democratische controlelemogelijkheid binnen de openbare lichamen, onder andere via de actieve en passieve informatieplicht richting de eilandsraad. Door in te zetten op versterking van bestuurscolleges,

³⁹ Deze toezendingsplicht geldt overigens ook eilandsverordeningen met betrekking tot het financieel beheer, de inrichting van de financiële organisatie, de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie (artikelen 34 en 38 van de FinBES).

⁶⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, p. 54.

eilandsraden en gezaghebbers, ontstaat ruimte voor het gelijktrekken van het toezicht op de eilandsbesturen, vergelijkbaar met het toezicht op gemeentebesturen.

Desalniettemin blijft het voor het bestuurlijk toezicht nodig dat er voldoende informatie beschikbaar is of dat deze zo nodig kan worden verzameld. Feitenverzameling is een onlosmakelijk onderdeel van toezicht. Informatievoorziening aan de toezichthouder zal vanuit de basis van wederzijds vertrouwen met het nieuwe toezichtmodel, meer achteraf plaatsvinden in vergelijking met het huidige systeem. Het wettelijk kader ten opzichte van informatieverzameling bij Europees Nederlandse decentrale overheden is met de revitalisering van het generiek toezicht ook gemoderniseerd. Dit wordt ook voorgesteld voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Daarbij is sprake van een onderscheid tussen systematische informatie en informatie die incidenteel wordt gevraagd. Bij systematische informatie gaat het om toezichtinformatie die van meer dan één openbaar lichaam wordt gevraagd of die vaker dan één keer wordt gevraagd⁴¹. Hiervoor is een specifieke juridische grondslag nodig. Hierbij kan worden gedacht aan het toezenden van de jaarstukken en het periodiek toezenden van een overzicht van personeelsbesluiten. Over het vragen van systematische informatie zal bestuurlijk overleg dienen plaats te vinden, waarbij ook gekeken moet worden naar de evenredigheid van de informatievraag ten opzichte van de bestuurlijke lasten voor het openbaar lichaam.

Voor het eenmalig opvragen van informatie, bijvoorbeeld in het kader van een thematisch onderzoek of een onderzoek naar een specifiek incident, is geen specifieke wettelijke grondslag nodig⁴². Dit kan bijvoorbeeld wanneer een vermoeden bestaat van een misstand bij het openbaar lichaam. In het kader van het interbestuurlijk toezicht in Europees Nederland kan de toezichthouder ook ambtenaren aanwijzen om zelf informatie te verzamelen in het kader van het toezicht op medebewind⁴³. Deze ambtenaren beschikken over diverse toezichthoudende bevoegdheden. De bepaling is niet beperkt tot een situatie waarin reeds taakverwaarlozing is geconstateerd. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt deze mogelijkheid ook wenselijk geacht. Daarom wordt voorzien in het van toepassing verklaren van bevoegdheden uit de Awb voor ambtenaren die door het eilandsbestuur zijn aangewezen om een besluit tot indeplaatsstelling uit te voeren en voor ambtenaren die door de Rijksvertegenwoordiger zijn aangewezen ten behoeve van de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling. Het gaat hierbij voor beide groepen om bevoegdheden om informatie te verzamelen, bijvoorbeeld door inzage in (zakelijke) bescheiden en het meenemen van apparatuur. Voor de door de Rijksvertegenwoordiger aangewezen ambtenaren gaat het daarnaast om verplichtingen als het zichzelf kunnen identificeren als toezichthouder en de verplichting voor derden om mee te werken.

3.3 Contact en overleg tussen de Rijksoverheid en Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Een belangrijk onderdeel van goede interbestuurlijke verhoudingen is het hebben van goed overleg. Een groot deel hiervan gaat om de toepassing in de praktijk, maar met dit wetsvoorstel wordt de wettelijke verankering van bepaalde overleggen verder verzekerd.

3.3.1 Permanente vertegenwoordiging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Met het oog op het versterken van de interbestuurlijke verhoudingen, is het des te belangrijker dat er meer aandacht komt voor de belangenbehartiging. Conform de afspraken gemaakt tijdens de werkconferentie in maart 2024 is het wenselijk de belangenbehartiging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba op een andere manier in te vullen. Tijdens de werkconferentie is specifiek afgesproken dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk een eigen permanente vertegenwoordiging in Den Haag gaan instellen. Bonaire, Saba en Sint Eustatius (hetzij de eilandsraden, hetzij de bestuurscolleges, hetzij

⁴¹ Zie de definitie zoals gehanteerd artikel 1, onder d, Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie.

⁴² Dit is in algemene zin geregeld in artikel 213 van de WolBES, voor zover het gaat om informatie die niet al openbaar is.

⁴³ Artikel 124e van de Gemeentewet en 121c van de Provinciewet.

gezamenlijk) werken de invulling van een permanente vertegenwoordiging gezamenlijk uit. Het is niet noodzakelijk de instelling van een permanente vertegenwoordiging wettelijk te regelen. Het is ook passender als dit een instelling is die wordt vormgegeven vanuit de overheidsorganen die vertegenwoordigd worden. In de bepalingen over consultatie en periodiek overleg wordt er wel ruimte voor gelaten dat een bestuurscollege zich kan laten vertegenwoordigen door een representatieve instantie.⁴⁴ Dit kan de permanente vertegenwoordiging zijn. Met dit wetsvoorstel wordt verduidelijkt dat het bestuurscollege bepaalt of er een representatieve instantie is en wie de representatieve instantie is. In de huidige WolBES werd niet geëxpliciteerd hoe de representatieve instantie werd aangewezen.

3.3.2 Periodiek overleg tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het Rijk

Mede naar aanleiding van de werkconferentie van maart 2024 wordt voorgesteld om een periodiek overleg tussen de bestuurscolleges en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wettelijk te verankeren. Dit overleg gaat over het door de regering gevoerde rijksbeleid inzake Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en heeft dus een breed karakter. Daarbij ligt het in de rede dat het overleg primair zal zien op de hoofdlijnen van het door de regering te voeren beleid en de coördinerende rol die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hierbij speelt. Specifieke aangelegenheden kunnen daarbij ook zijdelings aan de orde komen, maar daarbij ligt het eerder op de weg om te spreken met de specifieke betrokken Minister. Dit overleg staat los van de overleggen met Rijksvertegenwoordiger.

Hoe regelmatig het periodiek overleg plaatsvindt kan onderling worden besproken, afhankelijk van de wederzijdse behoefte. Daarbij ligt een jaarlijks overleg voor de hand. Ook is er ruimte om in overleg met de betrokken partijen te besluiten om het overleg te laten plaatsvinden met Bonaire, Sint Eustatius en Saba gezamenlijk, of met elk van de bestuurscolleges afzonderlijk. Zoals in de vorige paragraaf besproken wordt gewerkt aan het instellen van een permanente vertegenwoordiging. Dit periodieke overleg zou ook daarmee gevoerd kunnen worden, in plaats van met de bestuurscolleges.

Deze regeling wijkt af van de Gemeentewet en Provinciewet, die geen vergelijkbare bepaling over periodiek overleg kennen over het rijksbeleid inzake gemeenten respectievelijk provincies. Met het oog op de bijzondere relatie tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Rijksoverheid en de bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland, wordt het wenselijk geacht dit bijzondere overleg te laten plaatsvinden.

3.3.3 Verduidelijking consultatieverplichting

Bij het vormen van bepaald nieuw beleid en nieuwe wetgeving met betrekking tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba, is het verplicht om deze te consulteren. Dit is belangrijk voor het vormen van goed beleid en passende regelgeving. De achtergrond is dat de eilanden op grote afstand van het Europese deel van Nederland liggen en dat er verschillen zijn. De bestuurscolleges zijn beter dan het Rijk op de hoogte van de situatie ter plaatse.

De huidige praktijk is dat onder andere geconsulteerd dient te worden bij beleidsvoornemens, waaronder tevens voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur of van ministeriële regeling, die mede van toepassing zijn in Bonaire, Sint Eustatius en Saba en op de eilanden zullen leiden tot ingrijpende wijzigingen⁴⁵. Deze grond is nu echter niet expliciet opgenomen in de WolBES, wat tot verwarring kan leiden. Met wettelijke verankering van de

⁴⁴ Artikel 209 en 211 van de WolBES.

⁴⁵ Zie nr. 20a, onder e, van het Draaiboek voor de regelgeving, www.kcbr.nl/trefwoorden/draaiboek-voor-de-regelgeving. Het Draaiboek heeft geen formele status, maar geeft een beschrijving van de wetgevingsprocedure.

consultatieplicht wordt naleving ervan beter geborgd, aangezien er een nieuwe dwingende norm wordt geïntroduceerd.

De wijze waarop de consultatie plaatsvindt bij regelgeving, waaronder de standaard reactietermijn, is uitgewerkt in het Draaiboek voor de regelgeving, de Aanwijzingen voor de regelgeving en de Code interbestuurlijke verhoudingen. Gelet op de tijd die het kost om een consultatiereactie voor te bereiden, ligt het in de rede om voor beleidsvoornemens als bedoeld in het voorgestelde artikel 209, lid 3 onder c een termijn van twee maanden te hanteren. Ingeval van bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld als de ingrijpende wijziging de eilandsraad betreft) of een recesperiode wordt in onderling overleg bezien of verlenging van de termijn mogelijk is.

In samenwerking met de eilandsbesturen wordt daarnaast bezien welke verdere verbeteringen mogelijk zijn met betrekking tot het tijdig en effectief betrekken van Bonaire, Saba en Sint Eustatius in het beleids- en wetgevingsproces.

4. Wijzigingen op het gebied van de bestuurlijke inrichting

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de aanduiding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (paragraaf 4.1). Ook wordt ingegaan op de wijzigingen met betrekking tot de benoemingsprocedure en vervanging van de gezaghebber, alsook de beperkte verzwaring van diens takenpakket (paragraaf 4.2). Tot slot wordt ingegaan op de voorgestelde wijzigingen inzake de mogelijkheid tot het instellen van bestuurscommissies (paragraaf 4.3) en het vervallen van de verplichting tot het instellen van een gezamenlijke rekenkamer (paragraaf 4.4).

4.1 Aanduiding Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Op verzoek van de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt de aanduiding van deze drie openbare lichamen zo veel mogelijk aangepast. Sinds 10-10-10 was het gebruikelijk om de aanduiding 'openbaar lichaam' te hanteren voor deze drie overheidsinstanties. Er wordt nu echter voor gekozen om in plaats daarvan zoveel mogelijk de specifieke namen te hanteren. Dat betekent dat zoveel mogelijk wordt gesproken over Bonaire, Sint Eustatius en Saba of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba als het nodig is te verduidelijken dat het gaat om de overheidsorganen en niet de eilanden in bredere zin. Het gaat hierbij zowel om de algemene communicatie als de aanduiding in de WolBES en FinBES zelf.

De aanduiding 'openbaar lichaam' is en blijft op zich correct en komt ook terug in het eerste lid van artikel 132a van de Grondwet, op basis waarvan het mogelijk is om bij de wet andere territoriale openbare lichamen dan provincies en gemeenten in te stellen. Op basis hiervan zijn in de WolBES het openbaar lichaam Bonaire, het openbaar lichaam Sint Eustatius en het openbaar lichaam Bonaire ingesteld. De term 'openbaar lichaam' refereert echter ook breder aan een overheidsorgaan met rechtspersoonlijkheid dat bijzondere bevoegdheden heeft en vastomlijnde taken uitvoert op een bepaald grondgebied of inhoudelijk terrein. Daarbij gaat het dus bijvoorbeeld ook om de Nederlandse orde van advocaten.

Het is wenselijk om een meer specifieke benaming te hanteren wanneer het specifiek gaat om Bonaire, Sint Eustatius en Saba, aangezien zij in de bestuurlijke indeling van Nederland een bijzondere categorie van openbaar lichaam vormen. Daarbij ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de benaming van de drie openbare lichamen. Aangezien het gaat om een betrekkelijk kleine groep is het goed werkbaar om ze alle drie apart te benoemen, in plaats van een aparte soortnaam. Bovendien wordt met deze aanduiding tot uitdrukking gebracht dat het openbaar lichaam Bonaire, het openbaar lichaam Sint Eustatius en het openbaar lichaam Saba elk een eigen entiteit is.

Zoals hiervoor toegelicht is en blijft de aanduiding 'openbaar lichaam' correct, ook als deze wordt gebruikt om specifiek Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te duiden. De aanpassing van de aanduiding beoogd dan ook geen enkel rechtsgevolg en het is niet noodzakelijk bestaande

wetgeving en communicatie hierop aan te passen. Wel wordt het wenselijk geacht om de nieuwe aanduiding te hanteren bij nieuwe wetgeving en communicatie.

4.2 Gezaghebber

4.2.1 Benoeming gezaghebber

Op dit moment ligt de bevoegdheid tot het doen van aanbevelingen over (her)benoeming van de gezaghebber bij de Rijksvertegenwoordiger. Deze rol vervalt nu. In plaats daarvan wordt voorgesteld de eilandsraad het recht van aanbeveling te geven. De gemeenteraad en provinciale staten hebben een dergelijk recht met betrekking tot de burgemeester respectievelijk Commissaris van de Koning⁴⁶. Alleen op zwaarwegende gronden kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ervoor kiezen de aanbeveling niet op te volgen. De procedure voor de benoeming van een gezaghebber wordt hiermee gelijk aan die voor de benoeming van een burgemeester waarbij de Rijksvertegenwoordiger de rol vervult die bij burgemeestersbenoemingen door een Commissaris van de Koning wordt vervuld. Dit betekent bijvoorbeeld dat de Rijksvertegenwoordiger een rol heeft bij de start van het proces door met het bestuurscollege en de eilandsraad te spreken over de profielschets. Ook heeft de Rijksvertegenwoordiger een rol in de selectie van kandidaten. De Rijksvertegenwoordiger legt weliswaar alle kandidaten voor aan de vertrouwenscommissie, maar wel voorzien van een beoordeling over de geschiktheid van de kandidaten. Sollicitaties gaan naar de Rijksvertegenwoordiger en deze beoordeelt welke voor te leggen aan de vertrouwenscommissie.

In de WolBES is er destijds bewust voor gekozen de (her)benoeming van de gezaghebber in te richten zoals dat in Europees Nederland geregeld was tot 2001 (namelijk als zuivere Kroonbenoeming). Redenen hiervoor waren de kleinschaligheid van het bestuur, de kwetsbaarheid op het terrein van bestuurlijke integriteit en het belang dat de gezaghebber boven de partijen staat⁴⁷. Op dit moment wordt de noodzaak hiertoe niet meer gezien en wordt het juist wenselijk geacht meer aan te sluiten op het Europees-Nederlandse systeem.

4.2.2 Vervanging gezaghebber

Ook voor de vervanging van de gezaghebber wordt voorgesteld om meer aan te sluiten bij de systematiek bij gemeenten en provincies⁴⁸. Dat betekent dat bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber waarneming in principe plaatsvindt door een door het bestuurscollege aan te wijzen gedeputeerde en het voorzitterschap van de eilandsraad door het meest senior raadslid, oftewel het langstzittende eilandraadslid. Als meerdere eilandsraadsleden even lang zitting hebben is dit het oudste eilandraadslid. Ter volledigheid wordt opgemerkt dat de eilandsraad ook een ander lid kan aanwijzen voor de vervanging. De vervangingsregeling via een externe waarnemend gezaghebber is in 2016 juist in de WolBES opgenomen. Tussen 2010 en 2016 gold reeds de vervangingsregeling die nu weer wordt voorgesteld. De overweging bij de wijziging in 2016 was dat de externe waarnemend gezaghebber gelijk was aan de vervanging voor 10-10-10 en dat dit beter zou passen bij de Caribische context. Hoewel waar het aan de orde is geweest de waarnemend gezaghebbers goed hebben gefunctioneerd, is een vervanger voor de gezaghebber die onderdeel is van het bestuur gewenst.

Daarnaast kan de Rijksvertegenwoordiger voorzien in de waarneming, als deze dat nodig acht in het belang van het openbaar lichaam. Deze waarneming ziet op alle functies van de gezaghebber en komt dus voor beide hiervoor beschreven wijzen van vervanging in de plaats. Daarbij wordt overigens de eilandsraad gehoord tenzij er gewichtige redenen zijn om dat niet te doen. Op dit

⁴⁶ Artikel 61 en 61a van de Gemeentewet en artikel 61 en 61b van de Provinciewet.

⁴⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, p. 38.

⁴⁸ Artikel 77 en 78 van de Gemeentewet en artikel 75 en 76 van de Provinciewet.

moment is in de WolBES geregeld dat de waarnemend gezaghebber altijd wordt aangewezen door de Rijksvertegenwoordiger.

4.3 Bestuurscommissies

In de WolBES is reeds de mogelijkheid geregeld om eilandsraadscommissies (artikel 117) en andere commissies (artikel 118) in te stellen. Onder het laatste werd gedacht aan onder andere adviescommissies die het bestuurscollege, de gezaghebber of de eilandsraad adviseren over algemeen verbindende voorschriften of voorgenomen beleid. Een expliciete grondslag voor het instellen van bestuurscommissies kent de WolBES nog niet. Bestuurscommissies zijn commissies die ingesteld kunnen worden door de eilandsraad, het bestuurscollege of de gezaghebber en bevoegdheden (uitzonderingen daargelaten) uitoefenen die door het instellend orgaan zijn overgedragen. Bij het opstellen van de WolBES is ervoor gekozen om hierover geen regeling op te nemen, gezien het kleinschalige karakter van de eilanden en de vraag of hier behoefte aan zal zijn. De regering ziet geen bezwaren tegen de mogelijkheid van het instellen van bestuurscommissies. Het betreft hier immers een mogelijkheid en geen verplichting. Daarnaast kunnen bestuurscommissies helpen bijdragen aan de uitvoering van taken van het eilandsbestuur. Daarmee dragen zij ook bij aan het uitgangspunt van dit wetsvoorstel, namelijk de versterking van de bestuurskracht van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Met dit wetsvoorstel wordt daarom voorzien in deze grondslag.

4.4 De rekenkamer

De huidige wetgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gaat uit van het verplicht instellen van een gezamenlijke rekenkamer (artikel 95 van de WolBES). Hierin is geregeld dat elk van de eilandsraden een lid benoemt voor de duur van zes jaar. Deze gezamenlijke rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gevoerde beleid van het eilandsbestuur. Een gezamenlijke rekenkamer is echter nooit operationeel geworden. Factoren die de samenwerking bemoeilijkten waren de fysieke afstand, cultuur- en taalverschillen.

In onderliggend wetsvoorstel wordt de keuze voor een eigen rekenkamer dan wel een gemeenschappelijke rekenkamer met de andere openbare lichamen vrij gelaten. Door het opnemen van deze facultatieve bepalingen ontstaat er in de toekomst meer ruimte voor flexibiliteit, maatwerk en keuzevrijheid dan nu het geval is. Dit sluit aan bij de geuite behoeften van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarnaast sluit dit aan bij wat nu al gebruikelijk is voor gemeenten en provincies in Europees Nederland. Uiteraard blijft de mogelijkheid bestaan om met een eigen rekenkamer de samenwerking op te zoeken met andere rekenkamers.

Indien gekozen wordt voor het instellen van een gemeenschappelijke rekenkamer kan dit op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) worden geregeld. Daarbij zullen onder andere afspraken moeten worden gemaakt over de samenstelling van het bestuur, de verantwoording richting de eilandsraden en de openbaarheid van de vergaderingen.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de regeling voor lokale rekenkamers op Bonaire, Sint Eustatius en Saba meer in overeenstemming te brengen met de regeling voor lokale rekenkamers in Europees Nederland. De Wet versterking decentrale rekenkamers heeft met ingang van 1 januari 2023 enkele bepalingen in de Gemeentewet en Provinciewet gewijzigd met betrekking tot de decentrale rekenkamers in Europees Nederland. Met deze wet worden eigen of gemeenschappelijke, onafhankelijke rekenkamers verplicht in alle gemeenten en provincies. Voorts voorziet de wet in een versterking van de positie van de onafhankelijke rekenkamer door de onderzoeksbevoegdheden uit te breiden. Met dit wetsvoorstel worden deze aanpassingen in hoofdlijnen ook overgenomen in de WolBES en FinBES. Dit sluit aan bij het uitgangspunt 'comply or explain'.

5. Wijzigingen aan de financiële inrichting en het financieel toezicht in de FinBES

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de voorgestelde wijzigingen aan de financiële inrichting en het financieel toezicht. Eerst wordt ingegaan op de wijzigingen omtrent de financiële organisatie zoals de begrotingscyclus, het boekhoudkundig stelsel en het middelenbeheer (paragraaf 5.1). Hierna wordt ingegaan op de uitbreiding van de leenmogelijkheden (paragraaf 5.2). Voorts wordt ingegaan op de wijzigingen met betrekking tot het Cft BES (paragraaf 5.3), het begrotingstoezicht (paragraaf 5.4) en het toezicht op het financiële beheer (paragraaf 5.5). Tot slot wordt ingegaan op wijzigingen inzake het toezicht op privaatrechtelijke rechtspersonen met een verbondenheid met het openbaar lichaam (paragraaf 5.6), het toezicht op vervreemdingen van eigendommen (paragraaf 5.7) en het toezichtkader (paragraaf 5.8).

5.1 De financiële organisatie

Het budgetrecht is een belangrijk democratisch recht. Met het vaststellen van de begroting bepalen de eilandsraden waar de begrote middelen aan mogen worden besteed. Het bestuurscollege voert binnen de begroting de plannen uit en legt vervolgens verantwoording af. Het is aan de eilandsraad om de uitvoering van de begroting te controleren gedurende het jaar en na afloop van het jaar bij de jaarstukken.

De huidige FinBES kent een aantal bepalingen over de begrotingscyclus. Zo schrijft de FinBES voor waaraan de begroting moet voldoen en wanneer de eilandsraad de begroting dient te hebben vastgesteld. De FinBES-bepalingen over de begrotingscyclus volgen grotendeels de bepalingen van de Gemeentewet. Desalniettemin is er ten opzichte van de Gemeentewet een aantal afwijkingen in de huidige FinBES. Het gaat om enkele bepalingen over de begrotingscyclus, het boekhoudkundig stelsel, de ondersteuning bij boekhoudkundige vraagstukken en de aanstelling van het hoofd financiën. Deze afwijkingen zijn heroverwogen op basis van de uitgangspunten genoemd in paragraaf 2.4.

5.1.1 Begrotingscyclus

De eerste afwijking van de huidige FinBES ten opzichte van de Gemeentewet is dat in de FinBES is bepaald dat de ontwerpbegroting uiterlijk op 1 september wordt aangeboden aan de eilandsraad (artikel 17, vierde lid). De begroting dient vervolgens vóór 15 november door de eilandsraad te zijn vastgesteld en door het bestuurscollege te worden opgestuurd naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het betreft de begroting van het eerstvolgend jaar. De Gemeentewet kent ook de bepaling dat de begroting 15 november dient te zijn vastgesteld en opgestuurd naar de gedeputeerde staten. De datum van aanbieden van de ontwerpbegroting van 1 september is echter niet voorgeschreven voor gemeenten. Gemeenten bepalen zelf wanneer ze de ontwerpbegroting indienen bij de gemeenteraad. Daarbij gelden wel randvoorwaarden, zoals dat de ontwerpbegroting twee weken ter inzage heeft moeten liggen. Deze bepalingen zijn ook in de huidige FinBES opgenomen. Het nadeel van de vroege verplichte deadline van 1 september is dat de begroting minder actueel is. Voor de bestuurlijke weging van de eilandsraad is een actuele begroting beter.

In dit voorstel tot herziening van de FinBES wordt de deadline voor het indienen van de begroting op 1 september daarom geschrapt. Wel kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in het geval er sprake is van verzaamd toezicht, een deadline voor het toesturen van de ontwerpbegroting aan het Cft BES bepalen. Het Cft BES adviseert de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het passende niveau van begrotingstoezicht.

Verder bepaalt de huidige FinBES in afwijking van de Gemeentewet dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de begroting vaststelt als de eilandsraad de begroting niet tijdig vaststelt. Dit wordt niet langer als wenselijk beschouwd, omdat met het vaststellen van de begroting door de minister verregaand wordt ingegrepen in de lokale autonomie. Daarnaast wordt dit toezichtinstrument ook niet als effectief ervaren. Als een gemeente te laat is met het vaststellen van de begroting kan dat een reden voor de toezichthouder zijn om deze gemeente onder preventief toezicht te plaatsen. Preventief toezicht wil zeggen dat vooraf toestemming moet worden gevraagd aan de toezichthouder voor het doen van uitgaven. Dit duurt voort totdat er een

door de gemeenteraad vastgestelde en door de toezichthouder goedgekeurde begroting is. Vervolgens moeten ook de begrotingswijzigingen door de toezichthouder worden goedgekeurd.

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de eilandsraad de begroting ook vaststelt als deze te laat is. Als de begroting te laat is of niet wordt vastgesteld, kan dit reden zijn om het financiële toezicht te verzwaren (zie paragraaf 5.4 voor het begrotingstoezicht). Toezicht instellen is een passender gevolg voor het overschrijden van termijnen, omdat er dan niet in het democratisch recht van het vaststellen van de begroting door de eilandsraad wordt getreden. Dit betekent dat uitgaven niet rechtmatig kunnen worden gedaan zonder goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als er geen vastgestelde begroting is.

De derde afwijking van de Gemeentewet in verband met de begrotingscyclus betreft de uitvoeringsrapportages. De huidige FinBES schrijft voor dat er per kwartaal een uitvoeringsrapportage is. Gemeenten kennen geen verplicht voorgeschreven stukken over de voortgang gedurende het begrotingsjaar. In de praktijk rapporteren de meeste gemeenten tweemaal per jaar aan de gemeenteraad. Begrotingswijzigingen worden veelal aan deze rapportages gekoppeld. Bonaire, Sint Eustatius en Saba ervaren het als belastend om viermaal per jaar een rapportage aan te leveren, onder andere ook door de daarbij opgelegde en gedetailleerde formats. Daar komt bij dat het relatief veel ambtelijke capaciteit kost die de Bonaire, Sint Eustatius en Saba liever aan bijvoorbeeld het verbeteren van processen zouden willen besteden. Tot slot is ook het nut van de uitvoeringsrapportages niet voldoende duidelijk.

De wetswijziging bevat op het gebied van de uitvoeringsrapportages de volgende voorstellen:

- Verandering van de frequentie van de rapportages in minimaal twee keer per jaar: één rapportage over de eerste vier maanden na het begin van het boekjaar en één rapportage over de vier maanden daaropvolgend. Dit is in lijn met de praktijk in Europees Nederland, waar het gebruikelijk, maar niet verplicht is, tweemaal per jaar bestuursrapportages met de gemeenteraad te bespreken. De reden om de bestuursrapportages voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba verplicht te stellen is dat de begrotingscyclus nog in ontwikkeling is, daar waar gemeenten er al decennia ervaring mee hebben. Indien sprake is van verzaamd toezicht op de begroting moet er minimaal drie keer per jaar een bestuursrapportage worden opgesteld. Daarnaast kan de eilandsraad te allen tijde bepalen dat zij vaker een bestuursrapportage dienen te ontvangen. De frequentie kan niet lager liggen dan uit de wet volgt.
- Behalve de frequentie verandert ook de aard van de rapportages. De rapportages in de huidige FinBES zijn uitvoeringsrapportages zonder duiding van de relevantie voor de eilandsraad. Het voorstel is om de rapportages meer te richten op het inzicht en de verantwoordelijkheid van de eilandsraad, zodat deze zijn budgetrecht en daarmee samenhangende controle van het bestuurscollege beter kan waarmaken en een grotere betrokkenheid heeft bij de begrotingsuitvoering. Het gaat daarom om bestuursrapportages en niet om uitvoeringsrapportages. Een uitvoeringsrapportage kan veel meer 'techniek' en minder beleidsverantwoording bevatten. Die techniek is niet altijd relevant voor de eilandsraad. De eilandsraad kan de actuele informatie en de getoonde en toegelichte ontwikkelingen in de tweede bestuursrapportage (vóór 13 oktober) gebruiken als input voor de behandeling en vaststelling (vóór 15 november) van de ontwerpbegroting van het volgende begrotingsjaar.
- De vormgeving en inhoud van de bestuursrapportage ligt bij het bestuurscollege en de eilandsraad en volgt in beginsel (de uitvoering van) de begroting. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan met betrekking tot de inhoud van de rapportage eventueel vereisten (formats) verplicht stellen in een ministeriële regeling. Dit om de vergelijkbaarheid tussen rapportages en de eilanden te waarborgen. Daarnaast kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beargumenteerd extra door het bestuurscollege te verstrekken informatie voorschrijven.

Voorts worden enkele artikelen rond de financiële organisatie uit de huidige FinBES geharmoniseerd met de Gemeentewet. Zo staan er thans in de FinBES diverse bepalingen over het

doen van uitgaven bij 'dringende spoed' en uitgaven die niet in de begroting zijn opgenomen (bijvoorbeeld de artikelen 24 en 25). Ook de Gemeentewet kent bepalingen voor dringende spoed (artikel 209), maar deze luiden net wat anders. Het voorstel is dat dergelijke bepalingen gelijkluidend worden geregeld. Er is geen reden (meer) om af te wijken en het komt de duidelijkheid ten goede. Daarnaast dienen deze bepalingen te worden afgestemd op de diverse toezichtniveaus. In het toezichtkader kunnen de precieze processtappen vervolgens worden uitgewerkt (zie paragraaf 5.8).

5.1.2 Boekhoudkundig stelsel

De FinBES kent bepalingen uit twee boekhoudstelsels: het kasstelsel en het stelsel van baten en lasten. Het is transparanter en eenduidig om voor één stelsel te kiezen. Het Besluit begroting en verantwoording BES (hierna: BBV BES) gaat uit van het stelsel van baten en lasten. Het BBV BES is geënt op het BBV voor provincies en gemeenten, zoals dat besluit in 2010 luidde. Er zijn destijds enkele aanpassingen gedaan met het doel het BBV BES te vereenvoudigen.

Bij de keuze voor een boekhoudkundig stelsel heeft het kasstelsel, kort samengevat, als voordeel dat dit een relatief eenvoudig stelsel is. Het stelsel van baten en lasten is complexer, maar geeft meer inzicht. Dit is ook het stelsel voor gemeenten en provincies. Het is aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorgelegd wat hun voorkeur zou hebben. Het stelsel van baten en lasten had daarbij de voorkeur. Dit omdat men reeds aan het stelsel van baten en lasten is gewend en omdat het belangrijk wordt gevonden zoveel mogelijk aan te sluiten bij het stelsel van gemeenten en provincies. Met dit wetsvoorstel wordt de FinBES zo aangepast dat het eenduidig op het stelsel van baten en lasten aansluit.

Het huidige BBV BES gaat al uit van het stelsel van baten en lasten. Toch is het van belang dat het BBV BES wordt geactualiseerd in overeenstemming met de wijzigingen van de FinBES. Het BBV BES dient te zijn geactualiseerd op het moment van het inwerkingtreden van de relevante wijzigingen van de FinBES, omdat er anders hiaten of onduidelijkheden kunnen optreden. Daarbij zal ook verder worden gekeken naar de ondersteuning van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bij boekhoudkundige vraagstukken.

5.1.3 Verantwoording bijzondere uitkeringen

Zoals eerder aangegeven is in dit wetsvoorstel een herziening van de financiële verhouding niet meegenomen. Wel is het voorstel de verantwoording over en de controle van de bijzondere uitkeringen in dit wetsvoorstel mee te nemen. De reden hiervoor is dat deze verantwoording via de jaarstukken loopt en de eventuele extra controle via de reguliere accountantscontrole.

