

Vergaderjaar 2017–2018

34 877

Voorziening in het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius (Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 31 januari 2018 en het nader rapport d.d. 2 februari 2018, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 januari 2018, no. 2018000119, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende voorziening in het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius (Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe voorzieningen te treffen in verband met de grove taakverwaarlozing van het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius. Met het oog op beëindiging daarvan zal een regeringscommissaris in de plaats treden van de bevoegde overheidsorganen op Sint Eustatius, tot het moment dat deze in staat worden geacht hun taken weer naar behoren te kunnen vervullen.

De Afdeling advisering onderschrijft de opvatting van de regering dat de bestuurlijke situatie op Sint Eustatius zeer ernstig is en dat sprake is van een grove taakverwaarlozing. In dat licht bezien kan zij zich verenigen met de voorgestelde maatregelen. Wel maakt zij opmerkingen over de motivering van de proportionaliteit van het ingrijpen, de afwijkende zittingsduur van de eilandsraad, de terugkeer naar reguliere verhoudingen

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

en de benoeming van de eilandsecretaris. Zij adviseert op die punten de toelichting dan wel het voorstel aan te vullen.²

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 januari 2018, nr. 2018000119, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 januari 2018, nr. W04.18.0012/l, bied ik U hierbij aan.

1. Proportionaliteit van het ingrijpen

Het wetsvoorstel beoogt de situatie van grove taakverwaarlozing van het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius te beëindigen. Daartoe wordt de eilandsraad ontbonden, worden de eilandsgedeputeerden van hun functie ontheven en wordt de waarnemend gezaghebber ontslagen.³ Een bij koninklijk besluit te benoemen regeringscommissaris zal in hun plaats treden tot het moment waarop de organen van het openbaar lichaam Sint Eustatius weer in staat kunnen worden geacht hun taken naar behoren te kunnen vervullen.⁴

Uit het rapport van de commissie van wijzen blijkt de ernst van de bestuurlijke situatie op Sint Eustatius.⁵ Het bestuur van Sint Eustatius weigert de geldende wetgeving toe te passen en de daarin voorgeschreven procedures te volgen. Daarnaast is de financiële situatie op het eiland buitengewoon ernstig. Eerder door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) genomen maatregelen op grond van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES), zoals het geven van aanwijzingen, hebben niet geleid tot verbetering van de situatie.⁶ In dit licht bezien kan de Afdeling zich verenigen met de voorgestelde maatregelen. Deze maatregelen zijn gegeven de ernst van de situatie noodzakelijk om herstel van de normale taakuitoefening te bewerkstelligen, en passen daarmee binnen het kader van artikel 132, vijfde lid, in samenhang met artikel 132a, tweede lid van de Grondwet.⁷

Gelet op het huidige functioneren van de eilandsraad⁸ is ook de vanuit het perspectief van de parlementaire democratie meest vergaande maatregel, de ontbinding van de raad noodzakelijk. Met inachtneming van de maatstaven van proportionaliteit en subsidiariteit is een taakverwaarlozingswet als de onderhavige in het licht van artikel 4 van de Grondwet en de artikelen 125, 129, vierde lid,⁹ en 132, vierde lid, in samenhang met 132a van de Grondwet aanvaardbaar. Een dergelijk ingrijpen is onder die voorwaarden ook in overeenstemming met het internationale recht, in het bijzonder artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 25 van het IVBPR.

In dit verband wijst de Afdeling er op dat in het licht van genoemde maatstaven en bepalingen met de artikelen 8 en 9 van het voorliggende wetsvoorstel terecht wordt beoogd de duur waarop de eilandsraad is

² Het lid Franssen heeft op grond van artikel 27e van de Wet op de Raad van State niet deelgenomen aan de beraadslagingen en stemming over dit advies.

³ Artikel 2, eerste lid, van het voorstel.

⁴ Artikel 3, eerste en vierde lid, van het voorstel.

⁵ «Nabijheid of distantie, een wereld van verschil», Den Haag, januari 2018.

⁶ «Nabijheid of distantie, een wereld van verschil», blz. 11–14.

⁷ Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 6, blz. 28.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3 (Het besluit tot ingrijpen) en 3.1 (Voorgestelde voorzieningen) en «Nabijheid of distantie, een wereld van verschil», blz. 12–16, 40–41, 51.

