

Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

I Algemeen

Hoofdstuk 1 Inleiding

- 1.1. Algemeen
- 1.2. Voorgeschiedenis
- 1.3. Voorlichting Raad van State van het Koninkrijk
- 1.4. Doelstelling en karakter van de wet
- 1.5. De plaats van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het Nederlandse staatsbestel
- 1.6. Veranderingen ten opzichte van de positie van eilandgebied van de Nederlandse Antillen
- 1.7. Verhouding tot andere wetgeving
 - 1.7.1. Inleiding
 - 1.7.2. De invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
 - 1.7.3. De Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
 - 1.7.4. De Kieswet
 - 1.7.5. De Algemene wet bestuursrecht / de Wet administratieve rechtspraak Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Hoofdstuk 2 De organen van het eilandsbestuur en hun bevoegdheden

- 2.1. Algemeen
 - 2.1.1. Institutionele vormgeving
 - 2.1.2. Bevoegdheden van het eilandsbestuur
- 2.2. De eilandsraad
 - 2.2.1. De inrichting en samenstelling van de eilandsraad
 - 2.2.2. De bevoegdheden van de eilandsraad
- 2.3. Het bestuurscollege
 - 2.3.1. De inrichting en samenstelling van het bestuurscollege
 - 2.3.2. De bevoegdheid van het bestuurscollege
- 2.4. De gezaghebber
 - 2.4.1. Algemeen
 - 2.4.2. De bevoegdheden van de gezaghebber
- 2.5. De gezamenlijke rekenkamer
- 2.6. De ombudsman
- 2.7. De commissies
- 2.8. De geldelijke voorzieningen
 - 2.8.1. Algemeen
 - 2.8.2. Rechtspositie eilandsraadsleden en commissieleden

- 2.8.3. Rechtspositie eilandgedeputeerden
- 2.8.4. Rechtspositie gezaghebber
- 2.8.5. Rechtspositie Rijksvertegenwoordiger
- 2.9. De eilandsecretaris en de eilandgriffier

Hoofdstuk 3 De verhouding tot het Rijk

- 3.1. De Rijksvertegenwoordiger
 - 3.1.1. Inleiding
 - 3.1.2. Algemeen
 - 3.1.3. De bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger.

II Artikelsgewijs

PM

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt er toe de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in te stellen, alsmede de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van hun besturen te regelen. Bovendien worden regels gesteld over de verhouding van deze openbare lichamen tot het Rijk. Het voorstel is tot stand gekomen in het kader van de staatkundige hervorming binnen het Koninkrijk. De hervorming beoogt de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten de status van land binnen het Koninkrijk te laten verkrijgen en de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba te laten toetreden tot het Nederlandse staatsbestel. Het land Nederlandse Antillen zal worden opgeheven.

De regeling van de staatkundige hervorming geschiedt op verschillende niveaus en in verschillende wetten. Op Koninkrijksniveau wordt de staatkundige hervorming geregeld bij de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen.¹ Bij deze rijkswet wordt het land de Nederlandse Antillen opgeheven, verkrijgen de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten de hoedanigheid van land in het Koninkrijk en worden de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. Deze rijkswet dient in werking te treden alvorens het onderhavige wetsvoorstel in werking kan treden. Op Koninkrijksniveau worden bovendien verschillende onderwerpen geregeld in zogenoemde consensusrijkswetten. Het betreft onder meer de regeling van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Curaçao, Aruba, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de regeling van de openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de regeling van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Curaçao en Sint Maarten zullen in verband met de staatkundige hervorming eigen wetgeving voor het nieuwe land Curaçao onderscheidenlijk het land Sint Maarten moeten vaststellen. De constituties van de nieuwe landen worden geregeld in de Staatsregeling van Curaçao en de Staatsregeling van Sint Maarten.

Wegens de toetreding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot het Nederlandse staatsbestel worden, naast het onderhavige wetsvoorstel, onder meer de volgende Nederlandse wetsvoorstellen ingediend:

- de Wet financiële verhouding openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;

¹ Kamerstukken II,PM

- de Wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland.

De Wet financiële verhouding openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba stelt regels met betrekking tot de financiële functie van de openbare lichamen, hun bevoegdheid tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding met het Rijk.

De Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bevat algemene regels over het recht dat van toepassing wordt in de openbare lichamen. Tevens wordt in deze wet zoveel mogelijk het algemene overgangsrecht geregeld.

Bij de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt de oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelgeving, die na de ingang van de nieuwe status in de openbare lichamen van kracht blijft, voor zover nodig aangepast. Bovendien wordt bij die wet de Nederlandse regelgeving, die met ingang van de nieuwe status op de drie eilanden van kracht wordt, aangepast. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet regelt het kiesrecht van de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en voor de (indirecte) verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Ook wordt bij deze wet het kiesrecht voor het Europees Parlement gewijzigd, zodanig dat de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan deze verkiezingen kunnen deelnemen op dezelfde wijze als kiezers in Nederland. Verder wordt met dat voorstel de verkiezing van de leden van de eilandsraden, het begin van het lidmaatschap van de eilandsraad en eventuele veranderingen hierin, in de Kieswet geregeld.

In paragraaf 1.7 wordt nader ingegaan op bovengenoemde Nederlandse wetsvoorstellen.

1.2. Voorgeschiedenis

Aan de staatskundige hervorming gaat een lange geschiedenis vooraf. Tijdens de in 1981 gehouden conferentie van de Nederlandse Antillen, de eilanden van de Nederlandse Antillen en Nederland (Ronde Tafel Conferentie) is het recht van de bevolking van elk van de – toen nog – zes eilandgebieden van de Nederlandse Antillen om zelf haar politieke status te bepalen, onderschreven. Hieraan is toen toegevoegd dat geen der aan de conferentie deelnemende landen of eilanden zich zal verzetten tegen de uitoefening van dit zelfbeschikkingsrecht. De Nederlandse Antillen, de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Nederland, hebben tijdens deze conferentie ook het Nederlandse standpunt onderschreven dat Nederland het recht heeft mee te beslissen over zijn verhoudingen tot die eilanden die de voorkeur geven aan het behouden van staatsrechtelijke banden met Nederland.²

² Conferentie van de Nederlandse Antillen, de eilanden van de Nederlandse Antillen en Nederland (16 t/m 25 februari 1981, stenografisch verslag, p. 23 (Van der Stee, voorzitter) en p. 24/25 (P.J.G. Kapteyn).

In 1983 heeft Aruba te kennen gegeven gebruik te willen maken van het zelfbeschikkingsrecht door definitief te kiezen voor de onafhankelijkheid, te realiseren in 1996.³ Door de landen van het Koninkrijk is er destijds mee ingestemd dat Aruba als overgang naar de onafhankelijkheid voor een periode van tien jaar de hoedanigheid zou verkrijgen van land in het Koninkrijk. Deze status is ingaan op 1 januari 1986. Het verkrijgen van deze «status aparte» door Aruba hield in dat dit eiland het Antilliaanse staatsverband verliet, maar niet het Koninkrijksverband. Bij rijkswet van 15 december 1994⁴ is de datum waarop Aruba onafhankelijk zou worden uit het Statuut voor het Koninkrijk geschrapt en is de in het Statuut neergelegde rechtsorde ten aanzien van Aruba voortgezet.

De eilandsbesturen van Bonaire en Saba hebben in september 2004 onderscheidenlijk november 2004 referenda gehouden in het kader van het zelfbeschikkingsrecht.⁵ Op beide eilanden sprak de bevolking zich uit voor een directe (constitutionele) band met Nederland. Het eilandsbestuur van Sint Eustatius heeft in april 2005 een referendum georganiseerd.⁶ De bevolking van dit eiland heeft er in meerderheid voor gekozen om deel te gaan uitmaken van “een nieuw vorm te geven Nederlandse Antillen”. Op de twee andere Nederlands-Antilliaanse eilanden Curaçao en Sint Maarten hebben de eilandsbesturen ook referenda gehouden. Een ruime meerderheid van de kiezers op Sint Maarten sprak zich in juni 2000 uit voor de status van land binnen het Koninkrijk. In april 2005 heeft de bevolking van Curaçao in meerderheid gekozen voor de status van autonoom land binnen het Koninkrijk.