De jaarstukken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba dienen, net zoals die van gemeenten, volledig te zijn. Dit betekent dat zij dus ook de baten en lasten van de bijzondere uitkeringen moeten bevatten. Deze baten en lasten zijn vaak echter niet afzonderlijk zichtbaar, omdat het per bijzondere uitkering om relatief kleine bedragen gaat. Hierdoor maken deze bedragen veelal geen expliciet onderdeel uit van de accountantscontrole.

Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt voorgesteld om de systematiek die van toepassing is op de gemeenten in vereenvoudigde vorm over te nemen in hoofdstuk 5 van de FinBES. Dat wil zeggen:

- De verantwoordingsverplichting die van toepassing is op gemeenten, wordt overgenomen voor de verantwoording over de bijzondere uitkeringen met daarbij de mogelijkheid dat er via een algemene maatregel van bestuur uitzonderingen kunnen worden bepaald. Daarbij kan gedacht worden aan het uitzonderen van kleine bijzondere uitkeringen (kleiner dan \$ 75.000⁴⁹) gelet op de verantwoordingslasten of waar Europese verplichtingen een andere

⁴⁹ De grens van \$ 75.000 is afkomstig uit het toetsingskader bijzondere uitkeringen. Onder deze grens worden bij voorkeur geen bijzondere uitkeringen verstrekt.

verantwoordingswijze voorschrijven, en heel grote bijzondere uitkeringen. Het is ongewenst om kleine bijzondere uitkeringen toe te kennen, maar indien dat in voorkomende gevallen toch noodzakelijk is, heeft het de voorkeur om de bijzondere uitkering zo snel mogelijk na de toekenning vast te stellen. Dit voorkomt relatief hoge administratieve lasten bij Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het verantwoordingsbeeld blijft daarmee volledig, want de bijzondere uitkering blijft in de jaarrekening staan, terwijl er toch sturing uitgaat van de toekenning en het weerspiegelt vertrouwen in het bestuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Heel grote bijzondere uitkeringen hebben veelal een meerjarig karakter en kunnen complex van aard zijn. Dit kan aanleiding zijn om af te wijken van de reguliere systematiek en aanvullende controle- en verantwoordingseisen te stellen.

- De sanctiebepalingen die van toepassing zijn op gemeenten worden niet overgenomen. Dit omdat het opschorten van de betaling van de vrije uitkering voor Bonaire, Sint Eustatius of Saba buiten proportie wordt geacht, onder andere omdat er veel kleine bijzondere uitkeringen zijn. Omdat het voorgestelde toezichtinstrumentarium op de eilanden met het toezicht op het financieel beheer meer schakeringen kent dan het toezichtinstrumentarium voor gemeenten kunnen sancties voor het niet verstrekken van informatie over de bijzondere uitkeringen daar worden meegenomen. Het niet of onvoldoende meenemen van informatie over de bijzondere uitkeringen in de jaarrekening kan leiden tot verzaamd toezicht op het financieel beheer. In dat geval zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het bestuurscollege verzoeken een verbeterplan op te stellen. Over het plan wordt per half jaar gerapporteerd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de eilandsraad of vaker als de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit nodig acht (zie paragraaf 5.5).
- Het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) geldt ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, uitgezonderd de artikelen 3a en 5, vierde lid. Dat wil zeggen dat de bepalingen over hoe de accountant de bijzondere uitkeringen meeneemt in zijn controle nu niet voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden. De uitzonderingen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba kunnen vervallen, aangezien de bijzondere uitkeringen onderdeel worden van de controle van de accountant. Daarbij geldt de kanttekening dat de bedragen moeten worden aangepast zodat deze aansluiten op de praktijk van de BES.

5.1.4 Positie hoofd financiën

Bonaire, Sint Eustatius en Saba beslissen zelf over de inrichting van de financiële organisatie met inachtneming van wettelijke bepalingen ter zake en van algemene uitgangspunten (o.a. functiescheiding, bevoegdheden, enzovoorts) die een ordelijk en controleerbaar financieel beheer waarborgen. Daartoe zijn in de huidige FinBES diverse bepalingen opgenomen, zoals in de artikelen 34 en 35. Ook zijn in die artikelen enkele taken van het hoofd financiën opgenomen. De bepalingen in de huidige FinBES leiden tot diverse complicaties.

In artikel 35 is bepaald dat het hoofd financiën als enige functionaris bevoegd is om namens het bestuurscollege verplichtingen aan te gaan dan wel privaatrechtelijk rechtshandelingen te verrichten. Dat mag echter alleen als het hoofd financiën positief heeft geadviseerd over het voornemen van het bestuurscollege, dus nadat het hoofd financiën getoetst heeft of er voldoende budget voor aanwezig is in de goedgekeurde begroting. Indien er geen of onvoldoende budget is en het hoofd financiën toch de opdracht krijgt van het bestuurscollege dan wel van de eilandsraad, dan moet het hoofd financiën hiervan melding maken aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vervolgens moet de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, volgens de huidige FinBES, een aanwijzing geven. Het bestuurscollege en het hoofd financiën nemen deze aanwijzing in acht. Het hoofd financiën is dus verplicht om een bijdrage te leveren aan het bestuurlijk en financieel toezicht op het handelen van het eilandsbestuur, terwijl het hoofd financiën tegelijkertijd voor ditzelfde bestuur werkt. Het is de vraag of op deze manier de onafhankelijkheid van het hoofd financiën effectief is geborgd. Dit is een lastige positie.

In Europees Nederland zijn er geen specifieke bepalingen van toepassing op het hoofd financiën of andere aanverwante functies, zoals die van de concerncontroller, wat betreft aanstelling of rolvulling richting de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de praktijk van gemeenten zijn er ook met enige regelmaat fricties tussen het hoofd financiën of de concerncontroller en directeuren of het college van burgemeester en wethouders. Deze vraagstukken worden binnen de organisatie opgelost.

Gelet op bovengenoemde complicaties en het feit dat er voor Europees Nederland geen specifieke bepalingen van toepassing zijn op het hoofd financiën of andere aanverwante functies, wordt voorgesteld om deze bepalingen in de FinBES te schrappen. Het betekent wel een grotere verantwoordelijkheid voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba om het financiële beheer intern goed te regelen. Een belangrijk instrument daarbij is de eilandsverordening met uitgangspunten voor het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Deze eilandsverordening moet op grond van artikel 34 van de FinBES worden vastgesteld. Als deze eilandsverordening in strijd is met het recht of het algemeen belang, kan via het generieke toezichtinstrument schorsing en vernietiging alsnog worden ingegrepen.

5.1.5 Middelenbeheer

De voorgestelde aanpassing van de rol en taak van het Cft BES leidt tot wijzigingen met betrekking tot het middelenbeheer van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Als adviescollege is het voor het Cft BES niet meer mogelijk om het middelenbeheer uit te voeren. Voorgesteld wordt dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba het middelenbeheer zelf gaan uitvoeren en dat overtollige liquide middelen – zoals nu ook al het geval – worden geplaatst op een rekening-courant van PM. Het is niet mogelijk om aan te sluiten bij schatkistbankieren dat wordt gebruikt door Europees Nederlandse gemeenten. Dit omdat dit stelsel is gebaseerd op de euro en de eilanden de Amerikaanse dollar gebruiken.

In de huidige FinBES is opgenomen dat aan het eind van de dag alle middelen moeten worden overgeschreven naar de rekening-courant. Dit leidt tot veel administratieve kosten en uitvoeringslasten. Daarom wordt voorgesteld dat – in lijn met het schatkistbankieren – enkel middelen boven een bepaald drempelbedrag moeten worden overgeschreven naar de rekening-courant. Het drempelbedrag is daarnaast gedefinieerd als een gemiddeld bedrag per kwartaal waardoor het niet meer nodig is om iedere dag middelen over te schrijven. De middelen tot aan het drempelbedrag kunnen blijven staan op de rekening(en) van Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba zelf. Het maakt daarbij niet uit of middelen bij één bank of bij meerdere banken uitstaan. Het gaat steeds om de totale overtollige middelen.

Het drempelbedrag wordt bij ministeriele regeling vastgesteld en zal een percentage zijn van het begrotingstotaal van het openbaar lichaam. Voor het bepalen van de juiste hoogte van het drempelbedrag kan een liquiditeitsprognose van het eiland worden gebruikt. Eventuele rente die wordt ontvangen over de middelen op de rekening-courant komen ten goede aan Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba.

Dankzij het drempelbedrag kan het bestuurscollege tijdelijke fluctuaties in haar liquide middelen beter opvangen zonder direct incidentele liquide middelen naar de rekening-courant over te moeten maken. In lijn met het schatkistbankieren is het drempelbedrag gedefinieerd als een gemiddeld bedrag per kwartaal. Dat betekent dat het gemiddelde van het bedrag aan overtollige middelen dat een openbaar lichaam gedurende het kwartaal elke kalenderdag buiten de rekening-courant heeft aangehouden niet boven het drempelbedrag mag liggen. Het hanteren van een gemiddelde per kwartaal geeft extra flexibiliteit aan het bestuurscollege. Bijvoorbeeld bij het betalen van facturen die boven het drempelbedrag liggen. In plaats van bijvoorbeeld elke dag \$ 1 miljoen kan bijvoorbeeld ook één dag \$ 2 miljoen buiten de rekening-courant worden aanhouden, mits dat gecompenseerd wordt door twee dagen waarin \$ 500.000 in plaats van \$ 1 miljoen buiten de rekening-courant wordt aangehouden.

Omdat de rekening-courant een rekening op naam van PM wordt, ligt het faillissementsrisico (het risico dat de bank waar de rekening wordt aangehouden failliet gaat) niet bij het openbaar lichaam.

Over de hoogte en de benutting van het drempelbedrag in ieder kwartaal rapporteert het bestuurscollege in de bestuursrapportages en jaarstukken. Het gaat daarbij om zowel de voor dat jaar geldende hoogte van het drempelbedrag als de benutting van het drempelbedrag in elk kwartaal. Deze verplichting zal worden opgenomen in de BBV BES. Hiermee is adequate controle mogelijk op de naleving van bepalingen omtrent de drempel. Ook de controlerend accountant zal toetsen of de drempel is nageleefd en hierover rapporteren in zijn verslag van bevindingen bij de jaarrekening. Omdat het verslag van bevindingen een van de elementen is waarnaar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – in zijn rol als toezichthouder op het financieel beheer – kijkt, kan de uitvoering van het middelenbeheer van invloed zijn op het niveau van het toezicht op het financieel beheer Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan additionele informatie opvragen bij het bestuurscollege als er twijfels zijn over het voldoen aan de normen gesteld aan het middelenbeheer.

Voor het openen van (aanvullende) inkomsten- en uitgavenrekeningen door Bonaire, Sint Eustatius en Saba is geen voorafgaande toestemming nodig van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Doordat middelen boven het drempelbedrag moeten worden overgeschreven naar de derdenrekening is het faillissementsrisico voor het openbaar lichaam op inkomsten- en uitgavenrekeningen beduidend lager.

In de eilandsverordening over het financiële beleid wordt uitgewerkt hoe het middelenbeheer binnen de financiële organisatie is vormgegeven. Hierbij wordt minimaal aandacht besteed aan de algemene doelstellingen, de richtlijnen en de limieten die van toepassing zijn. Dit is van belang omdat Bonaire, Sint Eustatius en Saba het middelenbeheer zelf gaan uitvoeren en verantwoordelijk worden voor het plaatsen van overtollige liquide middelen op de rekening courant.

5.2 Uitbreiding leenmogelijkheden

Recent onderzoek van Ideeversa naar de eilandelijke taken en middelen heeft laten zien dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba door het leenverbod in onvoldoende mate in staat zijn om hun taken uit te voeren doordat zij niet zelfstandig een lening kunnen aangaan voor het doen van een investering⁵⁰. Ideeversa pleit er daarom voor om – naast het beter in balans brengen van de taken en beschikbare middelen – het leenverbod te schrappen.

Door de uitbreiding van de leenmogelijkheden worden Bonaire, Sint Eustatius en Saba beter in staat gesteld om hun taken adequaat, structureel en zo zelfstandig mogelijk uit te voeren. Voorgesteld wordt om Bonaire, Sint Eustatius en Saba in staat te stellen om – in lijn met Europees Nederlandse gemeenten – leningen aan te trekken bij banken voor de uitvoering van een publieke taak zoals sociale woningbouw, nutsvoorzieningen, economisch beleid en infrastructuur en mobiliteit. Daarnaast wordt het mogelijk om leningen aan te gaan om investeringen te doen in de kantoren en gebouwen van het openbaar lichaam zelf. Omdat de uitvoering van eilandelijke taken (zoals water- en energiediensten) soms is belegd bij een verbonden partij, wordt het ook mogelijk gemaakt dat Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba een lening kan verstrekken aan de desbetreffende verbonden partij zodat die de investering kan doen in de uitvoering van de eilandelijke taak. Dit om een gelijk speelveld tussen de eilanden te waarborgen. Daarnaast heeft AEF geconcludeerd dat er de komende jaren grote investeringen nodig zijn in de fysieke infrastructuur zoals energie en water.⁵¹ Omdat er alleen geleend kan worden voor het doen van

⁵⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36410-IV, nr. 50.

⁵¹ Kamerstukken II 2024-25, 36600-IV, nr. 51.

een investering in de uitoefening van de publieke taak, is het niet mogelijk om te lenen voor de gewone dienst. De lasten die volgen uit de gewone dienst dienen te worden gedekt met baten van het openbaar lichaam, en niet met leningen. Met het schrappen van het leenverbod zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet langer aangewezen op vakdepartementen om een renteloze lening te verstrekken. Hiermee wordt mede invulling gegeven aan de motie Wuite⁵².

Verder sluit deze wijziging aan bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie (EHLA). Uit artikel 9, achtste lid, van het EHLA volgt dat de lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, toegang dienen te hebben tot de nationale kapitaalmarkt ten einde te kunnen lenen voor kapitaalsinvesteringen. Met het opheffen van het leenverbod krijgen Bonaire, Sint Eustatius en Saba toegang tot de nationale kapitaalmarkt.

In lijn met Europees Nederlandse gemeenten zullen voorwaarden worden gesteld aan het aangaan van leningen op de kapitaalmarkt door Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarbij is gekeken in hoeverre de bepalingen die van toepassing zijn op Europees Nederlandse gemeenten (en zijn opgenomen in de Wet financiering decentrale overheden en gedelegeerde regelgeving) ook relevant zijn voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Om het risico van overkreditering te beperken zal een maximum worden gesteld aan het totaal aan aflossing en rente dat Bonaire, Sint Eustatius of Saba mag aangaan. Dit wordt de renterisiconorm genoemd en zal worden gekoppeld aan het begrotingstotaal. Hiermee wordt voorkomen dat een te groot deel van de begroting opgaat aan leenverplichtingen en er te weinig middelen overblijven voor de uitvoering van eilandelijke taken. Het ligt voor de hand dat deze norm aanvankelijk relatief laag zal worden vastgesteld en verder wordt verhoogd als in de praktijk blijkt dat het goed gaat. Daarbij kan ook onderscheid worden gemaakt tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Een openbaar lichaam kan een lening pas aangaan als zij de verplichtingen die voortvloeien uit de lening (rente en aflossing) financieel kan dragen en de renterisiconorm dus niet in het lopende jaar of meerjarig overschrijdt. In zijn algemeenheid geldt dat hoe beter het financieel beheer op orde is, hoe groter de ruimte is voor een openbaar lichaam om leningen aan te gaan.

Alvorens een eiland een lening aan kan gaan of verstrekken, legt het bestuurscollege het voornemen tot het aangaan of verstrekken van de lening ter advies voor aan het Cft BES. Het Cft BES toetst of er wordt voldaan aan de eisen gesteld in de wet- en regelgeving, er geen onaanvaardbare risico's worden genomen met het aangaan of verstrekken van een lening en kan eventuele aanbevelingen doen met betrekking tot de lening. Het bestuurscollege stelt een standpunt op over het advies van het Cft BES en deelt deze reactie met de eilandsraad, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Cft BES. Pas hierna kan een besluit worden genomen over het aangaan of verstrekken van de lening.

Indien sprake is van het gematigde toezichtniveau op de begroting is voorafgaande goedkeuring nodig van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het aangaan van een lening. Dit omdat de begroting in deze situatie niet in evenwicht is en het aangaan van een lening kan leiden tot onaanvaardbare financiële risico's voor Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba. Daarnaast kunnen er twijfels zijn over of er is voldaan aan de gestelde normen omdat de begroting mogelijk niet realistisch geraamd is of niet volledig. Voor het verstrekken van een lening aan een verbonden partij is altijd goedkeuring nodig van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De sturing door de bestuurscolleges op verbonden partijen is op dit moment nog onvoldoende ingevuld. Dit zorgt voor verhoogde financiële risico's voor Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba. Daarnaast zijn de jaarrekeningen van verbonden partijen niet altijd beschikbaar of worden deze te laat vastgesteld, wat het opstellen van een actueel beeld van de

⁵² Kamerstukken II 2021/22, 35925-IV, nr. 56.

financiële positie van de verbonden partij – en zijn mogelijkheden om de lening terug te betalen – bemoeilijkt.

De goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het financiële belang van Bonaire, Sint Eustatius onderscheidenlijk Saba. Strijd met het financiële belang kan ontstaan als er sprake is van onaanvaardbare risico's die zijn verbonden aan de lening. Bij het verstrekken van een lening aan een verbonden partij kan de goedkeuring ook worden onthouden indien er onvoldoende zicht is op de financiële risico's ten aanzien van de verbonden partij. Dit is aan de orde als er onvoldoende inzicht is in de actuele financiële positie van de verbonden partij. Als er geen actueel beeld is van bijvoorbeeld de actuele inkomsten en uitgaven, schuldpositie en meerjarenraming van de verbonden partij, kan onvoldoende worden ingeschat of de verbonden partij de rente- en aflossingsverplichtingen van de lening wel kan dragen. Bij het besluit over het al dan niet verlenen van goedkeuring zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het advies van het Cft BES meewegen.

Het bestuurscollege rapporteert in de begroting, bestuursrapportages en jaarrekening over de renterisiconorm en in hoeverre daaraan is/wordt voldaan. Deze verplichting zal worden opgenomen in de BBV BES. Als niet (meer) wordt voldaan aan de renterisiconorm geeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aanwijzing aan het eiland om maatregelen te nemen om weer aan de renterisiconorm te voldoen. Als hier geen of onvoldoende gehoor aan wordt gegeven kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bepalen dat voor het aangaan van nieuwe leningen voorafgaande toestemming van de minister vereist is. Dit is ongeacht het toezichtniveau op de begroting. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan additionele informatie opvragen bij het eiland als er twijfel is over het voldoen aan de renterisiconorm.

Om de risico's van het lenen verder te beperken zullen er ook voorwaarden worden gesteld aan de lening zelf. Leningen dienen bijvoorbeeld te worden afgelost gedurende de looptijd, de rente staat vast en de looptijd van de lening is niet langer dan de economische levensduur van de investering. Doordat de lening aan het eind van de looptijd volledig dient te zijn afgelost, is herfinanciering van de lening niet mogelijk. Daarnaast dient bij de investering rekening gehouden te worden met de onderhouds- en vervangingskosten. Dit zal in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. Deze voorwaarden zijn ook van toepassing op leningen die een openbaar lichaam verstrekt aan een verbonden partij. Het is niet toegestaan om derivaten te hanteren of middelen door te lenen aan andere partijen dan een verbonden partij. Het is daarnaast niet mogelijk om garanties af te geven. Enige uitzondering hierop is het geven van een garantie door een openbaar lichaam aan een kredietverstrekker voor de verstrekking van de lening.

Omdat lenen op de kapitaalmarkt nieuw is voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal de werking hiervan worden geëvalueerd als onderdeel van de evaluatie van dit wetsvoorstel. Dit om tijdig te bezien of de regels die zijn opgesteld het gewenste effect hebben en banken ook daadwerkelijk bereid zijn om leningen te verstrekken aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In deze evaluatie zal ook worden bezien in hoeverre de renteloze lening – die kan worden verstrekt door een vakdepartement – nog steeds noodzakelijk is. Tot die tijd blijft de mogelijkheid om een renteloze lening aan te vragen bij een vakdepartement bestaan. Deze leenvorm is een geschikt instrument in situaties waarbij het openbaar lichaam en een vakdepartement een gezamenlijke investering willen doen in een publieke taak zoals onderwijshuisvesting of infrastructuur. Wel wordt de wijze waarop een renteloze lening wordt aangevraagd gelijkgetrokken met het aanvragen van een lening op de kapitaalmarkt. Dit betekent dat het bestuurscollege de aanvraag doet voor het verstrekken van een renteloze lening en dat voor beide type leningen dezelfde adviesverplichting van het Cft BES van toepassing is.

In de eilandsverordening over het financiële beleid wordt uitgewerkt hoe de uitbreiding van de leenmogelijkheden binnen de financiële organisatie is vormgegeven. Hierbij wordt minimaal aandacht besteed aan de algemene doelstellingen, de richtlijnen en de limieten die van toepassing

zijn. Dit is van belang omdat Bonaire, Sint Eustatius en Saba met dit wetsvoorstel meer ruimte krijgen om leningen aan te gaan en te verstrekken aan een verbonden partij.

Met het vervallen van het leenverbod vervallen ook de bepalingen met betrekking tot de rentelastnorm en de geconsolideerde schuld (zie ook paragraaf 5.6).

5.3 De rol van het College financieel toezicht BES

Onder de huidige FinBES speelt het Cft BES een belangrijke rol bij de financiële organisatie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het toezicht daarop. Deze rol vloeide voort uit de eerdere rol die het College financieel toezicht speelde voorafgaand aan de staatkundige hervorming. Het Cft BES wordt op dit moment op sommige plekken aangemerkt als een adviescollege, maar deze categorisering sluit niet naadloos aan op de taken en bevoegdheden die het Cft BES nu heeft volgens de FinBES⁵³. Met de herziening van de FinBES is de positionering van het Cft BES gezien in het kader van het bredere Rijksbeleid met betrekking tot verzelfstandiging en governance van publieke belangen⁵⁴. Voorgesteld wordt dat het Cft BES een meer eenduidige rol zal vervullen, namelijk die van adviescollege.

Dit is gewenst omdat het toezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba – door het ontbreken van de provincie als bestuurlijke tussenlaag – direct onder het Rijk valt en een grote impact kan hebben op de eilanden. Daarom is het wenselijk dat een derde partij – in dit geval een adviescollege – advies kan uitbrengen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het toe te passen toezicht, zeker bij het financieel toezicht dat een vast onderdeel is van het begrotingsproces. Omdat dit advies ook kritisch jegens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan zijn, is het van belang dat deze partij op afstand staat van het ministerie. Dit om de onafhankelijkheid van het advies te waarborgen. Vanuit de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestaat daarnaast de behoefte aan een onafhankelijke partij waar de bestuurscolleges advies kunnen inwinnen over de begroting en het financieel beheer. Het is in dat licht ook gewenst dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba vertegenwoordigd zijn in dit onafhankelijk adviesorgaan. Dit is niet of onvoldoende vorm te geven onder ministeriële verantwoordelijkheid. Ook een accountant kan een onafhankelijk advies geven, maar niet in de volle breedte, en bovendien geeft hij geen publiekrechtelijk advies. Daarnaast is het van belang dat het advies wordt opgesteld door een adviescollege met expertise en met kennis van de lokale omstandigheden en gebruiken op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Aangezien het hierbij niet gaat om het adviseren van de regering over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk is de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de taken van het Cft BES.

5.4 Het begrotingstoezicht

5.4.1 Knelpunten huidig begrotingstoezicht

Het huidige begrotingstoezicht kent een aantal knelpunten. Het eerste knelpunt is dat het toezicht veel documenten en processtappen kent, waardoor het toezicht een hoge regeldruk veroorzaakt. Dit is te meer een knelpunt omdat het toezicht voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba in alle omstandigheden (uitgezonderd 'in de plaats stelling') gelijk is en dezelfde processtappen en hetzelfde type documenten kent. Goed 'presteren' leidt niet tot minder toezicht of een vereenvoudiging. Als een openbaar lichaam slecht 'presteert' is het voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties lastig om op te treden. Er zijn niet veel extra instrumenten waarmee de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan ingrijpen, omdat veel instrumenten al zijn ingezet.

⁵³ <https://organisaties.overheid.nl/Adviescolleges/>

⁵⁴ <https://www.kcbr.nl/themas/themas-z/governance/verzelfstandiging-en-governance-van-publieke-belangen-een-wegwijzer>

Een tweede knelpunt is dat de criteria van toetsing niet helder zijn voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba en dat het nut van de criteria niet helder is. De huidige FinBES kent veel brede bepalingen over het financieel toezicht die niet expliciet zijn uitgewerkt in de wet noch in een toezichtkader.

Tot slot is het een knelpunt dat veel bepalingen in de FinBES zijn gericht op financiële tekorten en het voorkomen ervan terwijl uit de praktijk van de afgelopen jaren blijkt dat vooral de kwaliteit van het financieel beheer een aandachtspunt is. Het huidige financiële toezicht, en met name de instrumenten, zijn daar niet op ingericht. Het belangrijkste instrument van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de praktijk is goedkeuring onthouden. Dit is een goed instrument bij toezicht op het begrotingsevenwicht. Als er problemen in het financiële beheer zijn, leidt het inzetten van dit instrument niet tot een oplossing van het probleem. Een andere mogelijkheid die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft is meer informatie vragen over de begroting en de begrotingsuitvoering. Probleem hierbij is dat er al veel informatie wordt gevraagd en opgeleverd (het eerste knelpunt). Van nog meer informatie vragen en opleveren verbetert het financieel beheer veelal niet.

5.4.2 Voorstel voor de drie toezichtniveaus voor het begrotingstoezicht

Voorgesteld wordt om voor het begrotingstoezicht (en toezicht op het financieel beheer) een getrappt toezichtmodel te introduceren met een drietal toezichtniveaus, te weten een licht, gematigd en zwaar toezichtniveau. Hiermee kan meer maatwerk worden geleverd. Toezicht wordt licht waar dat kan en zwaar waar dat moet.

Daarbij wordt voorgesteld dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ieder jaar – in lijn met hoe dat gaat voor Europees Nederlandse gemeenten – voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepaalt welk niveau van toepassing is voor het toezicht op de begroting. Het besluit kan worden opgenomen in de toezichtbrief die na ontvangst van de begroting van het eerstvolgende begrotingsjaar (eind november/begin december) zal worden verzonden aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In de toezichtbrief wordt toegelicht welk niveau van toezicht in het eerstvolgende begrotingsjaar van toepassing is, hoe de minister tot dit oordeel is gekomen (weging van de criteria) en welke stappen Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba kan zetten om naar een lager toezichtniveau te gaan. Het is daarnaast in bepaalde specifieke omstandigheden, die hieronder worden toegelicht, mogelijk om het niveau van toezicht ook op andere momenten in het jaar aan te passen. Bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen de niveaus van het toezicht voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden bepaald.

Bij aanpassing van het toezichtniveau, vraagt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties advies aan het Cft BES. Indien de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geen besluit neemt over het niveau van toezicht op de begroting (idem het financieel beheer) of dit niet tijdig doet (voor de start van het nieuwe begrotingsjaar), is het lichte niveau van toezicht van toepassing.

Het is de verwachting dat er een positieve stimulans uit zal gaan van de introductie van een getrappt toezichtmodel. Dit omdat Bonaire, Sint Eustatius en Saba op het gebied van financieel toezicht een sterkere eigen positie kunnen realiseren als zij de regels en afspraken die voortvloeien uit de FinBES adequaat uitvoeren.

Van belang is dat de criteria voor het financiële toezicht vooraf duidelijk zijn. Voorgesteld wordt dan ook om deze criteria (op hoofdlijnen) in de FinBES op te nemen. Daarnaast zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een toezichtkader opstellen waarin de criteria verder worden uitgewerkt. Het Cft BES wordt betrokken bij het opstellen van dit toezichtkader. Op deze manier moet het voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba vooraf duidelijk zijn waar ze aan moeten voldoen om in een lichter niveau te komen.

De criteria voor het begrotingstoezicht en het toezicht op het financiële beheer, zoals die worden voorgesteld, zijn gebaseerd op het financiële toezicht in Europees Nederland. Aanvullend zijn ook de ervaringen met het toezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot nu toe benut.

Het toezicht op de begroting is in Europees Nederland lichter dan het huidige toezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het toezicht in Europees Nederland kent daarnaast minder processtappen en minder documenten. Wel zijn er verschillende toezichtniveaus voor verschillende situaties. Het voorstel is een variant hierop in te voeren voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zoals aangegeven is het voorstel dat er drie toezichtniveaus zijn. Dit omdat de begrotingscyclus op de eilanden nog in ontwikkeling is. Een andere reden is dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba momenteel geen begroting hebben die in evenwicht is. Dit komt onder andere omdat een substantieel deel van de begroting van de eilanden uit incidentele rijksbijdragen (bijzondere uitkeringen) bestaat voor projecten en investeringen. Deze incidentele bijdragen brengen veelal structurele lasten met zich mee in de exploitatie. Met de structurele verhoging van de vrije uitkeringen van de eilanden per 2024 zijn stappen gezet om een evenwichtige begroting mogelijk te maken⁵⁵.

5.4.2.1 Licht niveau

Het lichte niveau is van toepassing als de begroting in evenwicht (sluitend) is. Dit is vergelijkbaar met het repressieve toezicht in Europees Nederland. Bij de oordeelsvorming over het evenwicht worden naast het advies van het Cft BES ook de bestaande situatie (reserves en weerstandsvermogen), eventuele meerjarige doorwerking van tekorten in de jaarrekening, economische en sociale ontwikkelingen, beleidsmaatregelen en het toezichtniveau van het financieel beheer (accountantsverklaring, hoog risico-bevindingen) meegewogen. In het financieel toezichtkader wordt deze weging nader uitgewerkt.

In dit wetsvoorstel is de norm 'in evenwicht' nader geduid. Hiervoor is gekozen omdat de criteria van toetsing voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het nut van de criteria niet altijd helder zijn. Bij de uitwerking van de criteria is aansluiting gezocht met hetgeen is opgenomen in de Gemeentewet. Zo moet het begrotingsevenwicht 'structureel' zijn en realistisch. Ook is gekeken naar hetgeen is opgenomen in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. In het nog op te stellen toezichtkader zullen deze criteria nog verder worden uitgewerkt. Met een evenwicht wordt ten minste bedoeld, dat:

- de structurele baten de structurele lasten dekken. Voor structurele baten en lasten geldt in het algemeen dat zij tot nadere besluitvorming voor onbepaalde tijd in de begroting staan;
- de begroting volledig is. Al het beleid waartoe is besloten, is opgenomen in de begroting;
- de begroting realistisch is geraamd, ook meerjarig. Hieronder valt onder meer dat rekenschap is gegeven van daadwerkelijk te verwachten groei of afname van baten en lasten; en
- de begroting toereikend is toegelicht, wat betreft directe als indirecte gevolgen van beleidsmaatregelen als wat betreft externe ontwikkelingen.

In het voorgestelde lichte niveau is er geen plicht meer voor het bestuurscollege om advies te vragen over de ontwerpbegroting, al kan het bestuurscollege er nog wel op vrijwillige basis voor kiezen om advies te vragen aan het Cft BES. Verder is geen goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de vastgestelde begroting nodig, zoals in de huidige FinBES thans wel is opgenomen. Na vaststelling van de begroting door de eilandsraad wordt de begroting naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter kennisname gestuurd. Anders dan in Europees Nederland, waar geen adviescollege is voor het financieel toezicht, zal de begroting gelijktijdig moeten worden gestuurd aan het Cft BES. Het Cft BES zal vervolgens binnen twee weken een advies uitbrengen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de begroting en of er aanleiding is een ander toezichtniveau in te stellen.

⁵⁵ Kamerstukken 2023-24, 36550 IV, nr. 3.

