

dd.: 31 AUG 2021

Besluit Aan de I&K
om advies

Aan: Eilandsraad
D.t.k.v. Griffier
Pasanggrahan
Alhier

Griffie ER Bonaire	
Ingek.:	JUN 1 1 2021
Volgnummer: ER-202100039	
Griffier:	Uitv.:

Uw brief d.d.:

Uw Nr.:

Uw kenmerk: archnr.

Onderwerp: concept eindnotitie inzake de herziening van de WolBES naar aanleiding van de voorlichting van de Raad van State

11 JUN 2021
P8A2021003221

Geachte leden van de eilandsraad,

Tijdens de vaste commissievergadering 'Intereilandelijke en koninkrijksrelaties' van donderdag 27 mei jl. is aan u meegedeeld dat er in de Werkgroep WolBES op korte termijn een notitie zou worden voorgelegd.

Onlangs is de concept eindnotitie tot herziening van de WolBES en FinBES vertrouwelijk aan de eilanden toegezonden. Een kopie van deze concept eindnotitie is als bijlage bij deze brief bijgevoegd.

In dit concept zijn de voorlopige beleidskeuzes voor de wijzigingen van de WolBES opgenomen en toegelicht. De eindnotitie zal begin juli aan de Stuurgroep CN worden voorgelegd. Tot die tijd is het bestuurscollege, als ook de Eilandsraad in de gelegenheid om op het concept te reageren.

Wij verzoeken u dit concept-document vertrouwelijk te behandelen.

Ons streven is de definitieve reactie van het Openbaar Lichaam uiterlijk 30 juni 2021 aan het Ministerie van BZK toe te zenden. Graag vragen wij u uw schriftelijke reactie voor 28 juni a.s. aan ons toe te zenden.

Tot slot willen wij u informeren dat dit concept en de input van de eilanden zal worden verwerkt in een wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel zal uiteraard volgens de gebruikelijke consultatieprocedure worden voorgelegd aan de eilanden.

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire,

de gezaghebber,

de eilandsecretaris, *med*

Bijlagen:

- concept eindnotitie WolBes/FinBes

EINDNOTITIE

**Voorstel tot herziening van de Wet openbare lichamen
Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Wet financiën
openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en
enkele andere wetten naar aanleiding van de
Voorlichting van de Raad van State en het
Interdepartementaal beleidsonderzoek 'Samen-Werken'
en de kabinetsreactie daarop**

Beslispunten:**PM**

- Gaat u akkoord met het verwerken van de in deze eindnotitie opgenomen uitgangspunten in een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en enkele andere wetten?

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
➤ Aanleiding	3
➤ Leeswijzer	3
➤ Werkwijze	4
2. De functie van Rijksvertegenwoordiger	4
➤ Achtergrond	4
➤ Herbeleggen Rv-taken	5
3. De positie van gezaghebber, bestuurscollege, eilandsraad en eilandsecretaris	6
4. De coördinerende rol van de Minister van BZK	7
5. Toezichtsmodellen	7
➤ Achtergrond	8
➤ Uitgangspunten toezichtsmodellen	8
➤ WolBES	8
➤ FinBES	10
6. Overige WOLBES-onderwerpen	11
➤ Rijksdienst Caribisch Nederland	11
7. Overige FINBES-onderwerpen	11
8. Consultatie	11
9. Verder traject en risicofactoren	12
10. Conclusie	12
BIJLAGE A Aanbevelingen Raad van State en Kabinetsreactie	13
BIJLAGE B Overzicht wetswijzigingen	14
BIJLAGE C FinBES Issuesnotitie (Hoofdstuk I, II en III FinBES)	22

1. Inleiding

Met de staatkundige hervorming op 10 oktober 2010 heeft Nederland een taak en verantwoordelijkheid op zich genomen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Caribisch Nederland).

Bij schrijven van 4 oktober 2019 heeft het kabinet gereageerd¹ op de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) d.d. 17 juli 2019² en het Interdepartementaal beleidsonderzoek "Samen-Werken" (IBO) d.d. 10 juni 2019³. Voorts wordt met de kabinetsreactie invulling gegeven aan verschillende moties en toezeggingen⁴.

Tot slot heeft het kabinet bij schrijven d.d. 26 mei 2020 gereageerd op verschillende vragen over die kabinetsreactie.⁵

Kort samengevat is de rode draad⁶:

- Verbeter de samenwerking en coördinatie in Den Haag en in het Caribisch gebied en betrek daarbij ook de huidige taakverdeling.
- Investeer in de kwaliteit en slagvaardigheid van het lokale bestuur en de ambtelijke organisaties.
- Werk achterstanden stap voor stap weg en zorg voor een adequate, duurzame financiering en passende wet- en regelgeving.

De doelstelling van deze notitie is het weergeven van de beleidsmatige keuzes die naar aanleiding van voormelde aanbevelingen zijn gemaakt. Daarbij is ook gebruik gemaakt van andere evaluaties/rapportages die zijn ingegaan op de bestuurlijke en financiële verhouding tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland.

➤ Aanleiding

In bijlage A zijn de aanbevelingen van de RvS en de kabinetsreactie daarop opgenomen. Naar aanleiding van de aanbevelingen en de kabinetsreactie zijn verschillende werkgroepen samengesteld, waaronder de werkgroep WolBES/FinBES (werkgroep).⁷ De werkgroep heeft zich bezig gehouden met de aanbevelingen van de RvS en de kabinetsreactie daarop voor zover die uitwerking behoeven in wet- en regelgeving. Deze notitie behelst een weergave van die uitwerking. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om beide wetten te bezien op uitvoeringstechnische, wetstechnische, en redactionele knelpunten.

De eindnotitie plus bijlage B zullen leiden tot een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). Dit wetstraject start zodra de Stuurgroep akkoord is gegaan met de in deze eindnotitie opgenomen uitgangspunten. Zie voor het verdere traject paragraaf 9.

➤ Leeswijzer

In de paragrafen 2 tot en met 5 zijn de elementen beschreven die rechtstreeks voortvloeien uit de aanbevelingen en de kabinetsreactie daarop. In de paragrafen 6 en 7 zijn de overige WolBES- en FinBES-onderwerpen benoemd. Dit zijn onderwerpen die gerelateerd zijn aan eerstgenoemde elementen.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11.

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

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

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 34 775 IV, nr. 9, Kamerstukken II 2018/19 35 000, IV, nr. 20 en Handelingen II 2018/19, nr. 11, item 7.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 53.

⁶ Uitwerking zie bijlage I

⁷ Voor de FinBES gaat het om de hoofdstukken I, II en III van de FinBES. De andere hoofdstukken vallen onder de werkgroep Begroting en financiën.

In paragraaf 8 is aangegeven hoe de werkgroep de (pre-)consultatie heeft ingericht. Paragraaf 9 wijst op het verdere traject tot en met het voorleggen van het wetsvoorstel aan de ministerraad in december 2021. Voorts worden in deze paragraaf enkele risicofactoren benoemd.

Tot slot zijn in paragraaf 10 enkele conclusies opgenomen.

Bijlage A bevat een weergave van de aanbevelingen van de RvS en de kabinetsreactie daarop. In bijlage B is een overzicht WolBES-wetswijzigingen opgenomen. Dit is niet uitputtend en geeft 'slechts' de meest ingrijpende wijzigingen weer. Ten aanzien van de FinBES wordt opgemerkt dat een vergelijkbare lijst wordt opgesteld zodra de issue-notitie (bijlage C) in de eindnotitie als zodanig is verwerkt. Vervolgens zal die bijlage komen te vervallen. De dientengevolge te wijzigen artikelen van de FinBES zullen dan worden opgenomen in bijlage B.

➤ Werkwijze

De werkgroep is tot haar bevindingen gekomen aan de hand van onderstaand stappenschema.

Ophaal- en inventarisatiefase

De periode **september 2020 t/m maart 2021** was bestemd voor de ophaal- en inventarisatiefase. In deze periode heeft een uitgebreide pre-consultatie plaatsgevonden. Zo hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden met de openbare lichamen, de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), de departementen, de RvS en het College financieel toezicht (Cft). Zie verder onder paragraaf 8. Voor de FinBES heeft eerst een schriftelijke ronde plaatsgevonden. Vervolgens zijn in maart en april gesprekken gevoerd met alle betrokken partijen en diverse experts.

Concretiseringsfase

In de periode **maart/april/mei 2021** is alle informatie verzameld en verwerkt in een concept-einddocument. Op alle elementen heeft een beleidsmatige en juridische appreciatie plaatsgevonden.

Afstemmingsfase

Dit concept-einddocument is voorgelegd aan:

- Het Ministerie van BZK intern
- De openbare lichamen en de RCN
- De verscheidene departementen via CN-legal en het coördinatorteam beleid
- Ambtelijk RvS
- De stukken voor de FinBES zijn voorts nog voorgelegd aan het Cft.

Dit speelde zich af in de periode **mei/juni/juli 2021** en leidde tot het einddocument. Het einddocument wordt op 7 juli 2021 aan de Stuurgroep Caribisch deel van het Koninkrijk Nederland voorgelegd (Stuurgroep).

Uitwerkingsfase

Het einddocument zal, zodra het door de Stuurgroep geaccordeerd is, worden omgezet in een zogenoemde startnotitie, dat het begin is van het wetstraject. In deze startnotitie wordt onder meer een planning van het wetsvoorstel opgenomen. Deze startnotitie is uiterlijk in september 2021 gereed. Daarna wordt gestart met het opstellen van het wetsvoorstel (wettekst en memorie van toelichting). Uiteraard kunnen reeds voorheen voorbereidende werkzaamheden ten aanzien van het wetsvoorstel plaatsvinden.

2. De functie van Rijksvertegenwoordiger

➤ Achtergrond

Met de staatkundige hervorming van 10-10-10 is voor Caribisch Nederland de functie van Rijksvertegenwoordiger (Rv) in het leven geroepen als bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de openbare lichamen. De Rv heeft eigen bevoegdheden die zich voornamelijk richten op het waarborgen van goed bestuur. De keuze voor een Rv voor Caribisch Nederland komt deels voort

uit het feit dat Caribisch Nederland direct onder het Rijk valt en daarmee de provincie als bestuurlijke laag mist. Daarnaast biedt de Rv ook de mogelijkheid om op meer lokaal niveau toezicht te houden en samenwerking te bevorderen.

De Rv-functie had van meerwaarde moeten zijn voor het versterken van het onderlinge vertrouwen en de samenwerking tussen de eilanden en het Rijk. Een aantal aspecten aan de functie en aan de manier waarop deze de afgelopen jaren is ingevuld, heeft echter twijfels gezaaid over de effectiviteit van de functie. Waar de openbare lichamen met de staatkundige hervorming vooral hoopten op verbetering van de lokale leefomstandigheden tot het niveau van Europees Nederland, richtte het Rijk zich voornamelijk op wetgeving, handhaving en toezicht, waarin de Rv een centrale rol speelde. Het hybride karakter van de Rv-functie maakt de functie bovendien bijzonder uitdagend: de Rv heeft enerzijds een coördinerende en verbindende rol, waarbij hij als belangenbehartiger optreedt tussen Rijk en openbare lichamen en als sparringpartner/adviseur voor de openbare lichamen, maar anderzijds ook een toezichthoudende rol, waarbij de Rv de openbare lichamen controleert. Omdat de nadruk op die tweede rol heeft gelegen, werd de indruk gewekt dat de Rv voornamelijk een 'top down' functie betrof. De Rv stond daarom gevoelsmatig dicht bij het Rijk dan bij de eilanden. De naamkeuze voor de functie zal dit gevoel hebben versterkt. Het gevaar van de te grote nadruk op de toezichtstaken werd ook benadrukt in een ISB-doorlichting van BZ in 2013⁸.

Vanwege een onduidelijke taakomschrijving van de coördinerende / verbindende rol is de werkwijze van de Rv bovendien op dit deel van zijn functie niet eenduidig. Naast de RvS, benadrukken ook de Commissie Kleine evaluatie Caribisch Nederland⁹ en de Commissie Spies¹⁰ dit. Dat de invulling van deze rol diffuus is, heeft ook te maken met het feit dat de Rv niet over de juiste formele handvatten beschikt om de coördinerende taak uit te voeren. Hierin is de Rv mede afhankelijk van derden om zijn taak goed uit te voeren. Een ander punt van kritiek, mogelijk gerelateerd aan de onduidelijkheid over de coördinerende rol, is dat de Rv zich teveel richt op de inhoud¹¹.

Het feit dat de Rv sinds 10-10-10 gestationeerd is geweest op Bonaire, heeft bovendien geen goed gedaan aan specifiek het vertrouwen vanuit de bovenwindse eilanden. De Rv is te weinig zichtbaar geweest op Sint Eustatius en Saba en heeft zich onvoldoende kunnen verdiepen in de lokale context van die eilanden.

Tot slot geeft de RvS aan dat er een overlap is tussen de taken van de Rv en die van de gezaghebber, waarbij de vraag is of dit wenselijk is. Zo is de gezaghebber, net als de Rv, bevoegd om besluiten voor te leggen voor vernietiging.