De uitslagen van de referenda wijzen uit dat een overgrote meerderheid van de bevolking van de vijf eilanden binnen het Koninkrijk wenst te blijven. Op vier van de vijf eilanden is de bevolking echter niet langer voorstander van het voortzetten van de Nederlandse Antillen als staatkundige eenheid. De eilandsraad van Sint Eustatius heeft – gezien de uitslagen van de referenda op de andere eilanden – bij motie van 11 mei 2005 deze uitslagen “onderkend” en de bereidheid uitgesproken om in onderling overleg te komen tot nieuwe staatkundige verhoudingen.

³ Kamerstukken II, 1984/85, nr. 18826 (R 1275), nr. 3, p. 7 (Wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, houdende losmaking van Aruba uit het Staatsverband van de Nederlandse Antillen).

⁴ Staatsblad 1995, 1.

⁵ Op 10 september 2004 is op Bonaire een referendum gehouden. Het opkomstpercentage bedroeg 56,1%. De uitslag was als volgt: optie A - binnen de Antillen blijven: 15,9%; optie B - een directe band met Nederland: 59,5%; optie C - autonoom land binnen het Koninkrijk: 24,1%; optie D - onafhankelijkheid van het Koninkrijk: 0,5%. De Eilandsraad van Bonaire heeft bij motie van 22 april 2005 deze uitslag bevestigd.

Op 5 november 2004 is op Saba een referendum gehouden. Het opkomstpercentage bedroeg 78%. De uitslag was als volgt: optie A - directe constitutionele relatie met Nederland: 86%; optie B - deel blijven uitmaken van de Nederlandse Antillen: 13%; optie C - onafhankelijkheid: 1%. De Eilandsraad van Saba heeft bij besluit van 29 november 2004 de uitslag van het referendum bevestigd.

⁶ Op 8 april 2005 is op Sint Eustatius een referendum gehouden. Het opkomstpercentage bedroeg 56%. De uitslag was als volgt: optie A - Sint Eustatius gaat deel uitmaken van een nieuw vorm te geven Nederlandse Antillen: 76,60%; optie B - Sint Eustatius gaat directe banden aan met Nederland: 20,56%; optie C - Sint Eustatius wordt een deel van Nederland: 2,18%; optie D - Sint Eustatius wordt een onafhankelijke staat: 0,64%. De Eilandsraad van Sint Eustatius heeft bij besluit van 20 april 2005 de uitslag van het referendum bevestigd.

De uitkomst van de referenda vormde een basis voor verdere gesprekken over de staatkundige toekomst van de eilanden. In oktober 2005 werd een Hoofdlijnenakkoord gesloten tussen Nederland, de Nederlandse Antillen, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Gezamenlijk is toen geconstateerd dat de Nederlandse Antillen zich in de loop der tijd niet hadden ontwikkeld tot één natie en één volk en dat het huidige Antilliaanse staatsverband niet meer in staat is de problemen van de eilanden daadkrachtig aan te pakken. Besloten werd om gezamenlijk een proces tot staatkundige hervorming te starten dat zou kunnen leiden tot het opheffen van het land de Nederlandse Antillen. Tevens werd afgesproken nog in 2005 een Start-Ronde Tafel Conferentie te organiseren.

Tijdens de Start-Ronde Tafel Conferentie van november 2005 hebben de drie landen van het Koninkrijk en de vijf eilanden van de Nederlandse Antillen zich uitgesproken voor een gezamenlijke toekomst binnen het Koninkrijk. Besloten is dat het beoogde eindperspectief voor de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten de status van land binnen het Koninkrijk is, en voor de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba een nieuwe status van bijzondere aard (sui generis) binnen het Koninkrijk, waarbij er een directe band is met Nederland.

Op 11 oktober 2006 bereikten de delegaties van Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, in aanwezigheid van de delegatie van de Nederlandse Antillen, overeenstemming over de status van de eilanden in de nieuwe structuur.⁷ Afgesproken is dat de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel krijgen door de eilanden in te richten als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Ook is overeengekomen dat de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing zullen zijn, met inachtneming van de bij of krachtens de wet op te nemen bijzondere bepalingen. Verder is afgesproken dat de toekomstige interne staatkundige structuur van de drie eilanden gelijk zal zijn en dat het bestuursmodel dualistisch is.⁸

Tijdens een bestuurlijk overleg op 31 januari 2008 tussen Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba is overeenstemming bereikt over de uitgangspunten voor het onderhavige wetsvoorstel.⁹ Dit wetsvoorstel is in lijn met deze uitgangspunten.

1.3. Voorlichting Raad van State van het Koninkrijk

De afspraken in de Slotverklaring van 11 oktober 2006 over de staatsrechtelijke positie en de interne structuur van de drie eilanden zijn tot stand gekomen aan de hand van de voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk van 18

⁷ Kamerstukken II, 2006/07, 30 800 IV, nr. 5, bijlage.

⁸ In de openbare vergadering van de eilandsraad van het eilandgebied Bonaire van 17 oktober 2006 is de Slotverklaring van 11 oktober 2006 unaniem bekrachtigd. De eilandsraden van de eilandgebieden Saba en Sint Eustatius hebben elk afzonderlijk bij motie van 6 november 2006 eveneens de slotverklaring bekrachtigd.

⁹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 IV, nr. 28.

september 2006.¹⁰ De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft bij brief van 7 juni 2006, mede namens de Minister-president van de Nederlandse Antillen, om deze voorlichting verzocht.¹¹ De voorlichting betreft de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, in het bijzonder ten aanzien van de nieuwe constitutionele positie van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad heeft afdeling I aangewezen om deze voorlichting namens de Raad te geven.

In de voorlichting geeft de afdeling in overweging de drie eilanden een positie te verschaffen binnen het Nederlandse staatsbestel die rekening houdt met de bijzondere eisen die aan het bestuur worden gesteld. Het model van de Nederlandse gemeente is volgens de afdeling niet zonder meer bruikbaar. Naar bevolkingsomvang zijn de drie eilanden kleiner (twee ervan veel kleiner) dan voor een gemeente wenselijk wordt geacht. Ook naar taken en problemen onderscheiden ze zich sterk. Door de grote afstand, het insulaire karakter (met bijgevolg eigen lucht- en zeehavens op elk der eilanden), de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en de economische afhankelijkheid van slechts enkele producten zullen volgens de afdeling van de Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen moeten worden getroffen.

In plaats van de eilanden op te nemen in de gewone structuur van de Nederlandse territoriale decentralisatie (provincies en gemeenten), adviseert de afdeling de drie eilanden bij wet in te richten als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Op deze basis is eerder het bestuur geregeld voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders, alsmede voor Elten en Tudderen, gebieden die om uiteenlopende redenen evenmin pasten in de gewone structuur van de territoriale decentralisatie. Indien Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel worden van het land Nederland is het volgens de afdeling logisch de Nederlandse Grondwet van toepassing te verklaren.

Volgens de afdeling zullen de provinciale bevoegdheden die in Nederland gelden deels aan de regering van Nederland moeten worden toegekend, deels zullen deze - in het bijzonder waar het gaat om bepaalde verordenende bevoegdheden - door de eilanden zelf moeten worden uitgeoefend.

De eigenstandige positie van de drie eilanden binnen het Nederlandse staatsverband beantwoordt volgens de afdeling aan de wijze waarop zij op dit moment hun zelfbeschikkingsrecht wensen uit te oefenen.

1.4. Doelstelling en karakter van de wet

In dit wetsvoorstel worden de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba ingesteld. Bovendien worden overeenkomstig artikel 134, tweede en derde

¹⁰ Kamerstukken II, 2006/07, 30 800 IV, nr 3, bijlage, en nr. 4.

¹¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30 800 IV, nr. 8, bijlage.

lid, van de Grondwet de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen alsmede het toezicht op hun besturen en de verhouding tot het Rijk, geregeld.