5.4.2.2 Gematigd niveau

Het gematigde niveau is van toepassing als er naar het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geen evenwicht is in het komend begrotingsjaar. Het kan bijvoorbeeld gaan om een situatie waar de begroting sluit met incidentele middelen voor structurele taken. Verder kan het gematigd toezicht worden ingesteld als de begroting of jaarrekening niet tijdig worden toegezonden of als er een tekort op de jaarrekening is⁵⁶. Het eerste is in lijn met het toezicht in Europees Nederland. Het tweede indirect ook. Bij een tekort op de jaarrekening wordt gekeken naar de oorzaken en naar de gevolgen ervan voor de dan lopende en komende begrotingen. Het gaat er dan om of het tekort op de jaarrekening incidenteel of structureel is. Als het tekort structureel is, kan verzaamd toezicht ingesteld worden voor de eerstvolgende begroting.

Als het gematigde niveau van toepassing is wordt de begroting na vaststelling door de eilandsraad aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter goedkeuring voorgelegd, zoals nu is opgenomen in de FinBES. Ook zal de vastgestelde begroting worden toegezonden aan het Cft BES, die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties adviseert over de begroting en over of het noodzakelijk is om het gematigde niveau te continueren. Ook zijn bij de volgende begrotingswijzigingen en de eerstvolgende ontwerpbegroting de adviesstappen van het Cft BES van toepassing, alvorens de begroting ter vaststelling wordt voorgelegd aan de eilandsraad. Verder betekent het zwaardere toezichtniveau dat er minimaal drie keer per jaar een bestuursrapportage moet worden opgesteld, in plaats van twee keer per jaar. De derde bestuursrapportage ziet op het laatste vier maanden van het begrotingsjaar.

Discretionaire bevoegdheid minister:

Als de begroting naar het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet in evenwicht is wordt in beginsel een zwaarder toezichtniveau ingesteld. Dit dient voor 1 januari kenbaar te worden gemaakt aan het openbaar lichaam. Het is echter denkbaar dat het begrotingsevenwicht in de eerstvolgende jaren wel tot stand kan worden gebracht, en het mede gelet daarop ondoelmatig of onredelijk is om over te gaan tot een zwaarder toezichtniveau. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer de (relatieve) omvang van het begrotingstekort gering is of het incidentele tekort het gevolg is van een bijzondere omstandigheid en het blijkens de meerjarenraming aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht. In die gevallen kan het verhogen van het toezichtniveau disproportionele gevolgen hebben voor het openbaar lichaam. In dit wetsvoorstel is daarom opgenomen dat in deze uitzonderlijke gevallen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan afzien van het verhogen van het toezichtniveau. Dit vertoont overeenkomsten met het systeem in de Gemeentewet, waarbij geen verzwaring plaatsvindt van het toezicht als blijkens de meerjarenraming aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. Gelet op de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, wordt het voor nu passender geacht dat er hierbij een nadere weging plaatsvindt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

5.4.2.3 Zwaar niveau

Het zware niveau geldt zolang er geen vastgestelde of goedgekeurde begroting is. In dit geval moet toestemming worden gevraagd voor het aangaan van verplichtingen respectievelijk het doen van uitgaven. Dit geldt dan totdat de eilandsraad een begroting heeft vastgesteld die door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is goedgekeurd. Het zware niveau is voorts van toepassing als de eilandsraad geen begroting heeft vastgesteld vóór aanvang van het begrotingsjaar waar de begroting betrekking op heeft. Onder het zware niveau gelden ook de bepalingen die van toepassing zijn bij het gematigd niveau, zoals advisering door het Cft BES op

de ontwerpbegroting en ontwerpbegrotingswijzingen, de goedkeuringsprocedure door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de derde verplichte bestuursrapportage. Dit is vergelijkbaar met het preventieve toezicht in Europees Nederland, zolang geen goedkeuring voor de begroting is verleend. Dit toezicht kan worden ingesteld voor delen van de begroting of voor de hele begroting.

5.5 Toezicht op het financieel beheer

De FinBES kent diverse vormen van financieel toezicht. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de wijzigingen die worden voorgesteld met betrekking tot het toezicht op het financieel beheer en de uitvoering van de begroting.

In lijn met het begrotingstoezicht zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook voor het toezicht op het financieel beheer ieder jaar bepalen welk niveau van toepassing is voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het besluit kan worden opgenomen in de toezichtbrief die na ontvangst van de jaarrekening zal worden verzonden aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In de toezichtbrief wordt dan ook toegelicht welk niveau van toezicht van toepassing is, hoe de minister tot dit oordeel is gekomen (weging van de criteria) en welke stappen Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba kan zetten om naar een lager toezichtniveau te gaan. Het is daarnaast mogelijk om het niveau van toezicht ook op andere momenten in het jaar aan te passen. Hiervoor is gekozen omdat het wenselijk is om – waar nodig – het niveau van toezicht snel te kunnen verhogen of verlagen. Bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal ook het niveau van toezicht voor het financieel beheer voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden bepaald.

Bij aanpassing van het toezichtniveau, vraagt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties advies aan het Cft BES. Indien de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geen besluit neemt over het niveau van toezicht op het financieel beheer (idem het begrotingstoezicht) of dit niet tijdig doet, is het lichte niveau van toezicht van toepassing.

5.5.1 Voorstel voor de drie toezichtniveaus voor het financiële beheer

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de kwaliteit van de financiële administratie en het financieel beheer nog niet op het gewenste niveau. Een verdere ontwikkeling van de kwaliteit van het financiële beheer is van groot belang, evenals het toezicht erop.

In Europees Nederland is er standaard geen sprake van toezicht op het financieel beheer. Vraagtekens over de kwaliteit van het financieel beheer wegen wel mee als de toezichthouder moet besluiten over het instellen van preventief toezicht of niet. Artikel 215 van de Gemeentewet geeft een grondslag om in een bepaald geval onderzoek te doen: *"Gedeputeerde staten kunnen te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie, bedoeld in artikel 212, eerste lid"*. Een dergelijk onderzoek heeft nog nooit plaatsgevonden.

Het instrumentarium in de Gemeentewet biedt geen houvast voor de invulling van het toezicht op de kwaliteit van het financieel beheer van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voor dit toezicht dient een ander specifiek instrumentarium te worden gebruikt. Hiervoor is gekeken naar toezicht door overheden in Europees Nederland, zoals het toezicht op scholen.

Het voorstel voor het toezicht op de kwaliteit van het financiële beheer ziet er als volgt uit.

5.5.1.1 Licht niveau

Het lichte niveau van toezicht is van toepassing als de accountantsverklaring goedkeurend is, het rapport van bevindingen van de accountant geen hoog risicobevindingen bevat en de documenten uit de begrotingscyclus (zoals de begroting, jaarrekening en bestuursrapportages) tijdig zijn. In het lichte niveau wordt er geen instrumentarium ingezet door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

5.5.1.2 Gematigd niveau

Het gematigde niveau kan worden ingesteld als niet is voldaan aan één of meerdere van de drie criteria, genoemd onder het lichte niveau. De precieze weging kan niet in het algemeen worden gegeven. In het toezichtkader zullen enkele handvatten worden uitgewerkt. Als het gematigde

niveau van toepassing is verzoekt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het bestuurscollege een verbeterplan op te stellen. Dit plan is gericht op de constatering en eventuele adviezen in het rapport van bevindingen van de accountant. Van belang is dat er maar één verbeterplan is en dat het plan uitvoerbaar is. Dat betekent dat het plan niet te omvangrijk is en binnen een redelijke termijn haalbaar moet zijn. Over het plan wordt per half jaar gerapporteerd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de eilandsraad of vaker als de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit nodig acht.

5.5.1.3 Zwaar niveau

Het zware niveau kan worden ingesteld als het verbeterplan zoals beschreven bij het gematigde niveau niet, of niet tijdig, leidt tot verbetering van het financieel beheer of er ernstige zorgen zijn over het financieel beheer. Dit laatste is het geval als aan één of meerdere van de drie criteria, genoemd onder licht toezicht, in grote mate niet wordt voldaan. Dat kan het geval zijn indien er een afkeurende accountantsverklaring is, het rapport van bevindingen hoog risicobevindingen of anderszins zwaarwegende bevindingen bevat of de stukken structureel te laat zijn. Ook voor dit toezicht is het niet mogelijk alle situaties vooraf aan te geven. In het toezichtkader worden enkele handvatten uitgewerkt. Bij het zware toezichtniveau wordt een onderzoek uitgevoerd door of in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met een bestuurscollege afspraken maken over de verbeteringen van het financiële beheer, het materiële beheer en de daarvoor bij te houden administraties. Ter ondersteuning van de realisatie van deze afspraken, kan bijvoorbeeld met het bestuurscollege worden besproken of het gewenst en mogelijk is technische bijstand naar het betrokken eiland te sturen. In het uiterste geval kan een aanwijzing worden gegeven door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Naast het rapport van bevindingen bij de accountantsverklaring maakt de accountant ook een managementletter. Waar het rapport van bevindingen primair terugkijkt, kijkt de managementletter vooral vooruit en bevat adviezen hoe geconstateerde risico's en tekortkomingen aan te pakken. De managementletter is gericht aan het bestuurscollege en is als zodanig niet openbaar. In Europees Nederland is het steeds meer de trend dat het college de managementletter in afschrift aan de gemeenteraad stuurt. Daarmee wordt deze openbaar en ook voor het financieel toezicht beschikbaar. Het ligt evenwel voor de hand, dat als Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba onder een zwaarder toezichtniveau komt, waar een verbeterplan noodzakelijk is, dat de adviezen uit de managementletter daarin opgenomen worden. In situaties waarin de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het noodzakelijk acht, kan een beroep gedaan worden op de informatieplicht om de managementletter op te vragen.

5.5.2 Onderzoek naar specifieke aandachtspunten

Voorgesteld wordt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ieder jaar één of meerdere onderwerpen nader kan onderzoeken met betrekking tot de begroting en het financieel beheer. Dit is in lijn met de systematiek voor decentrale overheden in Europees Nederland. Het onderzoek kan per eiland, maar ook voor alle drie de eilanden samen, zodat vergelijking mogelijk is. Bij het bepalen van de onderzoeksonderwerpen zal rekening worden gehouden met eventuele onderzoeken van de rekenkamer(s). Het Cft BES kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties adviseren over mogelijke onderzoeksonderwerpen. De onderzoeksonderwerpen worden van tevoren aangekondigd. Het kan, net zoals in Europees Nederland, gaan om nieuwe, voor het financiële toezicht relevante wetgeving, zoals grote wijzigingen in het BBV BES. Doel van het onderzoek kan zijn in hoeverre de wijzigingen zijn geïmplementeerd, of er uitvoeringsproblemen zijn en hoe deze kunnen worden verholpen. Het kan ook gaan om onderwerpen waarover signalen zijn. Voorbeelden van onderwerpen zijn onderhoud van kapitaalgoederen, deelnemingen, grondbeleid en de informatieverstrekking over bijzondere uitkeringen. Doel van het onderzoek is dan om meer zicht te krijgen op deze signalen, wat de oorzaak hiervan is en hoe deze kunnen worden verholpen. Ook het niet uitputten van de begroting en - vaak samenhangend daarmee - vertraging bij de uitvoering van grote meerjarige projecten kunnen een onderzoeksonderwerp zijn.

5.6 Privaatrechtelijke rechtspersonen met een verbinding met Bonaire, Sint Eustatius of Saba

Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben vaak risicodragende deelnemingen in openbare nutsbedrijven of hebben zitting in besturen van stichtingen en verenigingen. In de huidige FinBES zijn hierover bepalingen opgenomen die samenhangen met het financiële toezicht. Het doel van dit financiële toezicht is driedelig. Het toezicht wil:

- voorkomen dat het openbaar lichaam via rechtspersonen leent, uitleent of een garantstelling afgeeft en daardoor financieel in de problemen komt;
- voorkomen dat het openbaar lichaam met ongewenste risico's te maken krijgt; en
- bevorderen dat de openbare lichamen de privaatrechtelijke rechtspersonen tijdig kunnen bijsturen.

De Commissie evaluatie staatkundige structuur Caribisch Nederland heeft in 2015 geconcludeerd dat het financiële toezicht op privaatrechtelijke rechtspersonen niet effectief is⁵⁷. Onder andere omdat de reikwijdte van de FinBES - en daarmee van het financiële toezicht - niet verder gaat dan de collectieve sector en daarmee relevante privaatrechtelijke rechtspersonen grotendeels buiten het financieel toezicht blijven. Dit punt hangt samen met de in de FinBES gebruikte definities. Deze wijken af van het BBV BES en van het BBV voor provincies en gemeenten. Ook geeft de Commissie aan dat de jaarstukken regelmatig te laat zijn.

Voorts is er bij de doorlichting van de huidige FinBES een aantal vraagstukken naar voren gekomen over wie er in de raden van bestuur, commissarissen en toezicht kunnen zitten en wie niet. De huidige FinBES kent bijvoorbeeld een verbod op deelname van ambtenaren en bestuurders aan raden van commissarissen en toezicht. Daarnaast is het de vraag wat de rol van het Rijk zou kunnen zijn in raden van commissarissen van privaatrechtelijke rechtspersonen waar de rijksoverheid financieel aan bijdraagt⁵⁸.

Tot slot vervalt het eerste doel van het toezicht op privaatrechtelijke rechtspersonen, aangezien het leenverbod voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba met dit wetsvoorstel wordt geschrapt.

Het voorstel is het toezicht op de privaatrechtelijke rechtspersonen op de volgende drie punten te wijzigen:

- a. de borging van de informatieverstrekking van privaatrechtelijke rechtspersonen aan Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba;
- b. wie er in de raden van bestuur, commissarissen en toezicht mogen zitten;
- c. voorstel voor de rol van het Rijk bij privaatrechtelijke rechtspersonen.

Deze punten worden hieronder nader toegelicht. Daarnaast worden de definities van de verschillende typen privaatrechtelijke rechtspersonen aangepast zodat de reikwijdte van het toezicht duidelijk is.

De huidige regels en definities leveren namelijk enkele problemen op. In de eerste plaats met betrekking tot de reikwijdte van de term collectieve sector. Het begrip 'collectieve sector' en de definitie hiervan is ontleend aan het System of National Accounts van de Verenigde Naties. Deze definities worden internationaal gebruikt voor een ander doel, namelijk een statistisch doel om internationaal te kunnen vergelijken. In deze definitie worden, behalve Bonaire, Sint Eustatius en Saba zelf, privaatrechtelijke rechtspersonen opgenomen die geen onderdeel zijn van het openbaar

⁵⁷ Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland*, 12 oktober 2015.

⁵⁸ Dit wordt aangekaart in bijvoorbeeld het rapport van ABDTOPConsult, *Kleinschaligheid vergt ondersteuning, Naar een betere borging van vitale publieke voorzieningen op Caribisch Nederland*, Maart 2021. In dit rapport wordt geconstateerd dat de eilanden voor sommige voorzieningen, zoals een vliegveld permanent ondersteuning nodig hebben. Het Rijk zou structurele ondersteuning kunnen bieden en vervolgens tevens meer zeggenschap kunnen eisen. Een mogelijke optie om dit te bewerkstelligen is door meer zeggenschap te creëren in de Raad van Commissarissen.

lichaam, maar wel tot de collectieve sector behoren. Daarbij worden enkele criteria gehanteerd, zoals overheidszeggenschap, geen marktproducent (-prijs) en de omzet moet voor meer dan 50% uit belastingen en premies komen. Daarmee valt een deel van de privaatrechtelijke rechtspersonen niet onder de term collectieve sector, terwijl ze wel van bestuurlijk en financieel belang zijn.

Het tweede probleem is dat in de FinBES en BBV BES elkaar overlappende en niet consistente definities worden gebruikt. Deze definities wijken af van die welke in Europees Nederland worden gebruikt. Hierdoor worden bijvoorbeeld verschillende termen voor eenzelfde omschrijving gebruikt, waardoor onduidelijkheden kunnen ontstaan.

Voorgesteld wordt de begrippen en definities die gebruikelijk zijn in Europees Nederland te hanteren. Het gaat dan in de FinBES om de definitie van 'verbonden partij'. In het BBV BES zal ook 'deelneming' worden gebruikt. Deze definities worden dan vanuit het BBV voor provincies en gemeenten overgenomen. Omdat de rentelastnorm voor de collectieve sector komt te vervallen, komen de definities 'rentelast', 'rentelastnorm' en 'collectieve sector' te vervallen (zie ook paragraaf 5.2).

5.6.1 Informatievoorziening van privaatrechtelijke rechtspersonen aan Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba

Indien Bonaire, Sint Eustatius of Saba voor de uitvoering van eilandelijke taken ook gebruik maakt van privaatrechtelijke rechtspersonen door daarin deel te nemen, dient het openbaar lichaam goed inzicht te hebben in de huidige en toekomstige financiële positie van deze rechtspersoon.

Er zijn twee problemen wat betreft het financiële inzicht in privaatrechtelijke rechtspersonen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba:

- De termijnen voor de oplevering van de jaarstukken van privaatrechtelijke rechtspersonen zijn niet volledig consistent met elkaar. In de FinBES is opgenomen dat de jaarstukken uiterlijk zes maanden na afloop van het boekjaar bij het Cft BES moeten worden aangeleverd terwijl deze rechtspersonen op basis van het Burgerlijk Wetboek BES boek 2 (hierna: BW BES) de jaarstukken binnen acht maanden na afloop van het boekjaar moeten opleveren.
- Sommige privaatrechtelijke rechtspersonen hebben een grote achterstand bij het opstellen van de jaarstukken.

Doordat de collectieve sector en rentelastnorm komen te vervallen, vervalt ook de verplichting voor het bestuurscollege om de jaarrekeningen van de privaatrechtelijke rechtspersonen waarin het college of het openbaar lichaam deelneemt uiterlijk zes maanden na afloop van het boekjaar ter beschikking te stellen aan het Cft BES. Hiermee is er geen sprake meer van een inconsistentie tussen de termijnen opgenomen in de FinBES en het BW BES en vervalt het eerste probleem.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben de jaarstukken van verbonden partijen nog wel nodig voor het kunnen opstellen van hun eigen jaarstukken. Het probleem dat sommige privaatrechtelijke rechtspersonen een grote achterstand hebben in het opstellen van de jaarrekeningen kan niet worden weggenomen met dit wetsvoorstel.

De privaatrechtelijke rechtspersoon is zelf verantwoordelijk voor de (tijds) vaststelling van de jaarstukken. Als de jaarstukken niet op tijd zijn, is het aan het openbaar lichaam toe te zien op de spoedige vaststelling van de stukken, gezien het maatschappelijk belang van de taken van de privaatrechtelijke rechtspersonen en de publieke middelen die daarmee zijn gemoeid. Vervolgens is het aan de eilandsraad om het bestuurscollege te wijzen op hun verantwoordelijkheid in deze.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hier als toezichthouder geen bevoegdheden⁵⁹, maar kan net als de eilandsraad het bestuurscollege attenderen op het belang.

De Belastingwet BES kent overigens ook enkele sancties voor het te laat vaststellen van de jaarstukken van privaatrechtelijke rechtspersonen⁶⁰. Deze sancties kunnen voor privaatrechtelijke rechtspersonen in het algemeen effectief zijn, maar voor de privaatrechtelijke rechtspersonen met een verbondenheid met de openbare lichamen zijn ze beperkt of niet effectief vanwege de verbondenheid in combinatie met de korte verjaringstermijn van een jaar en de relatief geringe boetebedragen. Het is bovendien de vraag wie uiteindelijk de boete betaalt. Veelal indirect het openbaar lichaam omdat deze zorgt voor de financiering van de verbonden partij.

De zorg voor de (tijdige) aanlevering van de jaarstukken door de privaatrechtelijke rechtspersonen blijft primair bij Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze zullen hierbij gebruik kunnen maken van de bestaande pressiemogelijkheden die samenhangen met de verbondenheid met de privaatrechtelijke partij. Als dit onvoldoende gebeurt kan het ontbreken van de jaarstukken echter wel gevolgen hebben voor de financiële toezichtniveaus in de FinBES. Indien de jaarstukken te laat zijn kan dit er immers toe leiden dat het toezichtniveau op het openbaar lichaam wordt verzwakt. Het is immers niet bekend of de verbonden partij een tekort heeft of het openbaar lichaam op een andere manier moet inspelen.

5.6.2 Deelname aan raden van bestuur, commissarissen en toezicht

De huidige FinBES (artikel 9) maakt onvoldoende duidelijk welke posities ambtenaren en politieke gezagdragers niet mogen innemen bij privaatrechtelijke rechtspersonen waarin het betreffende openbaar lichaam deelneemt en voor welke posities de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verklaring van geen bezwaar geeft. De reden voor deze onduidelijkheid is met name dat niet is gedefinieerd wat een vertegenwoordiger is. Ook is het niet duidelijk of leden van de raad van toezicht of commissarissen wel ambtenaar of politieke gezagdrager mogen zijn. Behalve dat meer duidelijkheid wenselijk is moeten de bepalingen ook werkbaar zijn.

Met dit wetsvoorstel blijft het verbod voor ambtenaren en politieke gezagdragers op het toetreden tot het bestuur in algemene zin van kracht. Het verbod wordt uitgebreid naar de raad van commissarissen of raad van toezicht. Voor beide uitbreidingen gelden dezelfde overwegingen als voor het onderdeel uitmaken van het bestuur, namelijk het risico op (de schijn van) belangenverstrengeling. Aanvullend krijgt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheid om ontheffing te verlenen voor deelname aan de raad van commissarissen of toezicht of het zitting nemen in het bestuur door individuele ambtenaren of politieke gezagdragers van het openbaar lichaam. Deze ontheffing zal worden verleend als naar het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aannemelijk is dat er geen sprake zal zijn van belangenverstrengeling. Hierdoor kan beter worden geworven op kennis en kwaliteit, ondanks de kleinschaligheid die - in ieder geval op Saba en Sint Eustatius - een probleem vormt bij het werven van geschikte kandidaten. Door het uitbreiden van de regels omtrent wie er in de raden van bestuur, commissarissen en toezicht kan plaatsnemen, kan de verklaring van geen bezwaar bij het (her)benoemen van een vertegenwoordiger komen te

⁵⁹ Behalve als hij (of een andere minister; dan coördinerende taak BZK) middelen beschikbaar stelt (Comptabiliteitswet 2016, hoofdstuk 6).

⁶⁰ Op grond van artikel 5.10 van de Belastingwet BES geldt een verplichting voor rechtspersonen (zgn. Lichamen) om de jaarrekening in te dienen bij de inspecteur van de belastingdienst binnen negen maanden na afloop van het boekjaar. Verzuim hiervan is strafbaar gesteld in art. 8.24a van de Belastingwet BES. Er kan een bestuurlijke boete worden opgelegd van maximaal 14.000 dollar. Deze boetemogelijkheid heeft een verjaringstermijn van een jaar (tweede lid).

In artikel 6b van het Besluit bestuurlijke boeten BES is geregeld dat in geval van een eerste verzuim een boete wordt opgelegd van maximaal 1.400 dollar. Daarna kan het volledige boetebedrag worden opgelegd.

vervallen. Dit wordt gezien als een zwaar middel (de verklaring wordt afgegeven door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en bestaat niet in de Gemeentewet.

5.6.3 De rol van het Rijk

In de huidige FinBES (artikel 9, achtste lid) is opgenomen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanwijzingen kan geven voor bepaalde zaken aan de vertegenwoordiger van het openbaar lichaam voor het in te nemen standpunt in het aandeelhoudersoverleg. Dat druist in tegen het principe van een eigen verantwoordelijkheid van een privaatrechtelijke rechtspersoon⁶¹. Daarnaast vallen de privaatrechtelijke rechtspersonen onder de verantwoordelijkheid van Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba, omdat zij aandeelhouder zijn dan wel in het bestuur zitten en het om eilandelijke taken gaat. De aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de vertegenwoordiger van een bestuurscollege of een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt geschrapt, omdat dit niet goed past binnen de bestuurlijke verhoudingen.

Van belang hierbij zijn de aanbevelingen in het rapport 'Kleinschaligheid vergt ondersteuning'⁶². In dit rapport wordt aanbevolen dat het Rijk in sommige situaties één of meerdere commissarissen aanwijst in een privaatrechtelijke rechtspersoon. De reden voor deze aanbeveling is dat het Rijk regelmatig structureel bijdraagt aan de eilandelijke taken die door privaatrechtelijke rechtspersonen worden uitgevoerd, door te investeren (elektriciteit, water, luchthaven e.d.). In het rapport wordt per privaatrechtelijke rechtspersoon per eiland nagegaan wat de invloed van het Rijk is. Vervolgens wordt een voorstel gedaan dat het Rijk één of meerdere commissarissen aanwijst. Deze aanbeveling is van belang om de balans in middelen en verantwoordelijkheden te verbeteren. Het rapport beperkt zich tot de nutsbedrijven en lucht- en zeehavens.

Dit is in lijn met hoofdstuk 6 van de Comptabiliteitswet, waarin het toezicht op het beheer van publieke middelen buiten het Rijk wordt geregeld. Hierin is bepaald dat de Minister die het aangaat, toezicht houdt op rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen die direct, indirect of voorwaardelijk een subsidie, lening, garantie of een bijdrage in natura met kenmerken van een subsidie, lening of garantie ten laste van de rijksbegroting hebben ontvangen.

Voorgesteld wordt om daar waar het Rijk structureel financieel bijdraagt aan een privaatrechtelijke rechtspersoon van Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba het Rijk bekijkt hoe zeggenschap door het Rijk geborgd kan worden, bijvoorbeeld door het aanstellen van een vertegenwoordiger van het Rijk in de raad van commissarissen.

5.7 Vervreemding eigendommen

In de huidige FinBES staat dat bezittingen (eigendommen) vervreemd dienen te worden tegen marktconforme voorwaarden (prijzen). Vervreemdingen behoeven in het algemeen de instemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De kleinschaligheid van de eilanden maakt dat er doorgaans geen echte markt is, waardoor het bijvoorbeeld moeilijk is om een marktconforme prijs te bepalen. Dan wordt er voor taxatie gekozen, waarbij de taxateurs weinig vergelijkingen kunnen maken. Ook moeten de taxateurs vaak van andere eilanden komen. Het gevolg is dat de taxatiekosten hoog zijn en de geschatte waarden van hetzelfde eigendom erg uiteenlopen. In Europees Nederland is er geen toezicht op het vervreemden van bezittingen door provincies of gemeenten.

⁶¹ CrmLiNK, *Naar een actief aandeelhouderschap Onderzoek naar de structuur en werking van overheidsbedrijven op Bonaire*. September 2019.

⁶² ABDTOPConsult, *Kleinschaligheid vergt ondersteuning, Naar een betere borging van vitale publieke voorzieningen op Caribisch Nederland*, Maart 2021.

Deze vorm van toezicht wordt als zwaar ervaren door Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook kost het relatief veel geld. Het laten taxeren is regelmatig duurder dan de opbrengst van de vervreemding. Daarnaast is gebleken dat voorafgaande instemming van beperkte toegevoegde waarde is. Dit alles leidt ertoe dat deze vorm van toezicht veelal niet effectief is. Het volledig afschaffen van het toezicht op vervreemdingen is echter onwenselijk, omdat er situaties zijn waarbij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet kunnen ingrijpen, zoals bij de verkoop van grond of andere onroerende goederen, waarbij het de vraag is of de prijs realistisch is of dat er sprake is van bevoordeling.

Het voorstel is daarom om ook voor deze vorm van toezicht gedifferentieerd toezicht in te voeren. Dat wil zeggen dat er standaard geen preventief toezicht is. De voorwaarde hiervoor is dat het bestuurscollege beleidsregels opstelt voor de vervreemding van eigendommen. Deze regels gelden voor alle vervreemdingen (ordelijke en controleerbare procedure), dus ook voor roerende goederen. Het opstellen en toepassen van de beleidsregels komt in de plaats van de huidige norm dat vervreemding geschiedt tegen marktconforme voorwaarden. Met de beleidsregels dient het financiële belang van het betrokken openbaar lichaam te worden behartigd. Dat zal in de praktijk betekenen dat er voldoende (procedurele) waarborgen worden opgenomen om te verzekeren dat vervreemdingen niet plaatsvinden tegen voor het openbaar lichaam ongunstige voorwaarden. De vervreemding van roerende goederen valt niet onder het gedifferentieerd toezicht. Dit gelet op de doorgaans lagere waarde van deze goederen en dit een grote bestuurlijke last met zich mee zou brengen. Indien deze regels door het bestuurscollege aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn gestuurd kan het bestuurscollege verder volstaan met het periodiek achteraf toesturen van een overzicht van vervreemdingen van niet-roerende goederen. Dit overzicht wordt opgenomen in de bestuursrapportages en de jaarrekening. De bevoegdheden van de eilandsraad blijven ongewijzigd. Conform artikel 171, vierde lid, WolBES geeft het bestuurscollege de eilandsraad vooraf inlichtingen over onder andere privaatrechtelijke handelingen zoals de vervreemding van eigendommen als de eilandsraad daarom heeft verzocht of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor het openbaar lichaam. In het laatste geval neemt het bestuurscollege geen besluit dan nadat de eilandsraad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het bestuurscollege te brengen.

Indien er naar het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanleiding voor is, kan alsnog toezicht worden ingesteld. Het gaat dan om de situatie dat wordt gehandeld in strijd met de beleidsregels, of de beleidsregels geheel ontbreken. Dit toezicht houdt in dat besluiten voor vervreemding door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moeten worden goedgekeurd. Daarbij kan worden bepaald dat enkel bepaalde besluiten tot vervreemding van sommige categorieën eigendommen (zoals onroerend goed boven een bepaald geschat bedrag) vooraf moeten worden voorgelegd voor goedkeuring. Alternatief kan de toezichthouder bepalen dat alle besluiten tot vervreemding vooraf moeten worden toegestuurd voor goedkeuring. Bij het verlenen van goedkeuring wordt getoetst of het besluit in lijn is met de beleidsregels en het recht. Aangezien het in het verzwaarde toezicht mogelijk is dat er geen beleidsregels zijn, kan ook worden getoetst of het besluit tot vervreemding in strijd is met het financiële belang van Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als er onvoldoende onderbouwing is voor de vervreemding of er geen goede procedure is gevolgd om te komen tot een goede prijs. Het zware niveau kan voor maximaal een jaar worden ingesteld, waarna het telkens met maximaal een jaar kan worden verlengd. Alvorens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een besluit neemt tot het instellen van toezicht op de vervreemdingen, vraagt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties advies aan het Cft BES. Volledigheidshalve dient opgemerkt te worden dat de regels onder de bepalingen van schorsing en vernietiging van de WolBES vallen.

Voorts wordt voorgesteld om de bepalingen omtrent het opstellen van een overzicht van de vervreemdingen en het inzetten van toezicht te beperken tot onroerend goed, aandelen, obligaties en concessies. Vervreemding van roerend goed valt er dus niet onder. Wel is het voorstel de bepalingen ook van toepassing te laten zijn op de overdracht van erfpacht. Dit omdat het bij erfpacht om een langdurig gebruik (99 jaar) van de grond of een onroerend goed kan gaan en de

financiële consequenties voor het openbaar lichaam groot kunnen zijn als dit tegen te lage prijzen gebeurt.

Tot slot en volledigheidshalve wordt voorgesteld de term bezittingen te vervangen door 'onroerende zaken, aandelen, obligaties en concessies en het in erfpacht geven van onroerende zaken'. Deze omschrijving geeft duidelijker aan wat de reikwijdte van het onderwerp is.