De combinatie van bovengenoemde factoren heeft geleid tot wantrouwen tussen de verschillende bestuurslagen. De RvS adviseert een transitieperiode in te stellen waarin het eilandbestuur wordt versterkt en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een rol gaat vervullen die overeenkomt met die van de commissaris van de Koning. In die verhouding zou de functie van Rv overbodig worden. Rv-taken kunnen dan worden ondergebracht bij de gezaghebber en de Minister van BZK.

➤ Herbeleggen Rv-taken

De verticale toezichtstaken die nu ten deel vallen aan de Rv op grond van de WolBES, zouden logischerwijs bij de Minister van BZK worden belegd. De taken die bij de gezaghebber kunnen worden belegd, betreffen primair het rapporteren aan de Minister van BZK, het bevorderen van samenwerking en het bevorderen van goed bestuur.

⁸ [Doorlichting naar het functioneren van de coördinatie van het Rijksbestuur in Caribisch Nederland](#). Inspectie, Signalering, Begeleiding, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 18 november 2013

⁹ [Rijkscoördinatie Caribisch Nederland](#). Commissie "Kleine evaluatie Caribisch Nederland", 12 maart 2014

¹⁰ [Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland](#). Commissie Spies, 12 oktober 2015

¹¹ [Derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen](#). Raad van State, 20 december 2012

De RvS adviseert om de bevoegdheid tot het goedkeuren van eilandsverordeningen aan de gezaghebber toe te kennen. Dit wringt echter met aspecten van het staatsrecht: door de goedkeuring van eilandsverordeningen bij de gezaghebber neer te leggen, zou de gezaghebber een vetorecht krijgen ten opzichte van de volksvertegenwoordiging. Dit staat het hoofdschap van de eilandsraad in de weg (vastgelegd in artikel 125 van de Grondwet). De overige aanbevelingen van de RvS met betrekking tot de gezaghebber (bevoegdheid besluiten voor vernietiging aan de Minister van BZK voor te leggen bij de gezaghebber laten berusten; bevoegdheid tot benoemen, bevorderen, schorsen en ontslaan van ambtenaren aan de gezaghebber toe te kennen; gezaghebber de taak toekennen om toe te zien op goed en zorgvuldig bestuur) kunnen wel worden overgenomen. Mogelijk zou de taak om zo nodig besluiten voor vernietiging voor te leggen moeten worden herijkt, aangezien de gezaghebber hierin een grotere verantwoordelijkheid krijgt door het wegvallen van de Rv. Wat betreft de bevoegdheid tot het benoemen etc. van ambtenaren, wordt in overleg met de openbare lichamen via het getrapte toezicht nog een mogelijkheid van toezicht vanuit het Ministerie van BZK toegevoegd voor in ieder geval de zwaardere toezichtsmodellen (zie verder paragraaf 5).

Met het wegvallen van de Rv-functie valt echter ook de rol als vertegenwoordiger, sparringpartner en verbinder weg. Een voordeel van een directere lijn met de Minister van BZK is evenwel dat de lijnen tussen de gezaghebber (en evt ook het bestuurscollege) en het ministerie van BZK korter worden. Wel is er iets voor te zeggen om met het wegvallen van de Rv-functie een andere vertrouwenspersoon in de regio neer te zetten die dicht bij de openbare lichamen staat en vanuit die positie een vertrouwensband met de openbare lichamen kan opbouwen, bekend kan raken met de lokale context en tegelijkertijd ook het vertrouwen vanuit het Rijk geniet en daarmee de eilanden goed kan vertegenwoordigen. Het is aan te raden om deze kant van de Rv-functie, ten behoeve van het vertrouwen vanuit de openbare lichamen, los te koppelen van de toezichthoudende taken. Voor de functie van belangenbehartiger blijft de nabijheid tot de openbare lichamen van belang. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door een liaison in de regio (of op elk eiland één) aan te stellen die een duidelijke rol heeft op het gebied van belangenbehartiging voor de eilanden, maar geen formele toezichttaken. Deze liaison zou overigens ook een rol kunnen spelen in het waarborgen van de consultatieplicht omtrent de implementatie van wetgeving vanuit het Rijk. De functie zou kunnen worden ingevuld door een oud-bestuurder of ambtenaar met affiniteit met de openbare lichamen. Van belang is dat deze persoon het vertrouwen geniet van de openbare lichamen en die zich zowel op de openbare lichamen (alle drie) als bij de departementen (en mogelijk zelfs in de overige landen binnen het Koninkrijk) laat zien. Ook moet er een duidelijke taakomschrijving komen voor deze functie, om te voorkomen dat er verwarring ontstaat over de invulling ervan.

3. De positie van gezaghebber, bestuurscollege, eilandsraad en eilandsecretaris

De discussie over de Rv-functie raakt aan een bredere discussie over de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en openbare lichamen en de bestuurs- en uitvoeringskracht van de openbare lichamen. Bij de openbare lichamen verdient de lokale bestuurs- en uitvoeringskracht voortdurend aandacht. Dit is overigens niet uitzonderlijk: een gebrek aan stabiliteit van bestuur en voldoende uitvoeringskracht komt veel voor in kleine, gesloten gemeenschappen, ook in Europees Nederland. De RvS adviseert om, naast een wijziging in het model van toezicht, verder in te zetten op versterking van de bestuurskracht. De positie en effectiviteit van gezaghebber, eilandsecretaris, bestuurscollege en eilandsraad spelen hierbij een belangrijke rol.

De commissie Spies stelt dat de gezaghebber met zijn huidige takenpakket een spanningsveld ervaart tussen zijn rol als voorzitter van de eilandsraad en het bestuurscollege en zijn taak te controleren op de rechtmatigheid van genomen besluiten. Het is niet aan te raden het pakket aan taken en bevoegdheden van de gezaghebber al teveel te verzwaren. Bij het herbeleggen van Rv-taken zal dit echter wel in enige mate gebeuren. Het is daarom van belang om, tegelijk met het beleggen van een aantal Rv-taken bij de gezaghebber, de ondersteuning van de gezaghebber te versterken. Dit kan gedaan worden door het kabinet van de gezaghebber te versterken en bijvoorbeeld door een klankbord in te stellen, zoals de RvS adviseert. Daarbij kunnen de eisen van het benoemingsproces en het profiel van de gezaghebber nader worden bezien.

De RvS adviseert ook om te overwegen om de benoeming van de eilandsecretaris via Koninklijk Besluit te laten verlopen, om diens positie te versterken tijdens de transitiefase. Het wordt echter wenselijker geacht deze bevoegdheid bij het openbaar lichaam te laten in verband met het respecteren van de lokale autonomie. Deze bevoegdheid zal dan bij de gezaghebber worden belegd. Gedurende de transitiefase zal nog wel goedkeuring door de Minister van BZK nodig zijn.

De eilandsraden en bestuurscolleges moeten daarnaast gefaciliteerd worden om hun rol beter op te pakken. Vergeleken met Europees Nederland is het aantal eilandsraadsleden bij de openbare lichamen laag. Dit zorgt voor een hoge werklast bij de zittende leden, die per persoon een breed portfolio moeten beheren. De eilandsraad heeft ook een groter takenpakket in vergelijking met gemeenten in Europees Nederland, vanwege het insulaire karakter van de eilanden. De effectiviteit van de eilandsraad wordt in sommige gevallen ook belemmerd door een focus op individuele belangen onder de eilandraadsleden en de gedeputeerden. Daarnaast wordt het portefeuillehouderschap ook niet altijd voldoende opgepakt, waardoor eilandraadsleden spreektijd opeisen bij alle individuele thema's. Dat zorgt voor lange debatten en soms onwerkbare verhoudingen. Verdere training van het bestuurscollege en de eilandsraad is nodig om de eilandsraadsleden en de gedeputeerden te faciliteren in het goed oppakken van hun rollen en taken en efficiënt te werken. Ook betere ondersteuning van de eilandsraad kan de efficiëntie vergroten.

Een andere manier om de bestuurskracht te versterken, is het instellen van een periodiek peerreview, waarbij een bezoekend panel van bestuurlijke ambtsdragers van andere decentrale overheden het openbaar lichaam bezoekt en meedenkt over hoe het deugdelijk bestuur kan worden versterkt. Peerreview is een methode om de kwaliteit van een product of organisatie te verbeteren, te verifiëren of te controleren door het te onderwerpen aan de kritische blik van een aantal gelijken. Peerreview wordt ook succesvol gebruikt bij bijvoorbeeld gemeenten en scholen.¹² Voorwaarde is dat peerreview plaatsvindt op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid en wordt uitgevoerd door bekwame, onafhankelijke en constructief kritische reviewers die onbevooroordeeld en onbevagen het gesprek voeren. Het gaat hierbij om een bestuurlijk instrument dat los staat van de wettelijke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht, zoals uitgewerkt bij paragraaf 5. Wel kunnen de uitkomsten en aanbevelingen van de peerreviews dienen als input voor het opstellen en beoordelen van verbeterplannen, en het besluiten over de hoogte van het toezichtsniveau.

4. De coördinerende rol van de Minister van BZK

Wanneer de Rv-functie wegvalt, en daarmee ook zijn coördinerende functie, wordt de coördinerende rol van het ministerie van BZK des te belangrijker. De Minister van BZK staat echter wel een stuk verder bij de besturen van de openbare lichamen vandaan, niet alleen vanwege de fysieke afstand. Om goed op de hoogte te zijn van de ontwikkelingen in de openbare lichamen, zou de Minister van BZK of daartoe aangewezen ambtenaren met een bepaalde regelmaat de openbare lichamen moeten bezoeken.

Voorts kan worden overwogen een centraal persoon of een centrale groep mensen op de eilanden te stationeren die zorgen voor afstemming met de afzonderlijke departementen (dit zou wellicht gecombineerd kunnen worden met de functie van Liaison). De openbare lichamen kunnen dan daar met vragen voor de Nederlandse overheid terecht en hoeven niet zelf met de departementen te schakelen. De vraag is wel of dit in de praktijk haalbaar is. In sommige gevallen heeft het voordelen om vanuit de openbare lichamen direct met de verantwoordelijke departementen te schakelen. Wat hierin ongetwijfeld meespeelt, is het feit dat er verschillen zijn in aanpak tussen departementen. Het ministerie van BZK zal ten aanzien van deze contacten een coördinerende rol moeten gaan spelen. Het herbeleggen van huidige Rv-taken bij de Minister van BZK zou de positie van het ministerie van BZK op dit punt kunnen versterken en maakt het oppakken van de coördinerende rol beter haalbaar.

5. Toezichtsmodellen

¹² NDSD, VNG, ministerie van BZK, [Sturen met kwaliteit, Peerreview – eerste oogst](#), 2019 en Bestuurlijk Overleg Samen Opleiden & Professionaliseren, [Kwaliteitskader Samen opleiden & Inductie](#), 2020

➤ Achtergrond

Het toezicht op het bestuurlijk functioneren van de openbare lichamen is primair geregeld in de WolBES en het financieel toezicht in de FinBES. Het gaat hierbij zowel om horizontaal toezicht (oftewel toezicht dat is georganiseerd binnen het openbare lichaam, bijvoorbeeld door de eilandsraad) als verticaal toezicht (oftewel interbestuurlijk toezicht). In vergelijking met gemeenten ligt bij de openbare lichamen een grotere nadruk op verticaal toezicht.

De RvS beveelt kortgezegd aan om te voorzien in gedifferentieerde toezichtsmodellen (oftewel getrappt toezicht) voor de WolBES en de FinBES, alsmede in criteria aan de hand waarvan kan worden besloten welk model van toepassing moet zijn en een grondslag om dat model bij algemene maatregel van bestuur voor het betreffende eiland aan te wijzen.¹³ Zo kan recht worden gedaan aan de eigenheid van de eilanden en aan de omstandigheid dat Bonaire, St Eustatius en Saba elk in een andere fase verkeren als het gaat om de implementatie van de staatkundige vernieuwingen sinds 10 oktober 2010. In het lichtere toezichtsmodel ligt de nadruk op het horizontale toezicht, terwijl in de zwaardere modellen meer verticaal toezicht zal plaatsvinden, in aanvulling op het horizontale toezicht. In reactie op deze aanbeveling zal het toezicht op de WolBES en de FinBES worden aangepast.