Door inrichting van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam, in plaats van gemeente, wordt de bijzondere positie van de eilanden in het Nederlandse staatsbestel tot uitdrukking gebracht (status sui generis). De bijzondere positie houdt in dat er op de drie eilanden – die deel uitmaken van het Nederlandse grondgebied – regels kunnen gelden die afwijken van de rechtsorde in het Europese deel van Nederland. Bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie binnen Nederland zal de Nederlands-Antilliaanse regelgeving in de openbare lichamen van toepassing blijven. De Nederlandse wetgeving zal geleidelijk worden ingevoerd. Afwijkingen op deze wetgeving zijn echter noodzakelijk gezien onder andere de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand met Nederland en het insulaire karakter.

Bij de onderhavige regeling van de bestuurlijke inrichting van de drie openbare lichamen wordt in beginsel de Gemeentewet gevolgd. De kleinschaligheid op de eilanden (inclusief nauwe familiebanden) maakt dat in bepaalde gevallen afwijkingen van de Nederlandse situatie gewenst zijn om de deugdelijkheid van bestuur te waarborgen. Daarnaast kan de grote afstand tot Nederland een grond vormen om de bestuurlijke inrichting op andere wijze vorm te geven.

Overigens zijn de regels in de Gemeentewet inzake de financiën niet in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen maar in het voorstel voor de Wet financiële verhouding openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het gaat met name om de regels over lokale belastingen, de begrotingcyclus en de jaarrekening. Voor de overzichtelijkheid zijn deze regels samengevoegd met de regels ten aanzien van de financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen.

Zonder wijziging van de Grondwet kan de inrichting als openbaar lichaam slechts tijdelijk zijn. Op de eilanden is immers sprake van een leefgemeenschap die sterk is te vergelijken met gemeenten. De grondwettelijke waarborgen voor gemeenten gelden echter niet voor openbare lichamen. Deze waarborgen kunnen vanzelfsprekend ook bij gewone wet worden geregeld – zoals bij deze wet ook gebeurt – maar dit onderscheid is ongewenst. In de Grondwet wordt er bovendien vanuit gegaan dat Nederland territoriaal is ingedeeld in provincies en gemeenten. Indien de drie openbare lichamen een definitief karakter krijgen, is het gewenst dat de Grondwet hiervoor de ruimte biedt.

Met de besturen van de drie eilandgebieden is afgesproken dat vijf jaar na het moment waarop de eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel hebben verkregen de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk wordt geëvalueerd. Op dat moment kan worden bezien wat het staatsrechtelijke

eindmodel voor de eilanden zal zijn. Onderdeel van deze evaluatie zal zijn de evaluatie van de onderhavige wet. In het wetsvoorstel is daartoe een evaluatiebepaling opgenomen.

De eilanden worden als openbare lichamen onderdeel van het land Nederland en geen aparte staatsrechtelijke entiteiten binnen het Koninkrijk. Om deze reden is geen rijkswet vereist voor de instelling van de openbare lichamen noch voor het stellen van regels met betrekking tot de bestuurlijke inrichting van de openbare lichamen en het toezicht op hun besturen. Het onderhavige wetsvoorstel betreft dan ook een voorstel van een Nederlandse wet op grond van artikel 134, tweede lid, van de Grondwet.

1.5. De plaats van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het Nederlandse staatsbestel

De openbare lichamen maken vallen rechtstreeks onder het Rijk omdat zij geen deel uitmaken van een provincie. Taken en bevoegdheden van provincies houden voor een deel verband met aangelegenheden die gemeenteverstijgend zijn. Bonaire, Saba en Sint Eustatius bevinden zich ver van het grondgebied van een van de bestaande Nederlandse provincies. Daarmee is de 'natuurlijke' rol van provincies ten aanzien van gemeenten binnen hun grondgebied afwezig. Er is ten opzichte van de rijksoverheid ook geen voorsprong in kennis en kunde van de eilanden, en ook de oog- en oorfunctie kan niet als vanzelfsprekend worden uitgeoefend.

Ten aanzien van de kwaliteit van het gemeentebestuur in algemene zin kan de provincie een rol spelen. Omdat de eilanden niet binnen het natuurlijke bereik van een provincie liggen, kan deze rol echter ook vanuit het Rijk worden opgepakt. Voor wat betreft het aanreiken van kennis, ervaring en instrumenten is daarnaast de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een belangrijke partner.

Provinciale regelgevende- en bestuursbevoegdheden op het terrein van medebewindregelgeving kunnen in beginsel en voor zover relevant bij de eilandbesturen zelf worden neergelegd. De toezichthoudende taken van een provincie ten aanzien van gemeenten, zullen ten aanzien van de openbare lichamen door of vanwege het Rijk verricht worden. De bevoegdheid tot schorsing en vernietiging van besluiten ligt (net als bij gemeenten) bij de Kroon. Bij de regeling inzake taakverwaarlozing en het instellen van preventief toezicht kan de rol van de provincie, eveneens worden vervangen door het Rijk.

Vanwege de kleinschaligheid van de eilanden bestaat er ook geen reden een aparte bestuurslaag met democratische legitimatie of een nieuwe provincie te creëren tussen het Rijk en de eilanden. Gebleken is dat de Nederlandse Antillen, bestaande uit vijf eilanden, al te kleinschalig zijn om een dubbele bestuurslaag te rechtvaardigen.

Wel is er voor gekozen tussen het Rijk en de openbare lichamen een bestuurlijke schakel te plaatsen in de vorm van de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Rijksvertegenwoordiger is rijksorgaan en heeft eigen bevoegdheden die overwegend in het licht staan van het waarborgen van goed bestuur. Ook overbrugt de Rijksvertegenwoordiger de grote afstand tussen het Rijk en de openbare lichamen door het zijn van “de ogen en oren” van de Nederlandse regering.

1.6. Veranderingen ten opzichte van de positie van eilandgebied van de Nederlandse Antillen

Bonaire, Sint Eustatius en Saba vallen als eilandgebieden van de Nederlandse Antillen onder het wettelijke regime van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA). De ERNA – oorspronkelijk gestoeld op de oude Gemeentewet - kent een tweetal fundamenteel andere uitgangspunten dan het onderhavige wetsvoorstel.

De eilandgebieden van de Nederlandse Antillen hebben een gewaarborgde autonomie. De eilandgebieden zijn zelfstandig ten aanzien van de verzorging van de eigen aangelegenheden. Deze zelfstandigheid wordt in de ERNA gegarandeerd door middel van een lijstenstelsel. Alle onderwerpen die niet op grond van deze lijst aan het Landsbestuur zijn voorbehouden, behoren tot de zorg van de eilandgebieden. Een voorstel tot uitbreiding van de taken van het Landsbestuur kan alleen door de Staten worden aangenomen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. De huidige eilandgebieden hebben dus een constitutioneel gewaarborgde autonomie.

Een dergelijk stelsel past echter niet in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidstaat. In de Nederlandse Grondwet en de Gemeentewet is bepaald dat gemeenten een autonome huishouding hebben. De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding wordt aan hun besturen overgelaten. Welke taken onder deze huishouding vallen is niet bepaald. De nationale wetgever heeft in Nederland de bevoegdheid om onderwerpen aan de eigen huishouding van de gemeenten te onttrekken en centraal te regelen. Wel is in de Gemeentewet het principe vastgelegd dat decentralisatie ten behoeve van de gemeenten wordt bevorderd. Alleen als het onderwerp van zorg niet op doeltreffende en doelmatige wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd, kan het een aangelegenheid van rijks- of provinciaal beleid worden. Op deze wijze wordt de beleidsvrijheid van gemeenten bevorderd.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt het Nederlandse regime van de Gemeentewet gevolgd. In het voorstel zijn daarom geen lijsten opgenomen waaruit de taakverdeling tussen het rijk en de openbare lichamen blijkt. Er is wel met de eilanden afgesproken dat zoveel mogelijk taken op eilandniveau worden

uitgevoerd (subsidiariteit). Het in de Gemeentewet vastgelegde beginsel ten aanzien van decentralisatie is daarom ook overgenomen in dit wetsvoorstel.