5.8 Toezichtkader

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal een financieel toezichtkader opstellen. In het financieel toezichtkader zullen de criteria voor het bepalen van de toezichtniveaus en voor het inzetten van specifieke toezichtinstrumenten nader worden uitgewerkt, net als de processtappen rond het toezicht. Dit draagt bij aan de transparantie en voorspelbaarheid van het toezicht. Het Cft BES wordt betrokken bij het opstellen van dit toezichtkader. Daarnaast zullen jaarlijkse toezichtbrieven worden gestuurd naar Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waarin de resultaten van het toezicht ook explicieter worden teruggekoppeld. Daarbij komen vragen aan de orde, zoals wat waren de toetsingspunten, wat is er verbeterd en wat moet nog worden verbeterd. Zo wordt het transparanter of er wel of geen stappen zijn gezet door Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba.

6. Verhouding tot ander recht

Voor de inrichting van het decentraal bestuur vormt hoofdstuk 7 van de Grondwet een belangrijk kader. Bij de Grondwetswijziging van 2017 is dit hoofdstuk voor zover passend ook van toepassing verklaard op de openbare lichamen (zie ook paragraaf 2.2.2 over dit proces). De WolBES en FinBES vormen een uitwerking van de Grondwettelijke opdracht om de inrichting van het openbaar lichaam, het toezicht op het eilandsbestuur, de door het openbaar lichaam te heffen belastingen en de financiële verhouding van het openbaar lichaam tot het Rijk te regelen⁶³. Daarbij is ook van belang dat artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet een formele basis biedt om voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba regels te stellen en andere specifieke maatregelen te treffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.

Wat betreft het toezicht op het eilandsbestuur biedt artikel 132 van de Grondwet enkele belangrijke kaders, maar deze laat ook veel ruimte aan de wetgever om het een en ander nader te regelen bij wet. Dit geeft mogelijkheden om maatwerk te realiseren voor de openbare lichamen door middel van het getrapte toezichtmodel binnen de FinBES (zie ook paragrafen 5.4 en 5.5). Daarbij wordt opgemerkt dat voor de situatie van grove taakverwaarlozing van de getrapte regeling in de FinBES is uitgezonderd. Het treffen van voorzieningen in geval van grove taakverwaarlozing is namelijk een uiterst redmiddel, waarbij zelfs kan worden afgeweken van het hoofdschap van de eilandsraad en diens verordenende bevoegdheid. De instelling hiervan zal altijd bij een specifieke wet in formele zin plaatsvinden⁶⁴. Het getrapte toezichtmodel in de FinBES is er onder andere op gericht deze zware ingreep in de lokale autonomie te voorkomen.

6.1 Verhouding tot het Europees Handvest inzake lokale autonomie

Zoals ook is toegelicht in paragraaf 2.4.3 wordt in het wetsvoorstel zoveel mogelijk aangesloten bij het EHLA, ondanks dat dit (nog) niet direct van toepassing is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba⁶⁵. Het EHLA gaat uit van de volgende definitie van lokale autonomie: het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare

⁶³ Artikel 132 jo. 132a van de Grondwet.

⁶⁴ Art. 132, vijfde lid, tweede volzin, jo. 132a van de Grondwet.

⁶⁵ Het EHLA is voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba goedgekeurd door de Staten-Generaal maar nog niet geratificeerd. Goedkeuring en voornemen tot opzegging verdragen BES-eilanden, Stb 2010, 348.

aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren⁶⁶. Met dit wetsvoorstel worden een aantal concrete wijzigingen aangebracht die goed passen bij het EHLA, die hieronder worden aangegeven.

De aanpassingen ten aanzien van consulatie en periodiek overleg (paragraaf 3.3) sluiten aan bij het uitgangspunt dat lokale autoriteiten, voor zover mogelijk, tijdig en op gepaste wijze worden geraadpleegd over de planning en de besluitvormingsprocedures aangaande alle zaken die hen rechtstreeks raken⁶⁷. Ook het verplicht vaststellen van een jaarplan door de Rijksvertegenwoordiger draagt hier aan bij.

De wijzigingen ten aanzien van het interbestuurlijk toezicht sluiten aan bij artikel 8 van het EHLA, waarbij wordt opgemerkt dat het Koninkrijk der Nederlanden een voorbehoud heeft gemaakt ten aanzien van het tweede lid. Dit lid ziet op de redenen voor het toezicht. Net als voor Europees Nederland, wordt er ook voor Caribisch Nederland voor gekozen een bredere grondslag te hanteren. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het onthouden van goedkeuring wegens het financieel belang van het openbaar lichaam.

Door het met dit wetsvoorstel mogelijk maken van lenen door Bonaire, Sint Eustatius en Saba, kan worden voldaan aan artikel 9, achtste lid, van het EHLA. Op grond daarvan hebben lokale autoriteiten het recht om binnen de grenzen bij de wet gesteld, toegang tot de nationale kapitaalmarkt te hebben.

Het recht van lokale autoriteiten om zich te organiseren, op grond van artikel 10, eerste lid, van het EHLA, wordt verder benadrukt door in de wet op te nemen dat het bestuurscollege zich in sommige gevallen kan laten vertegenwoordigen door een door het bestuurscollege aangewezen representatieve instantie, de zogeheten permanente vertegenwoordiger. Daarbij wordt ter volledigheid opgemerkt dat deze mogelijkheid voor het aanwijzen van een representatieve instantie bestaat, onafhankelijk van een specifieke wettelijke grondslag.

6.2 Verhouding tot nationale regelgeving

In het algemeen wordt opgemerkt dat in de voorgaande versie van dit wetsvoorstel diverse wijzigingen zaten van andere wetten, vanwege het vervallen van de functie van Rijksvertegenwoordiger. Met het behoud van de functie hoeven deze wijzigingen niet meer te worden meegenomen in dit wetsvoorstel. Dit neemt niet weg dat departementen zelf een afweging kunnen maken om taken en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger te herzien.

6.2.1 Gemeentewet en Provinciewet

Conform het principe van 'comply or explain' worden de WolBES en FinBES met dit wetsvoorstel meer in lijn gebracht met het geldende recht voor gemeenten en provincies (comply), tenzij er redenen zijn om van het geldende recht voor gemeenten en provincies af te wijken (explain). In paragraaf 2.4.1. is dit principe uitgebreid behandeld.

Met dit wetsvoorstel zijn bepalingen voor de WolBES en FinBES dichter bij de regeling in de Gemeentewet en Provinciewet gebracht. Zo zijn de bepalingen rondom schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling in overeenstemming gebracht met de Gemeentewet. Op bepaalde punten is er wel sprake van een afwijkende regeling. Zo ontbreekt de provinciale laag bij Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waardoor sommige taken elders belegd moeten worden. Hierbij is de Rijksvertegenwoordiger meestal het geëigende orgaan. Ook zijn bepaalde zaken anders geregeld in verband met de wens om aanvullende maatregelen om het goed bestuur Bonaire, Sint Eustatius en Saba te bestendigen en de lopende ontwikkeling van het eilandsbestuur. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het getrapte toezichtmodel binnen de FinBES, of de aanvullende waarborgen bij

⁶⁶ Art. 3, eerste lid, van het EHLA.

⁶⁷ Art. 4 van het EHLA.

de leenmogelijkheden. In hoofdstukken 3 tot en met 5 worden bij veel wijzigingen de vergelijking met de Gemeentewet en de Provinciewet nadrukkelijk gemaakt en een toelichting gegeven over de gemaakte afweging ten aanzien van het principe van 'comply or explain'.

6.2.2 Wet administratieve rechtspraak BES en de Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is in principe niet van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en dus ook niet op de WolBES en FinBES. Dit geldt zowel voor de bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland (de ministers en de Kroon), in veel gevallen waarbij zij handelen in een Caribisch Nederlandse context⁶⁸, als voor de bestuursorganen met een zetel in het Caribisch deel van Nederland (de bestuursorganen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Rijksvertegenwoordiger). Het procesrecht is geregeld in de WarBES. Dit betekent dat in beginsel beroep in eerste aanleg open staat bij het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hoger beroep kan worden aangetekend bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Hof). Anders dan onder de Awb, is de bezwaarprocedure facultatief; belanghebbenden kunnen de bezwaarfase desgewenst overslaan en rechtstreeks beroep instellen. Het materieel bestuursrecht is niet algemeen wettelijk geregeld voor het Caribisch deel van Nederland, wat niet wegneemt dat het ongeschreven bestuursrecht hierbij een belangrijke functie heeft bij het waarborgen van behoorlijk bestuur. Dit verandert niet met dit wetsvoorstel. Ook zijn bepaalde onderdelen van de Awb van toepassing verklaard op enkele specifieke onderdelen van de WolBES.

Er wordt wel gekeken naar de mogelijkheden om de Awb in een vorm te gaan laten gelden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, maar in dit wetsvoorstel kan daar nog niet concreet op worden vooruitgelopen. In dit wetsvoorstel wordt wel op een aantal aanvullende punten onderdelen van de Awb van toepassing verklaard. Daarbij gaat het met name om het interbestuurlijk toezicht en bestuurscommissies.

Ten aanzien van het interbestuurlijk toezicht is grotendeels aangesloten bij het systeem voor gemeenten. Voor beroep tegen vernietiging door de Kroon is al geregeld dat het beroep in eerste en enige aanleg plaatsvindt bij de Raad van State. Dit blijft ongewijzigd.

Met betrekking tot het besluit tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing wordt, naar analogie van het gemeentelijk stelsel, geregeld dat alleen de eilandsraad, het bestuurscollege onderscheidenlijk de gezaghebber in beroep kunnen. Ook wordt geregeld dat het hier gaat om direct beroep bij het Hof. Aangezien het hier gaat om beroep van een bestuursorgaan, gevestigd in Bonaire, Sint Eustatius of Saba, tegen een bestuursorgaan, gevestigd in Bonaire, Sint Eustatius of Saba, wordt het het meest passend geacht dat het beroep bij het Hof wordt ingesteld, in plaats van bij de Raad van State. In het gemeentelijk stelsel wordt bezwaar ook uitgesloten. In de WolBES wordt dit niet voorgesteld, omdat de bezwaarprocedure op grond van de WarBES facultatief is en geen opschortende werking heeft. Het is niet heel waarschijnlijk dat het bestuursorgaan dat het niet eens is met het indeplaatsstellingsbesluit zal kiezen voor bezwaar. In het geval het bestuursorgaan er desondanks wel voor kiest is dit vanuit andere belangen ook geen probleem. Daarom is het niet noodzakelijk de mogelijkheid van bezwaar uit te sluiten. Het voorgaande is ook toepasselijk voor het geval indeplaatsstelling wordt toegepast naar aanleiding van een koninklijk besluit tot vernietiging waarbij een aanwijzing wordt gegeven die niet wordt opgevolgd of een nieuw besluit niet wordt genomen. Voorgaande ziet op de rechtsbescherming ten aanzien van de indeplaatsstelling zelf. Daarnaast is het mogelijk dat een belanghebbende het niet eens is met het besluit wat met toepassing van indeplaatsstelling is genomen. Voor deze situatie regelt het voorgestelde artikel 232c van de WolBES dat de Rijksvertegenwoordiger degene is die het bezwaar of beroep afhandelt namens het betreffende openbaar lichaam.

⁶⁸ Artikel 3, eerste en tweede lid, van de Invoeringswet BES.

De rechtsbescherming wordt nog op een aantal andere punten meer gelijk getrokken met de geldende procedures in Europees Nederland. Zo wordt beroep uitgesloten bij de weigering van de gezaghebber of het bestuurscollege om inlichtingen te verstrekken aan de eilandsraad in verband met het openbaar belang. Verder is geregeld dat bij vernietiging van een besluit van een bestuurscommissies door de eilandsraad, het bestuurscollege of de gezaghebber, rechtstreeks beroep openstaat door de Raad van State. Vanwege vergelijkbare redenen als hierboven genoemd is de facultatieve mogelijkheid van bezwaar niet uitgesloten, terwijl bezwaar in Europees Nederland wel is uitgesloten in dit geval. Verder zijn beroep en bezwaar zijn uitgesloten bij de weigering om een besluit van een bestuurscollege te vernietigen.

6.3 Stand van zaken aanpalende wetgeving

Volledigheidshalve wordt hier de stand van zaken met betrekking tot aanpalende wetgeving op het gebied van integriteit, participatie, publieke gezondheid en openbare orde en veiligheid kort beschreven.

Inwoners van Nederland hebben recht op een goed functionerend en integer openbaar bestuur. Op het gebied van integriteit is de *Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur* per 1 januari 2023 in werking treden⁶⁹. Deze wet bevat onder andere wijzigingen van de WolBES. Hiermee worden kandidaatbestuurders, en dus ook kandidaateilandgedeputeerden, verplicht om voor hun benoeming een Verklaring Omtrent het Gedrag te overleggen. Daarnaast worden onder meer de regels ten aanzien van belangenverstrengeling en geheimhouding aangepast.

Op dit moment wordt er door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook gewerkt aan de wettelijke verankering van de risicoanalyse integriteit ('screening') voor kandidaat-bestuurders. Hiervoor is het *Wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche* in voorbereiding, waarbij ook een aantal aanpassingen van de WolBES worden opgenomen⁷⁰. Hiermee worden eilandgedeputeerden, alvorens zij worden benoemd, verplicht onderworpen aan een risicoanalyse integriteit. In het kader van dit wetstraject zullen ook de nu geldende integriteitsnormen voor eilandgedeputeerden worden herzien, waarbij zal worden gekeken of deze verder kunnen worden geharmoniseerd met de gemeentelijke normen. Dit wetsvoorstel ligt op dit moment voor ter advisering bij de Afdeling.

De *Wet versterking participatie op decentraal niveau*⁷¹ is op 4 juni 2024 aangenomen door de Eerste Kamer. Het kabinet is in gesprek met Bonaire, Sint Eustatius en Saba over de gefaseerde inwerkingtreding van deze wet. Met deze wet wil de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid in hun gemeente, provincie, waterschap of openbaar lichaam in Caribisch Nederland versterken. Daartoe wordt de inspraakverordening in de organieke wetgeving gemoderniseerd en verbreed naar een participatieverordening. Daarnaast legt de wet wettelijk vast dat op decentraal niveau ruimte gegeven kan worden aan het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen. De wet staat niet op zichzelf, maar wordt ondersteund met flankerend beleid.

Met de *Verzamelwet BZK 20XX*⁷² is artikel 179 van de WolBES gewijzigd. Dit artikel ziet op de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (de zogenoemde noodverordening). Vanwege het spoedeisende karakter regelde het eerste lid dat de gezaghebber deze voorschriften bekend maakt op een door de gezaghebber te bepalen wijze. Nu is toegevoegd dat alsnog mededeling moet

⁶⁹ Kamerstuknummer 35546.

⁷⁰ KetenID: WGK011003. <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK011003>

⁷¹ Kamerstuknummer 36210.

⁷² Kamerstukken 36481.

worden gedaan in het afkondigingsblad als gekozen wordt voor een bekendmaking op andere wijze dan door plaatsing in het afkondigingsblad.

Verder zijn er recent twee wetten inwerking getreden die zien op de bevoegdheden van de gezaghebber. Allereerst is de *Wet van 25 oktober 2023 tot wijziging van de Gemeentewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en enkele andere wetten in verband met uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester en de gezaghebber ter handhaving van de openbare orde en om enkele omissies te herstellen*⁷³ per 1 januari 2024 in werking getreden. Dit betreft een uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van burgemeesters en gezaghebbers bij verstoring van de openbare orde door wapengeweld in of dichtbij het pand, of bedreiging daarmee. Daartoe wordt artikel 177 van de WolBES gewijzigd.

Ten tweede is op 1 april 2025 de *Wijziging van de Opiumwet 1960 BES in verband met de invoering van de bevoegdheid voor het lokaal gezag van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot de oplegging van een last onder bestuursdwang ten aanzien van drugs*⁷⁴ in werking getreden. Hiermee is voor gezaghebbers de bevoegdheid geïntroduceerd om panden te sluiten, naar het voorbeeld van artikel 13b van de Opiumwet. De wet ziet op het voorkomen van de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het tegengaan van de nadelige effecten van de productie en distributie van, handel in en gebruik van drugs.

Verder wordt gewerkt aan de modernisering van het staatsnoodrecht en crisisrecht. Bij de ontwikkeling, herinrichting en modernisering van (nieuw) staatsnood- en crisisrecht zal, gelet op 'comply or explain', tevens onderzocht worden welke noodbevoegdheden geschikt zijn voor toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba dan wel of gelet op de lokale context behoefte bestaat aan maatwerk.

7. Financiële gevolgen

Zoals eerder toegelicht is het uiteindelijke doel van dit wetsvoorstel het versterken van het bestuur en de controle daarop en daarmee ook een versterking van de interbestuurlijke verhoudingen. Dit vergt ook aanvullende capaciteit bij Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Rijksvertegenwoordiger. De financiële gevolgen van dit wetsvoorstel kunnen onderverdeeld worden in een aantal structurele kosten en een beperkt aantal incidentele kosten. Deze kosten worden (direct dan wel indirect) gedragen door het Rijk.

De belangrijkste financiële gevolgen van dit wetsvoorstel hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- Nieuwe inrichting functie Rijksvertegenwoordiger en bijbehorende uitbreiding secretariaat;
- Huisvestingskosten naar aanleiding van vergroting van eilandsraad en bestuurscollege
- Versterken kabinet gezaghebber;
- Versterken ondersteuning eilandsraden;

Daarnaast is er sprake van flankerend beleid en implementatieondersteuning. Het gaat onder andere om een financiële impuls voor het bevorderen van burgerschapsonderwijs en het ondersteuningsprogramma voor politieke gezagdragers, eilandsecretarissen en eilandgriffiers. Deze initiatieven zijn reeds gefinancierd door de lopende begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en worden in die hoedanigheid niet separaat opgevoerd als kosten voor dit wetsvoorstel. Er is overwogen om het opzetten van een permanente vertegenwoordiging (zie paragraaf 3.3.1) te betrekken bij de financiële gevolgen van het

⁷³ Kamerstuknummer 36217.

⁷⁴ Kamerstukken 36462.

wetsvoorstel, maar daar is uiteindelijk niet voor gekozen omdat het niet noodzakelijk is om de instelling van een permanente vertegenwoordiging wettelijk te regelen. Het is ook passender als dit een instelling is die vormgegeven en bekostigd wordt vanuit de overheidsorganen die vertegenwoordigd worden.

7.1 Structurele kosten

De structurele kosten gerelateerd aan de voorgestelde wetswijzigingen worden geschat op €1.000.000 per jaar vanaf het beoogd moment van inwerkingtreding (1 januari 2028). De structurele kosten van dit wetsvoorstel hebben betrekking op de nieuwe inrichting van de functie van de Rijksvertegenwoordiger en bijbehorende uitbreiding van het secretariaat, de versterking van het kabinet van de gezaghebber en de versterking van de griffie ter ondersteuning van de grotere omvang van de eilandsraden in de toekomst.

7.1.1. Nieuwe inrichting Rijksvertegenwoordiger en uitbreiding secretariaat

De functie van de Rijksvertegenwoordiger wordt met dit wetsvoorstel eenduidiger gericht op goed bestuur en interbestuurlijk toezicht, daarmee wordt ook zijn coördinerende rol op deze terreinen versterkt. Voor een uitgebreide beschrijving van de nieuwe inrichting en bijbehorende taken van de Rijksvertegenwoordiger wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van deze toelichting. Alhoewel er met dit wetsvoorstel ook een aantal taken van de Rijksvertegenwoordiger worden geschrapt, behelst de nieuwe inrichting van de functie in haar totaliteit een verzwaring van het takenpakket van de Rijksvertegenwoordiger. De regering acht het daarom noodzakelijk dat het secretariaat van de Rijksvertegenwoordiger wordt uitgebreid. De structurele kosten hiervan worden geschat op €200.000 op jaarbasis. De regering vindt het wenselijk om een mate van discretie aan de Rijksvertegenwoordiger te laten voor de exacte invulling van de uitbreiding van het eigen secretariaat. De Rijksvertegenwoordiger kan in andere woorden zelf een inschatting maken van het personeel en functieniveau (zoals opgenomen in het functie- en loongebouw van de Rijksdienst Caribisch Nederland) die nodig worden geacht voor de taken op het gebied van goed bestuur en interbestuurlijk toezicht en heeft hiervoor €200.000 op jaarbasis. Afhankelijk van de inschaling van het extra personeel dat nodig wordt geacht kan hiermee tussen 2 en 3 extra FTE voor het secretariaat van de Rijksvertegenwoordiger bekostigd worden⁷⁵.

Ook dient de Rijksvertegenwoordiger in de gelegenheid te worden gesteld om externe kennis in te schakelen voor nader onderzoek met betrekking tot interbestuurlijke toezicht als daar behoefte aan is. Dit zou kunnen bij andere onderdelen van de Rijksoverheid en specifiek de Rijksinspecties, maar ook via inhuur. In overleg tussen de Rijksvertegenwoordiger, Rijksinspectie en de verantwoordelijk minister kan ook overgegaan worden tot mandatering van bepaalde bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger aan ambtenaren van een Rijksinspectie. Dit vereist wel de instemming van de Hoofdinspecteur van die inspectie en van de verantwoordelijk minister. De kosten voor het inschakelen van externe kennis via inhuur wordt geschat op €100.000.

De structurele kosten van de nieuwe inrichting van de Rijksvertegenwoordiger bedraagt daarmee op jaarbasis in totaal €300.000 (€200.000 voor uitbreiding secretariaat en €100.000 inschakelen externe kennis en inhuur).

7.1.2. Versterking kabinet gezaghebber

De gezaghebbers van Bonaire en Sint Eustatius hebben, net zoals burgemeesters in Europees Nederland, een eigen kabinet ter ondersteuning van diens werkzaamheden. De gezaghebber van Saba heeft geen eigen kabinet, maar wordt in het dagelijks werk wel ondersteund door onder andere de eilandsecretaris en de hoofden van respectievelijk de afdeling juridische zaken en de

⁷⁵ Voor het geldend loongebouw van de Rijksdienst Caribisch Nederland wordt verwezen naar [Bezoldigingstabel 2024 | Publicatie | Rijksdienst Caribisch Nederland](#).

afdeling crisis, openbare orde en veiligheid. De ondersteuning door een kabinet is nodig omdat de gezaghebber als voorzitter van zowel de eilandsraad als het bestuurscollege ook een eigen bestuurlijke portefeuille heeft, met in ieder geval de portefeuilles crisis, openbare orde, veiligheid en verkiezingen. Daarnaast is de gezaghebber belast met het bevorderen van de eenheid van het beleid van het bestuurscollege en tevens het bevorderen van goed bestuur op lokaal niveau.

Gelet op het belang van het ambt van gezaghebber voor het lokaal bestuur worden bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel extra middelen beschikbaar gesteld aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de versterking van de ondersteuning van de gezaghebbers. Dit is tevens afgesproken tijdens de werkconferentie van maart 2024. Gelet op het feit dat de gezaghebber van Saba nog geen kabinet heeft ter ondersteuning van diens werkzaamheden, wordt voor dit eiland een hoger bedrag op jaarbasis (€150.000) beschikbaar gesteld dan voor Bonaire en Sint Eustatius (€100.000 per eiland). Afhankelijk van de inschaling van het extra personeel (senior adviseur, communicatiemedewerker, secretaresse) dat nodig wordt geacht voor het kabinet van de gezaghebber kan hiermee per eiland tussen 1 en 1,5 extra FTE bekostigd worden. In totaal bedraagt de structurele kosten van de versterking van de kabinetten van de gezaghebbers op jaarbasis €350.000. Dit bedrag wordt vanaf de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (1 januari 2028) via het BES-fonds aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschikbaar gesteld.

7.1.3. Versterking ondersteuning eilandsraden via de griffie

De eilandsraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben, net zoals gemeenteraden in Europees Nederland, een eigen ondersteunende dienst: de griffie. Een belangrijke taak van de griffie is de eilandsraad in brede zin te ondersteunen. De griffie adviseert de leden van de eilandsraad bij hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taak. Zo zorgen griffiemedewerkers, onder leiding van de griffier, ervoor dat vergaderingen van de eilandsraad en raadscommissies in goede banen worden geleid. Zij verzorgen de stroom van en naar de eilandsraad en raadscommissies en stellen de vergaderagenda's samen. Verder verzorgt de griffie de voorlichting vanuit de eilandsraad.

De stapsgewijze verhoging van het aantal eilandsraadsleden vanaf 2031 betekent een verhoging van de werkdruk van de griffie. Om ervoor te zorgen dat de eilandsraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook in de toekomst op goede ondersteuning kunnen rekenen stelt het Rijk structurele middelen beschikbaar voor de versterking van het bureau van de griffie. Elk eilandsbestuur ontvangt hiervoor €116.666. Afhankelijk van de inschaling van het extra personeel (senior adviseur, communicatiemedewerker, secretaresse) dat nodig wordt geacht voor de griffie kan hiermee per eiland tussen 1 en 2 extra FTE bekostigd worden. In totaal bedraagt de structurele kosten van de versterking van de griffies op jaarbasis €350.000. Dit bedrag wordt vanaf de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (1 januari 2028) via het BES-fonds aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschikbaar gesteld.

Tabel 3. Structurele kosten herzieningswet WoIBES-FinBES

Onderdeel wetsvoorstel	Structurele kosten (op jaarbasis)
Nieuwe inrichting en secretariaat Rijkvertegenwoordiger	€300.000
Versterking kabinet gezaghebber	€350.000
Versterking ondersteuning eilandsraden via griffie	€350.000

7.2 Incidentele kosten

Dit wetsvoorstel bevat ook incidentele kosten voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de vorm van huisvestingskosten naar aanleiding van de verhoging van het aantal eilandsraadsleden en de

verhoging van het aantal eilandgedeputeerden. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal deze kosten dragen. Om tot een inschatting te komen van deze kosten is er een ambtelijke verkenning uitgevoerd in het najaar van 2024. Deze verkenning heeft een technische insteek gehad. Uit deze verkenning is gebleken dat de incidentele kosten van deze uitbreiding neerkomen op in totaal € 0,4 miljoen.

8. Gevolgen voor de uitvoering, administratieve lasten en regeldruk

8.1. Uitvoerbaarheid

Dit wetsvoorstel is gericht op de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Rijksvertegenwoordiger en het College financieel toezicht BES. Voor inwoners en bedrijven zijn er geen gevolgen. De vraag naar de uitvoerbaarheid ziet daarmee vooral op de eilandsbesturen en het College financieel toezicht BES. Daarbij is van belang dat veel van de wijzigingen zien op het aanpassen van de WolBES aan regels die al langer in de Gemeentewet staan. Daarmee zijn deze al in de praktijk getest. Het doel van het wetsvoorstel is om de eilandsbesturen beter in staat te stellen hun taken uit te kunnen voeren en ziet daarmee uiteindelijk op de uitvoeringsmogelijkheden van deze besturen. De uitvoeringsaspecten van dit wetsvoorstel zijn dan ook onderdeel geweest van de uitgebreide consultatie met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en andere stakeholders, waaronder de waarnemend Rijksvertegenwoordiger en het College financieel toezicht BES. Deze consultatie heeft van juni 2024 tot en met maart 2025 gelopen, culminerend in de werkconferentie van begin maart 2025 waar ook de waarnemend Rijksvertegenwoordiger en het Cft BES bij waren. Tijdens deze conferentie zijn tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties afspraken gemaakt over dit wetsvoorstel en gewenst flankerend beleid gericht op het ondersteunen van de implementatie van de voorgestelde wijzigingen. Deze afspraken zien daarmee ook op de uitvoerbaarheid. Met het wetsvoorstel wordt tot slot voorgesteld dat het Cft BES een meer eenduidige rol zal vervullen, namelijk die van adviescollege. Dit is voor het Cft BES uitvoerbaar aangezien het Cft BES op grond van de huidige FinBES reeds adviseert aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het kader van het financieel toezicht en het financieel beheer van de eilanden. Voor de uitvoerende taken die zijn belegd bij het Cft BES geldt dat deze – waar nog steeds relevant – worden belegd bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

8.2. Administratieve lasten en regeldruk

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. De regering streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk bij deze groepen. Wel zijn er effecten te verwachten bij de overheid. Deze zijn vooral merkbaar voor de openbare lichamen. Zo brengt het wetsvoorstel het aantal uitvoeringsrapportages rond de begroting terug van vier naar twee. De eilandsbesturen hoeven op die manier minder rapportages te leveren. Een ander voorbeeld gaat over het afschaffen van de goedkeuring op personeelsbesluiten door de Rijksvertegenwoordiger. Een dergelijke goedkeuring is niet langer vereist. Ten slotte wordt bij het lichte regime van toezicht op de begrotingsuitvoering de zogenaamde adviesverplichting op de begroting afgeschaft.

Het wetsvoorstel gaat uit van het versterken van het wederzijds vertrouwen en het geven van meer autonomie aan de openbare lichamen. Op deze manier wordt ook meer aangesloten bij de systematiek die geldt voor gemeenten in Europees Nederland. Per saldo zal dit leiden tot minder bestuurlijke lasten.

Deze effecten zullen in de praktijk merkbaar zijn voor de openbare lichamen. Door de kleinschaligheid van de openbare lichamen zijn de administratieve lasten voor professionals echter nihil te noemen.

9. Evaluatie

In lijn met de voorlichting van de Afdeling zal dit wetsvoorstel vijf jaar na de inwerkingtreding ervan worden geëvalueerd. Hierbij zullen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba uitdrukkelijk worden betrokken. Er is gekozen voor een evaluatie na 5 jaar omdat dan de uitkomsten van de evaluatie van de eerste tussenstap voor de verhoging van het aantal eilandsraadsleden beschikbaar is en er daardoor ook ervaring is opgedaan met de grotere bestuurscolleges. Naar verwachting zal, mede door de benoeming voor 6 jaar, ook ervaring zijn opgedaan met de aangepaste procedure voor (her)benoeming van gezaghebbers.

Doordat het toezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba bij het Rijk komt te liggen, in veel gevallen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is de informatie die hiervoor nodig is voor de evaluatie beschikbaar. Dit gaat bijvoorbeeld over de geldende financieel toezichtniveaus. Door de verantwoordelijkheid voor het financiële toezicht heeft BZK ook de beschikking over de informatie die nodig is om veel wijzigingen in de FinBES te evalueren, bijvoorbeeld de wijze waarop gebruik is gemaakt is van de mogelijkheid om leningen aan te gaan.

In deze evaluatie zullen ook de wijzigingen uit het eerder benoemde andere wetsvoorstel ten aanzien van de verhoging van het aantal leden van het bestuurscollege en de eilandsraad meegenomen worden.

10. Advies en consultatie

Er is tussen juni 2023 en maart 2024 een eerste consultatieronde met Bonaire, Sint Eustatius, Saba en andere stakeholders geweest. Ter afsluiting van de consultatie is er van 4 tot en met 6 maart een werkconferentie georganiseerd in De Bilt met de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De afspraken gemaakt tijdens deze werkconferentie en de andere uitgangspunten geformuleerd in de beleidsvisie (hoofdstuk 2) vormen een belangrijke leidraad voor dit wetsvoorstel. Na de werkconferentie is, vanwege voortschrijdend inzicht, één omvangrijke wijziging in het wetsvoorstel doorgevoerd. In voorgaande versie van het wetsvoorstel was het voorstel de functie van Rijksvertegenwoordiger af te schaffen. De regering heeft er echter voor gekozen dit ambt te behouden en anders in te richten (paragraaf 3.1). Gelet hierop wordt een nieuwe consultatieronde georganiseerd en bestuurlijke overleggen gevoerd met Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarnaast ziet deze aanvullende consultatieronde op de nadere invulling van de leenmogelijkheden voor en het middelenbeheer van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Na deze nieuwe consultatieronde wordt een consultatiehoofdstuk opgesteld. In het consultatiehoofdstuk zal worden ingegaan op de uitgebrachte adviezen over het wetsvoorstel en de onderwerpen die bij de consultatie aan de orde zijn gekomen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Overkoepelende opmerkingen

Met de integrale herziening van de WolBES en FinBES is van de gelegenheid gebruikgemaakt om in lijn met aanwijzing 3.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, persoonsaanduidingen in de WolBES en FinBES genderneutraal te maken. Dit betreft een redactionele verbetering waarmee geen materiële wijziging is beoogd. Onderdelen die deze redactionele verbetering bevatten worden hierna niet toegelicht.