➤ Uitgangspunten toezichtsmodellen

Voor de inrichting van de toezichtsmodellen in de WolBES en FinBES zijn een aantal uitgangspunten geformuleerd:

1. Het interbestuurlijk toezicht moet worden gezien binnen de context van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat.
2. Het toezicht past binnen een bredere aanpak om beter samen te kunnen werken met de eilanden en om resultaten te boeken voor de inwoners van Caribisch Nederland en dient het wederzijds vertrouwen tussen Caribisch en Europees Nederland te versterken.
3. Het toezichtsmodel moet recht doen aan de eigenheid van de openbare lichamen door bestuurlijke differentiatie tussen de openbare lichamen mogelijk te maken aan de hand van een gedifferentieerd toezichtsmodel;
4. Het toezichtsmodel wordt gebaseerd op het toezicht op gemeenten, waarbij aandacht is voor de relevante verschillen en op die punten ook wordt gedifferentieerd. Als relevante verschillen zijn geïdentificeerd:
 - a. Het ontbreken van een provinciale tussenlaag;
 - b. De kleinschaligheid van de eilanden, inclusief de kleinschaligheid van de lokale overheid;
 - c. De status als relatief jonge bestuurlijke entiteit binnen het land Nederland;
 - d. De deels afwijkende wettelijke kaders;
 - e. Het insulaire karakter van de eilanden;
 - f. De fysieke afstand tussen de eilanden en tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland;
 - g. Het veel directere contact tussen de individuele openbare lichamen en het Rijk.
5. Het toezicht moet uitvoerbaar zijn, simpel en geen onnodige bestuurlijke lasten met zich meebrengen.
6. Het toezicht dient te worden ingezet op basis van selectiviteit en proportionaliteit, waarbij de toezichthouder de constitutionele vrijheid van de openbare lichamen om hun eigen huishouden te regelen respecteert.¹⁴

➤ WolBES

Deugdelijk bestuur

Het doel van het toezicht op de WolBES is om bij te dragen aan het deugdelijk bestuur van de openbare lichamen. De deugdelijkheid van het bestuur zal dan ook het leidende criterium zijn

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

¹⁴ Art. 124, eerste lid Grondwet.

voor het bepalen van het toezichtsniveau. Het gaat hierbij om het behoorlijk uitvoeren van bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden en het systematisch functioneren van het bestuur, waarbij sprake is van voldoende institutionele waarborgen, zoals goed functionerend horizontaal toezicht. Effectiviteit, integriteit, responsiviteit, democratie, transparantie en verantwoording zijn voorbeelden van belangrijke publieke waarden die in het spel zijn bij deugdelijk bestuur.¹⁵ Dit criterium zou bij beleidskader verder uitgewerkt moeten worden.

Vormgeving gedifferentieerd toezichtsmodel

Ten aanzien van het gedifferentieerde toezicht in de WolBES adviseert de RvS om het toezicht in het lichte model deels bij de gezaghebber te beleggen, en bij het zwaardere model bij de Minister van BZK. Enerzijds wordt onderschreven dat het uiteindelijk wenselijk is dat het toezicht zoveel mogelijk horizontaal plaatsvindt. Anderzijds lenen de meeste toezichthoudende bevoegdheden zich er niet goed voor om bij gezaghebber gelegd te worden (zie ook paragraaf 2).

De toezichthoudende taken van de Rv zullen dus primair bij de Minister van BZK worden belegd. Dit neemt niet weg dat de gezaghebber een belangrijke rol speelt bij het informeren van de Minister van BZK over de stand van zaken in het openbare lichaam en de eventuele noodzaak van toezicht. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de bevoegdheid om besluiten voor te dragen voor schorsing en vernietiging. Waarschijnlijk zal de Minister van BZK een deel van deze taken mandateren. Dit kan bijvoorbeeld naar de Directeur Koninkrijksrelaties, of naar aparte ambtelijke toezichthouders die ter plaatse een rol kunnen spelen bij het openbaar lichaam. Dit tweede zou met name voor de hand liggen als er problemen zijn, waardoor er behoefte is aan nauwere betrokkenheid vanuit het Rijk.

Het lichtste toezichtsmodel (niveau 1) zal grotendeels vergelijkbaar zijn met het toezicht op gemeenten, en kan worden ingesteld als er een sterk vertrouwen is in de deugdelijkheid van het bestuur. Het uitgangspunt is dan dat de Minister van BZK terughoudend is met toezicht en de nadruk ligt op horizontaal toezicht. Als het openbaar lichaam zich nog in een transitiefase bevindt, zal niveau 2 gelden. Hierbij ligt een sterkere nadruk op verticaal toezicht. Verder wordt een derde niveau ingesteld, waarbij het toezicht enigszins verzwakt wordt ten opzichte van de huidige WolBES. Door deze mogelijkheid kan de situatie van grove taakverwaarlozing (niveau 4) hopelijk worden voorkomen. In bijlage B is per bestaande toezichtsbevoegdheid aangegeven hoe ze in dit model passen.

Het is bij het toezicht van belang dat het ministerie van BZK transparant, consequent en consistent handelt en een nadruk legt op open en goede communicatie. Transparantie draagt ook bij aan voorspelbaarheid over de rol en de werkwijze van het ministerie bij de uitoefening van de bevoegdheden van de minister of de staatssecretaris van BZK.¹⁶ Daarom is het wenselijk beleidskaders te stellen (zowel met betrekking tot de inzet van bepaalde toezichtsbevoegdheden, als het bepalen van het algemene toezichtsniveau).

Bepalen toezichtsniveau

Bij elk van de openbare lichamen zal bij de invoering van de wet een beoordeling plaatsvinden van het gepaste toezichtsniveau. In de ideale situatie is het lichtste toezichtsniveau van toepassing op alle drie de openbare lichamen, en er dient dan ook op de lange termijn toegewerkt te worden naar die situatie. Het wisselen van toezichtsniveau zal, in lijn met het advies van de RvS, plaatsvinden door middel van een algemene maatregel van bestuur. Om het toezichtsmodel overzichtelijk te houden zal in principe één toezichtsniveau gelden per openbaar lichaam, maar er zal wel de mogelijkheid zijn om bepaalde toezichtsinstrumenten buiten toepassing te laten/verklaren. Op deze manier kan ook recht worden gedaan aan de specifieke situatie bij het openbaar lichaam.

Bij het wisselen van toezichtsniveau is het uitgangspunt voor het opschalen van het toezichtsniveau dat de bewijslast bij het Ministerie van BZK ligt, terwijl het openbaar lichaam een meer actieve rol zal spelen in het beargumenteren dat het toezichtsniveau kan worden verlaagd.

¹⁵ Zie ook [de code goed openbaar bestuur](#).

¹⁶ Rapport 'Samen-Werken', bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300-IV, nr. 11, p. 20.

Om het juiste toezichtsniveau te kunnen bepalen, zal ook rekening gehouden moeten worden met de informatiepositie van het Ministerie van BZK.

Toezicht op medebewindstaken

In de WolBES zijn verder generieke toezichtsinstrumenten opgenomen, die van belang zijn voor het toezicht op de medebewindstaken van de openbare lichamen. Zo mogelijk worden deze bepalingen gemoderniseerd in lijn met Europees Nederland (specifiek de Wet revitalisering generiek toezicht). Hierover vindt nog interdepartementale afstemming plaats.

➤ FinBES

Voor de hoofdstukken I – III van de FinBES (financiële functie en financieel toezicht) is op basis van de input tot nu toe een document gemaakt met daarin de belangrijkste issues die naar voren zijn gekomen (bijlage C). Per issue is aangegeven wat als hoofdbevinding uit de gesprekken naar voren is gekomen. Vervolgens is een mogelijke uitwerking, stelling of vraag opgenomen, afhankelijk van het issue. Dit document wordt besproken met de meest betrokken partijen om de issues en de oplossingen verder te verdiepen.

De issues zijn de volgende:

Hoofdonderwerp	Issue
I. Financiële functie	• Begrotingscyclus
II. Financieel toezicht	• Doelen, criteria en instrumenten financieel toezicht • Ondersteuning van de eilanden • Boekhoudstelsel • Transparantie toezicht • Rol toezichthouder
III. Privaatrechtelijke rechtspersonen	• Definities • Tijdigheid beschikbare informatie • Transparantie verantwoordelijkheden
IV. Overige issues hoofdstuk III FinBES	• Overige, waaronder vervreemding van bezitting, rente rekening courant Cft

De belangrijkste bevinding over het financiële toezicht is dat wat betreft het doel en vooral de sancties van het financiële toezicht het accent in de FinBES te veel op het model van het financiële toezicht op de gemeenten ligt.¹⁷ De openbare lichamen zijn in een andere fase en de relatie met het Rijk is een andere. Er zijn daarom meer doelen van het financiële toezicht, waardoor ook een uitgebreider en gedifferentieerd instrumentarium nodig is. Het voorstel is daarom het financiële toezicht expliciet onder te verdelen in een aantal doelen: begrotingsevenwicht, kwaliteit financieel beheer, uitvoering van de begroting. Daarvoor zijn enkele criteria en instrumenten ontwikkeld. Dit samenhangend geheel wordt verder verdiept met de betrokken partijen. Voor de doelen afzonderlijk zal worden gewerkt met licht, regulier en zwaar toezicht. Ieder openbaar lichaam kan op een doel anders scoren. Het toezicht wordt daarmee meer maatwerk; dit is in lijn met het advies van de RvS.

¹⁷ Wel kent het financiële toezicht in de FinBES extra informatiestromen en adviesrondes, maar deze vallen onder het reguliere proces. Toezichtsinstrumenten (sancties) die ingezet kunnen worden als er bijgestuurd moet worden zijn er vrij beperkt.

Daarnaast is gekeken hoe de regelgeving voor de openbare lichamen kan worden vereenvoudigd, zodat het voor de openbare lichamen gemakkelijker wordt aan de regels te voldoen én zodat het inzicht in het reilen en zeilen van de openbare lichamen wordt vergroot en het horizontaal toezicht meer tot zijn recht kan komen. Ook kan het toezicht transparanter worden, bijvoorbeeld door met een toezichtskader te werken, zoals ook gebruikelijk is bij het toezicht op gemeenten. De taakverdeling tussen het Cft en het ministerie van BZK als toezichthouder wordt verduidelijkt en effectiever gemaakt.

Voor een verdere uitwerking van de issues, zie bijlage C.

6. Overige WOLBES-onderwerpen

➤ Rijksdienst Caribisch Nederland

Wanneer wordt gekeken naar opties voor een liaison- of klankbordfunctie voor de openbare lichamen of een 1-loketfunctie voor het Rijk wanneer de Rv-functie vervalt, moet ook rekening worden gehouden met de huidige functie van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). Op bepaalde vlakken vervult RCN ook al de liaison-functie en is de dienst een verbindende schakel tussen Rijk en openbare lichamen. Ook hier is echter sprake van wantrouwen vanuit de openbare lichamen en valt op dat in de praktijk weinig gebruik wordt gemaakt van de steun die RCN als aanspreekpunt de eilanden kan bieden. Wellicht speelt ook hier (naast andere factoren) mee dat de naamgeving (Rijksdienst) doet vermoeden dat RCN dicht bij het Rijk staat dan bij de openbare lichamen. Tegelijk met het schrappen van de Rv-functie en de wijziging van de toezichtsmodellen, zou een heroverweging van de positie van de RCN (rollen, taken, opzet) op zijn plaats zijn.

➤ Rekenkamer Caribisch Nederland

In artikel 95 en verder van de WolBES is de gezamenlijke rekenkamer voor de BES-eilanden geregeld. Deze is echter nooit operationeel geworden. Na afstemming met de Algemene Rekenkamer en in nauw overleg met de openbare lichamen is gekozen voor een realistischer benadering met voor elk eiland een eigenstandige rekenkamer. De keuze voor een zelfstandige rekenkamer per eiland vergt een wijziging van artikel 95 van de WolBES. Vooruitlopend op deze wetwijziging is op Sint Eustatius inmiddels een zelfstandige rekenkamer operationeel. Naar verwachting zal ook Bonaire binnenkort een zelfstandige rekenkamer instellen.

7. Overige FINBES-onderwerpen

Naast het financieel toezicht zijn er in de hoofdstukken I, II en III van de FinBES enkele andere issues opgenomen (zie de tabel in paragraaf 5, onder FinBES). Bij de privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals bijvoorbeeld luchthavens en openbare nutsbedrijven, gaat het met name om de diverse indelingen van de privaatrechtelijke rechtspersonen (collectieve sector, deelneming) die worden gebruikt in de FinBES in relatie tot hun belang voor het financieel toezicht. Daarnaast gaat het over de vraag hoe de tijdigheid van de verantwoordingsinformatie van de privaatrechtelijke rechtspersonen kan worden verbeterd, evenals de sturing van de openbare lichamen op de privaatrechtelijke rechtspersonen.

Onder overig valt voorts het toezicht op het vervreemden van bezittingen van een openbaar lichaam. De regels hiervoor kennen geen ondergrens, waardoor ook bijvoorbeeld het verkopen van een afgeschreven auto er onder valt. Ook de rol van het hoofd financiën, zoals omschreven in de FinBES, valt hieronder. In deze rol zit enige spanning in zijn loyaliteit richting de organisatie en richting de toezichthouder. Verder vallen diverse inconsistenties en verduidelijkingen in gebruik van termen onder overige.

Voor een verdere uitwerking van de issues, zie bijlage C.

8. Consultatie

De consultatie heeft plaatsgevonden in drie fasen.

Fase I: In de periode september 2020 tot en met maart 2021 heeft een uitgebreide pre-consultatie plaatsgevonden. Zo zijn op ambtelijk niveau de openbare lichamen en de RCN geconsulteerd. De betrokken ambtenaren hebben vervolgens de gezaghebbers en de bestuurscolleges op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een gezamenlijk schrijven d.d. 30 maart 2021.

Hieruit blijkt op hoofdlijnen dat de openbare lichamen zich kunnen vinden in het in deze eindnotitie geschetste beeld.

