

Reactie op de internetconsultatie Herzieningswet WolBES-FinBES

Betreft: Handhaving van de functie van Rijksvertegenwoordiger

Geacht ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hierbij dien ik mijn reactie in op het voorstel tot herziening van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES), zoals gepubliceerd in de tweede internetconsultatie. Mijn reactie richt zich specifiek en met grote bezorgdheid op de voorgestelde handhaving van de functie van de Rijksvertegenwoordiger.

1. Terugkomen op eerdere toezeggingen

Met verbazing en teleurstelling heb ik kennisgenomen van het voornemen om de functie van de Rijksvertegenwoordiger te behouden, zij het in een gewijzigde vorm. Dit besluit staat in schril contrast met de informatie die tijdens de eerste consultatieronde is gecommuniceerd. De destijds gepubliceerde infographic stelde ondubbelzinnig dat de functie zou komen te vervallen en dat de taken zouden worden herbelegd bij de gezaghebbers, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, of de betreffende vakministers.

Door hier nu van terug te komen, wordt niet alleen het vertrouwen in het consultatieproces ondermijnd, maar ook de betrouwbaarheid van de overheid zelf. Het argument dat interbestuurlijk toezicht noodzakelijk is en niet vanuit Den Haag kan worden vormgegeven, was ook in de eerste ronde bekend. Dat dit nu als reden wordt gebruikt voor behoud van de functie, suggereert dat bestuurlijke incidenten worden aangegrepen om een structurele beperking van de lokale autonomie door te voeren. Dat is disproportioneel en constitutioneel problematisch.

2. Constitutionele en internationale dimensie

De Raad van State wees in zijn voorlichting uit 2018 expliciet op de noodzaak om de interbestuurlijke verhoudingen binnen het Koninkrijk zodanig te organiseren dat zij aansluiten bij de bijzondere status van de Caribische openbare lichamen. Daarbij werd benadrukt dat er spanning bestaat tussen het toezicht vanuit Nederland en de eigen verantwoordelijkheid van de eilandsbesturen, en dat een zorgvuldige balans essentieel is¹.

¹ Raad van State, Voorlichting inzake de evaluatie van de WolBES en FinBES, uitgebracht op verzoek van de regering, 2018. Zie m.n. de passages over interbestuurlijke verhoudingen en toezicht.

Het behouden van een Rijksvertegenwoordiger – ook in aangepaste vorm – is daarmee in strijd. Het introduceert opnieuw een bestuurlijke tussenlaag die noch past binnen de Nederlandse constitutionele logica, noch binnen de geest van de staatkundige vernieuwing van 2010.

Ook de Tweede Kamer wees eerder op dit punt. In de motie-Diertens c.s. (2018/2019) werd nadrukkelijk opgeroepen tot verbetering van de democratische legitimiteit en de interbestuurlijke verhoudingen, juist om te voorkomen dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba in een afhankelijkheidspositie zouden worden gehouden². Het handhaven van de Rijksvertegenwoordiger druist rechtstreeks in tegen deze oproep.

Daarnaast heeft het besluit ook een internationale dimensie. De resoluties van de Verenigde Naties over niet-zelfbesturende gebieden, waaronder Resolutie 1541 (XV) van de Algemene Vergadering, benadrukken dat in ieder proces van zelfbeschikking en staatkundige herinrichting de vrije keuze en autonomie van de bevolking centraal moeten staan³. Door een Rijksvertegenwoordiger met toezichthoudende en corrigerende bevoegdheden te behouden, bevestigt Nederland impliciet dat Bonaire nog steeds niet op eigen kracht en gelijkwaardigheid mag functioneren. Dit is een ernstige uitholling van de lokale autonomie en een ondermijning van het recht op volwaardige participatie in het Koninkrijk.

3. Aantasting van de unieke status van Bonaire

Bonaire heeft als openbaar lichaam een sui generis status: direct vallend onder de Nederlandse Rijksoverheid, zonder provinciale tussenlaag. Door de Rijksvertegenwoordiger te handhaven met toezichthoudende bevoegdheden die sterk lijken op die van een Commissaris van de Koning, wordt in de praktijk toch een provinciale bestuurslaag gecreëerd. Dit gaat regelrecht in tegen de belofte van 2010, namelijk dat de eilanden een directe band zouden krijgen met de Nederlandse regering en parlement, zonder betuttelende tussenlagen.

De recente bestuurscrisis op Bonaire heeft bovendien aangetoond dat het stelsel voldoende veerkracht bezit. De gezaghebber nam tijdelijk de bestuurlijke verantwoordelijkheid over, waarna de continuïteit werd hersteld. Dit illustreert dat versterking van bestaande instrumenten effectiever is dan het instellen of handhaven van een extra bestuurlijke laag die de democratische legitimiteit mist.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35109, nr. 7, Motie van de leden Diertens, Van Raak en Bosman over het verbeteren van de democratische legitimiteit en interbestuurlijke verhoudingen (aangenomen).

³ Verenigde Naties, Algemene Vergadering, Resolutie 1541 (XV), Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73 e of the Charter, aangenomen op 15 december 1960.

4. Bestaande toezichtmechanismen: rol van het Cft en ministeriële verantwoordelijkheid

Daarnaast is het van belang te onderstrepen dat er reeds robuuste mechanismen bestaan om tijdig in te grijpen bij problemen van financieel of bestuurlijk falen. Het College financieel toezicht (Cft) ziet voortdurend toe op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het financieel beheer. Indien tekorten of wanbeheer worden gesignaleerd, rapporteert het Cft daarover rechtstreeks aan de nationale regering, die op haar beurt bevoegd is corrigerend op te treden.

Daarmee wordt vroegtijdige financiële wanorde automatisch zichtbaar gemaakt en kan de minister tijdig ingrijpen, desnoods via aanwijzingen of via de gezaghebber. Financiële misstanden zijn bovendien vaak een voorbode van onbehoorlijk bestuur in bredere zin. Het huidige stelsel voorziet er dus al in dat escalatie kan worden voorkomen zonder dat een aparte Rijksvertegenwoordiger nodig is.

Het instellen of behouden van een Rijksvertegenwoordiger is daarom een disproportioneel middel: het creëert een bestuurlijke dubbeling, terwijl de bestaande toezichtstructuur – zowel financieel via het Cft als bestuurlijk via de ministeriële verantwoordelijkheid – reeds effectief functioneert.

5. Conclusie en oproep

Het handhaven van de Rijksvertegenwoordiger betekent een motie van wantrouwen richting het lokale bestuur en een ernstige aantasting van de lokale autonomie van Bonaire. Constitutioneel gezien creëert dit een anomalie die de bijzondere status van het eiland ondergraaft, terwijl internationaal gezien een verkeerd signaal wordt afgegeven in het licht van het jus cogens zelfbeschikkingsrecht en de VN-resoluties.

Ik roep u dan ook dringend op om de oorspronkelijke koers te hervatten: laat de functie van Rijksvertegenwoordiger vervallen, versterk de positie van de gezaghebber en investeer in de kwaliteit van het lokale bestuur. Alleen zo wordt recht gedaan aan zowel de constitutionele logica als de internationale verplichtingen die Nederland op zich heeft genomen.

Met vriendelijke groet,

dr. Willem A. Cecilia