Het tweede fundamentele verschil tussen het onderhavige wetsvoorstel en de ERNA is dat het wetsvoorstel uitgaat van het dualisme terwijl in de ERNA het monisme het uitgangspunt is. De eilandgebieden van de Nederlandse Antillen kennen een monistisch stelsel. Dit komt vooral tot uitdrukking in het feit dat een gedeputeerde (vergelijkbaar met een wethouder) tevens lid kan zijn van de eilandsraad (vergelijkbaar met de gemeenteraad). Hierdoor is de controlerende alsmede kaderstellende functie van de eilandsraden minder sterk. Ondanks het monisme is de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger door de kleinschaligheid op de eilanden wel groot.

Met de invoering van het dualisme in de openbare lichamen wordt een duidelijker rolverdeling beoogd tussen de eilandsraad en het bestuurscollege waardoor de slagvaardigheid van het bestuur wordt vergroot en de controlerende functie van de eilandsraad wordt versterkt. In het volgende hoofdstuk zal nader worden ingegaan op het dualisme.

1.7. Verhouding tot andere wetgeving

1.7.1. Inleiding

De totstandkoming van de wetgeving voor de nieuwe openbare lichamen betreft een grootschalige wetgevingsoperatie. Van belang daarbij is het in de Slotverklaring van 11 oktober 2006 overeengekomen uitgangspunt dat bij de aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands-Antilliaanse regelgeving van kracht blijft in de openbare lichamen. Deze regelgeving zal geleidelijk worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Bepaalde wetgeving, zoals voorliggend wetsvoorstel en bijvoorbeeld de Wet financiële verhouding openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zal meteen bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie in werking treden. Andere wetgeving zal eerst later worden geïntroduceerd. Het voorstel zal dus in een omgeving werken, waar ook regelgeving zal gelden die niet in het Europese deel van Nederland van toepassing is. Dit betekent dat niet alleen sprake is van een grootschalige wetgevingsoperatie, maar ook van een complexe situatie. De wetgeving dient immers onderling afgestemd te zijn op zowel oorspronkelijk Nederlandse Antilliaanse regelgeving die als formele Nederlandse wetgeving zal blijven gelden, als op andere Nederlandse wetgeving die in de openbare lichamen zal worden ingevoerd. Zo zal bijvoorbeeld bij aanvang van de nieuwe status niet het bestuursprocesrecht van de Algemene wet bestuursrecht gelden, maar zal de huidige Landsverordening administratieve rechtspraak als Nederlandse wetgeving onder de naam 'Wet administratieve rechtspraak Bonaire, Sint Eustatius en Saba' van kracht worden. Hierop zal onderstaand nog worden teruggekomen. Evenmin zal de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing worden op de bestuursorganen van de openbare lichamen, maar zal de huidige

Landsverordening openbaarheid van bestuur in Nederlandse wetgeving (Wet openbaarheid van bestuur Bonaire, Sint Eustatius en Saba) worden omgezet.

Voor een goed begrip van voorliggend wetsvoorstel, zal hier worden ingegaan op andere in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen voor de openbare lichamen.

1.7.2. De Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Als gezegd wordt in de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Invoeringswet BES) het in de openbare lichamen toepasselijke recht en het algemene overgangsrecht geregeld. Dit betreft een cruciale wet voor het gehele proces. In de eerste plaats omdat in die wet geregeld zal worden dat wetgeving (wettelijke voorschriften) alleen van kracht zal (zullen) zijn in de openbare lichamen, als dit expliciet bij wet (wettelijk voorschrift) is bepaald of daaruit volgt. Een Nederlandse wet is dus in principe niet van toepassing in de openbare lichamen, tenzij de toepasselijkheid expliciet bij wet is geregeld of daaruit volgt.

De Invoeringswet BES is voorts zo belangrijk, omdat in een bijlage bij deze wet alle Nederlands-Antilliaanse regelgeving zal worden opgesomd die met ingang van de statuswijziging als nationale Nederlandse regelgeving in de openbare lichamen zal blijven gelden. In deze bijlage zal aangegeven worden of deze regelgeving als Nederlandse wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling van kracht zal worden. Zo zal op de lijst onder meer worden vermeld de eerdergenoemde Landsverordening administratieve rechtspraak en de Landsverordening openbaarheid van bestuur die als Wet administratieve rechtspraak Bonaire, Sint Eustatius en Saba respectievelijk Wet openbaarheid van bestuur Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de openbare lichamen van kracht blijven.

De mogelijkheid bestaat dat regelgeving die nu op de Nederlandse Antillen geldt, in de nieuwe staatsrechtelijke positie op een ander niveau wordt vastgesteld. Zo kan het dus voorkomen dat een landsverordening (te vergelijken met een wet) in de nieuwe situatie als algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling wordt aangemerkt, of een landsbesluit, houdende algemene maatregelen (te vergelijken met een algemene maatregel van bestuur), als een formele wet. Relevant voor voorliggend voorstel is dat op de Nederlandse Antillen thans de rechtspositie van politieke ambtsdragers in hoofdzaak op het niveau van een landsverordening is geregeld, terwijl dit in Nederland, met uitzondering van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers, niet het geval is. Bedoelde landsverordeningen op het terrein van de rechtspositie zullen dan ook door middel van de bijlage bij de Invoeringswet BES voor een overgangsfase worden omgezet in algemene maatregelen van bestuur. De grondslagen voor deze algemene maatregelen van bestuur zijn opgenomen in voorliggend wetsvoorstel. De oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse landsverordeningen op het terrein van de rechtspositie zullen dus als algemene

maatregel van bestuur in de openbare lichamen blijven gelden, totdat bij een nieuwe algemene maatregel van bestuur nieuwe regels hierover gesteld zullen worden.

Algemene overgangsvoorziening voor vòòr de statuswijziging genomen besluiten

De Invoeringswet BES zal voorts een algemene overgangsregeling bevatten voor vòòr de transitie door de organen van de eilandgebieden genomen besluiten. Het is daarom niet nodig in voorliggend wetsvoorstel een aparte voorziening hiervoor te treffen. PM

Overgangsvoorziening voor eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen

Voor dit wetsvoorstel is voorts van belang dat de Invoeringswet BES een overgangsvoorziening zal bevatten voor zogenaamde eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen. Op grond van de huidige Eilandenregeling Nederlandse Antillen komt het bestuurscollege de bevoegdheid toe om deze categorie besluiten te nemen. Het kan daarbij gaan om algemeen verbindende voorschriften, maar ook om andere besluiten. Deze algemeen verbindende voorschriften hebben vaak het karakter van uitvoeringsvoorschriften. In aansluiting op de Gemeentewet, kent dit wetsvoorstel niet langer de figuur van eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen. In veel Nederlands-Antilliaanse regelgeving wordt echter thans voorzien in de mogelijkheid of verplichting om bij eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen regels te stellen. Deze regelingen zullen in beginsel gewoon blijven bestaan. De Invoeringswet BES zal bepalen dat de in oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelgeving opgenomen bevoegdheid tot het vaststellen van eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen ook in de nieuwe situatie toe blijft komen aan het bestuurscollege. Zeker in de eerste periode na de transitie zal het bestuurscollege dus nog de bevoegdheid toekomen om eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen vast te stellen. In Nederlandse wetgeving die in de openbare lichamen wordt ingevoerd zal deze figuur echter niet meer worden gehanteerd, zodat deze langzamerhand zal verdwijnen. Dit betekent vanzelfsprekend niet dat het bestuurscollege niet langer algemeen verbindende voorschriften kunnen vaststellen. In dat geval zal echter in navolging van de Gemeentewet de term 'eilandsverordeningen' gebruikt worden. De eilandsraad zal wel, net als nu het geval is op de eilandgebieden, het primaire orgaan zijn dat de eilandsverordeningen vaststelt.

1.7.3. De Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Aanpassingswet BES) is hiervoor ook al kort aangestipt. Dit wetsvoorstel zal in de eerste plaats aanpassingen bevatten van de oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse regelgeving die in de openbare lichamen als formele wetgeving zal blijven gelden. Het zal in veel gevallen nodig zijn de Nederlands-Antilliaanse

regelgeving die door middel van de Invoeringswet BES zal worden omgezet in Nederlandse wetgeving, aan te passen. Dit zal dus via de Aanpassingswet BES gebeuren. De Aanpassingswet BES bevat voorts de benodigde wijzigingen van bestaande Nederlandse wetten die in de openbare lichamen worden ingevoerd, zoals de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht die hieronder nog aan de orde zal komen. Uit de systematiek van de Invoeringswet BES volgt dat als een Nederlandse wet van toepassing wordt op de BES, dit expliciet geregeld moeten worden. Ook deze wijzigingen kunnen worden meegenomen in de Aanpassingswet BES.