De departementen zijn via de CN-legal en het coördinatorenteam beleid benaderd en hebben knelpunten op het gebied van de WolBES en FinBES doorgegeven. Voorts heeft een gesprek plaatsgevonden met ambtelijk Raad van State.

Wat betreft de FinBES is voorts nog contact geweest met het Cft en de accountants van de openbare lichamen.

Daarnaast hebben nog verschillende expertmeetings plaatsvonden. Verschillende staats- en bestuursrecht deskundigen zijn geconsulteerd aangaande de zienswijze en het toekomstbeeld op de toekomstige bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Europees en Caribisch Nederland.

Fase II: Deze eindnotitie is in de periode mei/juni 2021 (nogmaals) voorgelegd aan de openbare lichamen, RCN, het Cft, de departementen en ambtelijk Raad van State, **PM**.

Fase III: Uiteindelijk zal ook het wetsvoorstel, het resultaat van de bevindingen uit deze eindnotitie, tijdens de officiële internetconsultatie aan alle stakeholders worden voorgelegd (najaar 2021).

9. Verder traject en risicofactoren

Zodra de Stuurgroep CdKNL akkoord is met deze eindnotitie, zal een samenvatting hiervan worden verwoord in de zogenoemde startnotitie. Dit is het begin van het wetstraject, waarbij wordt gestreefd naar het voorleggen van het wetsvoorstel aan de ministerraad in december 2021.

Daarbij spelen nog de volgende risicofactoren.

- Op dit moment vindt een evaluatie van de Veiligheidswet BES plaats. Deze is voorzien voor eind van 2021. In deze wet is onder meer een aantal taken van de Rv opgenomen. Te zijner tijd zal moeten worden gezien of en zo ja op welke wijze de mogelijke wijziging van die wet meeloopt in dit traject of dat hieraan een apart wetgevingstraject wordt gewijd.
- De werkgroep Begroting en Financiën rapporteert nog over de volgende onderwerpen 'de wettelijke grondslag voor de vrije uitkering', 'de leningsmogelijkheden' en 'het bundelen van de bijzondere uitkeringen'. Ook de analyse over deze onderwerpen zou kunnen leiden tot wetswijzigingen, waarbij ook hierbij de vraag is of deze zouden moeten meelopen met dit traject.
- Tot slot speelt natuurlijk de kabinetsformatie en het nog te stellen regeerakkoord. Wellicht dat dit leidt tot andere accenten.

10. Conclusie

PM

BIJLAGE A Aanbevelingen Raad van State en Kabinetsreactie

Aanbevelingen Raad van State (overgenomen uit rapport)	Kabinetsreactie
Schaf de functie van Rijksvertegenwoordiger af. Beleg zijn toezichthoudende taken bij de gezaghebber of de Minister van BZK.	Het kabinet onderschrijft de hoofdlijn van deze aanbeveling. Het kabinet gaat onderzoeken of een deel van de toezichthoudende taken kan worden overgeheveld naar de gezaghebber en of een ander deel kan worden belegd bij de minister van BZK. De Rijksvertegenwoordiger heeft echter meer dan alleen toezichthoudende taken, zoals een coördinerende rol bij boveneilandelijke rampen en crises. Pas op het moment dat alle taken geborgd zijn en opvolging goed is ingeregeld, kan de functie van Rijksvertegenwoordiger komen te vervallen.
Zorg dat de Minister van BZK – naast de coördinerende rol die hij vervult – primair toezichthoudende bevoegdheden uitoefent.	Het kabinet onderschrijft de hoofdlijn van deze aanbeveling.
Voorzie in gedifferentieerde toezichtsmodellen in de WolBES en de FinBES, alsmede in criteria aan de hand waarvan kan worden besloten welk model van toepassing moet zijn en een grondslag om dat model bij algemene maatregel van bestuur voor het betreffende eiland aan te wijzen.	Het kabinet neemt deze aanbeveling over en bereidt een wetswijziging voor om verschillende modellen van toezicht en sturing vanuit Europees Nederland in de wet op te nemen. In de uitwerking wordt zorgvuldig bekeken hoe dit precies vorm krijgt en op basis van welke criteria welke mate van toezicht wordt toegepast.
Voorzie in een wettelijke grondslag voor de vrije uitkering als vaststaat dat deze toereikend is voor het uitvoeren van de wettelijke taken die de eilandsbesturen worden geacht te verrichten. ¹⁸	Het kabinet neemt deze aanbeveling nu nog niet over. Op het moment dat vaststaat dat de hoogte van de vrije uitkering past bij het takenpakket van de eilanden zal het kabinet bezien of een wettelijke grondslag voor de vrije uitkering benodigd is.
Het instrument van de renteloze lening beter benutten. De FinBES beperkt de mogelijkheid tot lenen van en door de openbare lichamen. De werkgroep adviseert beleidsopties te verkennen om te voorzien in leenbehoefte, waar in de uitwerking onderscheid moet worden aangebracht tussen (de wenselijkheid en vorm van) lenen door de openbare lichamen en door overheids-NV's. ¹⁹	Het kabinet neemt deze aanbeveling deels over. Het instrument van de renteloze lening functioneert nu onvoldoende en het kabinet gaat dit instrument herijken. Daarnaast onderzoekt het kabinet de mogelijkheden voor openbare lichamen en overheidsvennootschappen van de openbare lichamen om onder strikte voorwaarden te lenen op de Europees-Nederlandse kapitaalmarkt of bij het ministerie van Financiën.

¹⁸ Deze kwestie is thans belegd bij de werkgroep Begroting en Financiën.

¹⁹ Deze kwestie is thans belegd bij de werkgroep Begroting en Financiën.

BIJLAGE B Overzicht wetswijzigingen

Overzicht wetswijzigingen WolBES/FinBES

23-02-2021

Een overzicht van de beoogde wetswijziging voor de WolBES en FinBES H 1 t/m 3. In de kolom 'Wijziging' staat een korte omschrijving van de huidige bepaling en een voorstel voor de wijziging, bijvoorbeeld 'schrappen' of het toewijzen van een taak aan 'MBZK' of de 'Gezaghebber'.

WolBES

Artikel	Wijziging	Soort wijziging	Appreciatie/opmerkingen
16 (53, 82, 101, 126)	Verlenen van ontheffing door Rv bij het aangaan van een overeenkomst door politieke gezagdragers. <u>Voorstel</u> : Behouden, bevoegdheid Rv naar MBZK	RvS/IBO	Rv-functie/toezicht Gemeentewet: overeenkomstig toezicht
35;	Goedkeuren eilandsverordening ambtelijke bijstand en ondersteuning eilandsraad <u>Voorstel</u> : Schrappen	RvS/IBO	Rv-functie/toezicht Gemeentewet: hiervoor is geen goedkeuring nodig.
35, vierde lid, 105, 123 134, 135	Goedkeuren van eilandsverordeningen		
49 (52, 83)	Zie voorgaande appreciatie Ontvangen schriftelijke verklaring gedeputeerden bij benoeming. <u>Voorstel</u> : Taak schrappen of aanpassen in relatie tot Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur	RvS/IBO	Rv-functie
53	<u>Zie de artikelen 16 en 126</u>		
82	<u>Zie de artikelen 16 en 126</u>		

85	Ontheffing door Rv voor gezagdrager van plicht werkelijke woonplaats in openbaar lichaam voor ten hoogste 3 maanden. Voorstel: <u>Bevoegdheid Rv beleggen bij MinBZK</u> <u>Getrapt toezicht. In model 1 gebaseerd op de Gemeentewet. In model 2 en 3 altijd ontheffing door MinBZK.</u>		Gemeentewet: Ontheffing burgemeester wordt in eerste instantie verleend door Raad, voor max 1 jaar. Daarna verlenging CvdK, horende de Raad. RVS: beveelt dit op p. 36 van de Voorlichting aan dit bij de MinBZK te beleggen.
86	Toestemming van Rv aan gezaghebber voor verblijf langer dan 6 weken buiten openbaar lichaam. Voorstel: <u>bevoegdheid Rv beleggen bij MinBZK</u>		In de gemeentewet rol van CvdK. Verder overeenkomstig. RVS: beveelt dit aan op p. 36 van de Voorlichting
95	De eilandsraden stellen gezamenlijk bij eilandsverordening een gezamenlijke rekenkamer in. Voorstel: <u>De eilandsraden stellen elk bij eilandsverordening een zelfstandige rekenkamer in.</u>		Over de keuze voor een zelfstandige rekenkamer per eiland en de daarvoor noodzakelijke aanpassing van de WolBES is de Tweede Kamer geïnformeerd door de minister van BZK in de Uitwerking criteria Septemberbrief Sint Eustatius 2019.
95 - 105 101	Woord "gezamenlijke" vervalt Zie de artikelen 16 en 126		
105, tweede lid;	Goedkeuren eilandsverordeningen (ambtelijke bijstand, rekenkamer, vergoedingen). Voorstel: <u>Schrappen</u> Zie ook artikel 35, lid 4	RVS/IBO	Rv-functie/toezicht
122a en	Toezenden eilandsverordeningen (ambtelijke bijstand, rekenkamer, vergoedingen). Voorstel: <u>Minister BZK</u>	RVS/IBO	Rv-functie/toezicht
123, tweede lid	Goedkeuring door Rv eilandsverordening over voordelen anders dan vergoedingen en tegemoetkomingen voor eilandsraadsleden en commissieleden Voorstel: <u>Schrappen</u>	RVS/IBO	Rv-functie/toezicht Gemeentewet: overeenkomstig toezicht

	Zie ook artikel 35, lid 4	RvS/IBO	Rv-functie
126	Goedkeuring besluit benoeming, bevordering, schorsing of ontslag eilandsecretaris. <u>Voorstel:</u> Getrapt toezicht (model 2) en benoeming door gezaghebber RvS: De benoeming van de Eilandsecretaris bij Koninklijk besluit.		
129	<u>Goedkeuring vervangend eilandsecretaris.</u> <u>Zie artikel 126</u>		
135	Goedkeuring Rv besluit benoeming/bevordering/schorsing/ontslag eilandgriffier of griffie-ambtenaren <u>Voorstel:</u> <u>Goedkeuring schrappen</u>		Gemeentewet: geen goedkeuring nodig.
141, 231, 232	Bijzondere voorziening bestuursdwang. <u>Voorstel:</u> Aanpassen in het licht van de Wet revitalisering generiek toezicht. En bevoegdheden Rv naar Min BZK	RvS/IBO	Rv-functie
168	Goedkeuring van Rv aan bestuurscollege voor benoemen/bevorderen/schorsen/ontslaan ambtenaren en opdrachtnemers die > 16u/week werken. <u>Voorstel:</u> Getrapt toezicht (niveau 3) + uitbreiding mogelijkheid goedkeuring onthouden + bevoegdheid Rv naar MBZK + bevoegdheid college naar gezaghebber		Rv-functie/toezicht MvT bij de WolBES (p53): 'Het is echter gebleken dat vooral het benoemings- en bevorderingsbeleid van ambtenaren een kwetsbare factor is. Juist op dit terrein is het mogelijk om niet de kwaliteit van de persoon in kwestie als uitgangspunt te nemen, maar andere factoren als loyaliteit of familiebetrekking. Een goede overheid echter heeft ambtenaren nodig die, ongeacht de politieke kleur van hun opdrachtgevers, op neutrale wijze hun werk goed doen en voldoen aan de

			<i>kwalificatievereisten van de betreffende functie. Daarom is een extra waarborg ingebouwd door te bepalen dat de besluiten van het bestuurscollege betreffende benoeming, bevordering, schorsing en ontslag, pas rechtsgeldig zijn als ze zijn goedgekeurd door de Rijksvertegenwoordiger.</i> Voor de openbare lichamen geldt ook dat het College het bevoegd gezag is van het ambtelijk apparaat (inclusief de eilandsecretaris). Een besluit de toezichtstaak bij de gezaghebber te leggen (wat het advies was van de RvS) ligt wellicht niet voor de hand. Los daarvan is het de vraag of aanvullend toezicht gerechtvaardigd is. Kleine gemeenten in Europees Nederland kennen geen aanvullend toezicht op het benoemen van ambtenaren, terwijl logischerwijs ook daar een risico bestaat op politieke inmenging bij het aannemen van personeel. Indien de toezichtstaak in de WolBES wordt opgeschort, kan een getrappt toezichtmodel worden gebruikt om toch een vinger aan de pols te kunnen houden. Daarbij zal mogelijk wel een aanvullende informatieplicht nodig zijn, zodat de minister kan beoordelen of verscherpt toezicht nodig is.	<i>kw</i>
179	Administratief beroep van gezaghebber. <u>Voorstel</u> : MBZK		Gemeentewet: overeenkomstig toezicht Overig: RvS beveelt dit expliciet aan op p. 35 voorlichting.	
187-232 (hst. V, Afdeling I)	Afdeling mbt instelling Rv <u>Voorstel</u> : Bepalingen mbt Rv schrappen/omschrijven (zie hieronder nog enkele bepalingen in meer detail uitgewerkt)			
204, eerste lid,	Beschrijving taak: Rapporteren aan de Minister van BZK.	RvS/IBO	Rv-functie/toezicht	

onder a	Voorstel WolBES: Gezaghebber en evt. (bij zwaarder toezicht) aparte toezichthouder		
204, eerste lid, onder b; 168; derde lid	Beschrijving taak: Goedkeuren van besluiten benoeming, bevordering, schorsing of ontslag van eilandsambtenaren Voorstel: Getrapt toezicht (niveau 3) + uitbreiding mogelijkheid goedkeuring onthouden + bevoegdheid Rv naar MBZK + in licht model bevoegdheid college naar gezaghebber Zie artikel 168	RvS/IBO	Rv-functie/toezicht
204, eerste lid, onder c, 168, vierde lid	Goedkeuring van Rv aan bestuurscollege voor benoemen/bevorderen/schorsen/ontslaan ambtenaren en opdrachtnemers die >16u/week werken. Zie artikel 168	RvS/IBO	Rv-functie/toezicht
204, eerste lid, onder d, 73, 77 en 83	Beschrijving taak: Aanbeveling (her)benoeming gezaghebber. Voorstel: Minister, art. 83 wellicht aanpassen in relatie tot Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur	RvS/IBO	Rv-functie/toezicht
204 eerste lid, onder e; 14, 35, 105 en 123	Goedkeuren eilandsverordeningen (ambtelijke bijstand, rekenkamer, vergoedingen). Voorstel: zie de artikelen 35, 105 en 123 + de foutieve verwijzing naar artikel 14, vijfde lid, in ieder geval schrappen		Rv-functie