Daarnaast worden de WolBES en FinBES aangepast ten aanzien van de aanduiding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Waar nu vaak 'openbaar lichaam' of 'openbare lichamen' wordt gehanteerd, zal dit zoveel mogelijk worden aangepast om de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk te benoemen⁷⁶. Hierbij gaat het om een redactionele aanpassing, waarmee geen materieel effect wordt beoogd. In de voorgestelde bepalingen wordt vaak de formulering 'Bonaire, Sint Eustatius onderscheidenlijk Saba' gebruikt. Het doel hiervan is om te expliciteren dat de bepalingen slaan op elk van de openbare lichamen afzonderlijk. Dat betekent bijvoorbeeld dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van Bonaire, Sint Eustatius of Saba alleen gelden ten aanzien van het openbaar lichaam waar zij van zijn en niet ten aanzien van de andere openbare lichamen. Ook geboden of verboden moeten in dat geval uitsluitend gekoppeld worden aan het desbetreffende openbaar lichaam. De aanpassingen van de onderdelen in verband hiermee zullen niet afzonderlijk worden toegelicht, behalve waar zich een bijzonderheid voordoet.

Artikel I (WolBES)

Artikel I, onderdeel A (artikel 1 van de WolBES)

De begripsbepaling wordt aangepast om 'Bonaire', 'Sint Eustatius' en 'Saba' te definiëren als 'openbaar lichaam Bonaire', 'openbaar lichaam Sint Eustatius' respectievelijk 'openbaar lichaam Saba'. Dit is in verband met de keuze om de aanduiding 'openbaar lichaam' zoveel mogelijk te vervangen door: Bonaire, Sint Eustatius en Saba⁷⁷. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat specifiek de overheidsorganen worden bedoeld. De begripsbepaling 'openbaar lichaam' blijft daarnaast bestaan omdat de aanduiding niet overal kan worden vervangen.

Artikel I, onderdeel J (artikel 14 van de WolBES)

Dit artikel ziet op de functies die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de eilandsraad. Hierbij wordt in het eerste lid, onderdeel k, aangepast dat een lid van de eilandsraad geen lid mag zijn van de eigen rekenkamer, in plaats van de gezamenlijke rekenkamer.

Artikel I, onderdelen K, W, KK, GGG, QQQ (de artikelen 15, 47, 77, 100 en 111 van de WolBES)

Deze bepalingen zien op het afleggen van de eed of belofte voor bepaalde functies, specifiek lid van de eilandsraad, eilandgedeputeerde, gezaghebber, Rijksvertegenwoordiger en lid van de rekenkamer. Dit kan in het Nederlands, Papiaments of Engels, waarbij materiële betekenis van de eed/belofte gelijk is. In de Papiamentse versie van de eed/belofte is de zin "Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot [het ambt in kwestie] benoemd te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd. ." telkens vertaalt als "Mi ta hura (deklará) ku pa mi nombramentu den e kargo o funshon di [ambt in kwestie] mi no a duna ni primintí, ni direkta- ni indirektamente, bou di ningun nòmber ni denominashon ni preteksto, ningun regalo ni fabor." Hierin is de frase "ni denominashon" overbodig voor een directe vertaling van de Nederlandse zin. Dit kan ten onrechte de indruk

⁷⁶ Zie ook paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de toelichting.

⁷⁷ Zie ook de aanhef van de artikelsgewijze toelichting en paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de toelichting.

wekken dat de eed/belofte een andere betekenis heeft in het Papiaments. Derhalve wordt deze frase geschrapt. Hiermee is geen materiële wijziging beoogd.

Artikel I, onderdelen R, LLL, CCCC, EEEE, en UUUU (de artikelen 35, 105, 126, 135 en 168 van de WolBES)

In de artikelen 35, vierde lid, en 105, tweede lid, van de WolBES was neergelegd dat eilandsverordeningen met betrekking tot ambtelijke bijstand en de rekenkamer en bijbehorende vergoedingen goedkeuring behoeven van de Rijksvertegenwoordiger. De Gemeentewet kent deze toezichtbepalingen niet. Gelet op het uitgangspunt van 'comply or explain' vervalt daarom artikel 35, vierde lid. In artikel 105 wordt de goedkeuringseis geschrapt zodat de bepaling overeenkomt met artikel 81k van de Gemeentewet. Voor de betreffende eilandsverordeningen is goedkeuring dus niet langer vereist.

Verder vervallen de bepalingen waarin de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger vereist is voor besluiten over de benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van de eilandsecretaris, eilandgriffier en de (op de griffie werkzame) ambtenaren (de artikelen 126, tweede lid, 135 en 168, derde lid, van de WolBES)⁷⁸.

Artikel I, onderdeel T (artikel 40 van de WolBES)

Dit artikel ziet op de functies die onverenigbaar zijn met de functie van eilandgedeputeerde. Dit wordt aangepast ten aanzien van het lidmaatschap van de rekenkamer, aangezien de gezamenlijke rekenkamer komt te vervallen. Verder wordt een verschrijving van het woord 'eilandgedeputeerde' in het vierde lid verholpen.

Artikel I, onderdelen HH en II (de artikelen 73, 73a, 73b en 73c van de WolBES)

Momenteel kent de WolBES maar één bepaling (artikel 73) die ziet op de (her)benoeming en het ontslag van de gezaghebber. Deze procedure wordt gemoderniseerd en herzien in lijn met de procedures ten aanzien van de burgemeester Gemeentewet⁷⁹. De procedure met betrekking tot de (her)benoeming en ontslag van de burgemeester is neergelegd in artikelen 61 tot en met 61c van de Gemeentewet. Het voorgaande betekent voor de WolBES dat de benoeming, herbenoeming en het ontslag van elkaar worden losgetrokken (de artikelen 73, 73a en 73b). De eilandsraad krijgt een belangrijkere rol. Dat komt omdat hij nu het recht van aanbeveling krijgt (artikel 73, vijfde lid). Daarmee is de eilandsraad voortaan ook belast met het instellen van een vertrouwenscommissie (artikel 73, derde lid).

De Rijksvertegenwoordiger krijgt een rol die equivalent is aan de rol van de Commissaris van de Koning. Uiteindelijk zal een besluit tot (her)benoeming of ontslag nog steeds plaatsvinden bij Koninklijk besluit op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Nadere regels over de benoeming en herbenoeming, die nu neergelegd zijn in het Besluit benoemingsprocedure gezaghebber BES, worden opgenomen in de nieuwe bepalingen. Eventueel kunnen in het kader van de procedures wel nadere instructies worden gegeven aan de Rijksvertegenwoordiger, op grond van het voorgestelde artikel 204, vierde lid, van de WolBES. Een aparte delegatiegrondslag is dan ook niet meer nodig. Daardoor is de procedure overzichtelijk en volledig weergegeven in de regeling.

Artikel I, onderdeel NN (artikel 80 van de WolBES)

Dit artikel ziet op de functies die onverenigbaar zijn met de functie van gezaghebber. Dit wordt aangepast ten aanzien van het lidmaatschap van de rekenkamer, aangezien de gezamenlijke rekenkamer komt te vervallen.

⁷⁸ Zie ook paragraaf 3.2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

⁷⁹ Zie ook paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdelen TT en UU (de artikelen 90 en 91 van de WolBES)

Artikelen 90 en 91 zien op de waarneming van functie van gezaghebber. Dit wordt gelijk getrokken met de bepalingen over de waarneming van de burgemeester in de artikel 77 en 78 van de Gemeentewet. Daartoe wordt artikel 90 aangepast en wordt artikel 91 heringevoerd, wat ziet op de mogelijkheid van de Rijksvertegenwoordiger om in de waarneming te voorzien. Artikel 90 eerste lid bevat nu twee waarnemingsregelingen: één voor het ambt van gezaghebber en één voor het voorzitterschap van de eilandsraad. Het ambt van gezaghebber wordt voortaan waargenomen door een door het bestuurscollege aan te wijzen eilandgedeputeerde. Het voorzitterschap wordt waargenomen door het langstzittende of oudste eilandraadslid of aangewezen door de eilandsraad. Het laatste geldt ook voor de waarneming van alle eilandgedeputeerden (artikel 90, tweede lid). Artikel 91 is nieuw en komt overeen met de artikelen 78 van de Gemeentewet en 76 van de Provinciewet, zij het dat het de Rijksvertegenwoordiger is die in afwijking van artikel 90 kan voorzien in de waarneming indien de Rijksvertegenwoordiger dat in het belang van het betrokken openbaar lichaam nodig oordeelt⁸⁰. Zie voor verdere toelichting ook paragraaf 4.2.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel YY (artikel 94d van de WolBES)

Dit artikel ziet op de bepalingen die van overeenkomstige toepassing zijn op het kiescollege. Het wordt gewijzigd om een onduidelijkheid weg te nemen. Door de geldende formulering kan er namelijk twijfel kunnen ontstaan over welk bestuursorgaan de gedragscode⁸¹ en het reglement van orde⁸² vaststelt voor het kiescollege: het kiescollege of de eilandsraad. Door te expliciteren dat "het kiescollege" moet worden gelezen voor "de eilandsraad" bij alle bepalingen waar artikel 94d naar verwijst – en niet alleen bij artikel 15 – wordt deze onduidelijkheid weggenomen. Dit is enkel een technische wijziging en heeft geen materieel effect.

Artikel I, onderdeel ZZ (artikel 94e van de WolBES)

Dit artikel ziet op de vergoeding van de leden het kiescollege. De wijziging betreft enkel een taalkundige verbetering omdat het woord 'artikel' ten onrechte ontbrak.

Artikel I, onderdelen AAA tot en met LLL (Hoofdstuk III, afdeling V van de WolBES)

Deze bepalingen zien op de inrichting en samenstelling van de lokale rekenkamer. In Hoofdstuk III, Afdeling V vervalt het uitgangspunt van de 'gezamenlijke' rekenkamer. Daardoor kunnen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voortaan een eigen rekenkamer instellen op grond van de WolBES. Het vervallen van de gezamenlijkheid van de rekenkamer wordt telkens doorgevoerd in de bepalingen van afdeling V. Voor de vormgeving van de bepalingen over de eigen rekenkamer wordt aangesloten bij hoofdstuk IVa, paragraaf 1 (*De gemeentelijke rekenkamer*), van de Gemeentewet.

De artikelen 95 (ziet op de instelling van de rekenkamer), 96 (ziet op de benoeming en het ontslag van leden van de rekenkamer), 102 (ziet op het reglement van orde), 104 (ziet op onafhankelijke positie van personen die werkzaamheden verrichten voor de rekenkamer) en 105 (ziet op eilandsverordening met kaders voor de rekenkamer) zijn daarnaast ook op andere punten materieel gewijzigd, zodat hoofdstuk III, afdeling V, van de WolBES meer overeenkomt met hoofdstuk IVa, paragraaf 1 (*De gemeentelijke rekenkamer*), van de Gemeentewet.

In artikel 95 wordt in het tweede lid opgenomen dat de eilandsraad het aantal leden van de rekenkamer vaststelt. Artikel 95 is hiermee vergelijkbaar met artikel 81a en 81b van de

⁸⁰ Zie ook paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel van de toelichting.

⁸¹ Artikel 94d juncto artikel 16, derde lid, van de WolBES.

⁸² Artikel 94d juncto artikel 17 van de WolBES.

Gemeentewet, met dien verstande dat in de WolBES direct wordt verduidelijkt dat het instellen van de rekenkamer en het vaststellen van het aantal leden gebeurt bij verordening.

In artikel 96 vervalt het eerste lid, wat ziet op het aantal leden van de rekenkamer. Nu er geen gezamenlijke rekenkamer is, vervalt de noodzaak om dit wettelijk vast te leggen. In artikel 95 wordt de bevoegdheid om het aantal leden van de rekenkamer vast te stellen belegd bij de eilandsraad. Verder wordt aan het zesde lid van artikel 96 toegevoegd dat een lid van de rekenkamer door de raad kan worden ontslagen als het lid naar het oordeel van de raad ernstig nadeel toebrengt aan het in diegene gestelde vertrouwen. Dit komt overeen met artikel 81c, zesde lid, aanhef en onder e, van de Gemeentewet.

In artikel 102, eerste lid wordt opgenomen dat er enkel een reglement van orde hoeft te worden vastgesteld voor de vergaderingen van de rekenkamer als zij uit tenminste twee personen bestaat. Bij de gezamenlijke rekenkamer was dit niet aan de orde, omdat deze altijd uit drie personen bestaat. Dit komt overeen met de regeling in artikel 81i, eerste lid, van de Gemeentewet. In het tweede lid vervalt het onderdeel dat bekendmaking van het reglement van orde geschiedt door plaatsing in de afkondigingsblad van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het is niet nodig de bekendmaking in de WolBES te regelen, omdat al uit artikel 6 van de Bekendmakingswet volgt dat dit bekend gemaakt dient te worden in het afkondigingsblad van het betrokken openbaar lichaam.

Artikel 104, tweede lid, wordt aangepast in lijn met de wijziging van artikel 81j, van de Gemeentewet met de Wet versterking decentrale rekenkamers⁸³.

Artikel 105 wordt aangepast om deze in lijn te brengen met artikel 81k van de Gemeentewet.

Artikel I, onderdeel MMM (Hoofdstuk III, afdeling Va de WolBES)

Naast de verplichting van een eigen rekenkamer blijft het voor de openbare lichamen mogelijk om een 'gemeenschappelijke' rekenkamer in te stellen met een gemeenschappelijke regeling. Hiertoe is 'Afdeling Va' toegevoegd aan hoofdstuk III. Dit sluit aan op paragraaf 2, hoofdstuk IVa van de Gemeentewet. In de nieuwe afdeling zijn de nodige bepalingen opgenomen voor de instelling van een rekenkamer op grond van artikel 125, tweede lid, van de Wgr. In artikel 105a, dat de basis vormt voor de gemeenschappelijke rekenkamer, wordt een aantal artikelen uit de Wgr buiten toepassing verklaard, gelet op de onafhankelijke positie van de rekenkamer. Het gaat hierbij om bepalingen over onder meer de overdracht van bevoegdheden aan het gemeenschappelijk orgaan (artikel 10, tweede lid, van de Wgr), de samenstelling van het bestuur (de artikelen 10, derde lid, 15 en 130 van de Wgr), het afleggen van verantwoording aan de eilandsraden (artikel 16 van de Wgr), de informatieverplichting van de leden van het gemeenschappelijk orgaan (artikel 17 van de Wgr) en de openbaarheid van vergaderingen (artikel 23 van de Wgr)⁸⁴. In artikel 105b wordt een aantal artikelen uit paragraaf V van hoofdstuk III waarin de bevoegdheden van de rekenkamer staan van overeenkomstige toepassing verklaard.

Het voorgaande betekent dat in ieder openbaar lichaam een rekenkamer werkzaam zal zijn; ofwel de rekenkamer (met als grondslag: artikel 95), ofwel een door verschillende openbare lichamen gezamenlijk ingestelde gemeenschappelijke rekenkamer (met als grondslag: artikel 105a)⁸⁵.

Artikel I, onderdelen UUU tot en met YYY, JJJJ, OOOO, TTTT, VVVV, XXXX, HHHHH en RRRRRR (de artikelen 117a tot en met 121, 140, 157, 166, 168a, 169a, 181a, 181b en 229 van de WolBES)

⁸³ Stb. 2022, 430.

⁸⁴ vgl. Kamerstukken II 2000/01, 27751, 3, p. 69.

⁸⁵ Zie ook paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de toelichting.

Met deze wijzigingen wordt het mogelijk gemaakt voor de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber om bestuurscommissies in te stellen. Dit betreft een harmonisering met de Gemeentewet.

Het nieuwe artikel 117a (vergelijkbaar met artikel 83 van de Gemeentewet) regelt de instelling van de bestuurscommissies. Deze commissies oefenen bevoegdheden uit die door de eilandsraad, het bestuurscollege of de gezaghebber zijn overgedragen. Bestuurscommissies worden ingesteld door het orgaan dat zijn bevoegdheden overdraagt. Dat orgaan regelt daarbij de taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de bestuurscommissie. In het vierde lid is geregeld dat de vergaderingen van bestuurscommissies die overgedragen bevoegdheden van de eilandsraad uitoefenen, openbaar zijn. Dit is vergelijkbaar met eilandsraadsvergaderingen die tevens openbaar zijn. De artikelen over de openbare kennisgeving van de vergadering (artikel 20, tweede lid), immuniteit (artikel 23) en openbaarheid of beslotenheid van de vergaderingen (artikel 24, eerste tot en met zesde lid) zijn van overeenkomstige toepassing. Ten opzichte van de Gemeentewet verschilt dat een besluit om de vergadering met gesloten deuren te houden, kan worden doorbroken door de voorzitter. Dit sluit aan bij de geldende regeling voor de eilandsraad (artikel 24, vierde lid). Voor bestuurscommissies die zijn ingesteld door het bestuurscollege of de gezaghebber geldt de dwingende openbaarheidsregeling niet. Echter kan op grond van het vijfde lid in de openbaarheid van vergaderingen worden voorzien als dit in verband met de aard en omvang van de overgedragen bevoegdheden nodig is.

Het nieuwe artikel 118a (vergelijkbaar met artikel 85 van de Gemeentewet), eerste lid, bepaalt dat het orgaan dat de bestuurscommissie heeft ingesteld regelt op welke wijze verantwoording wordt afgelegd. Uitgangspunt daarbij is dat de bestuurscommissie verantwoording aflegt aan het orgaan waardoor het is ingesteld. Het bestuurscollege en de gezaghebber leggen verantwoording af aan de eilandsraad over het handelen van een bestuurscommissie. Het instellende orgaan regelt daarnaast het toezicht op de uitoefening van de bevoegdheden, voor zover dat nodig is in verband met de aard en de omvang van de overgedragen bevoegdheden (derde lid). Dit kan bijvoorbeeld de goedkeuring van besluiten van de bestuurscommissie inhouden. In dat geval is afdeling 10.2.1 van de Awb over goedkeuring van overeenkomstige toepassing. Op grond van het tweede lid is de eilandsraad, het bestuurscollege of de gezaghebber bevoegd om besluiten en andere, niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van een bestuurscommissie te vernietigen. Met de bevoegdheid tot vernietiging is ook de bevoegdheid tot schorsing gegeven. De afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 van de Awb zijn dan ook van overeenkomstige toepassing. In het derde lid wordt geëxpliciteerd dat dit ook geldt voor vernietiging van niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg. Dit sluit aan bij het stelsel voor gemeenten. Daar is dit opgenomen in de bijlage van de Awb. Daarbij wordt voor de volledigheid opgemerkt dat deze afdelingen er niet aan in de weg staan dat beroep mogelijk is tegen een besluit tot vernietiging. Het laatste wordt expliciet geregeld in artikel 229 van de WolBES (vergelijkbaar met artikel 281a van de Gemeentewet). De weigering om een besluit tot vernietiging te nemen is uitgesloten van de beroepsmogelijkheid. In dat geval is bezwaar en beroep niet mogelijk. Dit sluit in effect aan bij het systeem voor gemeenten, waar dit is opgenomen in artikel 1 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 121, tweede lid, wordt gewijzigd zodat ook de leden van het dagelijks bestuur van een bestuurscommissie een vaste vergoeding kunnen ontvangen voor hun werkzaamheden in bijzondere gevallen.

Op grond van artikel 140 van de WolBES is het eilandsbestuur (bestuurscollege of gezaghebber) bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. De bestuurscommissie kan deze bevoegdheid bezitten indien deze uitdrukkelijk aan haar is overgedragen (vierde lid). Ook de bevoegdheid tot het geven van een machtiging tot binnentreden komt de bestuurscommissie alleen toe indien deze uitdrukkelijk aan haar is overgedragen. Vergelijk in deze zin ook artikel 125, vierde lid, van de Gemeentewet. In het zesde lid wordt een redactionele wijziging aangebracht waarbij wordt verduidelijkt dat het gaat om de titels X en XI van het Derde Boek van het Wetboek van Strafvordering BES. De verwijzing naar 'het Derde Boek' ontbrak.

In het gewijzigde artikel 166 (vergelijkbaar met 156 van de Gemeentewet) en de nieuwe artikelen 168a en 181a van de WolBES (vergelijkbaar met artikelen 165 en 178 van de Gemeentewet) is neergelegd de mogelijkheid voor respectievelijk de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber om bevoegdheden over te dragen aan een door deze ingestelde bestuurscommissie. Op deze overdracht is afdeling 10.1.2 van de Awb van overeenkomstige toepassing. Deze bepalingen worden uitdrukkelijk van toepassing verklaard, omdat zij anders niet gelden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De bepalingen zijn noodzakelijk voor het goed functioneren van de bestuurscommissies.

Niet alle bevoegdheden kunnen worden overgedragen. Deze worden onder andere genoemd in artikel 156, tweede lid, voor wat betreft de bevoegdheden van de eilandsraad en artikel 181a, tweede lid, voor wat betreft de bevoegdheden van de gezaghebber. De lijst met opsomming is niet limitatief. Dit is tot uitdrukking gebracht met de woorden 'in ieder geval'. Bovendien kunnen bevoegdheden bestaan die naar hun aard zich verzetten tegen de overdracht aan een bestuurscommissie. Omdat overdracht van bevoegdheden aan bestuurscommissies door het bestuurscollege of de gezaghebber ook consequenties heeft voor het afleggen van politieke verantwoording over de uitoefening van de aan deze commissies gedelegeerde bevoegdheden, is voorzien in de mogelijkheid dat de eilandsraad voorafgaand aan een besluit tot overdracht, zijn wensen en bedenkingen kenbaar kan maken (artikelen 168a, derde lid, en 181a, vierde lid).

De nieuwe artikelen 169a en 181b (vergelijkbaar met de artikelen 167 en 179 van de Gemeentewet) bepalen dat de regels over bevoegdheidsuitoefening door het bestuurscollege en de gezaghebber ook gelden voor bestuurscommissies waaraan bevoegdheden door deze organen zijn overgedragen. Zijn de bevoegdheden overgedragen door het bestuurscollege, dan is als uitzondering opgenomen dat de voorschriften over de vergaderingen van dit orgaan niet van overeenkomstige toepassing zijn. De reden hiervoor is dat de voorschriften over vergaderingen geen betrekking hebben op de overgedragen bevoegdheid zelf, maar op de werkwijze van het bestuurscollege. Over de vergaderingen van het bestuurscollege wordt nog wel opgemerkt dat deze besloten zijn en dit in beginsel ook geldt voor de door deze ingestelde bestuurscommissies. Echter kan tot openbaarheid van de vergaderingen worden besloten wanneer de aard en omvang van de overgedragen bevoegdheden dit nodig maken (zie ook artikel 117a, vijfde lid).

Artikel I, onderdeel KKKK (artikel 141 van de WolBES)

Artikel 141 van de WolBES vervalt. In dit artikel is geregeld dat bij indeplaatsstelling de Rijksvertegenwoordiger beschikt over de bevoegdheid van het taakverwaarlozende bestuursorgaan tot toepassing van bestuursdwang. In de Wet revitalisering generiek toezicht is geregeld dat het indeplaatsstredende orgaan voortaan over alle bevoegdheden beschikt die het taakverwaarlozende bestuursorgaan bezit. Soortgelijke bepalingen in de Gemeentewet (artikel 135) en Provinciewet (artikel 132) vervielen daarmee. Daarvoor zijn de huidige artikelen 124c van de Gemeentewet en 121a van de Provinciewet in het leven geroepen. In dit wetsvoorstel wordt dit op vergelijkbare wijze geregeld in het gewijzigde artikel 231 van de WolBES.

Artikel I, onderdeel YYYY en IIIII (artikel 171 en 182 van de WolBES)

De materiele wijzingen van deze artikelen hebben het doel om de WolBES verder te harmoniseren met de wetgeving voor gemeenten. Artikel 171 en 182 hebben betrekking op de verantwoording richting de eilandsraad door respectievelijk het bestuurscollege en de gezaghebber.

Aan het derde lid van artikel 171 wordt toegevoegd dat artikel 7, eerste lid, van de WarBES niet van toepassing is. Dit betekent dat geen bezwaar en beroep openstaat tegen de weigering van het bestuurscollege of haar leden afzonderlijk om inlichtingen te verstrekken aan de eilandsraad wegens het openbaar belang. Aan het derde lid van artikel 182 wordt toegevoegd dat artikel 7, eerste lid, van de WarBES niet van toepassing is ten aanzien de weigering van de gezaghebber om inlichtingen te verstrekken aan de eilandsraad wegens het openbaar belang. Hiermee wordt de rechtsbescherming gelijkgetrokken met de Gemeentewet. De equivalenten bepalingen (artikel 169,

derde lid, en 180, derde lid, van de Gemeentewet) zijn namelijk opgenomen op Bijlage 2, artikel 1, van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij is het beroep uitgesloten.

Artikel I, onderdeel JJJJJ tot en met OOOOO (Hoofdstuk IV, Afdeling V. van de WolBES)

Deze afdeling ziet op de bevoegdheden van de rekenkamer. Allereerst worden deze bepalingen aangepast om de gezamenlijke rekenkamer te vervangen door de afzonderlijke rekenkamer. Voor zover dit verder geen materiële wijziging met zich brengt wordt dit niet verder toegelicht.

Verder zijn met de Wet versterking decentrale rekenkamers⁸⁶ de onderzoeksbevoegdheden van lokale rekenkamers op enkele punten uitgebreid, ten aanzien van private partijen waarmee gemeenten, provincies en waterschappen inkoop- en contractrelaties hebben, waaraan zij subsidies of leningen verstrekken en ten aanzien van gezamenlijke overheidsdeelnemingen. Gelet op het uitgangspunt van *'comply or explain'* worden de wijzigingen overgenomen in de WolBES. Deze wijzigingen worden hieronder verder toegelicht, waarbij tevens wordt verwezen naar de vergelijkbare bepaling in de Gemeentewet.

Artikel 183 ziet op de onderzoeksbevoegdheid van de rekenkamer. In het eerste lid wordt 'het gevoerde bestuur' vervangen door 'het gevoerde beleid'. Verder wordt aan dit artikel een derde lid toegevoegd, op basis waarvan de rekenkamer voor haar onderzoek gebruik kan maken van de resultaten van door anderen verrichte controles. Dit is overeenkomstig artikel 182, derde lid, van de Gemeentewet.

Artikel 185 ziet op de bevoegdheden van de rekenkamer ten aanzien van andere instellingen. Dit is aangepast in lijn met artikel 184 van de Gemeentewet. Er zijn drie verschillen met de Gemeentewet. Allereerst kan de rekenkamer volgens het eerste lid, onderdeel a, een onderzoek instellen ten aanzien van samenwerkingslichamen. Artikel 184 Gemeentewet spreekt van openbare lichamen. Het gaat hier slechts om een taalkundig verschil dat te herleiden is naar de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ten tweede kunnen er geen onderzoeken worden ingesteld ten aanzien van bedrijfsvoeringsorganisaties omdat deze op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen niet kunnen worden ingesteld door Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ten derde zijn er geen bevoegdheden ten aanzien van partijen waarvoor ten laste van de begroting van Bonaire, Sint Eustatius of Saba een garantie is verstrekt, omdat het op grond van het voorgestelde artikel 11, tweede lid, van de FinBES niet is toegestaan garanties voor derden te verstrekken.

Artikel 186 ziet op de rapporten en verslagen van de rekenkamer en is vergelijkbaar met artikel 185 van de Gemeentewet. Hierbij wordt in een nieuw tweede lid geregeld dat wederhoor plaatsvindt bij het onderzochte orgaan, alvorens de rekenkamer een rapport vaststelt. In het derde lid wordt toegevoegd dat de opmerkingen en bedenkingen naar aanleiding van het rapport pas na vaststelling van het rapport (en derhalve dus ook na de gelegenheid tot wederhoor) worden gedeeld met de eilandsraad en de betrokken instelling. Daarbij wordt ook opgenomen dat sommige mededelingen vertrouwelijk kunnen worden verstrekt aan de eilandsraad. In het vierde lid (nieuw) vervalt de verplichting om het verslag aan de eilandsraden en bestuurscolleges te verzenden. Aan het nieuwe vijfde lid wordt toegevoegd dat het rapport over een gezamenlijke vennootschap ook aan de andere deelnemende openbare lichamen of bestuursorganen wordt gestuurd.

Er wordt een nieuw artikel 186a toegevoegd. Deze is vergelijkbaar met artikel 185a van de Gemeentewet en ziet op een verplichting voor het bestuurscollege om jaarlijks een overzicht te sturen aan de eilandsraad over hoe wordt omgegaan met de aanbevelingen van de rekenkamer.

⁸⁶ Stb. 2022, 430.

Artikel I, onderdeel SSSSS (artikel 192 van de WolBES)

In dit artikel is de eed/belofte van de Rijksvertegenwoordiger opgenomen. Naast Nederlandse tekst, wordt nu ook de mogelijkheid opgenomen om dit in het Papiaments of het Engels te doen. In het derde lid is de tekst van de eed/belofte in het Papiaments opgenomen en in het vierde lid in het Engels. Bij de tekst van de eed/belofte in het Papiaments blijft in het vervolg 'ni denominashon' achterwege. Dit sluit aan bij de voorgestelde aanpassingen van de eed/belofte voor andere bestuursorganen in de WolBES⁸⁷.

Artikel I, onderdeel VVVVV (artikel 195 van de WolBES)

Dit artikel ziet op de functies die onverenigbaar zijn met de functie van Rijksvertegenwoordiger. Hierbij wordt de functie "lid van de gezamenlijke rekenkamer" aangepast naar "lid van de rekenkamer van Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba". Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat de Rijksvertegenwoordiger van geen van de rekenkamers lid mag zijn. Dit is anders bij politieke gezagsdragers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die enkel geen lid mogen zijn van de rekenkamer van het eigen openbaar lichaam.

Artikel I, onderdeel BBBBBB (artikel 204 van de WolBES)

Dit artikel geeft de Rijksvertegenwoordiger een aantal algemene taken. Deze zijn deels vergelijkbaar met de taken van de Commissaris van de Koning als Rijksorgaan, die zijn omschreven in artikel 182 van de Provinciewet. Waar de taken in artikel 204 ook elders zijn geregeld, wordt het wetstechnisch niet nodig geacht deze hier nogmaals te benoemen.

Nieuw is dat in artikel 204, eerste lid, onder c, wordt opgenomen dat de Rijksvertegenwoordiger alle drie de eilanden regelmatig moet bezoeken. Verder krijgt de Rijksvertegenwoordiger in het eerste lid, onder d, de taak en verantwoordelijkheid voor het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen en het bevorderen van de bestuurlijke integriteit in een openbaar lichaam. Net als de commissaris van de Koning krijgt de Rijksvertegenwoordiger daarbij in het tweede lid de bevoegdheid om alle vergaderingen, waaronder besloten vergaderingen en vergaderingen van het bestuurscollege, bij te wonen. De Rijksvertegenwoordiger kan alle stukken en bescheiden inzien die deze nodig acht in het kader van diens verantwoordelijkheid voor het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen. Dit sluit aan op de wijziging van artikel 182 van de Provinciewet, dat is gewijzigd met de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur⁸⁸. Verder kan de Rijksvertegenwoordiger op grond van het eerste lid, onder e, desgevraagd of ongevraagd inlichtingen, raad of advies verstrekken over een concrete zaak in incidentele gevallen. Deze ambtsberichten zijn vertrouwelijk van aard. Dit is vergelijkbaar met artikel 182, eerste lid, onder d, van de Provinciewet.