⁹ Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 6, blz. 22.

ontbonden zo beperkt mogelijk te houden.¹⁰ De uiterste dag van kandidaatstelling ten behoeve van de nieuw te kiezen eilandsraad is 1 februari 2021, zodat de eilandsraadverkiezingen ingevolge artikel J1, eerste lid, van de Kieswet ten hoogste twee jaar (op 17 maart 2021) later dan de regulier voorziene verkiezingen van 20 maart 2019 plaats dienen te vinden.¹¹ Mocht de situatie op Sint Eustatius echter eerder zodanig verbeteren dat terugkeer naar de normale bestuurlijke verhoudingen mogelijk is, dan dient bij koninklijk besluit bepaald te worden dat de eilandsraadsverkiezingen ook eerder gehouden worden, zo mogelijk – bij zeer spoedig herstel – middels de regulier voorziene verkiezingen.¹²

Ook overigens zijn de werkzaamheden van de regeringscommissaris erop gericht zo snel mogelijk de omstandigheden te creëren waaronder het bestuur van Sint Eustatius zijn taken weer zelf naar behoren kan vervullen.¹³ Zodra de verkiezingen voor de eilandsraad plaats hebben gevonden en de nieuwe eilandsraad zitting heeft genomen vervalt de wet inclusief de regeling van de thans voorgestelde overheveling van bevoegdheden.¹⁴

In het licht van deze feiten en uitgangspunten maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

a. Uitgangspunten voor beoordeling

De Afdeling wijst erop dat de voorgestelde ingreep in de taken en bevoegdheden van het openbaar lichaam een zeer vergaande maatregel is. Zij onderschrijft dan ook het standpunt van de regering dat dit ingrijpen zo snel mogelijk beëindigd moet worden.¹⁵ Gelet hierop is van belang dat al bij de aanvang van dit ingrijpen zoveel mogelijk duidelijkheid wordt gegeven over de uitgangspunten die zullen worden gehanteerd om te bezien wanneer aan het voorgestelde, uitzonderlijke regime een einde kan komen. Hierbij moet worden beoordeeld of het bestuur van Sint Eustatius zijn taken weer zelf naar behoren kan vervullen. De toelichting geeft in dat licht gezien slechts een summier beschrijving van de uitgangspunten voor deze beoordeling.

De Afdeling adviseert deze passage aan te vullen met zo concreet mogelijk geformuleerde uitgangspunten waaraan voldaan zal moeten worden wil Sint Eustatius naar een genormaliseerde situatie terugkeren.

Om tot het oordeel te kunnen komen dat het bestuur van Sint Eustatius zijn taken wederom zelf naar behoren kan vervullen, zullen in ieder geval de financiën en het ambtelijk apparaat van Sint Eustatius op een aanvaardbaar niveau moeten zijn gebracht. Dit wil zeggen dat er in ieder geval sprake is van ordentelijk personeelsbeleid, rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer, beleidskaders waarbinnen de taken van het bestuur worden uitgevoerd en dat de ambtenaren over een redelijk niveau van kennis en kunde beschikken om hun werkzaamheden te kunnen verrichten conform de eisen van goed bestuur. Er dient sprake te zijn van ordentelijke procedures om transparante en objectieve communicatie te bevorderen; ambtenaren moeten zich vrij voelen om zich uit te spreken en tegenwicht te bieden aan het bestuur. Ook dienen de finan-

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2 (Beëindiging voorzieningen), 4.1 (Verhouding tot de Grondwet, het internationale recht en de Kieswet) en Artikelsgewijze toelichting (artikel 8).

¹¹ Artikel 8, derde lid, van het voorstel.

¹² Artikel 8, eerste en tweede lid, van het voorstel.

¹³ Artikel 3, vierde lid, van het voorstel en de memorie van toelichting.

¹⁴ Artikel 13, derde lid, van het voorstel.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1 (Verhouding tot de Grondwet, het internationale recht en de Kieswet) en de artikelsgewijze toelichting, bij artikel 8.

ciële, bevolkings- en personeelsadministraties, het automatiserings-systeem en de archieffunctie van het openbaar lichaam op orde te zijn. Verder valt te denken aan het op orde brengen van het stelsel van verordeningen en vergunningverlening en een daarbij behorend handavings- en toezichtsregime.