204, eerste lid, onder f; 16, tweede lid; 85, tweede lid;	Verlenen van ontheffingen (ovk en woonplaats). <u>Voorstel</u> : zie de artikelen 16 en 85	RvS/IBO	Rv-functie
204, eerste lid, onder g	Bevorderen van de samenwerking. <u>Voorstel</u> : gezaghebber	RvS/IBO	Rv-functie
204, eerste lid, onder h	Schorsing en vernietiging besluiten. <u>Voorstel</u> : schrappen	RvS/IBO	Rv-functie
204, eerste lid, onder i; 90	Waarneming gezaghebber. <u>Voorstel</u> : Minister van BZK	RvS/IBO	Rv-functie/toezicht
204, eerste lid, onder j	Taak: Bevordering van goed bestuur. <u>Voorstel</u> : gezaghebber	RvS/IBO	Rv-functie
204, tweede lid	Eventueel andere taken. <u>Voorstel</u> : schrappen	RvS/IBO	Rv-functie
209	<u>Voorstel</u> : Bezien of dit nuttig is, gelet op hetgeen al is geregeld in het Draaiboek voor de regelgeving	Knelpunt	
215-217	VERHOUDING WOLBES artikel 215-216 en SECTORSPECIFIEKE wetgeving: Meer in het algemeen is het de vraag in hoeverre een openbaar lichaam van Caribisch Nederland voor een onderwerp gebruik kan maken van zijn algemene wetgevende bevoegdheid als	Knelpunt	

	dat onderwerp aan de orde komt in specifieke wetgeving Voorstel: verduidelijken (waarschijnlijk met name in toelichting) en bezien in licht van toezicht op specifieke wetgeving			
217-232	Toezicht op het eilandsbestuur aan de hand van toezicht modellen Voorstel: bezien in het kader revitalisering generiek toezicht (Wrgt) en de toezichtsmodellen.	RvS/IBO	Wordt aan notitie gewerkt	
221	Schorsing en vernietiging besluiten. Voorstel: minister BZK	RvS/IBO	Rv-functie/toezicht	
222	Schorsing en vernietiging besluiten op voorstel Rv. Voorstel: Schrappen	RvS/IBO	Rv-Functie/toezicht	
223	Schorsing en vernietiging besluiten op voorstel gezaghebber door tussenkomst Rv. Voorstel: Rv-taak schrappen	RvS/IBO	Rv-functie/Toezicht	
226	Voordracht vernietiging (mede) door MinBZK + buiten toepassing artikel 15, derde lid Wet op de Raad van State		Bij gemeenten wordt artikel 17, derde lid Wet op de Raad van State buiten toepassing verklaard. Niet helemaal duidelijk waarom verschil. Wss verkeerde verwijzing en moet art. 17, derde lid zijn bij WolBES	
230-231	Indeplaatsstelling aanscherpen: De overeenkomstige bepaling in de Gemeentewet (artikel 124) is enige jaren terug in het kader van de revitalisering van het generiek toezicht verruimd waardoor deze een indeplaatsstelling mogelijk maakt ook in gevallen waarin het gemeentebestuur een bij of krachtens de wet gevorderd resultaat resp. gevorderde feitelijke handelingen niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt. Daarmee is het toepassingsbereik van de taakverwaarlozingsregeling verbreed en kan ook een tekortschietende uitvoering worden aangepakt. Deze verruiming is echter niet	Knelpunt	Blijkens de passage ligt het voor de hand op dit punt de WolBES aan te passen aan de (actualisering van de) Gemeentewet. Verder is ook onhandig aan de voornoemde bepalingen dat artikel 231 geen escalatiemogelijkheid door de RV biedt voor het geval de eilandraad niet doet wat ingevolge artikel 230 aangewezen is, ook dat vergt nmm aanpassing.	

	overgenomen in artikel 231 van de WoiBES waardoor indeplaatsstelling alleen mogelijk is als een bij of krachtens de wet gevorderde beslissing niet wordt genomen. <u>Voorstel</u>: waardoor deze een indeplaatsstelling mogelijk maakt ook in gevallen waarin het bestuurscollege een bij of krachtens de wet gevorderd resultaat resp. gevorderde feitelijke handelingen niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt.		
231-232	Artikel 231: Indeplaatstreding door Rv bij taakverwaarlozing Artikel 232: Grove taakverwaarlozing <u>Zie wijziging artikel 141</u>		Artikel 231: aangepast ihkv Wrgt Artikel 232: bepaling analoog aan artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet.

BIJLAGE C FinBES Issuesnotitie (Hoofdstuk I, II en III FinBES)

Versie 17 mei 2021

Proces traject 'herziening FinBES'

Aanleiding

De Raad van State heeft 17 juli 2019 een voorlichting uitgebracht. Deze voorlichting heeft drie algemene uitgangspunten die de basis vormen voor zijn aanbevelingen. Deze uitgangspunten zijn:

- De verantwoordelijkheid voor het formuleren, coördineren en uitvoeren van het beleid en de financiën kan uiteindelijk beter bij de eilanden dan bij het Rijk worden belegd.
- Bezie aan de hand van criteria voor nieuwe wetgeving of differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland noodzakelijk is.
- Het is van belang dat de openbare lichamen elk op zichzelf worden beschouwd (differentiatie tussen de eilanden).

Uit deze uitgangspunten leidt de Raad van State onder andere de aanbeveling voor het toezicht af. De aanbeveling over het financiële toezicht luidt: *"Voorzie in gedifferentieerde toezichtsmodellen in de WolBES en de FinBES, alsmede in criteria aan de hand waarvan kan worden besloten welk model van toepassing moet zijn en een grondslag om dat model bij algemene maatregel van bestuur voor het betreffende eiland aan te wijzen."*

In de kabinetsreactie van najaar 2019 is aangegeven dat het kabinet de aanbeveling van de Raad van State over het gedifferentieerde toezicht in de WolBES en FinBES overneemt.

Het project 'herziening Wet FinBES' heeft als doel het gedifferentieerde toezicht vanuit de FinBES uit te werken. In het project 'herziening Wet FinBES' is ook het verticale toezicht op privaatrechtelijke rechtspersonen opgenomen. Dit naar aanleiding van de Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland (2015). Ook is het inventariseren, en tevens het aandragen van oplossingen, van knelpunten in de FinBES toegevoegd. Het gaat dan met name om hoofdstuk III, maar in bepaalde mate ook om hoofdstuk I en II van de FinBES.

Het traject gaat niet over de belastingen of de financiële verhoudingen (hoofdstuk IV- V). Ook gaat dit traject niet over de mogelijkheden voor lenen. Onderwerpen van de financiële verhouding zijn belegd bij de werkgroep begroting en financiën.

Het traject bestaat uit drie fasen. Deze lichten wij hieronder toe.

Fase 1) Inventarisatie

Het traject is begonnen met een schriftelijke inventarisatie van knelpunten in het najaar van 2020. Vervolgens hebben we in de periode maart – april 2021 circa 20 gesprekken gehouden, met:

- De openbare lichamen, d.w.z. de afdelingen financiën en andere betrokkenen, waaronder het change team Bonaire en de kwartiermaker deelnemingen Bonaire
- Cft

- BZK als toezichthouder
- Accountants van Saba, Sint Eustatius en Bonaire
- Kwartiermaker deelnemingen Bonaire
- De ADR
- Toezichthouders op gemeenten en provincies
- Diverse experts BZK
- Raad van State

Deze fase heeft diverse issues naar voren gebracht.

Fase 2) Verdieping issues

In de tweede fase van het traject hebben we de issues uit de eerste fase op een rij gezet. Deze issues willen we met de belangrijkste partijen (de openbare lichamen, Cft en BZK als toezichthouder) bespreken in de maand mei.

De issues hebben we geclusterd in de volgende groepen:

- I. Financiële functie (onderwerpen die niet/beperkt hoeven te worden aangepast)
- II. Financieel toezicht
- III. Privaatrechtelijke rechtspersonen
- IV. Overige issues hoofdstuk III FinBES, waaronder het geïntegreerd middelenbeheer, aangevuld met hoofdstuk I en II

*De voorliggende notitie bevat de issues uit fase 1. **Per issue geven we een bevinding, stelling of een vraag.** Dit is afhankelijk van de aard van het issue en de mate waarin we eenstemmigheid of diversiteit over een issue hebben gehoord in de gesprekken in de eerste fase. We hebben de issues zo kort mogelijk gehouden.*

Voor de discussie hebben we de issues los van elkaar gepresenteerd in deze notitie; er is een onderlinge samenhang. In de eindnotitie leggen we de onderlinge verbanden wel.

Fase 3) Eindnotitie

Na de verdieping van de issues in fase 2 stellen we de eindnotitie FinBES op (opleverdatum 22 juni 2021).

I. Financiële functie

1) De begrotingscyclus en onderdelen van de financiële functie hoeven niet aangepast op enkele termijnen - die afwijken van Europees Nederland – na

De FinBES regelt de begrotingscyclus en diverse onderdelen van de financiële functie van de openbare lichamen, zoals de financiële en controle verordening en de accountantscontrole (de WolBES regelt daarnaast de rekenkamer). Zover de begrotingscyclus dezelfde opbouw kent als de Gemeentewet is er geen reden de FinBES aan te passen.

Enkele afwijkingen van de Gemeentewet kunnen wel worden aangepast in de FinBES. Het gaat dan om de volgende bepalingen:

- De FinBES bepaalt dat de begroting voor 1 september aan de raad wordt voorgelegd. Een vroege indiening van de begroting leidt tot een niet voldoende actuele begroting. De termijnen kunnen worden geharmoniseerd met Europees Nederland.
- Idem voor de jaarstukken. Daar staat nu een deadline voor het bestuurscollege (BC), niet voor de raad. De deadline kan worden aangepast aan Europees Nederland, dat wil zeggen de jaarstukken worden uiterlijk 15 juli vastgesteld en aan de toezichthouder gestuurd (bij artikel 31, eerste lid, lijkt de eilandsraad vergeten te zijn).
- De eilanden kennen in aanvulling op de begrotingscyclus de uitvoeringsrapportages. Deze zijn per kwartaal. De rapportages worden als veel ervaren. Gemeenten en andere overheden, zoals het rijk, kennen ze niet. Zowel gemeenten als rijksoverheid sturen twee a drie maal per jaar bij: voor de zomer (voorjaar) en in de herfst (najaar). Soms is er nog een eindejaarsbijstelling. Deze is vaak voor technische issues.

Vraag:

- Is de begrotingscyclus goed geregeld in de FinBES?
- Zijn de andere onderdelen van de financiële functie goed geregeld?

II. Issues financieel toezicht

Uitgangspunt voor het financiële toezicht is dat er gedifferentieerd toezicht komt, dat wil zeggen een licht, een regulier en een zwaar regime. Er is dus altijd een vorm van financieel toezicht. Het zware regime is niet taakverwaarlozing. Taakverwaarlozing is nog een stap verder en vindt vanuit de WolBES plaats. Het zware regime is ter voorkoming van taakverwaarlozing.

Het huidige begrotingstoezicht ziet er kort samengevat als volgt uit.