1.7.4. De Kieswet

Een ander voorstel met relevantie voor dit wetsvoorstel betreft het voorstel tot wijziging van de Kieswet. Hierbij zal wat langer stil worden gestaan gelet op de nauwe relatie met voorliggend wetsvoorstel. In de Eilandenregeling Nederlandse Antillen zijn namelijk diverse aspecten geregeld met betrekking tot de verkiezing en het begin en het einde van het lidmaatschap van de eilandsraad, inclusief de tussentijdse vacaturevervulling. Zo is in de Eilandenregeling onder meer geregeld wie het actieve kiesrecht voor de eilandsraad toekomt, het geloofsbrievenonderzoek en het einde van het lidmaatschap wegens ontslag, verlies van de vereisten voor het lidmaatschap of het vervullen van een onverenigbare functie. In de Nederlandse wettelijke systematiek past het niet deze onderwerpen in onderhavig wetsvoorstel met betrekking tot de inrichting van de openbare lichamen op te nemen. Zoals het actieve kiesrecht voor de algemeen vertegenwoordigende organen, waaronder de gemeenteraad, en het begin en het einde van het lidmaatschap van deze organen in de Nederlandse Kieswet wordt geregeld, zal dit ook zo zijn voor de eilandsraad. De consequentie hiervan is bijvoorbeeld dat het begin en het einde van de functie van eilandgedeputeerde en gezaghebber wel in voorliggend wetsvoorstel worden geregeld, terwijl het begin en het einde van het lidmaatschap van de eilandsraad zijn regeling zal vinden in de Kieswet. De vereisten voor het lidmaatschap van de eilandsraad, derhalve het passieve kiesrecht, zijn overigens wel in voorliggend wetsvoorstel opgenomen. Dit is conform de Gemeentewet.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet

De regeling van de verkiezing van de eilandsraad, het begin en einde van het lidmaatschap en de tussentijdse vacaturevervulling zal via eerdergenoemd afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in die wet worden opgenomen. Tevens zal bij dat wetsvoorstel de regeling van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, Eerste Kamer en het Europees Parlement worden aangepast. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie op de eilandgebieden zal daarbij zijn, dat het actieve kiesrecht voor de eilandsraad ook wordt toegekend aan niet-Nederlanders die gedurende 5 jaar legaal in de openbare lichamen verblijven. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de regeling ten aanzien van de verkiezing van de leden van de gemeenteraad, met dien verstande dat ook voor EU-onderdanen het vereiste van 5 jaar legaal verblijf geldt. Voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad geldt dit

vereiste voor EU-onderdanen niet. Daarnaast zal in dit wetsvoorstel het kiesrecht van de leden van de eilandsraden voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer worden geregeld. Geregeld zal onder meer worden dat de openbare lichamen tezamen een aparte kieskring vormen. Zowel de uitbreiding van het actieve kiesrecht als de regeling van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer worden in de memorie van toelichting bij bedoeld wetsvoorstel uiteengezet. Voor de argumentatie van deze keuzes, wordt dan ook naar deze memorie van toelichting verwezen.

Verkiezing en eerste samenkomst eilandsraad

Ten behoeve van een goed begrip van voorliggend wetsvoorstel, wordt op deze plaats ook nog stilgestaan bij de verkiezing van de eilandsraad en de eerste samenkomst van de eilandsraad. Op andere plaatsen in deze memorie van toelichting wordt hierop nog teruggekomen. In de overgangsbepalingen bij dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de leden van de eilandsraden gelijk zullen aftreden met de leden van de zitting hebbende provinciale staten in Nederland. De reden hiervoor is tweërlei. In de eerste plaats kiezen de leden van de eilandsraden de leden van de Eerste Kamer. Artikel 55 van de Grondwet bepaalt dat de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten. Het is gewenst hier aansluiting bij te zoeken. Een ander argument is dat de zittingstermijnen van provinciale staten in Nederland en de eilandsraden van de eilandgebieden momenteel gelijk lopen. In 2007 vonden zowel verkiezingen in Nederland plaats voor de provinciale staten als in de Nederlandse Antillen voor de eilandsraden. Dit betekent dat voor beide organen in 2011 de volgende verkiezingen zullen plaatsvinden.

Anders dan de verkiezingen voor de eilandsraden van de eilandgebieden, vinden de verkiezingen voor provinciale staten, net als de gemeenteraadsverkiezingen, in de eerste week van maart plaats. Uit de wijziging van de Kieswet zal voortvloeien, dat deze datum ook voor de verkiezing van de eilandsraad zal gelden. Vervolgens is de eerste samenkomst van de nieuwe eilandsraad op de achtste na de dag van stemming. In de periode tot de eerste samenkomst dient de uitslag van de verkiezing te worden vastgesteld, de benoemingsbrieven te worden uitgereikt, de benoeming door de gekozenen te worden aanvaard en het geloofsbrievenonderzoek plaats te vinden.

Essentieel daarbij is dat, anders dan nu het geval is in de eilandgebieden, de eilandsraden niet verplicht zijn op hun eerste vergadering na de verkiezing de eilandgedeputeerden te benoemen. Dat de eilandsraden dit in de huidige situatie wel verplicht zijn, hangt samen met het feit dat de Eilandenregeling Nederlandse Antillen nu bepaalt dat de gedeputeerde, wiens lidmaatschap van de raad eindigt, ophoudt gedeputeerde te zijn. Als na verkiezingen de 'oude' eilandsraad aftreedt en de nieuwgekozen raad wordt geïnstalleerd, treden dan in de huidige situatie ook vanzelfsprekend de gedeputeerden af. In het dualistische stelsel dat

ook in de openbare lichamen zal worden ingevoerd, waarbij de functies van eilandraadslid en eilandgedeputeerde onverenigbaar zijn, komt een dergelijke regeling vanzelfsprekend te vervallen. Een eilandgedeputeerde is immers per definitie geen lid van de eilandsraad meer. Onder voorliggend wetsvoorstel is de eilandsraad vrij in de bepaling van de vergadering waarop de eilandgedeputeerden worden benoemd. Dit is conform de regeling in de Gemeentewet. De benoeming van de eilandgedeputeerden kan in de eerste vergadering plaatsvinden, maar ook een latere. Er geldt daarbij ook geen wettelijke termijn waarbinnen het nieuwe bestuurscollege gevormd moet zijn. Vanzelfsprekend is het wel gewenst dat het nieuwe bestuurscollege zo snel mogelijk na de verkiezing wordt geïnstalleerd. Dit geldt met name indien als gevolg van de verkiezing wijziging optreedt in de politieke samenstelling van het bestuurscollege. Totdat het nieuwe bestuurscollege is geïnstalleerd, zullen de 'oude' eilandgedeputeerden als demissionaire 'eilandgedeputeerden' in functie (kunnen) blijven.

Andere wijzigingen als gevolg van de inwerkingtreding van de Nederlandse Kieswet

Een andere wijziging als gevolg van de introductie van de Nederlandse Kieswet in de openbare lichamen ten opzichte van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen is, dat het beroep tegen de beslissing van de eilandsraad tot toelating van nieuwbenoemde leden zal worden afgeschaft. Thans staat tegen deze beslissing rechtstreeks en enig beroep open op het Gemeenschappelijke Hof. In de nieuwe situatie waarbij er slechts zeven dagen liggen tussen stemming en eerste samenkomst, bestaat geen gelegenheid meer voor een beroepsmogelijkheid. De beslissing van de eilandsraad tot toelating van nieuwe leden is derhalve terstond na de bekendmaking onherroepelijk.