Mede met het oog op het uitwerken van de te nemen maatregelen, het zo nodig nader bepalen van de criteria voor het beëindigen van de ingreep en het volgen van de voortgang van de uitvoering roept het kabinet een bewindspersonenoverleg Caribisch Nederland in het leven. Doel hiervan is om de thema's die voor Sint Eustatius en de andere eilanden van belang zijn in samenhang te bespreken. Hierbij zal bijzondere aandacht uitgaan naar de voortgang in Sint Eustatius en de maatregelen die nodig zijn om het ingrijpen in Sint Eustatius te kunnen beëindigen.

§ 3.2 van de memorie van toelichting is in overeenstemming met het voorgaande aangevuld.

b. Te treffen maatregelen op Sint Eustatius

Ook met betrekking tot de maatregelen die getroffen zullen moeten worden om de situatie op Sint Eustatius te verbeteren is de toelichting summier.¹⁶ De toelichting noemt hierbij de volgende beleidsterreinen: goed bestuur, economische impulsen en maatschappelijke acceptatie. De Afdeling heeft er begrip voor dat het nu wellicht nog niet mogelijk is om nauwkeurig en specifiek aan te geven welke maatregelen getroffen zullen worden. De regeringscommissaris zal moeten bepalen welke maatregelen noodzakelijk zijn op het moment dat meer duidelijkheid bestaat over de precieze aard en omvang van de problemen. Gegeven de ernst van de situatie mag echter nu reeds worden aangenomen dat de noodzaak en de omvang van de te treffen maatregelen van dien aard zijn dat een ingrijpen proportioneel en gerechtvaardigd is. Desondanks is van belang dat zoveel mogelijk duidelijkheid wordt geboden over deze maatregelen. De Afdeling adviseert daarom in de toelichting aandacht te besteden aan andere beleidsterreinen waar in het kader van het verbeteringstraject aandacht aan zou moeten worden besteed. Zij denkt hierbij onder meer aan maatregelen op het terrein van onderwijs, veiligheid en infrastructuur. In ieder geval zou nadere toelichting moeten worden gegeven over de procedure (inclusief de planning en de wijze van financiering) met betrekking tot de opstelling en uitvoering van de plannen tot duurzame verbetering van de bestaande situatie. Daarbij dient ook meer concreet te worden aangegeven op welke momenten de Kamers geïnformeerd worden over de voortgang van de verbeteringen.

De Afdeling adviseert de toelichting langs deze lijnen aan te vullen.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt, is het nu nog niet mogelijk om nauwkeurig en specifiek aan te geven welke maatregelen getroffen zullen moeten worden. De eerste ervaringen en constatering van de regeringscommissaris zullen bepalend zijn voor de te nemen maatregelen en de uitwerking ervan. Zoals hiervoor is opgemerkt, roept het kabinet een bewindspersonenoverleg Caribisch Nederland in het leven, dat zich mede zal richten op het bepalen en uitwerken van de concrete maatregelen die nodig zijn om het ingrijpen te kunnen beëindigen. Op de wijze van financiering wordt nader ingegaan in de reactie van het kabinet op het rapport van de commissie van wijzen, dat op het moment van indiening van het wetsvoorstel aan de Kamers zal worden aangeboden. § 3.2 van de memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3 (Ondersteunende maatregelen).

Ook zijn in § 3.3 enkele te nemen maatregelen toegevoegd op het terrein van infrastructuur.

Ik zal in overleg met de Kamers bezien op welke wijze de Kamers over de voortgang geïnformeerd zullen worden.