In het vierde lid is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de uitvoering van de taken van de Rijksvertegenwoordiger. De ministeriële regeling wordt opgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken. Afhankelijk van de regels die hierin opgenomen worden, kan de regeling mede namens de Minister wie het aangaat worden vastgesteld. Eerder stond in artikel 204 een delegatiegrondslag voor een algemene maatregel van bestuur. De keuze om dit te vervangen voor een ministeriële regeling is erin gelegen dat de op te stellen normen uitvoeringstechnisch van aard zijn, waarvoor de procedure van een algemene maatregel van bestuur te zwaar is. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel BBBBBB (artikel 205 van de WolBES)

⁸⁷ Zie ook de artikelsgewijze toelichting op *Artikel I, onderdelen K, W, KK, GGG, QQQ (de artikelen 15, 47, 77, 100 en 111 van de WolBES)*.

⁸⁸ Stb. 2022, 504.

Volgens het nieuwe vierde lid van artikel 205 stelt de Rijksvertegenwoordiger een jaarplan en jaarverslag op over de uitvoering van diens taken. Het jaarplan bevat een vooruitblik van hoe de taken zullen worden uitgevoerd. Het jaarverslag geeft een terugblik van hoe de taken in een periode zijn uitgevoerd. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over onder andere de invulling, vormgeving en het moment van het uitbrengen van het jaarplan en jaarverslag. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel DDDDDD (artikel 209 van de WolBES)

Dit artikel ziet op de consultatieverplichting voor het Rijk bij beleidsvoornemens en wetgeving met betrekking op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In de aanhef van het derde lid wordt 'een instantie die voor deze representatief kan worden geacht' vervangen door 'een door het bestuurscollege aangewezen representatieve instantie'. De oorspronkelijke verwoording sluit aan bij artikel 114 van de Gemeentewet en 112 van de Provinciewet. Daar slaat dit in de praktijk op respectievelijk de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal overleg, die van oudsher namens de decentrale overheden deelnemen aan het consultatieproces. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is tot nu toe echter geen representatieve instantie en is dit deel van de bepaling dus ook niet toegepast. De oorspronkelijke formulering kan tot vragen leiden over wie bepaald of een instantie representatief kan worden geacht voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Nu wordt voorgesteld te verduidelijken dat het bestuurscollege een representatieve instantie kan aanwijzen. Het ligt daarbij voor de hand dat het gaat om de permanente vertegenwoordiging, zoals ook omschreven in paragraaf 3.3.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Het in het derde lid ingevoegde onderdeel c behelst een verruiming van de formele consultatieplicht: beleidsvoornemens, waaronder tevens voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur of van ministeriële regeling worden begrepen, die mede van toepassing zijn in Bonaire, Sint Eustatius en Saba en op de eilanden zullen leiden tot ingrijpende wijzigingen, moeten ter consultatie worden voorgelegd. Wat onder ingrijpende wijzigingen moet worden verstaan wordt per geval en in onderling overleg gezien. Gedacht kan worden aan invoering van een vergunningstelsel, het in het leven roepen van bestuursorganen, een stelsel van rechtsbescherming, procedurele waarborgen voor burgers jegens de overheid, sanctionering, inrichten van toezicht of opsporing en rechten en plichten van burgers jegens elkaar. Bij een louter technische of redactionele wijziging hoeft er niet geconsulteerd te worden. De in onderdeel c opgenomen grond voor consultatie zal in veel gevallen overlappen met de andere gronden in dit artikel. In dat geval vormen zij cumulatief aanleiding voor consultatie. Het feit, dat een beleidsvoorstel is geconsulteerd, ontslaat niet van toekomstige consultatie; ook de opvolgende regelgeving dient ter consultatie te worden voorgelegd. Met deze verruiming van de reikwijdte van artikel 209 wordt de huidige praktijk gecodificeerd⁸⁹.

Artikel I, onderdeel EEEEE (artikel 211 van de WolBES)

Met de toevoeging van het tweede lid wordt geregeld dat er periodiek overleg plaatsvindt tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit periodieke overleg ziet op het rijksbeleid inzake Bonaire, Sint Eustatius en Saba in brede zin. Deze bepaling is een verbijzondering van de algemene regel, zoals vastgelegd in artikel 208, dat de Minister wie het aangaat het bestuurscollege desgevraagd de gelegenheid biedt tot het plegen van overleg met betrekking tot aangelegenheden die voor het openbaar lichaam van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet. Het periodiek overleg kan ook plaatsvinden met een door het bestuurscollege aangewezen representatieve instantie. Daarbij wordt met name gedacht

⁸⁹ Zie nr. 20a, onder e, van het Draaiboek voor de regelgeving. Het Draaiboek heeft geen formele status, maar geeft een beschrijving van de wetgevingsprocedure.

aan de permanente vertegenwoordiging die zal worden opgezet. Zie hierover ook de toelichting bij artikel 209 van de WolBES.

Artikel I, onderdelen HHHHHH, IIIIII, KKKKKK, MMMMMM, PPPPPP, QQQQQQ, SSSSSS (de artikelen 219, 220, 222, 224a, 226a, 228, 229a tot en met 232f van de WolBES)

Er worden in deze bepalingen wijzigingen voorgesteld met betrekking tot het interbestuurlijk toezicht. De voorgestelde wijzigingen sluiten aan op de Gemeentewet en Provinciewet die in 2013 zijn aangepast met de Wet revitalisering generiek toezicht⁹⁰. Er wordt voor deze artikelen primair aangesloten bij de Gemeentewet, waarbij de rol van de provinciale bestuursorganen wordt vervuld door de Rijksvertegenwoordiger.

De artikelen 219 en 220 worden aangepast om te verduidelijken welke artikelen van toepassing zijn bij schorsing en vernietiging van een niet-schriftelijke beslissing van het eilandsbestuur gericht op enig rechtsgevolg. Bij dergelijke beslissingen is onder de huidige WolBES ook al schorsing en vernietiging mogelijk, maar welk wettelijk kader precies geldt wordt niet nader geregeld. Dat wordt met deze wijzigingsvoorstellen verhelderd.

De artikelen 224a en 226a van de WolBES komen overeen met de artikelen 275 en 278a van de Gemeentewet en de artikelen 268 en 271a van de Provinciewet. Hierin is geregeld dat bij het besluit tot schorsing of vernietiging een voorlopige voorziening kan worden getroffen. Met de voorziening kunnen de gevolgen van schorsing en vernietiging van het gehele besluit die niet zijn beoogd, worden voorkomen. Bij de schorsing geldt de voorziening voor de duur van de schorsing, bij de vernietiging totdat een nieuw besluit is genomen.

Artikel 228 van de WolBES komt overeen met artikel 281 van de Gemeentewet en artikel 274 van de Provinciewet. Het bevat de hoofdregel voor het traject na gebruik van het instrument vernietiging, namelijk dat het orgaan dat het vernietigde besluit heeft genomen een nieuw besluit neemt. Dit geldt alleen voor medebewindsbevoegdheden. De hoofdregel kent twee uitzonderingen:

1. In het vernietigingsbesluit is het nieuwe besluit opgenomen. Dit kan alleen als het eilandsbestuur niet over beleidsvrijheid beschikt (zie artikel 226a, tweede lid);
2. In het vernietigingsbesluit is opgenomen dat het eilandsbestuur geen nieuw besluit neemt (artikel 226a, derde lid). Dit is het geval als het eilandsbestuur niet bevoegd was om op te treden.

Als het eilandsbestuur een nieuw besluit dient te nemen, zal het rekening moeten houden met eventuele aanwijzingen en termijnen die zijn opgelegd in het vernietigingsbesluit (de artikelen 226a, vierde lid, en 228, tweede lid). Indien hier niet aan wordt voldaan kan de regeling van indeplaatsstelling van toepassing zijn.

Artikel 229a (vergelijkbaar met artikel 123 van de Gemeentewet) is nieuw en ziet op indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing bij medebewind gevorderd van een bestuurscommissie. Uitgangspunt hierbij is dat het orgaan dat bevoegdheden heeft overgedragen aan een bestuurscommissie ook is aangewezen als het orgaan dat bevoegd is om te voorzien in de beslissing die de bestuurscommissie niet of niet naar behoren heeft genomen. Een dergelijke regeling is nodig, omdat de aan de bestuurscommissies overgedragen taak door de wetgever van het eilandsbestuur wordt gevorderd. Met de regeling in artikel 229a wordt gewaarborgd dat de wettelijke gevorderde taak wordt uitgevoerd. Daarnaast verheldert de regeling welk orgaan verplicht is tot ingrijpen bij taakverwaarlozing bij medebewind.

⁹⁰ Stb. 2012, 233.

De regeling betreffende indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing door de eilandsraad, het bestuurscollege of de gezaghebber bij medebewind wordt meer in lijn gebracht met de regeling in de artikel 124 tot en met 124h van de Gemeentewet. Daarbij komt de bevoegdheid tot indeplaatsstelling altijd bij de Rijksvertegenwoordiger. Dit betekent dat indeplaatsstelling niet langer plaatsvindt door het bestuurscollege bij taakverwaarlozing door de eilandsraad. Dit past beter binnen de bestuurlijke verhoudingen. Bovendien worden er diverse waarborgen toegevoegd die de positie van het eilandsbestuur versterken.

Een verschil met de regeling in de Gemeentewet is dat de Rijksvertegenwoordiger alleen over kan gaan tot indeplaatsstelling na overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vakminister die verantwoordelijk is voor de relevante medebewindswetgeving (zie artikel 230, eerste lid). De bewindspersoon die gaat over de relevante medebewindswetgeving wordt betrokken omdat daar de vakkennis beschikbaar is. Anders dan in Europees Nederland is de Rijksvertegenwoordiger ook bij alle medebewindswetgeving bevoegd⁹¹. Voor de betrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gekozen vanwege op de adviezen en aanbevelingen van de Afdeling en de IBO-werkgroep voor versterking van de coördinerende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties⁹². Ook is het aan deze bewindspersonen om eventueel verantwoording af te leggen aan het parlement over de inzet van het instrument.

In artikel 231 wordt de mogelijkheid opgenomen dat de minister wie het aangaat de Rijksvertegenwoordiger in bepaalde omstandigheden de Rijksvertegenwoordiger kan verzoeken toepassing te geven aan het indeplaatsstellingsinstrumentarium, en dat de minister wie het aangaat dit kan overnemen als de Rijksvertegenwoordiger hier niet (tijdig) gevolg aan geeft. Dit sluit aan bij artikel 124a van de Gemeentewet. Deze bepaling moet worden gezien als een lex specialis ten opzichte van de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in artikel 205, tweede lid, van de WolBES.

Voorgesteld de huidige inhoud artikel 232 van de WolBES te schrappen. Dit artikel ziet nu op de mogelijkheid dat bij de wet voorzieningen kunnen worden getroffen bij grove taakverwaarlozing door het bestuur van Bonaire, Sint Eustatius of Saba. De reden hiervoor lag in het gegeven dat bij de totstandkoming van de WolBES de Grondwettelijke regeling met betrekking tot grove taakverwaarlozing (artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet) nog niet gold voor de openbare lichamen. Nu dat wel het geval is (zie artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet), kan artikel 232 van de WolBES vervallen. Dit artikel wordt nu gebruikt om de bevoegdheidsoverdracht bij indeplaatsstelling en de verdere gevolgen daarvan te regelen (vergelijkbaar met artikel 124c van de Gemeentewet).

Nu de bepaling over grove taakverwaarlozing geschrapt wordt, heeft de paragraaf enkel nog betrekking op indeplaatsstelling. Daarom wordt voorgesteld deze paragraaf ook zo aan te duiden.

Artikel 232a is vergelijkbaar met 124d van de Gemeentewet.

Artikel 232b regelt dat de Rijksvertegenwoordiger ambtenaren kan belasten met de taak toezicht te houden op de uitvoering van medebewindstaken door het eilandsbestuur. De in dit kader aangewezen ambtenaren kunnen beschikken over de toezichtsbevoegdheden op grond van de Awb. Het betreft hier, anders dan in het vergelijkbare artikel 124e van de Gemeentewet, ook taken op grond van de WolBES. Dit heeft te maken met de bijzondere status van de openbare lichamen. Dit geldt eveneens voor de verstrekking van systematische informatie aan de minister

⁹¹ In de Gemeentewet is de bevoegdheidsverdeling geregeld in artikel 124b. Van dit artikel is dus geen equivalent opgenomen in de WolBES.

⁹² Zie ook paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel van de toelichting.

wie het aangaat over de uitvoering van de WolBES en FinBES als andere wetten (artikel 232e van de WolBES).

In artikel 232c wordt de rechtsbescherming geregeld bij besluiten die op grond van indeplaatsstelling zijn genomen. Dit is vergelijkbaar met artikel 124f van de Gemeentewet, met dien verstande dat hierbij de procedure op basis van de WarBES wordt gevolgd, in plaats van op basis van de Awb. De rechtsbescherming bij het besluit tot indeplaatsstelling zelf wordt geregeld in artikel 232f.

Artikel 232d ziet op de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling en is vergelijkbaar met artikel 124g van de Gemeentewet. De in het kader van de uitvoering van een indeplaatsstelling aangewezen ambtenaren kunnen beschikken over de toezichtsbevoegdheden op grond van de Awb.

Met artikel 232f wordt de rechtsbescherming geregeld bij het besluit tot indeplaatsstelling, in aanvulling op de WarBES. Het gaat hierbij om rechtstreeks beroep bij het Hof. Er hoeft dus geen beroep te worden aangetekend bij het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit betekent ook dat er geen hoger beroep mogelijk is. Het eerst maken van bezwaar tegen het besluit tot indeplaatsstelling is facultatief mogelijk, maar dit is op grond van de WarBES niet verplicht.

Verder wordt dit hier ook geregeld dat eenieder die niet het betrokken bestuurscollege of de betrokken eilandsraad of gezaghebber is, geen bezwaar of beroep kan instellen tegen het besluit tot indeplaatsstelling. Voor zover het gaat om een besluit van de Minister wie het aangaat om de Rijksvertegenwoordiger te verzoeken om toepassing te geven aan diens indeplaatsstellingsbevoegdheid, kan allen de Rijksvertegenwoordiger in beroep. Dit neemt uiteraard niet weg dat belanghebbenden wel bezwaar en beroep kunnen instellen tegen het besluit wat uiteindelijk wordt genomen namens het openbaar lichaam. Dit is nader geregeld in artikel 232c. Daarnaast ziet artikel 232f op de gevallen dat indeplaatsstelling nodig is in de nasleep van een koninklijk besluit tot vernietiging. Het is in die gevallen namelijk mogelijk dat in het koninklijk besluit ook wordt bepaald dat het eilandsbestuur een nieuw besluit moet nemen binnen een bepaalde termijn (artikel 228, tweede lid) of dat er een aanwijzing wordt gegeven aan het eilandbestuur (artikel 226a, vierde lid). Als dit niet wordt opgevolgd zijn de bepalingen ten aanzien van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing van overeenkomstige toepassing. In deze gevallen gelden de kaders voor rechtsbescherming die hiervoor zijn beschreven ook.

Artikel I, onderdeel JJJJJ (artikel 221 van de WolBES)

In dit artikel 221 is geregeld dat de gezaghebber een eilandbesluit van algemene strekking, dat niet is bekendgemaakt in het afkondigingsblad van het openbaar lichaam, binnen twee dagen na de bekendmaking daarvan aan de Rijksvertegenwoordiger zendt. Deze bepaling vervalt, omdat elk eilandbesluit bekendgemaakt dient te worden in het afkondigingsblad, bedoeld in artikel 2, vierde lid, van de Bekendmakingswet.

Artikel I, onderdeel NNNNN (artikel 225 van de WolBES)

In dit artikel wordt verduidelijkt dat met 'het afkondigingsblad' wordt bedoeld het afkondigingsblad, bedoeld in artikel 2, vierde lid, Bekendmakingswet. Hiermee is geen materiële wijziging beoogd.

Artikel I, onderdeel PTTTT (artikel 226 van de WolBES)

In dit artikel 226 wordt een onjuist verwijzing naar de Wet op de Raad van State gecorrigeerd. Hiermee is geen materiële wijziging beoogd.

Artikel II (FinBES)

Artikel II, onderdeel A (artikel 1 van de FinBES)

Een aantal begrippen moeten worden geschrapt, aangepast of toegevoegd. Verder wordt de vormgeving van de begripsbepaling aangepast in lijn met Aanwijzing 3.59 van de Aanwijzingen van de regelgeving. De begrippen staan daarom op alfabetische volgorde zonder nummering of lettering.

Vanwege het vervallen van het leenverbod zijn de begrippen 'geconsolideerde schuld', 'rentelast', 'collectieve sector' en 'rentelastnorm' niet langer nodig. Deze worden dan ook geschrapt. De term 'renterisiconorm' wordt thans opgenomen. Deze definitie sluit aan bij de Wet financiering decentrale overheden (hierna: de Wet fido).

Verder wordt voorgesteld om 'Bonaire', 'Sint Eustatius' en 'Saba' te definiëren. Dit is in verband met de keuze om de aanduiding 'openbaar lichaam' zoveel mogelijk te vervangen door: Bonaire, Sint Eustatius en Saba⁹³. De begripsbepaling 'openbaar lichaam' blijft bestaan omdat de aanduiding niet overal kan worden vervangen.

In lijn met het reeds opgenomen begrip 'College financieel toezicht', wordt voor de gehele FinBES telkens voorgesteld om waar nodig de term 'College' te vervangen door 'College financieel toezicht'. Hiermee wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar enkel een meer consequent woordgebruik. Specifiek gaat het om de onderdelen B (deels), C (deels), D (deels), E (deels), en F. In verband met de leenmogelijkheden wordt het begrip 'verbonden partij' gedefinieerd. Voor de uitleg van dat begrip zijn ook de begrippen 'financieel belang' en 'bestuurlijk belang' opgenomen. Hiervoor is aangesloten bij artikel 1 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Een financieel belang houdt in dat Bonaire, Sint Eustatius onderscheidenlijk Saba middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de rechtspersoon waaraan het geld beschikbaar is gesteld. Verder is een financieel belang indien financiële problemen bij de verbonden partij kunnen worden verhaald op het betrokken openbaar lichaam. Daarbij wordt opgemerkt dat het 'financieel belang' in deze context anders is dan 'het financiële belang van Bonaire, Sint Eustatius en Saba'. Dit begrip wordt ook gehanteerd in het wetsvoorstel, maar ziet op het bredere belang van het betrokken openbaar lichaam om goede financiën te hebben waarbij verstandige financiële keuzes worden gemaakt. De exacte betekenis hiervan is sterk contextafhankelijk.

Artikel II, onderdeel B (artikel 2 van de FinBES)

In het eerste lid wordt tot uitdrukking gebracht dat het Cft BES met dit wetsvoorstel de status heeft van adviescollege. Zie ook paragraaf 5.3 van het algemeen deel van de toelichting. De Kaderwet adviescolleges is echter niet van toepassing, aangezien het Cft BES niet voldoet aan de definitie van adviescollege als bedoeld in artikel 1 van de Kaderwet adviescolleges.

De aanpassingen in het derde lid en het nieuwe vierde lid betreffen een wetstechnische verduidelijking van de wijze waarop leden van het Cft BES worden benoemd. Hiermee is geen materiële wijziging beoogd. Het benoemen van de leden van het Cft BES geschiedt bij Koninklijk Besluit op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op grond van het derde lid wordt voor de voorzitter van het Cft BES een aanbeveling gedaan door de Minister-President en wordt voor één lid van het Cft BES een aanbeveling gedaan door Bonaire, Sint Eustatius en Saba gezamenlijk. Voor het andere lid wordt geen aanbeveling gedaan. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kiest voor deze functie zelfstandig een persoon om voor te dragen.

Het negende lid wordt aangepast in verband met het vervallen van enkele besluiten gericht op de vergoeding, waarnaar verwezen werd in deze bepaling. Met deze wijzigingen wordt niet beoogd verandering aan te brengen in de vergoeding voor leden van het Cft BES.

⁹³ Zie ook de aanhef van de artikelsgewijze toelichting en paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel II, onderdeel C (artikel 3 van de FinBES)

Vierde lid: Voorgesteld wordt om de regeling voor de openbaarmaking van nevenfunctie van leden van het Cft BES aan te passen in lijn met de wijzigingen in de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur⁹⁴ op het gebied van de openbaarmaking van nevenfuncties van decentrale bestuurders. Dit betekent dat de nevenfuncties terstond openbaar gemaakt moeten worden na de benoeming van een lid. Bij het aanvaarden van een nieuwe functie zal de openbaarmaking hiervan ook terstond plaats moeten vinden, in plaats van bij een jaarlijkse publicatie. Verder wordt voorgesteld dat de openbaarmaking plaatsvindt op elektronische wijze. Dat kan dan bijvoorbeeld door het vermelden van de nevenfuncties op de website van het Cft BES. Dit is een simpeler procedure dan vermelding in de Staatscourant en de afkondigingsbladen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Anders dan wordt geregeld voor decentrale bestuurders, hoeft terinzagelegging niet plaats te vinden bij het Cft BES zelf. Dit heeft ermee te maken dat het Cft BES fysiek niet gevestigd is op Bonaire, Saba of Sint Eustatius. Het ter inzage leggen bij het secretariaat van het Cft BES zou daarom weinig toevoegen voor de toegankelijkheid van de informatie.

Artikel II, onderdeel D (artikel 4 van de FinBES)

De taakomschrijving van het Cft BES wordt aangepast in lijn met taken die passen bij een adviescollege wat adviseert over de financiële organisatie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de uitvoering van het interbestuurlijk, financieel toezicht daarop van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie ook bijlage 1 voor een overzicht van de taken van het Cft BES onder het wetsvoorstel en de huidige FinBES.

Onderdeel van de aanpassingen in het kader van de rol van het Cft BES als adviescollege is dat wordt voorgesteld het huidige vierde lid te laten vervallen. De bevoegdheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om beleidsregels te stellen en aanwijzingen te geven met betrekking tot het Cft BES worden namelijk niet passend geacht bij een onafhankelijk adviescollege. Daarnaast wordt een aantal aanpassingen gedaan in verband met het verhelderen van de tekst.

Eerste lid: Het bestuurscollege kan het Cft BES verzoeken om advies over de financiële functie van het betreffende openbaar lichaam. Concreet gaat het daarbij om het advies in het kader van de begroting, het financiële beleid en het financiële beheer. Deze mogelijkheid om uit eigen beweging advies te vragen bestaat naast het vaste advies van het Cft BES bij begrotingsvoorstellen in het geval van verzwwaard toezicht op de begroting (zie de bepalingen onder § 4 Financieel toezicht op de begrotingscyclus). In het geval de eilandsraad een advies van het Cft BES wil, kan de eilandsraad het bestuurscollege oproepen om een advies te vragen door middel van een motie. Daarnaast ligt een belangrijke taak van het Cft BES bij het adviseren van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van het interbestuurlijk, financieel toezicht. Daarbij kan het Cft BES zowel gevraagd als ongevraagd adviseren. Op verschillende plaatsen in de FinBES wordt geregeld dat stukken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba door tussenkomst van het Cft BES aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden gestuurd. Het Cft BES kan er daarbij voor kiezen om over deze stukken (al dan niet gelijktijdig met het doorzenden) een advies uit te brengen. Naast deze algemene adviesmogelijkheden geldt een aantal vaste adviesmomenten op basis van andere wettelijke bepalingen, zoals het advies bij het verzwaren van het toezicht op de begroting of het financiële beheer. In geval er geen besluit tot verzwaring is, is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet verplicht een advies te vragen, maar staat het het Cft BES vrij om op basis van deze bepaling een advies uit te brengen over het passende toezichtniveau.

⁹⁴ Kamerstuk 35 546. Voor nadere toelichting: zie de eerste nota van wijziging (nr. 8).

Tweede en derde lid: Deze leden zijn afgeleid van artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges en zien op de reactie van de Minister op een advies van het Cft aan de Minister. Hierbij zal het eilandsbestuur ook worden geïnformeerd over de inhoud van het advies, als dit al niet eerder is gebeurd. Omdat het Cft BES adviseert over de uitvoering in plaats van over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid, wordt een kortere termijn dan drie maanden mogelijk geacht. De termijn wordt hier vastgesteld op zes weken. Wel is er een mogelijkheid de termijn te verlengen als het in een specifiek geval niet haalbaar is. Daarnaast zal de termijn in de praktijk korter zijn als het advies verband houdt met een besluit dat op kortere termijn wordt genomen.

Vierde lid en vijfde lid: Het is eveneens van belang dat het bestuurscollege reageert op adviezen die aan het bestuurscollege zijn gericht. Daarom wordt dit ook voor het bestuurscollege geregeld met deze bepalingen. De reactie zal gericht zijn aan de eilandsraad, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Cft BES.

Zesde en zevende lid: Deze bepalingen komen materieel overeen met lid twee en drie van het oorspronkelijke artikel. Wel is toegevoegd dat ook de Rijksvertegenwoordiger een afschrift van het jaarverslag ontvangt. Dit is om te zorgen dat de Rijksvertegenwoordiger een zo volledig mogelijk beeld heeft van de bestuurlijke situatie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Achtste lid: Om de informatiepositie van de Rijksvertegenwoordiger te verbeteren wordt opgenomen dat het Cft BES een afschrift van haar adviezen stuurt aan de Rijksvertegenwoordiger.

Artikel II, onderdeel E (artikel 5 van de FinBES)

In dit artikel wordt verduidelijkt dat de taken van het Cft BES liggen op het gebied van advisering van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Verder wordt voorgesteld dat de bekendmaking van het bestuursreglement, naast de publicatie in de Staatscourant, zal plaatsvinden door publicatie op de website van het Cft BES. Dat laatste is in plaats van publicatie in de afkondigingsbladen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze afkondigingsbladen zijn bedoeld voor het lokaal bestuur en het is daarbij minder passend deze te gebruiken voor de publicatie van stukken van een orgaan van de Rijksoverheid. Bovendien zorgt publicatie in de Staatscourant in combinatie met elektronische publicatie op de website van het Cft BES voor voldoende zichtbaarheid.

Artikel II, onderdeel G (artikel 7 van de FinBES)

De bepalingen in het tweede en derde lid die verband houden met de bancaire functie van het Cft BES, worden geschrapt. Zie hierover ook paragraaf 5.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel II, onderdeel H (artikel 8 van de FinBES)

Het huidige artikel bevat een soort taakverwaarlozingsregeling voor het Cft BES. Een dergelijke regeling is niet passend of nodig bij een adviescollege en kan daarom komen te vervallen.

Artikel II, onderdeel I (opschrift van Hoofdstuk III)

Het opschrift wordt aangepast om meer in lijn te zijn met de inhoud van dit hoofdstuk.

Artikel II, onderdeel J (artikel 9 van de FinBES)

Dit artikel gaat over het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon door Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Zie hierover ook paragraaf 5.6 van het algemeen deel van de toelichting. Het tweede lid van dit artikel wordt aangepast in lijn met Gemeentewet (artikel 160, tweede lid). Dit betekent dat de voorwaarde voor het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt veranderd. Voorwaarde hiervoor is dat het bijzonder aangewezen moet zijn voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Deze doelbinding is ruimer dan de huidige formulering, die aansluit bij het voormalige artikel 26 van het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES.

Het tweede deel van het tweede lid kan gezien worden als een verbijzondering van de algemene verplichting voor het bestuurscollege om de eilandsraad in de gelegenheid te stellen zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken bij privaatrechtelijke rechtshandelingen indien de eilandsraad daarom verzoekt of indien de rechtshandeling ingrijpende gevolgen kan hebben voor het openbaar lichaam (artikel 171, vierde lid, juncto artikel 168, eerste lid, onderdeel d, van de WolBES).

Een verschil met de Gemeentewettelijke regeling is dat het zogenoemde 'stichting particulier fonds' is opgenomen. Deze rechtsfiguur bestaat namelijk alleen in Caribisch Nederland (de artikelen 2:1 en art. 2:50 en volgende van het BW BES).

Het besluit tot het oprichten of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon blijft goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nodig hebben. Wel worden kortere termijnen gesteld voor het geven van de goedkeuring. De Awb bevat regendend recht ten aanzien van de termijn voor goedkeuring; dit is in principe 13 weken, eenmaal te verlengen met 13 weken (de artikelen 10:31 van de Awb jo. artikel 217, tweede lid, van de WolBES). Hiervan wordt in deze bepaling afgeweken. De reden hiervoor is om geen onnodige vertraging te veroorzaken voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Als er niet tijdig wordt besloten is er een positieve fictieve beschikking (oftewel, dan wordt de goedkeuring geacht te zijn verleend) (de artikelen 420a en volgende van de Awb jo.°, artikel 10:31, vierde lid, van de Awb en art. 217, tweede lid, van de WolBES). Voor het besluit over het verlenen van goedkeuring, wint de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties advies in bij het Cft BES.

Ook vervalt de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om aanwijzingen te geven aan de vertegenwoordiger van het bestuurscollege of openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon met het oog op de standpuntbepaling in de aandeelhouders- of bestuursvergadering op het terrein van het dividendbeleid, de benoeming, het ontslag en de salarissen van bestuurders. Wel blijft het verbod gehandhaafd voor ambtenaren en politieke gezagsdragers van het Bonaire, Sint Eustatius of Saba om zitting te hebben in het bestuur van privaatrechtelijke rechtspersonen waarin het betreffende openbaar lichaam deelneemt, ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstrengeling. Dit wordt ook uitgebreid met de raad van commissarissen of raad van toezicht. Voorgesteld wordt om bij dit algemene verbod een ontheffingsmogelijkheid toe te voegen. De ontheffing wordt in een individueel geval verleend, als er geen reële risico's worden gezien op belangenverstrengeling, en dus aannemelijk is dat geen belangenverstrengeling zal optreden. Deze aanvullende ontheffingsmogelijkheid is er zodat geschikte kandidaten als gevolg van de hoofdregel niet onterecht worden uitgesloten, want dit zijn er al weinig vanwege de kleinschaligheid van de eilanden.

Artikel II, onderdeel K (artikel 10 van de FinBES)

Dit artikel gaat over de vervreemding door Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Zie hierover ook paragraaf 5.7 van het algemeen deel van de toelichting. De oorspronkelijke bepaling vereiste goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor besluiten tot vervreemding van onroerende zaken, aandelen, obligaties en concessies, en roerende zaken. Daarbij had de Minister wel de mogelijkheid om bepaalde besluiten uit te sluiten van deze goedkeuringsplicht. Voorgesteld wordt om dit te vervangen door een vorm van gedifferentieerd toezicht, waarbij er in principe geen goedkeuring meer nodig is. In elk geval wordt het toezicht beperkt tot de vervreemding van, kortgezegd, onroerende goederen en het in erfpacht geven van onroerende zaken.

Verder wordt het vereiste in het eerste lid, dat vervreemding geschiedt tegen marktconforme voorwaarden, vervangen door het vereiste dat het bestuurscollege beleidsregels vaststelt omtrent de vervreemding ter behartiging van het financiële belang van het betrokken openbaar lichaam. Op deze manier ontstaat de ruimte voor het bestuurscollege om zelf goede (procedurele) waarborgen vorm te geven.

Het lichte niveau is te vergelijken met het repressief toezicht op de begroting. Dit gedifferentieerde toezicht vereist wel dat er criteria zijn aan de hand waarvan kan worden bepaald of de goedkeuringsplicht moet worden ingesteld. Daarom is in het eerste lid voorgesteld dat het bestuurscollege verplicht is om regels te stellen over de vervreemding van het eigendom van goederen van het betreffende openbaar lichaam op welke wijze dan ook. Vervolgens regelt het voorgestelde tweede lid dat het bestuurscollege de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informeert over de specifieke besluiten tot vervreemdingen van, kortgezegd, onroerende goederen en het in erfpacht geven van onroerende zaken.