- De eilanden sturen hun ontwerpbegroting op naar het Cft. Het Cft beoordeelt deze en adviseert er over. De eilanden nemen dit advies mee in de begroting en bieden vervolgens de begroting aan de eilandsraad aan (uiterlijk 1 september). Na vaststelling van de begroting door de eilandsraad gaat de begroting voor goedkeuring naar de minister van BZK. Als de goedkeuring wordt onthouden worden besluiten tot uitgaven aan de toezichthouder voorgelegd.
- De procedure voor begrotingswijzigingen zijn vergelijkbaar met die voor de begroting.
- De jaarstukken met accountantsverklaring en rapport van bevindingen worden opgestuurd.
- Ieder kwartaal maken de eilanden een uitvoeringsrapportage die naar het Cft gaat.
- Sancties door de toezichthouder (minister van BZK) zijn onder andere:
 - Goedkeuring onthouden (kan ook deels)
 - Aanwijzingen geven
 - Onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie
 - Schorsen en vernietigen (WolBES)

Criteria voor het onthouden van goedkeuring zijn: strijd met het recht of met het financieel belang van het openbaar lichaam. De begroting wordt getoetst op diverse criteria, waaronder het financiële evenwicht, rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer.

2) Het financiële toezicht kent drie zelfstandige doelen/criteria voor licht, midden en zwaar

De FinBES is deels geënt op de Gemeentewet. Het *begrotingsevenwicht* lijkt, net als in Europees Nederland centraal te staan. In Europees Nederland is het begrotingsevenwicht²⁰ van belang om te voorkomen dat een gemeente met een tekort dit afwentelt op de andere gemeenten. Een gemeente die een tekort heeft kan namelijk een bijdrage krijgen uit het gemeentefonds. Dit betekent onder andere dat de andere gemeenten minder middelen krijgen.

Bij de eilanden is het begrotingsevenwicht ook van belang. Een eventueel tekort van een eiland komt niet ten laste van de andere twee eilanden, maar zal eerder ten laste van het rijk komen. Toezicht op een tekort blijft daarom van belang.

Het niet tijdig vaststellen en opsturen van de begroting en jaarstukken kan een reden zijn om preventief toezicht op de begroting in te stellen bij gemeenten. Het gaat daarbij nadrukkelijk om een kan - bepaling. De reden voor deze bepaling is dat de toezichthouder niet kan beoordelen of de begroting sluit als de begroting niet tijdig beschikbaar is. Hetzelfde geldt voor de jaarstukken. Ook het niet tijdig vaststellen en opsturen van de jaarstukken²¹ kan leiden tot preventief toezicht. Tot slot, merken wij volledigheidshalve op dat een tekort op de jaarrekening ook *kan* leiden tot het instellen van preventief toezicht. Een niet sluitende begroting die ook niet meerjarig sluit *moet* leiden tot preventief toezicht.

Naast het toezicht op het begrotingsevenwicht kent de FinBES bepalingen over de rechtmatigheid, doelmatigheid en transparantie van het *financieel beheer* en de uitvoering van de begroting. Het toezicht richt zich hier op.

Dit is niet vergelijkbaar met Europees Nederland. In de Gemeentewet is wel een bepaling opgenomen over het financieel beheer. Artikel 215 van de Gemeentewet luidt: "*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*". Dit is, zover bekend, nog nooit gebeurd, of zelfs maar aan de orde geweest. Vraagtekens over de kwaliteit van het financieel beheer wegen wel mee als de toezichthouder moet besluiten over het instellen van preventief toezicht of niet.

Dit betekent dat de Gemeentewet en de uitvoering ervan geen houvast bieden voor het toezicht op de rechtmatigheid, doelmatigheid en transparantie van het financieel beheer en de uitvoering van de begroting.

Voor Caribisch Nederland is de kwaliteit van het financieel beheer als onderwerp van toezicht van belang. Een groot deel van het toezicht richt zich hier op. Dat is ook van belang voor de vaststellingen achteraf van de bijzondere uitkeringen (BUK), vaststellingen die gebaseerd worden op de verantwoording van de jaarrekening van het eiland. Ook is een zorg dat de begroting, vooropgesteld dat deze realistisch is, niet wordt uitgevoerd, dat wil zeggen dat er meer gedaan zou kunnen worden.

De controle op de *uitvoering van de begroting* is in Europees Nederland iets dat bij uitstek bij de gemeenteraad en de inwoners/kiezers ligt. Caribisch Nederland is in opbouw. Een provincie

²⁰ In de Gemeentewet wordt de term 'structureel en reëel in evenwicht' gebruikt. Korthedshalve hebben we het hier over het begrotingsevenwicht zonder nadere duiding van hoe dit evenwicht is gedefinieerd. Dit bespreken we wel in tabel 1.

²¹ Bij de jaarstukken moet de accountantsverklaring zitten. Als deze verklaring ontbreekt zijn de jaarstukken niet volledig en kan preventief toezicht worden ingesteld.

ontbreekt en samenwerken met buurgemeenten is ingewikkeld. Alles als openbaar lichaam alleen doen is niet mogelijk gezien de kleinschaligheid en het insulair karakter. De eilanden zijn daarom afhankelijk van de departementen. Hierdoor is er een direct belang van het rijk bij de uitgaven en de uitvoering van de begroting.

Wat wij als *probleem* zien bij het toezicht in Caribisch Nederland is dat er verschillende doelen zijn van het financiële toezicht, maar dat de criteria en het instrumentarium daar niet voldoende bij aansluiten. De criteria en het instrumentarium zijn vooral gericht op het begrotingsevenwicht. Immers een belangrijke sanctie is goedkeuring van de begroting onthouden. Dit is zinvol als er een tekort is of als er niet reëel begroot/geraamd is. Als er geen tekort is, maar er wel problemen in het financiële beheer zijn, leidt deze sanctie niet direct tot een oplossing van het probleem. Een andere mogelijkheid is meer informatie opvragen – dat is wat nu lijkt te gebeuren. Ook dit lost echter het probleem niet op. Het opleveren van kwartaalrapportages is geen toezichtsinstrument, maar een middel. Het vragen van meer informatie in de rapportages lijkt als toezichtsinstrument te worden gebruikt. Van meer informatie vragen en opleveren verbetert het financieel beheer echter niet. De informatie is niet voldoende gericht op de sturing van de organisatie zelf en helpt daarmee de sturing onvoldoende.

De toezichthouder kan ook aanwijzingen geven, maar dit wordt ervaren als een (te) zwaar middel en wordt daarom niet vaak toegepast. Iets vergelijkbaars geldt voor de uitvoering van de begroting. Hoe die te volgen? En wat is dan het instrumentarium? En leidt inzet van de instrumenten tot verbetering?

Een optie is de doelen van het financiële toezicht te ontrafelen. We zien dan de volgende drie doelen:

- a) De begroting dient in evenwicht te zijn en realistisch (ook meerjarig) te zijn geraamd. Het accent van dit doel ligt op de begroting die voorafgaand aan het jaar wordt ingediend.
- b) Het financieel beheer dient een bepaalde kwaliteit te hebben (rechtmatig, transparant en controleerbaar)
- c) De begroting dient zoveel mogelijk te worden uitgevoerd (Het accent ligt op de uitvoering gedurende het begrotingsjaar). Het gaat dan om doelmatigheid van het beleid. De begroting dient de financiële weergave te zijn van het beleidsplan en de jaarrekening de financiële weergave van de beleidsverantwoording.

Deze drie doelen kunnen worden getoetst aan verschillende criteria voor drie regimes (licht, regulier, zwaar). Bij deze regimes kunnen dan weer verschillende instrumenten worden ingezet. Een eerste opzet hiervan hebben we in tabel 1 opgenomen.

Na bespreking van deze tabel met diverse betrokkenen worden de volgende punten verder ingevuld:

- bij welke criteria kan de toezichthouder toezicht verzwaren/ verlichten? En bij welke moet hij dat doen?
- wat wordt in de wet geregeld? Wat in een Amvb of MR? En wat bijvoorbeeld een toezichtkader? Anders gezegd, wat wordt precies de juridische basis?

Tabel 1 Mogelijke doelen, criteria en instrumenten financieel toezicht

	Criteria	Toezicht
Sluitendheid begroting²² (met name vóór het begrotingsjaar)		
Licht	• Structurele baten dekken structurele lasten²³ • Begroting is volledig (al het beleid waartoe is besloten is opgenomen). • Begroting is realistisch geraamd, ook meerjarig.	Het huidige FinBES toezicht, maar dan zonder de adviesstappen bij de ontwerpbegroting e.d.. Het goedkeuren van de begroting door de Minister is bij dit toezicht een formaliteit.
Regulier	Wel evenwicht in het begrotingsjaar, maar niet op termijn	Goedkeuring achteraf, zoals nu opgenomen in de FinBES, met de adviesstappen bij de ontwerpbegroting e.d..
Zwaar	Geen evenwicht in het begrotingsjaar, ook niet meerjarig	Voor delen van de begroting of de hele begroting is vooraf goedkeuring nodig.
Kwaliteit financieel beheer²⁴		
Licht	• De accountantsverklaring is goedkeurend. • De Managementletter heeft geen hoog	Geen instrumentarium ingezet

²² in evenwicht zijn kan worden vervangen door de termen uit Europees Nederland. Het gaat dan om een structureel en reëel evenwicht. Het gaat dus niet om een tekort van \$ 1, maar een tekort waardoor een probleem kan ontstaan.

Een tekort op de jaarrekening leidt in Europees Nederland tot de mogelijkheid van toezicht op de begroting. Tot nu toe is dat de volgende begroting (dus tekort op de jaarrekening 2020 kan leiden tot preventief toezicht op de begroting 2022). Het kan ook tussentijds (dit is nog niet zo in Europees Nederland, maar is daar wel een punt van discussie).

²³ Omdat een substantieel deel van de begroting van de eilanden uit incidentele rijksbijdragen bestaat voor projecten/investeringen, die structurele lasten met zich brengen (exploitatie) is de begroting van geen van de drie eilanden structureel sluitend. Het lichte regime is in de huidige situatie niet haalbaar.

²⁴ Mochten er aanvullende eisen zijn, zoals bij bijzondere uitkeringen, dan slaat dat alleen terug op die specifieke bijzondere uitkering

Criteria		Toezicht
	risicobevindingen. Alle P&C-stukken zijn tijdig²⁵	
Regulier	Bij het niet voldoen aan een aantal criteria, zoals b.v. een accountantsverklaring met beperking en een managementletter met hoog risicobevindingen wordt opgeschaald.	Financieel beheer nog niet op orde. Er moet een verbeterplan worden gemaakt. Dit plan kan gericht zijn op de managementletter en/of verslag van bevindingen van de accountant. Van belang is dat er maar één verbeterplan is en dat het plan realistisch (niet te omvangrijk en haalbaar binnen een redelijke termijn) is. Over het plan wordt per half jaar gerapporteerd. ²⁶
Zwaar	Als alle seinen op rood staan, d.w.z.: geen goedkeurende accountantsverklaringen, hoog risicobevindingen, stukken niet tijdig dan geldt het zwaarste regime.	Als de verbetering niet/onvoldoende/niet tijdig optreedt, komt er een onderzoek door de toezichthouder (kan hij ook laten doen) naar de vraag waarom het verbeterplan niet werkt. Het is dan mogelijk een of meer mensen te sturen ter ondersteuning van het implementeren van het verbeterplan, bijvoorbeeld zoals het change team op Bonaire.
Uitvoering van de begroting (gedurende het begrotingsjaar)		
Licht	De toezichthouder kan ieder jaar één of twee onderwerpen nader onderzoeken op alle drie de eilanden, zodat vergelijkingen mogelijk is. De onderwerpen worden van tevoren aangekondigd.	Begroting, voorjaarsrapportage, najaarsrapportage en jaarstukken zijn de P&C-documenten. De begrotingswijzigingen zijn zoveel mogelijk gekoppeld aan de voorjaarsrapportage en najaarsrapportage. Aan het einde van het jaar is nog een technische begrotingswijziging mogelijk, deze wordt voor 31 december door de eilandsraad vastgesteld.
Regulier	Rapporten rekename kunnen een indicatie geven.	Aanvullend aan de stukken van het lichte regime wordt per kwartaal gerapporteerd, gericht op de uitvoering van de begroting, dus b.v. twee specifieke formats worden ingevuld.
Zwaar	De begroting niet uitputten kan een indicatie zijn b.v. te berekenen met een percentage per hoofdfunctie?	Verbeterplan voor specifieke onderwerpen volgende uit de onderzoeken.

²⁵ De procedure voor uitstel van tijdigheid van de diverse stukken moet in de FinBES worden opgenomen; dat ontbreekt nu.

²⁶ Het toezicht op Bonaire gaat deze richting al op. Er is een verbeterplan. In de brief van BZK aan Bonaire van 24 maart 2021 wordt gestuurd op minder punten en een realistischere planning. Het verder opschonen van de lijstjes tot een lijst met prioriteiten en een groslijst, evenals een realistische tijdsplanning is een mogelijke volgende stap.

	Criteria	Toezicht
	NB de criteria voor dit doel kunnen nog nader worden ingevuld	

Totaal		
	Indien een eiland op drie criteria zwaar scoort komt taakverwaarlozing in zicht. Taakverwaarlozing is in de WolBES geregeld.	

NB1 De wet dient duidelijk te zijn over termijnen; wanneer de onder toezicht gestelde wat moet, hoe lang de toezichthouder heeft om te reageren en wat de consequenties zijn als de toezichthouder niet op tijd beslist of de onder toezichtgestelde niet op tijd handelt.