Voorts zal als gevolg van de toepasselijkheid van de Kieswet voor eilandsraadsleden het tijdelijke verlof wegens ziekte of zwangerschap en bevalling worden geïntroduceerd. Op grond van deze regeling kunnen raadsleden die ziek of zwanger zijn, worden vervangen door een volgende kandidaat op de lijst voor een vaste periode van zestien weken. De overige wijzigingen als gevolg van de introductie van de Nederlandse Kieswet in de openbare lichamen betreffen verkiezingstechnische wijzigingen die hier verder buiten beschouwing zullen blijven.

1.7.5. De Algemene wet bestuursrecht / de Wet administratieve rechtspraak Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Hiervoor kwam ter sprake dat de Wet administratieve rechtspraak Bonaire, Sint Eustatius en Saba - de huidige Landsverordening administratief recht - in de openbare lichamen zal gaan gelden. Dit zal in beginsel zowel gelden voor besluiten die door de bestuursorganen van de openbare lichamen worden genomen, als voor Nederlandse bestuursorganen die besluiten nemen die hoofdzakelijk de rechtsfeer van de openbare lichamen betreffen. Dit laatste zal worden geregeld via een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht.

Tegen genoemde besluiten zal door de toepasselijkheid van de Wet administratieve rechtspraak Bonaire, Sint Eustatius en Saba beroep open staan bij het in de openbare lichamen gevestigde Gerecht van Eerste Aanleg, gevolgd door hoger beroep bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Curaçao, Aruba, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit Gerecht van Eerste Aanleg en het Gemeenschappelijk Hof zullen worden ingesteld bij een consensusrijkswet die al eerder ter sprake kwam. Tegen een besluit van de eilandsraad tot ontslag van een gedeputeerde wegens verlies van de vereisten voor het lidmaatschap, zal dan ook opgekomen kunnen worden bij het Gerecht in Eerste Aanleg, gevolgd door hoger beroep op het Gemeenschappelijk Hof.

Bij wet kan een afwijkende beroepsprocedure worden geregeld. Zo voorziet voorliggend wetsvoorstel er in dat tegen het koninklijk besluit tot schorsing en vernietiging van een besluit van een orgaan van de openbare lichamen, uitsluitend beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De hoofdregel is echter dat de rechtsbescherming ter plaatse plaatsvindt.

De Landsverordening Administratieve Rechtspraak bevat uitsluitend bestuursprocesrecht en geen materieel bestuursprocesrecht. Dit zal in de nieuwe situatie zo blijven. Het materiële recht van de Algemene wet bestuursrecht (de hoofdstukken 1 tot en met 5, 9 en 10) zal echter voor het grootste gedeelte worden ingevoerd in de openbare lichamen. Uit een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht zal volgen dat de hoofdstukken 1 tot en met 5, 9 en 10 ook in de openbare lichamen van toepassing zullen zijn voor zover het gaat om wetgeving die van herkomst Nederlands is, zoals voorliggend wetsvoorstel. De toepasselijkheid geldt ook voor de bestuursorganen van de openbare lichamen zelf. Het voorgaande betekent dat dit wetsvoorstel uitgaat van de gelding van de Algemene wet bestuursrecht voor wat betreft het materiële deel. Zo dient dit voorstel onder meer te worden gezien tegen de achtergrond van Titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Klachtbehandeling door een ombudsman). Ook wordt hier expliciet genoemd dat de in Titel 10.2 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen bepalingen inzake toezicht op bestuursorganen (goedkeuring, schorsing en vernietiging) in voorkomende gevallen van toepassing zullen zijn. Naast deze titels zullen dus ook overigens de bepalingen uit genoemde hoofdstukken van toepassing zijn. Op de consequenties van één en ander zal worden ingegaan in de toelichting op bedoelde wijziging van de Algemene wet bestuursrecht.

Hoofdstuk 2. De organen van het eilandsbestuur en hun bevoegdheden

2.1. Algemeen

2.1.1. Institutionele vormgeving

Het bestuur van het openbaar lichaam wordt gevormd door drie bestuursorganen: de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber. Het bestuurscollege bestaat uit de gezaghebber en de eilandgedeputeerden. De drie bestuursorganen zijn vergelijkbaar met onderscheidenlijk de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester in een gemeente. Gekozen is voor handhaving van de bestaande benamingen van de bestuursorganen van een eilandgebied.¹² Hiermee wordt beoogd aansluiting te behouden met de bestuurspraktijk op de eilanden en tevens de openbare lichamen te onderscheiden van gemeenten.

Dualisme

Met de drie eilanden is afgesproken dat het bestuursmodel van de openbare lichamen dualistisch wordt. Omdat de Slotverklaring tevens stelt dat de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing zullen zijn, wordt het dualisme op de eilanden op soortgelijke wijze ingevoerd als in Nederland. In Nederland is op gemeentelijk niveau sinds 2002 sprake van een gematigd dualistisch stelsel. Met dit stelsel wordt een duidelijker rolverdeling beoogd tussen het vertegenwoordigend orgaan (de eilandsraad) en het dagelijks bestuur (het bestuurscollege). Doelstellingen zijn daarbij het vergroten van de slagvaardigheid van het bestuur en het versterken van de controlerende functie van de eilandsraad, alsmede de versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger.

In het gematigd dualistische stelsel dat wordt ingevoerd is de eilandsraad, naast volksvertegenwoordiging, het kaderstellende en controlerende orgaan. De eilandsverordeningen worden in beginsel door de eilandsraad vastgesteld. Voorts berust het budgetrecht bij de eilandsraad. De eilandgedeputeerden worden door de eilandsraad benoemd en zijn, evenals de gezaghebber, aan deze verantwoording schuldig. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam wordt gevoerd door het bestuurscollege. Een belangrijk kenmerk van het dualisme is dat de functies van eilandsraadlid en eilandgedeputeerde onverenigbaar zijn. Bij de invoering van het dualisme in Nederland is tevens voorgeschreven dat er een (gemeenschappelijke) rekenkamer of rekenkamerfunctie dient te zijn en dat de gemeenteraad de beschikking heeft over een griffier, opdat de raad zijn controlerende en kaderstellende taak goed kan uitvoeren. Deze vereisten zullen ook voor de openbare lichamen gaan gelden, met dien verstande dat vanwege de kleinschaligheid van de eilanden voor hen een gezamenlijke rekenkamer verplicht zal zijn.

¹² Thans bestaat het bestuurscollege uit de gezaghebber en de gedeputeerden. Om echter verwarring met de Nederlandse provinciale gedeputeerde te voorkomen, is gekozen voor de benaming "eilandgedeputeerde".

In de Slotverklaring is afgesproken dat het dualisme op de drie eilanden geleidelijk kan worden ingevoerd. De primaire bevoegdheidsverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege wordt in deze wet geregeld en treedt direct in werking. Voorts kennen de desbetreffende medebewindswetten die zullen gelden een eigen bevoegdheidsverdeling. De bevoegdheidsverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege zal geleidelijk dualistisch worden. Voor Nederlands-Antilliaanse wetgeving die (vooralsnog) van kracht zal blijven zal de taakverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege blijven zoals thans is geregeld. Voor de Nederlandse wetgeving die in de loop van de tijd gaat gelden op de eilanden en waarin medebewind wordt gevorderd, zal de (dualistische) bevoegdheidsverdeling zoals in die wetgeving omschreven, worden gevolgd.

De onverenigbaarheid van de functies van eilandsraadlid en eilandgedeputeerde zal van kracht worden bij het aantreden van de eerstvolgende eilandsraad na ingang van de nieuwe status. De eerstvolgende verkiezingen voor de eilandsraad worden gehouden in 2011. Dit betekent dat pas bij het aantreden van het nieuwe bestuurscollege in 2011 de eilandgedeputeerden geen lid meer mogen zijn van de eilandsraad. De eilanden krijgen voorts een jaar de tijd, gerekend vanaf de ingang van de nieuwe status, om te komen tot de aanstelling van een eilandgriffier en twee jaar om over te gaan tot de instelling van de gezamenlijke rekenkamer.

Invoering van het dualisme vergt ook een verandering in de werkwijze en de politieke cultuur. De invoering van het dualisme op de drie eilanden zal daarom worden begeleid met opleidings- en voorlichtingsbijeenkomsten. Het zal, net als in Nederland, tijd kosten voordat eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden gewend zijn aan de nieuwe rolverdeling en posities in het eilandsbestuur. Het politieke en bestuurlijke verhoudingen zullen geleidelijk aan veranderen.