Dit gebeurt door een overzicht op te nemen van de relevante besluiten in de bestuursrapportage⁹⁵ en de jaarrekening. Daarbij dient het bestuurscollege ook een verantwoording te geven over de wijze waarop bij die besluiten is voldaan aan de regels, bedoeld in het eerste lid. Daarbij is in het lichte niveau geen toezicht nodig. Bij de bestuursrapportages ziet het overzicht alleen op de besluiten die zijn genomen in de periode waar de bestuursrapportage op ziet. In de jaarrekening worden de besluiten van het gehele jaar opgenomen. Doordat het Cft BES een afschrift ontvangt van de bestuursrapportages en de jaarrekening, is het Cft BES ook geïnformeerd over dit onderwerp.

Het toezichtniveau kan op basis van het derde lid worden verzwaaard in twee gevallen: als de regels, bedoeld in het eerste lid, ontbreken of als de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot het oordeel komt dat bij de besluiten tot vervreemding wordt gehandeld in strijd met de regels of met de wet. Daarbij is van belang dat de Minister eerst het bestuurscollege hoort. Op grond van het zevende lid moet ook advies worden gevraagd aan het Cft BES. Het zwaardere niveau is geregeld in het derde tot en met het negende lid.

Als wordt besloten het niveau te verzwaren, geldt in principe gedurende een jaar een goedkeuringsplicht voor alle nieuwe vervreemdingsbesluiten met betrekking tot onroerende goederen en het in erfpacht geven van onroerende goederen. Ook kan de Minister besluiten dat alleen bepaalde soorten besluiten tot vervreemding goedkeuring behoeven, aangezien het mogelijk niet proportioneel is alle besluiten vooraf goed te keuren. Of gebruikt wordt gemaakt van deze mogelijkheid zal afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval.

De duur van de goedkeuringsplicht kan telkens met een jaar worden verlengd (zesde lid). Hierover worden ook het bestuurscollege worden gehoord en advies worden ingewonnen bij het Cft BES. Hierbij is beoordelingsruimte voor de Minister of de behoorlijke vervulling van de taken ten aanzien van vervreemding van onroerende zaken, aandelen, obligaties en concessies en het in erfpacht geven van onroerende zaken wordt verwacht. Daarbij gaat het er met name over of gehandeld zal worden in lijn met de wettelijke verplichtingen en de gestelde beleidsregels. Indien dit niet wordt verwacht kan de verlenging plaatsvinden.

In het achtste lid is geregeld wanneer goedkeuring kan worden onthouden.

Artikel II, onderdelen L, M en N (artikel 11, 12 en 12a van de FinBES)

Artikel 11 ziet op de mogelijkheid voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba om leningen aan te gaan. Onder de huidige FinBES is dit alleen mogelijk door middel van een renteloze lening van een Minister, op grond van artikel 89 van de FinBES. Ook voor de zogeheten collectieve sectoren van Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt een rentelastnorm van 0% gemiddeld per begrotingsjaar. Het huidige artikel 12 ziet op de rol van het Cft BES bij het middelenbeheer. Vanwege de herziening van de rol van het Cft BES kan deze bepaling worden geschrapt. Artikel 12 wordt hergebruikt voor bepalingen ten aanzien van lenen. De bepalingen ten aanzien van het middelenbeheer zijn opgenomen in artikel 36 en verder.

Wat betreft het lenen wordt voorgesteld om de beperkingen op lenen voor de collectieve sector te laten vervallen en de mogelijkheden voor lenen voor de Bonaire, Sint Eustatius en Saba uit te breiden. Zie ook paragraaf 5.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Voor de regeling is gedeeltelijk aangesloten bij de Wet fido. In artikel 39, vierde en vijfde lid, wordt naar analogie van artikel 8 van de Wet Fido een grondslag opgenomen voor het bij ministeriële regeling stellen van regels ten aanzien van de berekening en de verstrekking door Bonaire, Sint Eustatius en Saba van gegevens, welke nodig zijn voor het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 11 tot en met 12b en 37. Overigens blijft artikel 89

⁹⁵ Artikel 22 van de FinBES.

van kracht. Daarin is opgenomen dat de Minister wie het aangaat een renteloze lening kan verschaffen. Bij het aangaan van een dergelijke leningen zal ook gehandeld moeten worden binnen de grenzen van artikel 11 tot en met 12b.

Artikel 11: Een derivaat is een financieel product dat is afgeleid van een ander financieel product. Het gebruik hiervan wordt niet toegestaan. Het verstrekken van leningen is in beginsel ook niet toegestaan, behalve het doorlenen van bepaalde middelen aan verbonden partijen. De term 'verbonden partij' sluit aan bij het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en is gedefinieerd in artikel 1. Daarbij is wel een voorwaarde dat deze verbonden partij belast is met de uitoefening van de publieke taak waarvoor de lening is aangegaan. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit de statuten. Ook het geven van garanties door Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor derden is niet toegestaan. Daarbij gaat het om de situatie waarbij het eilandsbestuur zich tegenover een kredietverstrekker verplicht in te staan voor de betalingsverplichtingen van een derde, waardoor deze derde (onder betere voorwaarden) een lening kan krijgen. Bonaire, Sint Eustatius en Saba kunnen wel voor zichzelf een garantie verstrekken, die dan dient als zekerheid voor de kredietverstrekker dat de lening van het betrokken openbaar lichaam wordt terugbetaald. Verder is goedkeuring vereist. Dit is geregeld in het vierde tot en met zesde lid. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het financiële belang. Daarnaast kan de goedkeuring worden onthouden als onvoldoende inzicht is in de financiële risico's van de verbonden partij. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de jaarrekening niet tijdig is vastgesteld of de financiële administratie niet op orde is.

Zoals ook toegelicht bij onderdeel J, wordt er een kortere goedkeuringstermijn van acht weken gehanteerd voor het verlenen van de goedkeuring. Bij het oordeel over de goedkeuring kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich mede baseren op het op grond van artikel 12 door het Cft BES uitgebrachte advies en de reactie van het bestuurscollege op dat advies.

Op grond van het zevende lid kunnen de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën gezamenlijk nadere regels stellen over het aangaan van leningen door Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het eventueel vervolgens doorlenen aan een verbonden partij. Uit artikel 137 van de WolBES volgt dat deze regels voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba kunnen verschillen. Wel wordt opgemerkt dat het uitgangspunt is dat de regels gelijk zullen zijn.

Artikel 12: Het Cft BES heeft een belangrijke rol om het bestuurscollege te adviseren over het aangaan of verstrekken van een lening. Het tweede lid regelt waar het Cft BES bij de advisering op kan letten. De termijn voor de advisering is slechts twee weken om geen onnodige vertragingen te veroorzaken. Uit het derde lid volgt dat de lening niet kan worden aangegaan of worden verstrekt voordat het advies is ontvangen en een standpunt daarover is kenbaar gemaakt. Dit is anders als het advies niet tijdig wordt uitgebracht. In dat geval kan het bestuurscollege besluiten om de lening aan te gaan of te verstrekken, zonder het advies af te wachten.

Artikel 12a: Het eerste tot en met zesde lid is gebaseerd op de artikelen 5 en 6 van de Wet fido en ziet op de renterisiconorm. De rol van de toezichthouder, oftewel het bestuursorgaan dat op grond van enige wettelijke bepaling is belast met het toezicht op de begrotingen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ligt hier bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uit artikel 137 van de WolBES volgt dat het bij ministeriële regeling vast te stellen percentage voor de berekening van de renterisiconorm en een minimumbedrag voor de renterisiconorm verschillend kan worden vastgesteld voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Ten opzichte van de Wet fido is verduidelijkt dat de toestemming voor de lening een vorm van interbestuurlijke goedkeuring is. In het vijfde lid is geregeld dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan bepalen dat goedkeuring nodig is voor leningen, als het betrokken openbaar lichaam op grond van het vierde een plan moet maken om te voldoen aan de renterisiconorm en dit plan (nog) niet is goedgekeurd of niet ten uitvoer wordt gelegd. Daarbij wordt opgemerkt dat het ten onrechte ontbreken van dit plan ook betekent dat er geen plan is

goedgekeurd en er dus een goedkeuringsverplichting kan worden ingesteld. In het zevende lid is geregeld dat ook goedkeuring vereist is als de begroting is onderworpen aan een goedkeuringsplicht. Deze twee redenen voor goedkeuring kunnen zich gelijktijdig voordoen, of een van de twee redenen kan zich voordoen. In beide gevallen is er één goedkeuring nodig. In het achtste lid is geregeld wanneer de goedkeuring kan worden onthouden. Daarbij wordt getoetst aan het recht en het financiële belang van het betrokken openbaar lichaam. Dit sluit aan bij de gronden voor het onthouden van goedkeuring bij de begroting, besluiten tot vervreemding of het uitzetten van leningen. De termijn voor het verlenen van goedkeuring is geregeld in het negende lid. Er wordt voorgesteld een termijn van acht weken te hanteren om het proces niet te veel te vertragen.

Artikel II, onderdeel O (artikel 13 van de FinBES)

Artikel 13 wordt versimpeld. Zo zal het bepaalde in het tweede en derde lid worden verplaatst naar het BBV BES. Ook het feit dat het stelsel van baten en lasten wordt gehanteerd zal worden geregeld in het BBV BES en kan dus worden geschrapt uit de FinBES. Dit sluit aan bij de systematiek van de Gemeentewet.

Artikel II, onderdeel Q (artikel 15 van de FinBES)

In dit artikel wordt nader tot uitdrukking gebracht waaraan een begroting moet voldoen om in evenwicht te zijn. Hiervoor wordt gedeeltelijk aangesloten bij de materiële betekenis van het criterium "structureel en reëel evenwicht", zoals gehanteerd in artikel 189 van de Gemeentewet, omdat het wenselijk wordt geacht waar mogelijk meer aan te sluiten op het Europees Nederlandse systeem. Ook is gekeken naar artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Voorts wordt in dit artikel bepaald dat al het beleid waartoe door de eilandsraad is besloten in de begroting en meerjarenraming is opgenomen en dat begroting en meerjarenraming realistisch geraamd zijn. Daarbij hoort ook dat de verplichte uitgaven, als omschreven in artikel 16, zijn opgenomen. Zie voor nadere toelichting ook paragraaf 5.4.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Ten aanzien van het eerste, vierde en vijfde lid wordt aangesloten bij respectievelijk het eerste, derde en vierde lid van artikel 189 van de Gemeentewet. Daarbij wordt het niet langer noodzakelijk geacht te regelen dat de dienst van het kalenderjaar wordt gesloten op 31 december van het kalenderjaar. Dit volgt namelijk uit het stelsel van baten en lasten. Deze bepaling hield verband met het feit dat er voorafgaand aan de staatkundige wijzigingen een ander moment gold, namelijk 1 april⁹⁶. Door deze bepaling te schrappen vindt verdere harmonisatie plaats met de Gemeentewet.

Artikel II, onderdeel R tot en met U (de artikelen 16 tot en met 21 van de FinBES)

In verband met de wijzigingen in het toezicht op de begroting (zie ook paragraaf 5.4 van het algemeen deel van de toelichting), het bereiken van een meer logische indeling van de FinBES en het nauwer aansluiten op Europees Nederland (specifiek de artikelen 190, 191, 192 en 194 van de Gemeentewet) worden deze bepalingen aangepast.

Artikel 16 ziet op de verplichte uitgaven die op de begroting moeten worden gebracht. In dit artikel wordt aanvullend een regeling opgenomen voor het geval de volksvertegenwoordiging weigert deze verplichte uitgaven op de begroting te brengen. Dit is nodig nu het begrotingstoezicht wordt aangepast waardoor de begroting niet meer altijd goedkeuring nodig heeft en voor de vaststelling van de begroting niet meer in de plaats getreden kan worden. De regeling sluit aan bij artikel 194 van de Gemeentewet, met dien verstande dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de rol van toezichthouder heeft in plaats van gedeputeerde staten.

⁹⁶ Artikel 9 Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden.

De voorgestelde artikelen 17 en 18 zien op de normale vaststelling van de begroting, of begrotingswijzigingen, als sprake is van het lichte niveau. Dit betekent dat er geen verplicht advies van het Cft BES gevraagd hoeft te worden. Verder wordt, in verband met het vervallen van artikel 13, derde lid, onder b, van de FinBES, geregeld dat de meerjarenraming meegestuurd dient te worden met de begroting. De vastgestelde begroting dient vóór 15 november aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Cft BES te worden gestuurd ten behoeve van het begrotingstoezicht.

De artikelen 19 en 21 komen hier te vervallen. In plaats daarvan wordt aan het einde van deze afdeling een paragraaf opgenomen betreffende het toezicht op de begrotingscyclus. Artikel 20 komt volledig te vervallen, aangezien het niet langer passend wordt geacht dat vanuit de nationale overheid een begroting zou kunnen worden vastgesteld voor een decentrale overheid (behoudens een situatie van grove taakverwaarlozing, als bedoeld in artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet). Het blijft dus aan de eilandsraad om de begroting vast te stellen, ook als dit te laat gebeurt. Wel zou het feit dat er geen begroting is voor 1 januari van het begrotingsjaar betekenen dat toestemming nodig is voor het aangaan van verplichtingen (art 32e).

Artikel II, onderdeel T (artikel 22 van de FinBES)

Zoals ook is toegelicht in paragraaf 5.1.1. van het algemeen deel van de toelichting wordt de uitvoeringsrapportage vervangen door de bestuursrapportage. Deze rapportage wordt primair toegezonden aan de eilandsraad. Wel zal een afschrift worden gezonden aan de toezichthouder.

In beginsel ziet de bestuursrapportage op de eerste vier maanden en de tweede vier maanden van het jaar. Wat betreft de derde periode wordt onder het lichte toezicht op de begroting geen aparte rapportage gevraagd, omdat dit dubbelop zou zijn met de jaarrekening die in dezelfde periode wordt gemaakt. In geval er sprake is van gematigd of zwaar toezicht op de begroting is deze derde rapportage wel verplicht (zie het voorgestelde artikel 32j van de FinBES). Als de eilandsraad behoefte heeft om vaker een bestuursrapportage te ontvangen, kan hij een hogere frequentie vaststellen. Dit kan echter niet minder vaak zijn dan is verplicht op basis van artikel 22, eerste lid en artikel 32j.

Ten aanzien van de inhoud van bestuursrapportage zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij ministeriële regeling nadere regels kunnen stellen. Hiermee wordt een grotere mate van flexibiliteit beoogd. Het Cft BES kan de toezichthouder, gevraagd en ongevraagd, adviseren over de inhoud van de bestuursrapportages.

Artikel II, onderdeel W (de artikelen 23 tot en met 26 van de FinBES)

Deze artikelen komen hier te vervallen. Het eerste en derde lid van artikel 23 worden geschrapt om te harmoniseren met de Gemeentewet en het niet noodzakelijk is dit expliciet te regelen. Dit neemt uiteraard niet weg dat geen uitgaven kunnen worden gedaan die niet zijn opgenomen in de begroting en dat als men wel een dergelijke uitgave wil doen, daarvoor een begrotingswijziging moet worden ingediend. Verder vervalt de formele taak van het hoofd financiën (zie ook paragraaf 5.1.4 van het algemeen deel van de toelichting). In plaats daarvan wordt voorgesteld dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba zelf nadere regels stellen over de wijze waarop verplichtingen worden aangegaan en privaatrechtelijke rechtshandelingen namens het openbaar lichaam worden verricht (artikel 34).

De overige bepalingen betreffen toezicht en worden daarom verplaatst naar paragraaf 4 Financieel toezicht op de begrotingscyclus.

Artikel II, onderdeel Y (artikel 31 van de FinBES)

Het tweede lid vervalt omdat reeds in artikel 38 wordt geregeld dat er een controle plaatsvindt door de accountant in opdracht van de eilandsraad. Een aanvullend onderzoek in opdracht van het Cft BES wordt niet nodig geacht. Het derde lid vervalt omdat dit niet langer nodig is onder het nieuw voorgestelde model voor toezicht op de begrotingscyclus, waarbij de rol van het Cft BES wordt beperkt en meer wordt aangesloten op het toezicht op gemeenten.

Artikel II, onderdeel Z (Hoofdstuk II, afdeling 2, paragraaf 4, van de FinBES)

Deze nieuwe paragraaf bevat de bepalingen met betrekking tot het gematigde en zware niveau voor begrotingstoezicht (zie ook paragraaf 4.5.3). De bepalingen zijn gedeeltelijk in lijn met artikel 203 en volgende van de Gemeentewet, omdat is beoogd verder aan te sluiten op Europees Nederland. Tegelijkertijd is er sprake van een bijzonder systeem van getraptd toezicht. Bij gematigd toezicht geldt een goedkeuringsplicht van de begroting, een plicht advies in te winnen bij het Cft BES voor de volgende begroting (swijzigingen), en een frequentie van ten minste drie bestuursrapportages per jaar. Bij het zware toezicht is er geen (goedgekeurde) begroting ondanks de start van het begrotingsjaar. In dat geval kunnen pas verplichtingen worden aangegaan naar goedkeuring door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 32a: Deze bepaling heeft betrekking op het instellen van het gematigde begrotingstoezicht en de goedkeuring van de begroting. Dit vertoont sterke parallellen met het preventief toezicht op de gemeentebegroting⁹⁷. Bij het gematigde toezichtniveau geldt een goedkeuringsplicht van de begroting. Bij het lichte niveau is geen goedkeuring aan de orde.

Het gematigde niveau wordt ingesteld als de begroting naar het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet in evenwicht is. Wanneer de begroting in evenwicht kan worden geacht, is nader geduid in artikel 15, tweede lid. Daarbij heeft de Minister op grond van het tweede lid een discretionaire bevoegdheid om te besluiten niet over te gaan op het gematigde niveau, indien aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht. Dit moet blijken uit de meerjarenraming. De Minister heeft hierover de beoordelingsbevoegdheid. Daarnaast kan gematigd toezicht worden ingesteld als de begroting of de jaarrekening te laat is, hieronder valt ook het niet toezenden van de begroting of jaarrekening. Het oordeel hierover is aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid, omdat het niet altijd proportioneel zal zijn om over te gaan tot verzaamd toezicht als er een goede reden is voor de vertraging en/of de vertraging zeer beperkt is en hier goed over wordt gecommuniceerd.

Het besluit om over te gaan tot het gematigde niveau wordt genomen op basis van de begroting die gelet op artikel 17, vijfde lid, van de FinBES moet worden verzonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Cft BES.

In het vierde lid wordt geregeld dat het Cft BES bij de beoordeling van de begroting door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een adviserende rol heeft. Het Cft BES geeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn bevindingen over de begroting, waarbij in elk geval betrokken zal worden of de begroting in evenwicht is. Daarbij geeft het Cft BES ook een advies over het al dan niet instellen van het gematigde begrotingstoezicht door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor dit advies geldt een termijn van twee weken. Dat betekent dat het advies uiterlijk 27 november moet worden uitgebracht als de vastgestelde begroting door Bonaire, Sint Eustatius of Saba is toegezonden op 14 november, de uiterste datum hiervoor gelet op artikel 17, vijfde lid, van de FinBES.

Indien een besluit tot het instellen van een goedkeuringsverplichting wordt genomen, geldt dit voor deze begroting, de wijzigingen van die begroting en de daaropvolgende begroting. De reden dat de goedkeuring ook voor de volgende begroting geldt, is dat dit meer rust biedt in het geval het gematigde niveau langere tijd zal gelden. In het geval dat de volgende begroting wel voldoet aan de eisen gesteld in het eerste lid, zal het gematigde niveau vanzelf teruggaan naar het lichte niveau voor de daaropvolgende begroting. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan de goedkeuringsverplichting ook tussendoor intrekken indien het niet langer nodig lijkt om het gematigde toezichtniveau vol te houden (vierde lid). Voor de Minister

⁹⁷ Hoofdstuk XIII, paragraaf 3, van de Gemeentewet.

hiertoe besluit, dient deze advies te vragen aan het Cft over de wenselijkheid van een dergelijk besluit. Hiervoor stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een redelijke termijn.

Artikel 32b: Omdat voor derden belangrijk is om te weten in hoeverre er sprake is van toezicht, en met name of de begroting geldig is zonder goedkeuring, wordt in dit artikel geregeld dat het besluit tot het instellen van de goedkeuringsverplichting moet worden gepubliceerd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Staatscourant. De formulering wijkt af van die in artikel 205 van de Gemeentewet, vanwege het ontbreken van de provinciale tussenlaag en de keuze om zoveel mogelijk te spreken over specifiek Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel 32c: Deze bepalingen volgen uit artikel 19, eerste lid, tweede volzin, en derde lid, en zien op de gronden voor het onthouden van goedkeuring van de begroting en het feit dat de begroting ook gedeeltelijk kan worden verleend. Vanuit taalkundig oogpunt is 'het financieel belang' vervangen door 'het financiële belang'. Hiermee is geen materiële wijziging beoogd.

Artikel 32d: Deze bepaling stelt nadere regels voor de termijnen in verband de goedkeuring. Dit komt overeen met hetgeen geregeld is in artikel 207 van de Gemeentewet.

Artikel 32e tot en met 32g: Deze artikelen regelen wat er gebeurt als de begroting niet voor de start van het begrotingsjaar is goedgekeurd. Als er geen vastgestelde begroting is, kan er ook geen begroting zijn die is goedgekeurd. Dit is het zware toezichtniveau. Deze bepalingen zijn gebaseerd op de huidige artikelen 24 tot en met 26 van de FinBES en zijn vergelijkbaar met de artikelen 208 tot en met 210 van de Gemeentewet. Daarbij wordt opgemerkt dat het voor de toepassing van deze artikelen eerst nodig is dat wordt besloten tot het gematigde toezichtniveau. Daarnaast is het onder het preventieve toezichtmodel mogelijk dat er bij dringende spoed een onvoorziene verplichting moet worden aangegaan, waarvoor een wijziging van de begroting nodig is, maar deze wijziging niet tijdig kan worden goedgekeurd. In dat geval kan de regeling in artikel 32f worden toegepast.

Artikel 32h: In het geval van gematigd of zwaar toezicht op de begroting zal ook de verplichting door advies van het Cft BES gelden. Dit was aanvankelijk geregeld in artikel 17 van de FinBES, als standaard onderdeel van het begrotingsproces. Doordat de adviesverplichting niet langer geldt in het lichte niveau wordt beoogd de bestuurlijke lasten te beperken. De adviesverplichting ziet op de ontwerpbegroting. Het Cft BES toetst kortgezegd of de ontwerpbegroting voldoet aan de relevante regels. Dus of de begroting voldoet aan het BBV BES, of de begroting in evenwicht is, en of de verplichte uitgaven op de begroting zijn gebracht. Daarnaast kan het Cft BES adviseren of het financiële belang van Bonaire, Sint Eustatius onderscheidenlijk Saba in relatie tot de ontwerpbegroting. Dit betekent dat het begrotingsproces langer zal duren, maar de adviesverplichting zal ook bijdragen aan de kwaliteit van de begroting en hopelijk aan het bevorderen dat het betreffende openbaar lichaam zo snel mogelijk kan terugkeren naar het lichte toezichtniveau.

Deze adviesverplichting zal uiteraard niet gelden voor de begroting die reeds is vastgesteld door de eilandsraad en op basis waarvan is bepaald dat het verzwaarde toezichtniveau moet worden ingesteld, omdat de procedure rondom die begroting dan al de fase ruim voorbij is waarin het voorafgaande advies zou worden gegeven.

Artikel 32i: Dit artikel is gebaseerd op artikel 211 van de Gemeentewet en zorgt voor nadere informatievoorziening aan de toezichthouder. De toezending van het besluit met financiële gevolgen gebeurt door tussenkomst van het Cft BES. Hierdoor heeft het Cft BES de gelegenheid hierover te adviseren. Het advies van het Cft BES is niet verplicht, maar kan plaatsvinden op grond van artikel 4, eerste lid, onder b.

Artikel 32J: Dit artikel regelt dat de bestuursrapportage vaker moet worden vastgesteld als verzwaaard toezicht op de begroting geldt. In dit geval moet namelijk ook over de laatste periode van het jaar een bestuursrapportage worden vastgesteld. In het lichte regime kan dan worden volstaan met de jaarrekening. Zie ook de toelichting bij Artikel II, onderdeel V (artikel 22 van de FinBES).

Artikel II, onderdeel AA (hoofdstuk III, afdeling 3, paragraaf 1 van de FinBES)

Om de toegankelijkheid van de wet te vergroten en omdat er enkele artikelen worden toegevoegd die specifiek zien op het bestuurlijk toezicht op het financiële beheer, wordt voorgesteld om hoofdstuk III, afdeling 3 te verdelen in paragrafen. Onder *paragraaf 1 Algemene bepalingen* zullen de artikelen 33 (vervalt) tot en met 38 vallen. Artikel II, onderdeel HH, van dit wetsvoorstel bevat de tweede paragraafaanduiding.

Artikel II, onderdeel BB (artikel 33 van de FinBES)

Artikel 33 betreft het toezicht op het implementeren en uitvoeren van voorzieningen in verband met beleidsmaatregelen die gevolgen hebben voor de begroting. Gelet op de wijzigingen van het toezicht op het financiële beheer kunnen deze bepalingen komen te vervallen.

Artikel II, onderdeel CC (artikel 34 van de FinBES)

Het huidige tweede tot en met negende lid worden geschrapt. Het huidige tweede lid ziet op het toesturen van de eilandsverordening aan het Cft BES. Aangezien de eilandsverordening openbaar moet worden gemaakt, is het niet nodig dat deze ook apart wordt toegezonden. Dit scheelt administratieve lasten voor het lokaal bestuur. De overige leden zagen op het toezicht op het financieel beheer. Er wordt voorgesteld dit te regelen in Hst III, afdeling 3, paragraaf 2. Het nieuwe voorstel hiervoor wordt daar toegelicht.

Artikel 34 zal met deze wijziging alleen nog zien op de eilandsverordening betreffende het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Het gaat erom dat in de verordening de beleidsmatige uitgangspunten en kaders worden vastgelegd. Deze geven de grenzen aan waarbinnen het bestuurscollege dient te opereren. Dit artikel wordt aangepast om meer in lijn te komen met artikel 212 van de Gemeentewet. Dit betekent dat de eilandsverordening ook ziet op het financiële beleid. Hiermee wordt de kaderstellende rol van de eilandsraad versterkt.

Dit betekent ten opzichte van de huidige bepaling dat de eilandsraad op grond van het eerste lid ook de uitgangspunten voor het financiële beheer en het financiële beleid dient op te nemen in de financiële eilandsverordening. Aanvullend op hetgeen is geregeld in de Gemeentewet, wordt voorgesteld dat de eis van doelmatigheid een verplicht element blijft in de verordening. Het belang van doelmatige financiën blijft immers onverminderd gelden en het wordt van belang geacht dat de eilandsraad hiervoor kaders vaststelt.

In het tweede lid expliciet gemaakt dat de eilandsverordening regels dient te bevatten over activa, de grondslagen voor de berekening van de prijzen en van tarieven in verband met gebruik van bepaalde bezittingen, werken en inrichtingen. Ook moet de eilandsverordening regels bevatten inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie. Dit is aanvullend ten opzichte van de Gemeentewettelijke bepaling. Dit houdt verband met de mogelijkheden ten aanzien van leningen en het middelenbeheer die voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba nieuw zijn (zie ook paragrafen 5.1.5 en 5.2).

Verder dienen in de verordening regels te worden opgenomen voor het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen namens Bonaire, Sint Eustatius of Saba en over het aangaan van financiële verplichtingen. Dit in plaats van de bepalingen die nu dwingend zijn opgenomen in de artikelen 23 en 35 van de FinBES. Daarbij moet worden gedacht aan regels over wie bevoegd is voor bepaalde zaken en welke voorwaarden daarvoor gelden. Door middel van deze verordening en de mede daaruit voortvloeiende dan wel samenhangende volmacht- en mandaatverlening met toepassing van voldoende functiescheiding, wordt in beginsel gewaarborgd dat wordt voldaan aan de eisen van rechtmatigheid, doelmatigheid, verantwoording en controle.

Artikel II, onderdeel DD (artikel 35 van de FinBES)

Dit artikel komt te vervallen. Dit heeft te maken met de keuze om het hoofd financiën geen taken op het niveau van de wet toe te kennen en de keuze om het financieel toezicht te versimpelen waarbij meer wordt uitgegaan van vertrouwen. Wel wordt de eilandsraad geacht regels te stellen bij de financiële verordening. Zie hierover ook paragrafen 5.1.4 en 5.5 van het algemeen deel van de toelichting. De bepalingen betreffende het toezicht op het financiële beheer worden opgenomen in artikel 38a en 38b.

Artikel II, onderdeel EE (artikel 36 van de FinBES)

De eerste drie leden van dit artikel komen te vervallen. Dit heeft te maken met de keuze om het hoofd financiën geen taken op het niveau van de wet toe te kennen. Zie hierover ook paragraaf 5.1.4 van het algemeen deel van de toelichting. Daarnaast is dit artikel aangepast om de formulering te verhelderen, de bestuurlijke verplichtingen te verlichten en het herbeleggen van bepaalde taken van het Cft BES bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als toezichthouder.

Eerste lid en tweede: Deze leden corresponderen met het huidige vierde en vijfde lid. Met de aanpassing van het eerste lid is geen materiële wijziging beoogd. Het uitgangspunt blijft dat gebruik wordt gemaakt van het bancaire betalingssysteem. In het tweede lid wordt nu geregeld dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorwaarden kan stellen in plaats van het Cft BES, omdat deze toezichtsbevoegdheid dient te liggen bij de toezichthouder. Er wordt verduidelijkt dat het vaststellen hiervan plaatsvindt bij ministeriële regeling.

Vijfde lid: Dit lid correspondeert met het huidige achtste lid. Voor het gebruik van bankpassen, chippassen en andere elektronische betaalwijzen vervallen de wettelijke verplichtingen. Deze hingen samen met de borging van de functiescheiding binnen het betrokken openbaar lichaam en worden niet langer noodzakelijk geacht. Voor het gebruik van creditcards geldt dat het gebruik in principe wel is toegestaan, maar wel onder door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te stellen voorwaarden. Dit gelet op de mogelijke financiële risico's die gepaard gaan met het gebruik van een creditcard. Er wordt verduidelijkt dat het vaststellen hiervan plaatsvindt bij ministeriële regeling. Bij het doen van contante betalingen zijn minder financiële risico's, dus wordt het niet langer nodig geacht dit te beperken.

Negende lid: Met de tekstuele wijzigingen is geen materiële wijziging van deze bepaling beoogd, anders dan het herbeleggen van de bevoegdheid van het Cft BES bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel II, onderdeel FF (artikel 37)

Artikel 37 zag op de bankrekeningen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hierbij was een belangrijke rol voor het Cft BES. Zoals toegelicht in paragraaf 5.1.5 van het algemeen deel van de toelichting worden de regels voor het middelenbeheer versoepeld en vervalt de taak van het Cft BES hierbij. Om de relevante bepalingen bij elkaar te laten aansluiten wordt het onderwerp van artikel 12 FinBES verplaatst naar dit deel van de wet.

Artikel 37 ziet op het beschikken over bankrekeningen door Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het eerste lid gaat over de bankrekeningen die in eigen beheer zijn. Dit sluit aan bij de huidige praktijk.

In het tweede lid wordt geregeld dat de overtollige liquide middelen worden aangehouden op een rekening-courant..

Een verdere aanpassing is dat het overschrijven van de middelen naar de rekening-courant zal plaatsvinden door het betrokken openbaar lichaam zelf. Uiteraard moet het overschrijven van middelen van de rekening-courant naar de rekening van Bonaire, Sint Eustatius of Saba geschieden door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarbij ligt voor de hand dat dit zal worden gemandateerd.