c. Te treffen maatregelen in Nederland

Het rapport van de commissie van wijzen dat ten grondslag ligt aan het voorstel wijst niet alleen op verbeteringen die op Sint Eustatius moeten worden doorgevoerd, maar ook op maatregelen die aan Nederlandse zijde zouden moeten worden getroffen. Het gaat hier onder meer om het verhogen van de algemene uitkering, maar daarnaast met name ook om verbetering van de coördinatie tussen de verschillende departementen en het bestuur van Sint Eustatius. In navolging van het rapport van de Commissie Spies wijst ook het rapport van de commissie van wijzen op de noodzaak van het versterken van de coördinerende rol van het Ministerie van BZK.¹⁷ Voorkomen moet worden dat de regeringscommissaris en later het bestuur van Sint Eustatius met alle departementen overleg moet voeren over de verschillende, vaak met elkaar samenhangende beleidsterreinen; dit zou via het Ministerie van BZK moeten lopen. De toelichting gaat niet in op deze aanbevelingen, anders dan een verwijzing naar een onderzoek naar een sociaal minimum voor Caribisch Nederland.¹⁸

De Afdeling merkt op dat de zware ingreep die met het voorstel wordt gedaan alleen dan gerechtvaardigd is als niet alleen op Sint Eustatius, maar ook in Nederland voortvarend alle maatregelen worden getroffen die nodig zijn om situatie ter plaatse zo snel mogelijk duurzaam te verbeteren. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat verbetering van de wijze waarop Nederland omgaat met het bijzondere vraagstuk van de openbare lichamen niet alleen noodzakelijk is gezien de situatie op Sint Eustatius, maar ook om te voorkomen dat Bonaire en/of Saba in een vergelijkbare situatie terecht komen. Voor deze andere openbare lichamen geldt immers op dit moment hetzelfde wettelijke kader en dezelfde wijze van aansturing vanuit Nederland. Indachtig de aanbevelingen van de Commissie Spies en de commissie van wijzen is verdergaande coördinatie vanuit het Ministerie van BZK noodzakelijk, ook voor de aansturing op langere termijn. Dit geldt te meer voor de voorliggende situatie waarin de regering ingrijpt in de taken en bevoegdheden van het bestuur van Sint Eustatius. Juist in die situatie is het, mede gelet op de lastige taak waar de regeringscommissaris voor staat, noodzakelijk dat vanuit de departementen eenduidig gehandeld wordt jegens het openbare lichaam. Daarnaast moet de regeringscommissaris één centraal aanspreekpunt hebben, te weten de Minister van BZK. Dit vereist dat de taken en bevoegdheden van de andere Ministers in overeenstemming met de Minister van BZK worden uitgeoefend. Hiervoor zou in het voorstel een bepaling moeten worden opgenomen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de maatregelen die aan de zijde van Nederland zullen worden genomen om de situatie te verbeteren en het voorstel aan te vullen met een bepaling met de voorgestelde strekking.

¹⁷ «Nabijheid of distantie, een wereld van verschil», paragraaf 6.3.4 (Bestuurlijke heroverwegingen).

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3 (Ondersteunende maatregelen).

Zoals hiervoor is opgemerkt, roept het kabinet een bewindspersonen-overleg Caribisch Nederland is het leven dat de thema's die voor Sint Eustatius en de andere eilanden van belang zijn in samenhang zal bespreken. Ook wordt een interdepartementale stuurgroep Caribisch Nederland ingesteld onder voorzitterschap van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die tot taak heeft integrale besluitvorming te bevorderen. Deze stuurgroep zal frequent bijeenkomen en bestaan uit (hoog)ambtelijke afgevaardigden van de verschillende ministeries. Met deze stappen beoogt het kabinet mede tegemoet te komen aan de constatering van de commissie over de coördinatie tussen de verschillende departementen en het bestuur van Sint Eustatius.

Een algemene bepaling over de coördinatie van de Minister (thans Staatssecretaris) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van de Caribische openbare lichamen zoals de Afdeling suggereert, past niet goed in het onderhavige wetsvoorstel. Dat ziet immers alleen op het bestuur van Sint Eustatius en is slechts tijdelijk van aard. Het kabinet zal zich op deze suggestie beraden en er in een later stadium op terugkomen, zoals ook geldt voor een aantal suggesties van de commissie van wijzen om de bestaande vormgeving van de verhouding tussen Europees en Caribisch Nederland te heroverwegen. Het kabinet overweegt om over deze onderwerpen voorlichting aan de Afdeling te vragen.

d. Autonomievraagstuk

De toelichting stelt dat het van belang is dat een meer inhoudelijk gesprek plaatsvindt over het autonomievraagstuk.¹⁹ De Afdeling onderschrijft het belang van een goede dialoog met Sint Eustatius over de positionering van het openbaar lichaam binnen het Nederlandse staatsbestel. Zij wijst er echter op dat voorkomen moet worden dat in de moeilijke situatie die nu op Sint Eustatius ontstaan is, verwachtingen worden gewekt die niet waargemaakt kunnen worden. Van bespreking van het autonomievraagstuk kan immers pas sprake zijn als vaststaat dat het bestuur van Sint Eustatius structureel in staat is om zijn taken naar behoren te vervullen.