2.1.2. Bevoegdheden van het eilandsbestuur

De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van het openbaar lichaam wordt aan het eilandsbestuur overgelaten. Dit wordt ook wel aangeduid als autonomie. De term "huishouding", wat zoveel betekent als de "eigen" aangelegenheden, stelt overigens een ondergrens aan de autonome verordenende bevoegdheid: eilandsverordeningen dienen zich te beperken tot het belang van het openbaar lichaam. Het eilandsbestuur mag niet treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen. Voorts is er ook een bovengrens aan de lokale autonomie: eilandsverordeningen mogen niet in strijd zijn met hoger recht.

Beslissingen die bij of krachtens de onderhavige wet dan wel de Wet financiële verhouding openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden gevorderd, zoals het vaststellen van de begroting, behoren tot de autonome sfeer. Daarnaast kunnen regeling en bestuur van het eilandsbestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere wet ter verzekering van de uitvoering

daarvan. Is sprake van een andere wet die beslissingen van het eilandsbestuur vordert, dan is sprake van medebewind.

Het onderscheid tussen autonomie en medebewind is relevant voor de vraag welk toezichtregime van toepassing is. De wet stelt namelijk hogere eisen aan bestuurlijk ingrijpen in geval van verwaarlozing van autonome taken dan bij verwaarlozing van medebewindstaken. Bij verwaarlozing van taken in medebewind treedt het bestuurscollege in de plaats van de eilandsraad, terwijl de Rijksvertegenwoordiger in de plaats treedt van het bestuurscollege onderscheidenlijk de gezaghebber. Indien het bestuur van het openbaar lichaam zijn autonome taken grovelijk verwaarloost (denk bijvoorbeeld aan het weigeren tot de instelling van de gezamenlijke rekenkamer over te gaan of het weigeren de begroting vast te stellen), dient een afzonderlijke wet in formele zin daarin te voorzien.

Bij de toedeling van taken in medebewind kan zo nodig onderscheid worden gemaakt tussen de openbare lichamen. Dit wordt ook wel differentiatie genoemd. De behoefte aan differentiatie zal vermoedelijk sterk afhankelijk zijn van de bestuurskracht van de eilanden. Uitgangspunt is echter een voor de drie eilanden uniforme toedeling van taken en bevoegdheden.

Het Rijk vergoedt de kosten die de openbare lichamen maken ter uitvoering van medebewindstaken.

De gezaghebber en het bestuurscollege zijn bevoegd bestuursdwang toe te passen tot handhaving van regels welke zij uitvoeren. De bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang brengt met zich dat zij tevens bevoegd zijn tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Besluiten van het eilandsbestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, zoals eilandsverordeningen met externe werking (denk aan belastingverordeningen en subsidieregelingen), verbinden pas wanneer zij zijn bekend gemaakt. De bekendmaking geschiedt door plaatsing in het afkondigingsblad van het openbaar lichaam. Hierin verschilt de regeling van die in de Gemeentewet, waar een gemeente als alternatief kan kiezen voor opneming in een andere door de gemeente algemeen verkrijgbaar gestelde uitgave. De eilandgebieden beschikken thans echter al over een eigen afkondigingsblad en het ligt dan ook in de rede om de afkondiging ook in de toekomst hierin te laten plaatsvinden. Voorts dienen de besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften, voor een ieder kosteloos ter inzage te liggen op het bestuurskantoor.

De bekendmaking dient onderscheiden te worden van de inwerkingtreding. De besluiten zullen doorgaans zelf het moment van inwerkingtreding bepalen. Indien dat niet het geval is, treden zij in werking op de achtste dag na die van de bekendmaking.

2.2. De eilandsraad

2.2.1. De inrichting en samenstelling van de eilandsraad

Voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad geldt het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals dat thans ook het geval is. De verkiezingen zijn geheim. Het recht de leden van de eilandsraad te kiezen (het actief kiesrecht), alsmede de organisatie van de verkiezingen, wordt geregeld in de Kieswet. De eilandsraad heeft een zittingsduur van vier jaren. Tussentijdse ontbinding van de eilandsraad vanwege een politiek conflict met het bestuurscollege is dus niet mogelijk. De eilandsraad kan alleen tussentijds worden ontbonden in het geval dat het bestuur van het openbaar lichaam zijn taken grovelijk verwaarloost. Een afzonderlijke wet dient in deze tussentijdse ontbinding te voorzien.

Het aantal leden van een gemeenteraad wordt berekend aan hand van de staffel in de Gemeentewet (artikel 8). Toepassing van deze staffel voor de berekening van het aantal leden van een eilandsraad zou betekenen dat Bonaire vijftien en Sint Eustatius en Saba elk negen eilandsraadsleden zouden krijgen.¹³ De eilandsraad van het eilandgebied Bonaire bestaat thans echter uit negen leden. De eilandsraden van de eilandgebieden Sint Eustatius en Saba bestaan elk uit vijf leden. Het overnemen van de staffel uit de Gemeentewet zou dus een forse toename van het aantal eilandsraadsleden ten opzichte van de huidige situatie betekenen. Uitbreiding van het huidige aantal eilandsraadsleden kan in de praktijk voor problemen zorgen door de geringe bevolkingsomvang van de eilanden. Bovendien kennen de eilandgebieden thans nog een monistisch bestuurssysteem, waarbij de gedeputeerden tevens lid zijn van de eilandsraad. Invoering van het dualisme betekent dus ook al een toename van het aantal politici. Voorgesteld worden daarom het huidige aantal eilandsraadsleden in beginsel te handhaven.

Om flexibel in te kunnen spelen op de invoering van het dualistisch bestuurssysteem en de wijziging van het takenpakket in medebewind, wordt tevens voorgesteld de eilandsraad de bevoegdheid te verlenen het aantal leden hoger vast te stellen, met dien verstande dat het aantal leden altijd een oneven aantal bedraagt en het aantal leden niet hoger kan worden gesteld dan het aantal waarop de eilanden volgens de staffel van de Gemeentewet recht zouden hebben, te weten vijftien voor Bonaire en negen voor Sint Eustatius en Saba. Vermeerdering of vermindering van het aantal leden van de eilandsraad kan niet tijdens de zittingsduur van de eilandsraad plaatsvinden, maar treedt pas in werking bij de eerstvolgende periodieke verkiezing.

De gezaghebber is voorzitter van de eilandsraad en kan aan de beraadslaging deelnemen. Hij is echter géén lid van de eilandsraad en neemt dan ook niet aan

¹³ Per 1 januari 2007 had Bonaire naar schatting 11.537 inwoners, Sint Eustatius 2699 inwoners en Saba 1491 inwoners. Bron: CBS Nederlandse Antillen.

de stemmingen deel, zelfs niet als de stemmen zouden staken. Om deze reden dient het aantal leden dan ook altijd oneven te zijn. Bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber wordt hij in het dualistisch bestuursstelsel als voorzitter van de eilandsraad waargenomen door een lid van de eilandsraad. Dit lid zal in voorkomend geval de vergaderingen voorzitten, de oproep tot de vergadering doen uitgaan, de stukken die van de eilandsraad uitgaan ondertekenen, enz.

De vereisten voor het lidmaatschap

Om lid van de eilandsraad te kunnen zijn, moet men ingezetene zijn van het openbaar lichaam, de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht. Van het (actief en passief) kiesrecht voor de eilandsraad is uitgesloten degene die wegens het plegen van een bij de wet aangewezen misdrijf onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en als bijkomende straf door de rechter is uitgesloten van het kiesrecht.