In het derde lid wordt geregeld dat niet al het geld aangehouden hoeft te worden op de rekening-courant, maar het geld tot het zogenaamde drempelbedrag kan worden aangehouden op de eigen rekeningen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Het vierde lid ziet op de vergoeding van de rentes op de rekening-courant, zodat deze uiteindelijk toekomen aan Bonaire, Sint Eustatius respectievelijk Saba. Daarbij gaat het om de rentes zoals gerekend worden door de bank waar de rekening-courant is ondergebracht.

Artikel II, onderdeel GG (artikel 38 van de FinBES)

Het huidige tweede lid kan komen te vervallen omdat de eilandsverordening sowieso bekend gemaakt dient te worden. Een aparte toezending aan het Cft BES is daarom niet nodig.

Voorts zijn er nog enkele ondergeschikte wijzigingen in verband met het verder implementeren van de wijzigingen zoals ook zijn doorgevoerd voor gemeenten met de Wet versterking decentrale rekenkamers (zie ook paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de toelichting). In afwijking van hetgeen geregeld is in die wet, blijven de bevindingen over onrechtmatigheden in de jaarrekening onderdeel van het verslag van de accountant. Voor Europees Nederland wordt voorgesteld dat de decentrale overheden hier zelf over dienen te rapporteren. Dit zou aanvullende capaciteit vragen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, wat op dit moment voorbarig wordt geacht. Het is wel goed denkbaar dat deze wijziging op termijn wel zal worden doorgevoerd voor Caribisch Nederland.

Artikel II, onderdeel HH (de artikelen 38a en 38b van de FinBES)

Deze nieuwe paragraaf bevat de bepalingen over het bestuurlijk financieel toezicht op het gebied van het financiële beheer. Zie hierover ook paragraaf 5.5 van het algemeen deel van de toelichting. De artikelen 38a en 38b zijn van toepassing als er sprake is van verzaamd toezicht. In het lichte toezichtniveau wordt geen instrumentarium ingezet door de toezichthouder en is er geen noodzaak tot wettelijke bepalingen.

Artikel 38a: Dit artikel regelt het verbeterplan, oftewel het gematigde toezichtniveau. In het eerste lid wordt geregeld dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in diens hoedanigheid als toezichthouder, het bestuurscollege kan opdragen om een verbeterplan op te stellen ten behoeve van de verbetering van het financiële beheer. Het verplichte verbeterplan kan aan de orde zijn als:

- de accountantsverklaring niet goedkeurend is,
- het verslag van bevindingen van de accountant hoog risicobevindingen bevat; of
- de wettelijke documenten uit de begrotingscyclus niet tijdig zijn. Daarbij gaat het specifiek om:
 - het voorleggen van de ontwerpbegroting ter advies, ingeval van verzaamd begrotingstoezicht (artikel 32h, tweede lid).
 - het aanbieden van het ontwerp van de begroting aan de eilandsraad (artikel 17, eerste lid),
 - het verzenden van de vastgestelde begroting aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 17, vijfde lid),
 - het verzenden van de vastgestelde begrotingswijzigingen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 18 j°. artikel 17, vijfde lid),
 - het vaststellen van de bestuursrapportages (artikel 22, eerste en tweede lid),
 - het verzenden van de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag, vergezeld van de overige in artikel 28 bedoelde stukken, aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 31, eerste lid),

Verder moet de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het bestuurscollege horen en schriftelijke advies vragen van het Cft BES voor besloten kan worden dat er een verbeterplan moet worden opgesteld. Dit zorgt ervoor dat deze verplichting niet lichtvaardig wordt opgelegd, maar enkel als dit doelmatig en noodzakelijk is. Daarnaast kan het Cft BES op basis van artikel 4 van de FinBES ongevraagd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties adviseren dat het instellen van verzaamd toezicht wenselijk zou kunnen zijn. Het besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat een verbeterplan nodig is, wordt bekendgemaakt aan de belanghebbenden. Dat zijn in dit geval in elk geval het bestuurscollege, de eilandsraad en het Cft BES. Waarschijnlijk ligt het ook voor de hand de Rijksvertegenwoordiger te informeren, omdat deugdelijk financieel beheer onderdeel is van goed bestuur.

Het verbeterplan ziet op de verbetering van het financiële beheer van Bonaire, Sint Eustatius of Saba. De exacte inhoud van een concreet verbeterplan zal afhangen van de aard van de problemen. Om hiervoor het benodigde maatwerk mogelijk te maken is in het derde lid opgenomen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nader kan invullen waarop het verbeterplan betrekking heeft. Daarbij ligt voor de hand dat het verbeterplan is gericht op de constatering en eventuele adviezen in het verslag van bevindingen van de accountant. Het verbeterplan moet binnen acht weken worden opgesteld en ter kennis worden gesteld aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Cft BES en de eilandsraad. Het vijfde lid regelt de rapportage over de voortgang. Deze rapportage kan eventueel worden gebundeld met de bestuursrapportage. Deze rapportage vindt in beginsel eens per zes maanden plaats, maar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan in afwijking daarvan een afwijkende frequentie vaststellen. Dit maakt maatwerk mogelijk.

Artikel 38b: Naast het verbeterplan kan ook een onderzoek naar het financiële beheer worden ingesteld. Dit was in het algemeen geregeld in artikel 34 van de FinBES, maar wordt aangepast op het getrapte toezichtniveau.

Voorgesteld wordt dat dit zware niveau pas aan de orde is in het geval er sprake is van ernstige zorgen over het financiële beheer of omdat het verbeterplan niet tijdig leidt tot verbetering van het financieel beheer. Het onderzoek kan in de praktijk worden uitgevoerd door het Cft BES, maar dit is niet verplicht. Het besluit om een onderzoek in te stellen wordt bekendgemaakt aan de belanghebbenden. Dat zijn in dit geval in elk geval het bestuurscollege, de eilandsraad en het Cft BES. Waarschijnlijk ligt het ook voor de hand de Rijksvertegenwoordiger te informeren, omdat deugdelijk financieel beheer onderdeel is van goed bestuur.

Op basis van dat onderzoek kunnen nadere afspraken worden gemaakt tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het bestuurscollege. Het Cft BES zal hierbij een adviserende rol hebben. Daarbij heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan het bestuurscollege. Daarbij wordt tevens gelet op het verslag van bevindingen van de accountant.

Overigens wordt opgemerkt dat het huidige artikel 34 een bredere grondslag voor de in artikel 38b opgenomen bevoegdheden bevat. Gelet op deze bepaling kan het Cft BES op elk moment een onderzoek instellen en kan dit onderzoek zowel zien op de inrichting van de financiële organisatie als op het financiële beheer. Vanuit het uitgangspunt van vertrouwen wordt ervoor gekozen deze bredere grondslag te laten vervallen en deze te vervangen door de beperktere grondslag, zoals voorgesteld in artikel 38b.

Artikel II, onderdeel II (artikel 39 van de FinBES)

Dit artikel ziet op de plicht voor het bestuurscollege om te faciliteren dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Cft BES de benodigde informatie tot hun beschikking hebben. Dit blijft grotendeels ongewijzigd. Wel wordt er, in lijn met de uitgangspunten van dit wetsvoorstel, vanuit gegaan dat meer terughoudend zal worden omgegaan met deze mogelijkheden om informatie te verkrijgen. In verband hiermee wordt in het tweede lid verduidelijkt dat het Cft BES enkel toegang of inzage hoeft te krijgen voor zover dat relevant is voor de uitoefening van zijn taken. Deze aanvullende clausulering ten aanzien van het Cft BES wordt wenselijk geacht om diens bevoegdheden als adviescollege duidelijk af te bakenen. De toepassing van het eerste en tweede lid in de praktijk zal verder worden uitgewerkt in financieel toezichtkader.

Verder wordt voorgesteld het derde lid te laten vervallen. Daarin is geregeld dat de Minister aanwijzingen kan geven aan de collectieve sector of het verstrekken van gegevens. Een dergelijke bevoegdheid wordt minder passend geacht in de publiek-private verhoudingen en komt dus te vervallen. Bovendien wordt voorgesteld de bepalingen ten aanzien van de collectieve sector te laten vervallen. Eventuele inlichtingen kunnen via Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden ingewonnen.

Tot slot wordt in het vierde en vijfde lid een bepaling opgenomen die de grondslag geeft voor een ministeriële regeling. Dit is naar analogie van artikel 8 van de Wet Fido. Deze regeling zal door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën gezamenlijk

worden vastgesteld en ziet op regels die nodig zijn voor het toezicht op de naleving met betrekking tot leningen door of van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het middelenbeheer. In afwijking van de Wet Fido ziet dit niet op het kasgeldlimiet of het EMU-saldo, omdat deze niet aan de orde zijn voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel II, onderdelen JJ, KK, MM, NN, TT tot en met WW en ZZ (opschriften Afdelingen Hoofdstuk IV en V en artikelen 42, 65 tot en met 67 en 86)

Om de benaming van de verschillende onderdelen van de wet te uniformeren wordt voorgesteld de aanduiding 'paragraaf' in dit hoofdstuk telkens te vervangen door 'afdeling'. Dit leidt ook tot een aantal redactionele wijzigingen van artikelen, waar deze onderdelen van de wet worden aangehaald. Overigens wordt hierbij opgemerkt dat dit ook leidt tot een redactionele wijziging van artikel 7, vijfde lid, van de Paspoortwet. Aangezien dit een Rijkswet is, zal dit worden verwerkt in een apart wetstraject.

Artikel II, onderdeel EEE (artikel 89 van de FinBES)

Dit artikel ziet op de mogelijkheid voor bewindspersonen om een renteloze lening te verschaffen aan Bonaire, Sint Eustatius of Saba. In het tweede lid wordt geregeld dat het Cft BES advies geeft over een aanvraag hiertoe. In artikel 12 wordt algemeen geregeld dat het Cft BES advies uitbrengt over het voornemen tot het aangaan van een lening. Deze procedure dient te worden doorlopen voordat de aanvraag voor de renteloze lening wordt gedaan. Het tweede lid wordt aangepast om te regelen dat het advies van het Cft BES en het standpunt van het bestuurscollege hierover moeten worden meegezonden met de aanvraag. Dit betekent dat het niet langer nodig is dat de aanvraag door tussenkomst van het Cft BES wordt ingediend en het Cft BES daarbij advies uitbrengt. Het advies wordt immers al eerder in het proces gegeven. Verder wordt geregeld dat de aanvraag wordt gedaan door het bestuurscollege. Het is passender dat het bestuur dit soort handelingen verricht dan de volksvertegenwoordiging.

Artikel II, onderdeel GGG (artikel 93 van de FinBES)

Met dit voorstel wordt een vaste regeling opgenomen over de verantwoording van bijzondere uitkeringen. Deze systematiek is gebaseerd op de systematiek voor specifieke uitkeringen in artikel 17a van de Fvw. Wel zijn er aanpassingen om de regeling simpeler te maken en beter te laten aansluiten bij de praktijk van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zie voor verdere toelichting ook paragraaf 5.1.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Het eerste lid regelt dat de verantwoording in beginsel gebeurt als onderdeel van de jaarrekening en het jaarverslag. De accountantscontrole en het verslag van bevindingen, waarbij dit wordt gecontroleerd maken eveneens onderdeel uit van de verantwoording.

Het tweede lid regelt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij algemene maatregel van bestuur soorten bijzondere uitkeringen kan aanwijzen die worden uitgezonderd van deze systematiek. Dit wijkt af van de regeling in de Financiële verhoudingswet. Het doel hiervan is om meer maatwerk te kunnen bieden. In verband met deze mogelijkheid tot maatwerk kan het artikel ook eenvoudiger worden geformuleerd.

Het derde lid geeft een grondslag om bij ministeriele regeling nadere regels te stellen over de informatie die onderdeel is van de verantwoording. De informatievoorziening richting andere betrokken bewindspersonen en andere bestuursorganen wordt geregeld in het vierde lid. Met het vijfde lid wordt de informatiepositie van de accountant van de betrokken bewindspersoon geregeld. Dit is overeenkomstig hetgeen is geregeld in lid drie, vier en vijf van artikel 17 van de Fvw.

Het zesde lid bevat de bepaling die al is opgenomen in het huidige artikel 93 FinBES.

Verder worden de sanctiemogelijkheden van artikel 17b van de Fvw niet opgenomen, omdat dit niet nodig wordt geacht gelet op het verdere financieel toezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel II, onderdeel III (artikel 99 van de FinBES)

Dit artikel bevat overgangsrecht met betrekking tot de begrotingscyclus. Voor de begrotingsjaren voorafgaande aan inwerkingtreding van dit wetsvoorstel blijven de huidige regels van toepassing. Hiermee houdt ook verband dat deze onderdelen van het wetsvoorstel in werking zullen treden op een 1 januari.

Artikelen III, IV, VI en VII (Gemeentewet, Provinciewet, Comptabiliteitswet 2016 en Waterschapswet)

In paragraaf 4.4 is toegelicht dat, gelet op 'comply or explain', de wijzigingen voor Europees Nederland die voortvloeien uit de Wet versterking decentrale rekenkamers worden meegenomen in dit wetsvoorstel. Daardoor worden ook de onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba uitgebreid. Eén van de nieuwe onderzoeksbevoegdheden in de Wet versterking decentrale rekenkamers is het door de lokale rekenkamer of de Algemene Rekenkamer instellen van onderzoek bij privaatrechtelijke rechtspersonen waarin meerdere overheidslagen een gezamenlijk meerderheidsbelang hebben. Het betreft hier alleen gemeenten, provincies, waterschappen of de Staat die een aandelenkapitaal van meer dan 50% houden. In de WolBES (artikel 185, eerste lid, onderdeel c), Gemeentewet (artikel 184, eerste lid, onderdeel c), Provinciewet (artikel 185, eerste lid, onderdeel c) en de Waterschapswet (artikel 97c, eerste lid, onderdeel c) wordt met het wetsvoorstel mogelijk gemaakt dat lokale rekenkamers in Europees en Caribisch Nederland ook een onderzoek kunnen instellen naar privaatrechtelijke rechtspersonen waarin met Bonaire, Sint Eustatius en Saba meer dan 50% van het aandelenkapitaal wordt gehouden. Deze bevoegdheid wordt door wijziging van artikel 7.24, onderdeel f, van de Comptabiliteitswet 2016 tevens geregeld voor de Algemene Rekenkamer. Indien de lokale rekenkamers of de Algemene Rekenkamer voornemens zijn een onderzoek in te stellen naar een privaatrechtelijke rechtspersoon waarin Bonaire, Sint Eustatius of Saba samen met de Staat, gemeente(n), provincie(s) of waterschap(pen) een meerderheidsbelang heeft, dient het bestuurscollege daarvan in kennis te worden gesteld (artikelen 185, vijfde lid, van de WolBES, 184, vijfde lid, van de Gemeentewet, 185, vijfde lid, van de Provinciewet, 97c, vijfde lid, van de Waterschapswet en 7.35, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2016).

Artikel V (Wet gemeenschappelijke regelingen)

In artikel 135, tweede lid, wordt een verwijzing naar de FinBES aangepast.

Artikel VIII (Archiefwet BES)

Hoofdstuk V van de Archiefwet BES bevat bijzondere bepalingen met betrekking tot specifiek interbestuurlijk toezicht. Met de modernisering van het algemene instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht in de WolBES kan dit worden geschrapt. Artikel 29 van de Archiefwet BES betreft een soort regeling voor taakverwaarlozing, waarbij de bevoegdheid om in te grijpen wordt toegekend aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Voortaan zal bij taakverwaarlozing door Bonaire, Sint Eustatius of Saba in verband met de Archiefwet BES door de Rijksvertegenwoordiger, in overleg met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kunnen overgaan tot de indeplaatsstelling op grond van het voorgestelde artikel 230 en verder van de WolBES. Artikel 29a van de Archiefwet BES ziet op het aanwijzen van een toezichthouder, en bevat een aantal bevoegdheden voor de toezichthouder. Het toezicht wordt op dit moment uitgeoefend door de ambtenaren van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.⁹⁸ Op grond van het voorgestelde artikel 232b van de

⁹⁸ Aanwijzingsbesluit ambtenaren Erfgoedinspectie tot toezichthoudende ambtenaren Archiefwet 1995 en Archiefwet BES

WolBES kan de Rijksvertegenwoordiger ambtenaren aanwijzen ten behoeve van het toezicht op de uitvoering van de aan het eilandsbestuur bij of krachtens de Archiefwet BES opgedragen taken.

Artikel IX (Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES)

Met het vervallen van artikel 3, eerste lid, van de Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES is er niet langer toezicht door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de naleving van de wettelijke regelingen die betrekking hebben op de openbare arbeidsbemiddeling tussen werkgevers en werkzoekenden op Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Voor het toezicht op de taken die zijn belegd bij de bestuurscolleges geldt het generieke interbestuurlijk toezicht.

Artikel X (Wet tot regeling van het toezicht op psychiatrische patiënten BES)

In artikel 1a, tweede lid, van de Wet tot regeling van het toezicht op psychiatrische patiënten BES heeft de Rijksvertegenwoordiger een bevoegdheid tot indeplaatsstelling indien het openbaar lichaam in gebreke blijft door niet te voorzien in een instelling voor de medische en verpleegkundige verzorging van psychiatrische patiënten. Met de modernisering van het algemene instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht zal de Rijksvertegenwoordiger voortaan op grond van artikel 230 en verder van de WolBES kunnen ingrijpen. Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing ten aanzien van het bepaalde in artikel 1a, tweede lid van de Wet tot regeling van het toezicht op psychiatrische patiënten BES kan dan aan de orde zijn, na overleg met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel XI Overgangsbepaling WolBES

Bonaire, Sint Eustatius of Saba krijgen gedurende een jaar de tijd om een eventuele eilandsverordening voor de instelling van een gezamenlijke rekenkamer in te trekken en een nieuwe rekenkamer in te stellen, conform de gewijzigde bepalingen van de WolBES. Verder is hierin een uitzondering getroffen voor de eerste benoeming van de leden van de rekenkamer: hiertoe behoeft de eilandsraad geen overleg te voeren met de rekenkamer. Deze uitzondering is geregeld omdat die rekenkamer op dat moment, in de fase voorbereiding van de benoeming, nog niet bestaat.

Artikel XII (Evaluatiebepaling)

Dit artikel regelt dat er binnen vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie zal plaatsvinden. Zie ook paragraaf 9 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel XIII (Inwerkingtreddingsbepaling)

Dit artikel bevat de inwerkingtreddingsbepaling. Het regelt dat het moment van inwerkingtreding verschillend kan worden vastgesteld voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan. Daarbij kan er in elk geval van worden uitgegaan dat voor de artikelen II tot en met IV de inwerkingtreding op een nader te bepalen moment zal worden bepaald, dan de rest van de wet. Dit heeft ermee te maken dat deze artikelen zien op de stapsgewijze verdere verhoging van het aantal eilandsraadsleden samenhangt met de verkiezingen op Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Voorts zal voor de FinBES mogelijk een afwijkende inwerkingtreddingsdatum gelden, in verband met de begrotingscyclus. De inwerkingtreding van de FinBES zal in dienen te gaan per 1 januari van een jaar, zodat dit gelijk loopt met het begrotingsjaar. Voor de afwikkeling van voorafgaande begrotingsjaren wordt overgangsrecht opgenomen (artikel 99 van de FinBES).

Artikel XIV (Citeertitel)

Gelet op aanwijzing 4.35, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving bevat de citeertitel geen afkortingen. Mocht in de praktijk echter behoefte zijn aan een kortere aanduiding, kan gebruik worden gemaakt van de aanduiding 'Herzieningswet WolBES FinBES'.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Financiën,

Bijlage 1. Tabel overzicht advies- en toezichtstaken van het Cft BES

Kortheidshalve wordt in de tabel hieronder de 'Minister van BZK' aangeduid als 'MinBZK', Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba als 'openbaar lichaam' en het 'Cft BES' als 'Cft'.

Taak/bevoegdheid volgens huidige FinBES	Artikel FinBES huidig	Voorstel voor taak/bevoegdheid	Artikel FinBES wets-voorstel	Toelichting op wijzigingen
Adviseren van Bonaire, Sint Eustatius of Saba in het kader van het toezicht op de toepassing van de bij deze wet vastgestelde normen ter zake van de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording van de begroting door het openbaar lichaam, alsmede van het toezicht op de verbetering van het financieel beheer, de inrichting en de werking van de administraties en het betalingsverkeer	Art. 4, eerste lid, onder a	Adviseren aan een openbaar lichaam op verzoek van het bestuurscollege in het kader van de begroting, het financiële beleid en het financiële beheer van het betreffende openbaar lichaam	Art. 4, eerste lid, onder a	Naast de vaste adviesmomenten door het Cft, kan met dit voorstel alleen worden geadviseerd op verzoek van het openbaar lichaam. Daarnaast is de omschrijving van de onderwerpen waarop wordt geadviseerd vereenvoudigd en meer passend gemaakt
Adviseren van Onze Minister in het kader van het toezicht op de toepassing van de bij deze wet vastgestelde normen ter zake van de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording van de begroting door het openbaar lichaam, alsmede van het toezicht op de verbetering van het financieel beheer, de inrichting en de werking van de administraties en het betalingsverkeer	Art. 4, eerste lid, onder a	Adviseren van Onze Minister op verzoek van Onze Minister dan wel uit eigen beweging in het kader van: - toezicht op de naleving van de bij en krachtens deze wet vastgestelde normen ter zake van de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording van de begroting door het openbaar lichaam; - toezicht op het financiële beheer, waaronder de inrichting en de werking van financiële processen en administraties en het betalingsverkeer	Art. 4, eerste lid, onder b, sub 1 en 2	Geëxpliciteerd dat het advies gevraagd of ongevraagd kan zijn. Deze algemene adviestaak staat naast de specifieke adviestaken elders in de wet
Het toezicht op het dagelijks beheer door de bestuurscolleges en in dat verband het toetsen of aan de bij deze wet vastgestelde voorwaarden is voldaan voor het aangaan van kredieten door een openbaar lichaam	Art. 4, eerste lid, onder b	Adviseren van MinBZK op verzoek van MinBZK dan wel uit eigen beweging in het kader van de beoordeling of aan de bij en krachtens deze wet vastgestelde voorwaarden is voldaan voor het aangaan van leningen en kredieten door een openbaar lichaam	Art. 4, eerste lid, onder b, sub 3	Dit toezicht wordt belegd bij de Minister van BZK als toezichthouder. Verder vervalt het toezicht op het dagelijks beheer
Het in opdracht van MinBZK uitvoeren van taken in het kader van de uitvoering van deze wet en de daarop berustende bepalingen	Art. 4, eerste lid onder c	-	-	Dit past niet bij een zelfstandig adviescollege en taak vervalt

Het Cft legt eens per half jaar schriftelijk verantwoording af over zijn werkzaamheden aan MinBZK. Het Cft zendt een afschrift van dit verslag aan de betrokken bestuurscolleges en eilandsraden	Art. 4, tweede lid	Cft legt eens per half jaar schriftelijk verantwoording af over zijn werkzaamheden aan MinBZK en afschrift hiervan aan betrokken bestuurscolleges en eilandsraden.	Art. 4, zesde lid	Geen wijziging
-	-	Adviseren van MinBZK over goedkeuring van het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon door openbaar lichaam	Art. 9, vierde lid	Het Cft krijgt hier een aanvullende adviestaak
-	-	Het Cft zendt een afschrift van alle uitgebrachte adviezen aan de Rijksvertegenwoordiger	Art. 9, achtste lid	Het Cft krijgt hier een aanvullende taak
-	-	Adviseren van MinBZK over het nemen van een besluit over het instellen, verlengen of beëindigen van preventief toezicht bij vervreemdingen van eigendommen	Art. 10, vierde lid	Het Cft krijgt hier een aanvullende adviestaak, omdat hierbij een vorm van getrappt toezicht wordt ingevoerd en het Cft advies geeft bij het wisselen van toezichtsregime
Rekening-Courant bij Cft, waaronder instemming Cft voor dekking van liquiditeitstekorten en vaststellen maximum en minimum te goed	Art. 12	-	-	Taak past niet bij de rol van adviescollege en wordt belegd bij MinBZK
-	-	Het Cft toetst het voornemen van het bestuurscollege tot het aangaan of verstrekken van een lening en adviseert het bestuurscollege over of is voldaan aan de eisen gesteld in de wet- en regelgeving, er geen onaanvaardbare risico's worden genomen met het aangaan of verstrekken van een lening en kan eventuele aanbevelingen doen met betrekking tot de lening	Art. 12, tweede lid	Het Cft krijgt hier een aanvullende adviestaak
Het bestuurscollege zendt altijd de ontwerpbegroting voor het komende jaar aan het Cft. Dit geldt ook voor amendementen begroting	Art. 17 en 18, tweede lid	In het lichte toezicht wordt de ontwerpbegroting niet voor advies van Cft aan het openbaar lichaam toegezonden. In geval van gematigd of zwaar toezicht op de begroting is voorafgaande advisering door het Cft op ontwerpbegrotingen en amendementen wel verplicht.	Art. 32h	In verband met instellen getrappt toezicht. Bij het lichte niveau kan het Cft wel uit eigen beweging adviseren aan MinBZK over de vastgestelde begroting en of het toezicht verzaamd zou moeten worden
Het Cft kan een accountant als bedoeld in art. 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek onderzoek laten doen naar de rechtmatigheid en	Art. 31, tweede lid	-	-	De accountant heeft reeds een rol bij het begrotingsproces,

doelmatigheid van het gevoerde bestuur				dus bepaling niet nodig
Indien uit de jaarrekening blijkt dat sprake is van een tekort op de gewone dienst of op de kapitaaldienst of van een overschrijding van de rentelastnorm, geeft het Cft aan het bestuurscollege een advies voor wijziging van de begroting voor het lopende jaar en voor de begroting voor het komende jaar	Art. 31, derde lid	-	-	Deze taak vervalt als onderdeel van de herziening van het financieel toezicht
-		Het Cft adviseert MinBZK over het al dan niet instellen van goedkeuring op de begroting (gematigd financieel toezicht)	Art. 32a, vierde lid	Het Cft krijgt hier een aanvullende adviestaak in verband met het getrapte toezicht op de begroting
-	-	Voor het nemen van een besluit om voortijdig in te trekken verzoekt MinBZK aan het Cft om advies te geven binnen een door MinBZK te stellen termijn.	Art. 32a, achtste lid	Het Cft krijgt hier een aanvullende adviestaak in verband met het getrapte toezicht op de begroting
Zo nodig onder de aandacht van het bestuurscollege brengen dat voor beleidsmaatregelen een daartoe geëigende voorziening nodig is, vervolgens hierover rapporteren aan MinBZK en vervolgens op last van MinBZK bijzondere maatregelen nemen.	Art. 33	-	-	Taak vervalt in het kader van de herziening van het financieel toezicht en het nemen van maatregelen past niet bij de rol van adviescollege
Het Cft kan te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie	Art. 34, derde lid	-	-	Taak vervalt in het kader van de herziening van het toezicht op het financieel beheer
Het Cft kan met een bestuurscollege afspraken maken ter verbetering van het financieel beheer, het materieel beheer en de daarvoor bij te houden administraties	Art. 34, vierde lid	-	-	Taak vervalt in het kader van de herziening van het toezicht op het financieel beheer en past niet bij de rol van adviescollege
Het Cft houdt toezicht op de inrichting van de controle die plaatsvindt in het kader van de uitvoering van de begroting	Artikel 34, negende lid	-	-	Taak vervalt in het kader van de herziening van het financieel toezicht en past niet bij de rol van adviescollege
Het Cft houdt een register bij mbt namen en functies van personen die zijn gemandateerd privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten	Artikel 35, vierde lid	-	-	De bepaling met betrekking tot mandatering van privaatrechtelijke rechtshandelingen vervallen, dus er is geen register meer

Verlenen instemming voor het doen van betalingen anders dan via het bancaire systeem	Artikel 36, vijfde lid	-	-	Taak past niet bij de rol van adviescollege en wordt belegd bij MinBZK
Het doen van contante betalingen, het gebruik van bankpassen, creditcards, chippassen en andere elektronische betaalwijzen is, zonder voorafgaande schriftelijke instemming van het Cft, niet toegestaan. In overleg met het bestuurscollege kan het Cft voor het gebruik van een creditcard een bestedingslimiet vaststellen.	Artikel 36, achtste lid	-aut	-	Deze taak vervalt deels. Met betrekking tot creditcards komt de bevoegdheid bij MinBZK te liggen omdat het geven van instemming of stellen van voorwaarden niet past bij een adviescollege
Het als geldelijke betaling in ontvangst nemen van niet-geldelijke zaken is niet toegestaan. Met de schriftelijke instemming van het Cft kan hiervan worden afgeweken.	Art. 36, tiende lid	-	-	Taak past niet bij de rol van adviescollege en wordt belegd bij MinBZK
Het verlenen van voorschotten op aan derde partijen te verrichten betalingen geschiedt met inachtneming van door het Cft na overleg met het bestuurscollege op te stellen regels inzake het verlenen van voorschotten.	Art. 36, twaalfde lid	-	-	Taak past niet bij de rol van adviescollege en wordt belegd bij MinBZK
Met ingang van een door het Cft te bepalen datum draagt het bestuurscollege, in overeenstemming met het Cft, zorg voor: Bankrekeningen, dagelijkse overboeking naar de bankrekening van het Cft; en het aan het Cft sturen van dagelijks afschriften van de mutaties op de bankrekeningen. Het Cft draagt verder zorg voor aanvullen van het debatsaldo en vergoeden van het creditsaldo	Art. 37	-	-	Taak past niet bij de rol van adviescollege en wordt belegd bij MinBZK
-	-	Voor het nemen van een besluit om gematigd toezicht op het financieel beheer in te stellen verzoekt MinBZK aan het Cft om advies te geven binnen een door MinBZK te stellen termijn	Art. 38a, tweede lid	Dit is een nieuwe bevoegdheid, in het kader van het getrapte toezicht op het financieel beheer
-	-	Voor het nemen van een besluit om zwaar toezicht op het financieel beheer in te stellen verzoekt MinBZK aan het Cft om advies te geven binnen een door MinBZK te stellen termijn	Art. 38b, tweede lid	Dit is een nieuwe bevoegdheid, in het kader van het getrapte toezicht op het financieel beheer
-	-	Adviseren over de afspraken ter verbetering van het financiële beheer, in het zware toezichtniveau mbt het financiële beheer	Art. 38b, derde lid	Dit is een nieuwe bevoegdheid, in het kader van het getrapte toezicht op het financieel beheer

Recht op inlichtingen door het bestuurscollege (die het Cft voor uitoefening van taken nodig acht) en toegang/inzicht bij alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers	Art. 39, eerste en tweede lid	Recht op inlichtingen door het bestuurscollege (die het Cft voor uitoefening van taken nodig acht) en toegang/inzicht bij alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers (die het Cft voor uitoefening van taken nodig acht)	Art. 39, eerste en tweede lid	Kleine wijziging om te verduidelijken dat het Cft enkel toegang of inzicht hoeft te krijgen voor zover dit nodig is voor zijn taken.
Een aanvraag tot het verschaffen van een lening als bedoeld in het eerste lid wordt door de eilandsraad van het openbaar lichaam ingediend bij MinBZK wie het aangaat, door tussenkomst van het Cft. Het Cft voorziet de aanvraag van zijn advies	Art. 89, tweede lid	Een aanvraag tot het verschaffen van een lening als bedoeld in het eerste lid wordt door de eilandsraad van het openbaar lichaam ingediend bij MinBZK wie het aangaat, door tussenkomst van het Cft.	Art. 89, tweede lid	De aparte adviesverplichting wordt vervangen door een verplichting om het Cft-advies op grond van art 12 mee te sturen met de aanvraag voor de lening.