De Afdeling adviseert in het licht daarvan de passage in de toelichting over een gesprek over het autonomievraagstuk te schrappen.

De commissie van wijzen concludeert dat het autonomievraagstuk een «splitsend element» is geworden in de bestuurlijke verhoudingen tussen Sint Eustatius en Nederland, maar constateert tevens dat niet duidelijk is hoe de bevolking over dit vraagstuk denkt.²⁰ Om deze redenen acht het kabinet het met de commissie van belang dat er een meer inhoudelijk gesprek plaatsvindt over het autonomievraagstuk, zowel tussen Sint Eustatius en Europees Nederland als onder de bevolking van Sint Eustatius. Om te voorkomen dat verwachtingen worden gewekt die niet waargemaakt kunnen worden, is in § 3.3 van de memorie van toelichting toegevoegd dat de uitkomst van het gesprek niet noodzakelijkerwijs een grotere mate van autonomie is. Dat het kabinet een dergelijk gesprek op gang wil brengen, betekent niet dat Sint Eustatius een autonoom land binnen het Koninkrijk zou kunnen worden met behoud van begrotingssteun en zonder mogelijkheden tot toezicht vanuit het Koninkrijk, zoals het huidige bestuur voorstaat. Het kabinet deelt die visie niet.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3 (Ondersteunende maatregelen).

²⁰ Rapport commissie van wijzen, p. 20 en p. 45–46.

2. Afwijkende zittingsduur eilandsraad

Op grond van artikel 129, vierde lid, in samenhang met artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet is de zittingsduur van de eilandsraad vier jaar, behoudens bij formele wet te bepalen uitzonderingen. In het voorstel hangt de aanvang en duur van de zittingstermijn van de (nieuwe) eilandsraad evenwel in belangrijke mate af van besluitvorming bij koninklijk besluit. De vraag rijst hoe dat zich verhoudt tot het voorschrift dat de afwijking van de zittingstermijn bij formele wet plaatsvindt. Volgens de regering is een dergelijke delegatie toelaatbaar op de voet van artikel 59 in samenhang met de artikelen 129, derde lid, en 132a, tweede lid, van de Grondwet.²¹ Artikel 59 van de Grondwet biedt evenwel slechts de mogelijkheid om aanvullende regelingen te treffen,²² maar verschaft op zichzelf niet een basis om bij koninklijk besluit af te wijken van de zittingsduur als bedoeld in artikel 129, vierde lid, van de Grondwet.

De Afdeling acht het overtuigender geen beroep te doen op artikel 59 van de Grondwet en – zoals de regering in feite ook doet – artikel 129, vierde lid, Grondwet te lezen in het licht van de materiële kiesrechtbepalingen, in het bijzonder artikel 4 alsmede artikelen 125, eerste lid en 129, eerste lid, in samenhang met artikel 132a van de Grondwet. Deze bepalingen formuleren onder meer als hoofdregel dat er een gekozen orgaan is dat aan het hoofd van decentrale overheden staat; ook artikel 129, vierde lid, zelf vooronderstelt deze hoofdregel. Met de voorziene taakverwaarlozingswet mag van de daarin geregelde termijn – voor zover noodzakelijk en proportioneel – bij wege van uitzondering tijdelijk afgeweken worden. Dat een dergelijke afwijking uitsluitend bij wet mag plaats vinden is gezien genoemde bepalingen evident. Dat vereiste ligt echter niet voor de hand met betrekking tot de opheffing van deze uitzonderingssituatie. Nu artikel 129, vierde lid, van de Grondwet uitgaat van de hoofdregel – het bestaan van een gekozen orgaan – is het niet logisch om dit artikel zo uit te leggen dat het zich er tegen zou verzetten dat een uitzonderingssituatie, waarin geen sprake is van een door verkiezingen gelegitimeerd orgaan, zo spoedig mogelijk door middel van een koninklijk besluit beëindigd wordt.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te preciseren.