NB2 De bepalingen in de FinBES (vergelijkbaar met die over de Gemeentewet) die aangeven dat als een begroting of jaarstukken niet of niet naar behoren worden vastgesteld door de raad de toezichthouder dit doet blijven van kracht (artikel 20 en 32 FinBES). Evenals de bepalingen over bijvoorbeeld het inderniteitsbesluit. Dergelijke bepalingen zijn van belang, maar zijn gericht op uitzonderingen.

Zijn dit de drie doelen van het financiële toezicht? Is het zinvol de doelen los te koppelen?

Zijn er aanvullingen op de criteria bij de drie doelen? Moeten criteria weg?

Is het zinvol per doel een instrumentarium te hebben? Welke aanvullingen zijn er op het instrumentarium? Welke instrumenten kunnen weg?

3) De eilanden zijn en blijven klein, daarom is ondersteuning nodig

De FinBES en het BBV BES zijn complex en uniek. De regelgeving lijkt op die voor Europees Nederland, maar kent diverse verschillen. Gemeenten in Europees Nederland worstelen ook regelmatig met hun regelgeving. Gemeenten kunnen met vragen onder andere terecht bij de Commissie BBV. Deze Commissie kent leden vanuit alle betrokken invalshoeken en heeft als taak het BBV uit te leggen. Voor de eilanden is een dergelijke commissie er niet. Waar kunnen medewerkers financiën terecht met hun vragen? Enkele opties zijn:

- Vragen stellen aan het Cft, BZK als toezichthouder, de accountant. De ervaring (ook in gemeenten) leert dat je sommige vragen liever niet aan de toezichthouder stelt.
- Extern beleggen, b.v. een subcommissie van de commissieBBV, bij de VNG, bij ...?
- De eilanden helpen elkaar. Dit vergt dat de medewerkers elkaar kennen. De eerste jaren na 10-10-10 organiseerde het Cft financiële beheerdagen. Omdat de situatie op de eilanden verschillend was is dit overleg gestopt. Een variant kan weer worden georganiseerd.
- De bemensing van de eilanden is per definitie kwetsbaar, omdat er per eiland maar een beperkt aantal medewerkers is. De enige manier om een garantie te hebben voor continuïteit, kennis e.d. is intensief samenwerken van de drie eilanden met elkaar of van de drie eilanden met het RCN. Mogelijk in de toekomst zelfs in een shared service centrum. (NB. Het gaat hier over het administratieve werk, dus facturen invoeren e.d.)
- Andere optie?

Is het probleem herkenbaar? Welke optie heeft de voorkeur?

4) Het begrotings- en verantwoordingsstelsel is te complex én niet to the point

De FinBES kent enkele tegenstrijdigheden in het gehanteerde stelsel: zowel elementen van het kasstelsel als het baten en lastenstelsel worden gebruikt. Het BBV BES is gebaseerd op het baten en lastenstelsel, zoals dat in 10-10-10 in Europees Nederland gold (Het BBV voor provincies en gemeenten is in 2016 gewijzigd). De FinBES en het BBV BES kennen enkele tegenstrijdigheden. Beide moeten op elkaar aansluiten en consistent zijn in de stelselkeuze. De vraag dan is wat wordt het basisstelsel?

Een baten en lastenstelsel houdt in dat uitgaven en inkomsten over de jaren worden verdeeld waarin ze tot nut zijn. Zo komt een aankoop van bijvoorbeeld een gebouw niet ten laste van het jaar waarin het gebouw is gekocht. De lasten worden verspreid over de verwachte levensduur van het gebouw. Hierdoor ontstaat een gebalanceerd beeld, wat vooral nodig is als er met kostprijzen wordt gewerkt (denk bijvoorbeeld aan een sporthal en abonnementsgelden voor sport als

voorbeeld voor het gebouw). Een baten en lastenstelsel heeft als nadeel dat het complex is, omdat de uitgaven en inkomsten aan jaren worden toegerekend in plaats van (alleen) geboekt op het moment zelf (zie hierna voor enkele voorbeelden). Een andere complexiteit is, is dat de rijksoverheid een kas-verplichtingenstelsel heeft en daarom op kasbasis stuurt. Er zijn 'aansluitproblemen' tussen het rijk en de eilanden (en gemeenten en provincies).

Het baten en lastenstelsel, zoals dat in Caribisch Nederland is ingevoerd kent enkele punten waardoor de techniek het werken complex maakt en bovendien niet bijdraagt aan het benodigde inzicht. Voorbeelden:

- Activa met maatschappelijk nut bestaan niet (i.t.t. Europees Nederland, waar b.v. wegen onder maatschappelijk nut vielen tot 2016). Hierdoor moeten alle activa worden geactiveerd en wordt erop afgeschreven. Afschrijvingen worden gedekt door het jaarlijks laten vrijvallen van bestemmingsreserves. Hierdoor is de balans 'kunstmatig' hoog en lijkt het eiland rijk.
- Investerings door derden mogen wel lump sum worden afgeboekt. Alle investeringen door het rijk – en daarmee de activa – zijn dan niet zichtbaar. Dit kan leiden tot te weinig aandacht voor vervangingsinvesteringen²⁷.
- Bijdragen van het rijk in investeringen kunnen jarenlang in de boeken doorlopen (de inkomsten). Dit is administratief belastend. En wat zichtbaar zou moeten zijn – het actief – is niet zichtbaar (zie vorig punt).
- Het rijk stuurt erop dat de eilanden geen tekorten hebben. Dat gebeurt op kasbasis.

Opties:

- Een begroting op *kasbasis* en daarnaast een overzicht van activa en andere onderdelen gericht op informatie die nodig is. Dit is eenvoudiger voor iedereen (de organisatie, BC, eilandsraad, toezichthouder, departementen) en geeft gerichter inzicht. Het versterkt daarmee de continuïteit van het ambtelijk apparaat (makkelijker te begrijpen en over te dragen) en ook de eilandsraadleden begrijpen het beter, waardoor er meer ruimte ontstaat voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad. Dit stelsel wijkt dan (meer) af van het stelsel in Europees Nederland. Het Europees Nederlandse stelsel is echter wereldwijd een uitzondering. De meeste (Westerse) overheden hebben een dubbel stelsel voor overheden: begroting op kasbasis en jaarstukken op kas en op baten en lasten.

Redenen om Caribisch Nederland te afwijken van Europees Nederland zijn onder andere de achterstanden van de eilanden, waardoor het rijk veel investeert en het toezicht op de eilanden dat uit meer onderdelen bestaat dan in Europees Nederland. En de omvang van het ambtelijke apparaat, als ook het niet/beperkt kunnen klankborden met deskundigen, want het gaat om een stelsel dat alleen op de drie eilanden bestaat.

Voor zaken waar een baten en lastenstelsel wel behulpzaam kan zijn, zoals kostprijs berekenen, kan dat onder een kasstelsel extracomptabel plaatsvinden. Dit hoeft dus geen belemmering te zijn.

- *Europees Nederlands stelsel* volledig invoeren, dat wil zeggen volledig baten en lastenstelsel (inclusief aanpassingen van herziening 2016).
- Toch alles bij het *huidige* houden. Iedereen is er inmiddels op ingespeeld.
- Andere optie?

²⁷ In artikel 54, tweede lid van het BBV BES is opgenomen: 'Bijdragen van derden die in directe relatie staan met een actief mogen op de waardering daarvan in mindering worden gebracht.' De bijdragen kan dus ook bruto worden geboekt. In de praktijk lijkt daar vaak niet voor te worden gekozen. Dat kan zijn omdat het rijk op kasbasis werkt en/of de bijdrage van het rijk groot is (of volledig) en/of omdat activeren en dan afschrijven lastig is.

Is het probleem herkenbaar? Welke optie heeft de voorkeur?

5) Toezicht moet transparant en concreet zijn en bij voorkeur stimulerend: een toezichtskader en expliciete beoordeling is nodig.

De provinciale toezichthouder maakt een toezichtskader en stuurt dat naar gemeenten toe. Daarnaast is er een overkoepelend landelijk toezichtskader. Een toezichtskader geeft duidelijkheid over wat er verwacht wordt van een onder toezicht gestelde; het is een concretisering van de wet.

Een toezichtskader zou bijvoorbeeld kunnen gaan over:

- Criteria voor het toezicht; wat, waarom en hoe wordt getoetst? Wanneer gaat 'een stoplicht op oranje'?
- Meerjarige aspecten worden in het kader opgenomen, zoals aspecten die langer doorlopen, maar ook focusaspecten die aanleiding kunnen zijn tot op- of afschalen financieel toezicht.
- Specifieke onderwerpen per jaar. Het is een optie dat de toezichthouder ieder jaar één of twee onderwerpen neemt om op in te zoomen (vergelijkbaar met de toezichthouder in Europees Nederland)
- Onderwerpen waarop in te zoomen kunnen ook samen met de eilandsraad, accountant en rekenkamer worden gekozen. Daarbij zou per vraag gekeken kunnen worden of het meer iets is voor de toezichthouder, voor de accountant of de rekenkamer.
- Overlegcyclus: hoe wordt aangegeven dat verbeteringen nodig zijn? Wat zijn de mogelijkheden ambtelijk te reageren op een concept toezichtsbrief door de ondertoezichtgestelde.
- Mogelijkheid ondertoezichtgestelde om in gesprek te gaan als de ondertoezichtgestelde het niet eens is met het toezicht (dit als stap vóór bezwaar en beroep).

In de toezichtsbrief (nu advies Cft) kan per criterium van het toezicht worden teruggekoppeld hoe een eiland scoort. Zo wordt het transparanter of er wel of geen stappen zijn gezet. Het oordeel is nu veelal, bijvoorbeeld 'voldoet niet'. Als dit oordeel op b.v. tien punten is gebaseerd is het goed om te weten of één punt niet volstaat of negen niet. Vooruitgang of terugval wordt zo zichtbaarder.

Heeft een toezichtskader toegevoegde waarde? Wat kan er in het kader staan? Heeft een concrete terugkoppeling toegevoegde waarde?

6) Wie is de toezichthouder?

De FinBES is een combinatie van het Besluit tijdelijk financieel toezicht (2006 – 2010) en de Gemeentewet. In het Besluit is het Cft de toezichthouder. Benadrukt wordt dat het Cft onafhankelijk is.

In de memorie van toelichting op de FinBES staat dat BZK de toezichthouder is en het toezicht mandateert aan het Cft. De FinBES zelf spreekt een paar keer over de adviserende rol van het Cft. De relatie tussen het Cft en BZK is op meerdere manieren uit te leggen. Dit kan tot onduidelijkheid leiden. Het kan ook tot dubbelingen leiden. De druk van toezicht op de eilanden is relatief groot, omdat ze op diverse manieren met toezicht te maken hebben, namelijk door het Cft, BZK als toezichthouder, maar ook BZK als beleidsdepartement (het bestuursakkoord van Bonaire bevat bijvoorbeeld ook financieel toezichtselementen) en de accountant.

Er is een aantal opties:

- Cft is adviseur van de toezichthouder BZK. Dit kan worden versterkt, doordat BZK meer fte's op het toezicht gaat zetten en zelf de stukken analyseert. Het Cft adviseert dan BZK

én de eilanden en verzamelt informatie voor de toezichthouder. De toezichtsrol in de zin van het nemen van maatregelen is dan beperkt; de adviserende, faciliterende rol staat meer voorop. Cft staat letterlijk en figuurlijk dan dicht bij de eilanden.

- Het Cft is onafhankelijk en vervult de rol van toezichthouder. Cft heeft dan wel meer toezichtsinstrumenten nodig BZK blijft op afstand – treedt alleen op als er opgeschaald moet worden. Hierdoor kan BZK de rol van beleidsdepartement en toezichthouder beter scheiden.
- Alles laten zoals het is. Iedereen is er inmiddels aan gewend.
- Andere optie?

Is het issue herkenbaar? Welke optie heeft de voorkeur?

III. Issues privaatrechtelijke rechtspersonen

Bij de issues over de privaatrechtelijke rechtspersonen gaat het om het uitwerken van het verticale financiële toezicht op privaatrechtelijke rechtspersonen waarin de openbare lichamen risicodragende deelnemingen hebben.

Het doel van dit toezicht is om te voorkomen:

- dat het OL via 'verbonden' rechtspersonen leent, uitleent of een garantstelling afgeeft,
- dan wel dat het OL met ongewenste risico's te maken krijgt.

Daarnaast heeft de Commissie Spies in 2015 geconcludeerd dat het verticale financiële toezicht op privaatrechtelijke rechtspersonen niet effectief is, omdat de reikwijdte van de Wet FinBES - en daarmee van het verticale toezicht - niet verder gaat dan de collectieve sector. Daarmee worden deelnemingen van het Openbaar Lichaam in privaatrechtelijke rechtspersonen buiten de collectieve sector formeel uitgesloten van verticaal toezicht.

7) Wat is er geregeld rond het verticale financiële toezicht op privaatrechtelijke rechtspersonen?

In de FinBES wordt voor het (uit)lenen gesproken over de collectieve sector, maar voor risico's over deelnemingen. Een gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat de eilanden een paragraaf collectieve sector moeten maken en een paragraaf deelnemingen. Daar zit een forse overlap in.