§ 4.1 van de memorie van toelichting is aangepast conform de opmerkingen van de Afdeling.

3. Terugkeer naar reguliere verhoudingen

Het voorgestelde artikel 13, derde lid, brengt met zich dat zodra er een nieuwe eilandsraad is toegelaten, de bepalingen uit het voorstel vervallen en de normale verdeling van taken en bevoegdheden op grond van de WoIBES weer van kracht is. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Overgangssituatie

Het voorstel voorziet daarmee niet in de mogelijkheid van een eventuele geleidelijke overgang van de situatie waarin de regeringscommissaris alle taken uitoefent naar de reguliere. Het is echter denkbaar dat zo'n geleidelijke overgang minder disruptief is dan een plotselinge terugkeer naar de reguliere situatie. Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1 (Verhouding tot de Grondwet, het internationale recht en de Kieswet).

²² Artikel 59 Grondwet luidt: «Alles, wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, wordt bij de wet geregeld». Op grond van de term «geregeld» is delegatie mogelijk.

gedacht aan een situatie waarin de eilandsraad al wel weer geheel of gedeeltelijk in functie is, maar de regeringscommissaris nog enige tijd de taken en bevoegdheden van de gedeputeerden en/of van de gezaghebber uitoefent. Dit biedt de mogelijkheid om stap voor stap het nieuwe bestuur van Sint Eustatius te introduceren. Daarnaast kan dit zorgen voor een geleidelijke ontwikkeling naar institutionele stabiliteit, wat ook met het oog op de financiële situatie wenselijk zal zijn. De toelichting gaat niet in op de vraag waarom niet is voorzien in de mogelijkheid van een meer graduele overgang naar de reguliere verhoudingen.

De Afdeling adviseert hierop alsnog in te gaan en zo nodig het voorstel aan te vullen.

Het is denkbaar dat voor de periode waarin geen sprake meer is van grove taakverwaarlozing een overgangsregime wordt getroffen om de terugkeer naar normale verhoudingen in goede banen te leiden. Of een overgangsregime noodzakelijk is en hoe het eruit zou moeten zien, zal tijdens het functioneren van de regeringscommissaris worden gezien. Deze overwegingen zijn toegevoegd aan § 3.2 van de memorie van toelichting.

b. Positie van de Rijksvertegenwoordiger en College financieel toezicht (Cft)

Op grond van het voorstel wordt Sint Eustatius gedurende de herstelperiode ook uitgezonderd van het toezicht dat normaal door de Rijksvertegenwoordiger en het Cft wordt uitgeoefend. De toelichting stelt hierover dat de Rijksvertegenwoordiger fungeert als schakel tussen het eilandsbestuur en de Minister en dat dit niet nodig is gedurende de periode waarin de regeringscommissaris in functie is. Tevens zou dit kunnen leiden tot onduidelijkheid over de taakverdeling. Met betrekking tot het Cft stelt de toelichting dat het, nu de regeringscommissaris namens de regering verantwoordelijk zal zijn voor het op orde brengen van de financiën van Sint Eustatius, niet in de rede ligt het toezichtskader uit de FinBES onverkort van toepassing te laten.

De Afdeling begrijpt de wens om verwarring over de taakverdeling in de herstelperiode te voorkomen. Tevens is van belang dat sprake is van een situatie waarin de regeringscommissaris daadkrachtig en voortvarend te werk moet kunnen gaan. Ook om die reden is begrijpelijk dat voorkomen wordt dat er teveel schakels zijn waarlangs voorgenomen besluiten moeten lopen. De Afdeling wijst er echter op dat niet alleen gezien moet worden wat wenselijk is gedurende deze periode, maar ook hoe de overgang daarna naar een reguliere situatie zo soepel mogelijk kan verlopen. Voorkomen moet worden dat de Rijksvertegenwoordiger en het Cft de komende tijd volledig op afstand staan bij de besluitvorming die ziet op Sint Eustatius. Immers, zodra het voorstel vervalt zullen zij hun reguliere toezichtstaken weer moeten oppakken. Om een soepele transitie te bewerkstelligen is het daarom van belang dat zij ook gedurende de herstelperiode worden geïnformeerd en daar waar mogelijk worden betrokken bij de situatie op Sint Eustatius. Ten slotte is het wenselijk dat er aandacht is voor een ordelijke en inzichtelijke overdracht van de financiële situatie door de regeringscommissaris aan het nieuwe bestuur van Sint Eustatius. Met het oog daarop verdient het aanbeveling dat een overdrachtsbalans wordt opgemaakt op het moment van terugkeer naar de reguliere situatie.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze waarop de Rijksvertegenwoordiger en het Cft bij dit traject naar duurzame verbetering en de terugkeer naar de reguliere situatie betrokken zullen worden.

Het is niet de bedoeling om de Rijksvertegenwoordiger en het Cft BES gedurende de periode van de ingreep ten aanzien van Sint Eustatius volledig buitenspel te zetten. Mede met het oog op een goede overgang naar de normale situatie is het van belang dat de regeringscommissaris de Rijksvertegenwoordiger en het Cft BES waar nodig informeert. De regeringscommissaris kan de Rijksvertegenwoordiger en het Cft BES ook om advies vragen over bestuurlijke en financiële aangelegenheden. Het is echter niet wenselijk om de regeringscommissaris daartoe te verplichten volgens de gedetailleerde voorschriften die de WolBES en de FinBES ter zake bevatten.

Wat betreft de Rijksvertegenwoordiger geldt dat hij uitsluitend zijn rol met betrekking tot taken van het eilandsbestuur op grond van de WolBES en de FinBES (autonome taken) ten aanzien van Sint Eustatius (tijdelijk) niet vervult. Het wetsvoorstel laat de taken en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger op grond van andere wetten onverlet. Ook om die reden ligt het voor de hand dat de regeringscommissaris en de Rijksvertegenwoordiger elkaar waar nodig informeren. Over de wijze waarop dat gebeurt en de wijze waarop de Rijksvertegenwoordiger zijn (resterende) taken ten aanzien van Sint Eustatius zal uitoefenen, zal ik met de Rijksvertegenwoordiger en de regeringscommissaris afspraken maken.

Het voorgaande is nader toegelicht in § 3.1 van de memorie van toelichting. Ook is in artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel verduidelijkt dat uitsluitend de taken en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger op grond van de WolBES ten aanzien van Sint Eustatius zijn uitgezonderd. De FinBES wordt in artikel 6, eerste lid, niet genoemd, omdat de enige taak van de Rijksvertegenwoordiger op grond van de FinBES (artikel 26, derde lid) al in artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel is uitgezonderd.

Vanzelfsprekend zal de regeringscommissaris zorgen voor een ordelijke en inzichtelijke overdracht aan het nieuwe bestuur van Sint Eustatius.

4. Benoeming van de eilandsecretaris

Zoals hiervoor is opgemerkt legt het voorstel alle reguliere taken en bevoegdheden van de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber bij de regeringscommissaris. Op één punt wordt echter door artikel 2, zesde lid, van het voorstel een uitzondering gemaakt, daar waar het gaat om de benoeming van de eilandsecretaris. Deze wordt op grond van artikel 126 van de WolBES benoemd door het bestuurscollege. Het voorstel bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in plaats daarvan de eilandsecretaris benoemt. Er wordt niet toegelicht waarom de bevoegdheid tot het benoemen van een eilandsecretaris niet ook bij de regeringscommissaris wordt neergelegd. Gelet op de ondersteunende rol van de eilandsecretaris ten dienste van de regeringscommissaris zou dat voor de hand kunnen liggen.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

Naar aanleiding van deze opmerking is artikel 2, zesde lid, van het voorstel geschrapt. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 2 wordt toegelicht dat de regeringscommissaris een eilandsecretaris kan benoemen (artikel 125 WolBES).

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

5. Redactionele bijlage

De suggesties in de redactionele bijlage bij het advies zijn verwerkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.18.0012/I

- Voeg artikel 232 van de WolBES toe aan de considerans.
- Licht toe waar en ten behoeve van wie de ontwerpbegroting ter inzage moet worden gelegd (artikel 7, derde lid, van het voorstel).