Hoe kan deze overlap worden vermeden?

Het begrip collectieve sector is ontleend aan het systeem van nationale rekeningen van de Verenigde Naties. De definitie is alleen relevant voor zover het geen onderdeel is van het OL. Entiteiten worden hiertoe gerekend als ze 'onder de zeggenschap van de overheid' staan, dus als de overheid het algemene beleid van de instelling kan bepalen. De entiteit mag ook geen marktproducent zijn, dus de eenheid verkoopt niet tegen economisch significante prijzen. Verder moet de entiteit autonoom kunnen handelen bij de dagelijkse bedrijfsvoering. Is dat niet het geval dan moet de eenheid worden geconsolideerd met de partij die de zeggenschap heeft.

Het CBS²⁸ constateert dat er in de Wet FinBES onduidelijkheid bestaat over het zeggenschaps criterium, in artikel 1 onder h zou de overheid betrekking hebben op het OL en op

²⁸ Bron: CBS-onderzoek Collectieve sector Bonaire van 27 oktober 2020.

andere plaatsen in de Wet FinBES zou het ook om de Nederlandse rijksoverheid gaan, terwijl die laatste entiteiten statistisch tot de collectieve sector van het OL behoren.

Afgezien van de hier genoemde onduidelijkheden m.b.t. de collectieve sector, maakt het CBS een stevig voorbehoud over de volledigheid en wel als gevolg van beperkte en verouderde informatie.

Dan is er nog de problematiek van de Commissie Spies: Er kunnen privaatrechtelijke rechtspersonen zijn, die niet onder het financieel toezicht vallen als gevolg van de definitie van de collectieve sector.

De term collectieve sector komt in diverse bepalingen m.b.t. financieel toezicht terug: geconsolideerde schuld van de collectieve sector, rentelast van de collectieve sector en de zgn. rentelastnorm van de collectieve sector.

Is de term collectieve sector wel nodig voor het financiële toezicht? Of is het mogelijk met een ander begrip te werken dat de hier geschetste problemen niet heeft, zoals bijvoorbeeld 'verbonden partij' uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten?

In de Wet FinBES is deelneming anders gedefinieerd dan in het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES). In de Wet FinBES (artikel 1, eerste lid) is het houden van aandelen in of het onderdeel uitmaken van het bestuur van die rechtspersoon voldoende voorwaarde voor een deelneming, dus dan vallen stichtingen en verenigingen ook onder het begrip deelneming. In het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES, artikel 1 onder a,) daarentegen moet zowel sprake zijn van een bestuurlijk als een financieel belang. Aangezien het hier gaat om financieel toezicht, moet het gaan om een financieel belang en niet om het deel uitmaken van een stichtingsbestuur zonder dat het OL er een financieel belang (of risico) in heeft. Vanuit financieel toezicht gezien is het dus logisch om de Wet FinBES in overeenstemming te brengen met het BBV BES.

Optie:

- Eén term voor toezicht op zowel het (uit)lenen als op de financiële risico's is eenvoudiger en duidelijker en daarmee effectiever:
 - Een optie is de term 'verbonden partij'. Dus dezelfde term als in Europees Nederland. Dit ook omdat de term deelneming eigenlijk (bedrijfseconomisch gezien) over NV's en BV's gaat, terwijl het goed zou zijn als ook stichtingen en verenigingen eronder kunnen vallen.
 - Een andere optie is uitsluitend de term deelneming te gebruiken, omdat deze is ingeburgerd in CN (maar niet daarbuiten).
- De Wet FinBES niet aanpassen op dit punt. De term voor de collectieve sector is gericht op het monitoren van de leningen. En de term deelneming op de risico's.
- Andere optie?

Welke optie heeft de voorkeur?

8) Is de informatie van de privaatrechtelijke rechtspersonen beschikbaar voor het openbaar lichaam en de toezichthouder?

Indien een openbaar lichaam een financieel en bestuurlijk belang heeft, is zicht op de financiën van de privaatrechtelijke rechtspersoon nodig. De Wet FinBES gaat uit van consolidatie van de schuld in de jaarrekening van de eilanden. Uit de gevoerde gesprekken en de bekeken stukken ontstaat de

indruk dat de vaststelling van de jaarstukken van de entiteiten jaren achter kan lopen, waardoor consolidatie van de schuld van de collectieve sector dan wel de bepaling van de financiële risico's voor het OL niet goed mogelijk is. Hoewel de Wet FinBES allerlei bepalingen kent over besluiten met financiële gevolgen voor het OL, die betrekking hebben op privaatrechtelijke rechtspersonen (Wet FinBES, artikel 9) worden de jaarstukken (nog) niet tijdig vastgesteld/geleverd, de statuten niet geactualiseerd of slapende entiteiten niet opgeheven.

Op Bonaire is een project gestart door 'kwartiermaker deelnemingen' dat zich richt op het verbeteren van de 'governance' rond de deelnemingen.

Het niet tijdig vaststellen van de jaarrekening van een privaatrechtelijke rechtspersoon kan verband houden met het Burgerlijk wetboek BES, omdat daarin van een andere termijn voor het vaststellen van de jaarrekening wordt uitgegaan. Soms is er echter een jarenlange achterstand. Het niet tijdig vaststellen van de jaarrekening heeft naar onze bevindingen geen gevolgen voor de bestuursaansprakelijkheid bij faillissement.

In Caribisch Nederland geldt op grond van de Belastingwet BES een verplichting voor rechtspersonen om de jaarrekening in te dienen bij de inspecteur van de belastingdienst binnen negen maanden na afloop van het boekjaar. Volgens de Belastingwet BES kan een bestuurlijke boete worden opgelegd van maximaal 14.000 dollar met een verjaringstermijn van een jaar. Bij een eerste verzuim bedraagt de boete maximaal 1.400 dollar.

De korte verjaringstermijn en de relatief geringe bedragen maken handhaving mogelijk niet effectief. Anderzijds lijkt het opleggen van een boete aan een deelneming alsof het OL de boete zelf betaalt.

Het is primair aan het bestuurscollege/eilandsraad om de naleving van een tijdige indiening van jaarrekeningen van deelnemingen te handhaven. Het Cft heeft hierin geen bevoegdheden, maar kan wel het bestuurscollege/eilandsraad wijzen op hun verantwoordelijkheid in deze. Misschien dat over handhaving van de naleving bestuurlijke afspraken gemaakt kunnen worden.

Een informeel signaal aan de belastinginspecteur is niet opportuun, want lijkt op passeren van het BC/eilandsraad.

Op Bonaire loopt een project 'Kwartiermaker deelnemingen', met onder andere als opzet de 'code of governance' van de deelneming te vernieuwen (profielschetsen, selectieprocedures, beloningsbeleid, statuten deelnemingen, sancties).

Vragen:

Hoe kunnen achterstanden worden voorkomen? Welke acties en regelwijzigingen moeten daartoe worden ondernomen? Welke sancties/machtsmiddelen zijn er om de naleving hierop af te dwingen en welke zijn er nodig? Moet de termijn van vaststellen worden aangepast? Moeten andere sancties of drukmiddelen worden ingevoerd?

9) Transparantie verantwoordelijkheden

De Wet FinBES kent diverse bepalingen over privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze gaan soms erg ver (maar worden niet gebruikt?). Ook is het de vraag of de bepalingen onderling consistent zijn, bijvoorbeeld:

- De toezichthouder (BZK) heeft in potentie erg veel invloed, omdat artikel 9, achtste lid van de Wet FinBES aangeeft dat de minister aanwijzingen kan geven aan het OL voor het aandeelhoudersoverleg. Dat druist in tegen het principe van een eigen verantwoordelijkheid van een privaatrechtelijke rechtspersoon.
- In de raad van bestuur en raad van commissarissen mag een ambtenaar van het OL niet deelnemen. Een ambtenaar van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) mag wel deelnemen. De Rijksvertegenwoordiger (RV) heeft echter een toezichtstaak t.a.v. benoemingen van personeel van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Zolang er een RV is,

is het consistent om ook geen ambtenaren van het RCN lid van een raad van bestuur of commissarissen te laten zijn. Er is dan een gezagsverhouding of ten minste de schijn van een gezagsverhouding.

- De privaatrechtelijke rechtspersonen vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van de openbare lichamen; de openbare lichamen zijn aandeelhouder. Vaak echter investeert het rijk (elektriciteit, water, luchthaven e.d.). Toch is alleen het OL eigenaar. Bij water en elektriciteit stelt het rijk inmiddels vereisten. Moeten verantwoordelijkheid en middelen niet vaker met elkaar in balans worden gebracht?

Vragen:

Is de verantwoordelijkheidsverdeling nu voldoende transparant? Welke van bovenstaande issues zouden moeten worden veranderd? Op welke manier?

IV. Overige issues financiële functie en financieel toezicht

10) Overige

Tot slot een overzicht van enkele verbeterpunten niet eerder in deze notitie besproken.

Rekening courant vergoedingen

Het geïntegreerd middelenbeheer werkt goed. In een paar artikelen in de FinBES (artikel 7, tweede lid; artikel 12, vierde lid; e.d.) wordt gesproken over 'rood staan' door de eilanden en compensatie van de rente door het Cft. Deze bepalingen kunnen worden geschrapt. De eilanden staan niet rood en het Cft heeft geen budget voor rentevergoedingen aan banken. Bij schrappen betalen de openbare lichamen de rente.

Vervreemding bezittingen OL

Artikel 10 van de FinBES gaat over de vervreemding van bezittingen van het OL. Vervreemding moet marktconform gebeuren en er moet toestemming van de minister voor zijn. Het artikel kent geen ondergrens. Het ontbreken van een ondergrens kan er door taxatiekosten bij laag-opbrengst-bezittingen toe leiden dat vervreemding niet de moeite waard is of per saldo zelfs tot kosten leidt. Anderzijds creëert een ondergrens mogelijk een incentive om bezittingen net onder de ondergrens aan te bieden om (taxatie)kosten te vermijden, waardoor geen marktconforme verkoopprijs tot stand komt.

In de praktijk gaat het materieel om weinig, maar het mag geen bron van oneigenlijk gebruik en rechtsongelijkheid worden.

Optie:

- Ondergrens invoeren, b.v. boven de \$10.000 en wel alle verkopen achteraf aan de toezichthouder opsturen.
- Als standaard toezicht: geen goedkeuring meer vooraf, maar alleen ter kennisneming achteraf opsturen. Indien daar naar het oordeel van de toezichthouder aanleiding voor is, kan deze het toezicht beargumenteerd, verzwaren door de besluiten in het vervolg vooraf te laten opsturen voor goedkeuring.
- Andere optie?

Dubbelrol hoofd financiën

- De FinBES regel veel rond wat het hoofd financiën moet doen.
- Artikel 35, tweede lid geeft het hoofd financiën ook een rol richting de toezichthouder. Het hoofd heeft daarmee twee rollen; richting BC en richting toezichthouder.

Vragen:

Hoe werkt de regelgeving rond het hoofd financiën in de praktijk? Zijn de bepalingen inzichtelijk? Is het duidelijk wat er van het hoofd wordt verwacht? Werkt het in de praktijk?

Inconsistenties en verduidelijkingen

De FinBES kent diverse inconsistenties en onduidelijkheden. Zoals eerder genoemd worden er zowel termen van het baten en lastenstelsel als het kasstelsel gebruikt. Met 'college' wordt verwezen naar het Cft en naar het BC. De FinBES kan worden geredigeerd; hoe is onder andere afhankelijk van gemaakte keuzen bij de issues.

Memo

Aan: Bestuurscollege
Van: M. Buys en R. Rammo
C.c.:
Datum: 10 juni 2021
Onderwerp: Aanbieden concept eindnotitie WolBES en FinBES

Bijlage:

- Brief aan de Eilandsraad
- Concept eindnotitie inzake
- Advies over Taakverdeling nutsvoorzieningen

Geacht bestuurscollege,

Eén van de werkgroepen van het 'Raad van State project' houdt zich bezig met de herziening van de WolBES en de FinBES. Deze werkgroep heeft een concept eindnotitie opgesteld en deze aan de eilanden voorgelegd. Deze notitie wordt 7 juli met de Stuurgroep CN besproken en vervolgens zal een wetsvoorstel opgesteld worden. Dit wetsvoorstel zal formeel geconsulteerd worden volgens de gebruikelijke consultatieprocedure.

De eilanden is gevraagd om uiterlijk 30 juni input te leveren op deze notitie, zodat de input meegenomen kan worden in het vervolg.

Vanwege het belang van dit onderwerp, wordt voorgesteld om deze notitie vertrouwelijk toe te sturen aan de Eilandsraad met de vraag om een reactie. Daarnaast stellen wij voor om deze notitie inhoudelijk te behandelen op een vergadering van het Bestuurscollege.

Beide reacties, die van de Eilandsraad en die van het Bestuurscollege kunnen dan gedeeld worden met de werkgroep, zodat de input van Bonaire tijdig wordt meegenomen in het wetswijzigingstraject dat zal volgen. De concept notitie treft u als bijlage aan.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groeten,

Marga Buys
Rayan Rammo