Voorts is ook het Nederlanderschap een vereiste voor het lidmaatschap van de eilandsraad. Hierin wijkt dit wetsvoorstel af van de Gemeentewet, waarin immers is bepaald dat ook niet-Nederlanders lid van de gemeenteraad kunnen worden (met dien verstande dat aanvullende vereisten gelden ingeval men geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie). De redenen om het lidmaatschap van de eilandsraad voor te behouden aan hen die in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit, zijn tweeledig. In de eerste plaats houdt deze keuze verband met de geringe bevolkingsomvang van de eilanden en de relatief hoge arbeidsmigratie in het Caribische gebied. Hierdoor kan de invloed van vreemdelingen in het eilandsbestuur in korte tijd onevenredig groot worden. De tweede reden is dat in de Kieswet een voorziening worden getroffen waarmee aan de leden van de eilandsraad het kiesrecht voor de Eerste Kamer wordt toegekend. Omdat de openbare lichamen niet provinciaal zijn ingedeeld, kunnen de inwoners niet “meestemmen” via Provinciale Staten van een Nederlandse provincie. Er zal daarom op andere wijze in het kiesrecht voor de Eerste Kamer moeten worden voorzien. De Eerste Kamer vormt samen met de Tweede Kamer en de regering de wetgevende macht (artikel 81 Grondwet). Het is gewenst dat slechts Nederlanders invloed hebben op de samenstelling daarvan. De leden van Provinciale Staten, die thans de Eerste Kamer kiezen, moeten daarom de Nederlandse nationaliteit bezitten. Dit vereiste wordt doorgetrokken voor de leden van de eilandsraad, wil men hen kiesrecht voor de Eerste Kamer kunnen toekennen. De verkiezingen voor de eilandsraad zullen dan in verband met de verkiezing van de Eerste Kamer samenvallen met de verkiezingen voor de Provinciale Staten.

Indien een lid van de eilandsraad niet langer voldoet aan één van de vereisten voor het lidmaatschap of een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult – waarover later meer – is hij verplicht dit mee te delen aan de eilandsraad. Met die mededeling is zijn lidmaatschap van rechtswege geëindigd.

Indien hij nalaat zulks mee te delen, waarschuwt de gezaghebber hem schriftelijk. De gezaghebber heeft thans ook die bevoegdheid. In gemeenten berust deze bij het college. Het betrokken lid kan deze waarschuwing binnen acht dagen aan het oordeel van de eilandsraad onderwerpen. Tegen het besluit van de eilandsraad staat rechtstreeks beroep open op het Gemeenschappelijk Hof. Indien het lid van de eilandsraad geen gebruik maakt van de mogelijkheid om de waarschuwing aan het oordeel van de eilandsraad te onderwerpen, dan is zijn lidmaatschap na het verstrijken van de termijn van acht dagen van rechtswege beëindigd. Deze regeling voor het einde van het lidmaatschap van de eilandsraad wordt opgenomen in de Kieswet (artikel X 5).

Bevordering van goed bestuur en persoonlijke integriteit

In het kader van de bevordering van goed bestuur geldt een beperking voor eilandsraadsleden tot en met de tweede graad van bloed- of aanverwantschap met de gezaghebber, een eilandgedeputeerde of de eilandsecretaris. Of hiervan sprake is, wordt beoordeeld bij het geloofsbriefsonderzoek. In een dergelijk geval kan degene die tot lid van de eilandsraad benoemd is verklaard, niet worden toegelaten. Het betreft hier een gebonden bevoegdheid. Het is zaak reeds bij de kandidaatstelling na te gaan of een dergelijke situatie zich kan voordoen.

De Gemeentewet kent een dergelijke regeling niet. Deze heeft wel onder de oude gemeentewet bestaan en geldt thans ook nog op de eilanden. Gelet op de hechte familiebanden op de eilanden is het echter wenselijk om een dergelijke bepaling in het belang van de integriteit van het bestuur te handhaven. Het gaat hier immers om relaties tussen functionarissen waarbij door de hechte familiebanden verstrengeling van belangen kan optreden.

Een andere bepaling die van belang is in het kader van de bevordering van goed bestuur, is de verplichting voor eilandsraadsleden tot het openbaar maken van nevenfuncties. Om het niet-vrijblijvende karakter hiervan te onderstrepen, is in afwijking van de Gemeentewet bepaald dat de openbaarmaking plaatsvindt terstond na de benoeming tot eilandsraadslid of terstond na de aanvaarding van een dergelijke functie. De openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging van een opgave van deze nevenfuncties op het bestuurskantoor van het openbaar lichaam.

Een aantal functies is onverenigbaar met het lidmaatschap van de eilandsraad, dit ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstrengeling. Deze opsomming van onverenigbare betrekkingen, de zogenoemde incompatibiliteiten, is limitatief. Er bestaat dus geen aanvullende bevoegdheid voor de eilandsraad om het aantal onverenigbare betrekkingen bij eilandsverordening uit te breiden. De sanctie op het vervullen van een met het lidmaatschap van de eilandsraad onverenigbare betrekking is dat men ingevolge de Kieswet van rechtswege ophoudt lid te zijn. Hiervoor geldt een speciale procedure, welke hiervoor is

beschreven in het kader van de vereisten voor het lidmaatschap, met inbegrip van de mogelijkheid van rechtstreeks beroep op het Gemeenschappelijk Hof.

Op het niveau van het openbaar lichaam zijn de volgende betrekkingen onverenigbaar met het lidmaatschap van de eilandsraad: gezaghebber, eilandgedeputeerde, lid van de gezamenlijke rekenkamer, ombudsman of lid van de ombudscommissie, en ambtenaar, door of vanwege het bestuur van het openbaar lichaam aangesteld of daaraan ondergeschikt. De onverenigbaarheid van de functie van eilandgedeputeerde met het lidmaatschap van de eilandsraad vloeit voort uit het dualistische stelsel. Formeel gezien zou een lid van de eilandsraad een bestuursfunctie in een Nederlandse gemeente kunnen bekleden. Het vereiste van ingezetenschap staat hier echter aan in de weg, evenals de grote afstand tot Nederland. Dit geldt ook voor de andere bestuursambten in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Onder bepaalde omstandigheden kan een lid van de eilandsraad tijdelijk tevens eilandgedeputeerde zijn. Hierbij kunnen twee situaties onderscheiden worden, te weten na de verkiezing van een eilandgedeputeerde tot lid van de eilandsraad of na de benoeming van een lid van de eilandsraad tot eilandgedeputeerde. De verenigbaarheid van functies is in beide gevallen tot een korte, duidelijk afgebakende periode beperkt. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Zoals gezegd mag een lid van de eilandsraad niet tevens ambtenaar zijn die door of vanwege het bestuur van het openbaar lichaam is aangesteld of daaraan ondergeschikt is. Hierop zijn drie wettelijke uitzonderingen. In al deze drie gevallen is wel sprake van ondergeschiktheid aan het bestuur van het openbaar lichaam, maar wordt de functie niettemin met het lidmaatschap van de eilandsraad verenigbaar geacht. Het gaat om de functie van ambtenaar van de burgerlijke stand, vrijwilliger of ander persoon die uit hoofde van een wettelijke verplichting niet bij wijze van beroep hulpdiensten verricht en de functie van ambtenaar werkzaam voor een school voor openbaar onderwijs.

De Rijksvertegenwoordiger kan ontheffing verlenen van het verbod. Deze mogelijkheid, die in de Gemeentewet niet voorkomt, is ingegeven door de omvang van de beroepsbevolking op de eilanden. De Rijksvertegenwoordiger kan de ontheffing alleen verlenen indien de functie van ambtenaar niet zodanige bevoegdheden of verantwoordelijkheden meebrengt, dat voor belangenverstremgeling moet worden gevreesd. Bij de functies van eilandsecretaris en eilandgriffier, beiden ambtenaar, zal van een dergelijke belangenverstremgeling al gauw sprake zijn. Voor die functies ligt het dus niet in de rede dat de Rijksvertegenwoordiger ontheffing van het verbod verleent.

Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen, leggen de leden van de eilandsraad in de vergadering, in handen van de gezaghebber als voorzitter van de eilandsraad, de eed of de verklaring en belofte af. Het afleggen van de eed is

constitutief: het is een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van de functie. Het gaat bij de eedsaflegging om een combinatie van de zuiveringseed en de ambtseed. De eed kan ook in het Engels of in het Papiaments worden afgelegd; de volkstalen op Sint Eustatius en Saba onderscheidenlijk Bonaire. Ter vergelijking: in gemeenten in de provincie Fryslân mag de eed in de Friese taal worden afgelegd.

De wet kent voorts een regeling van verboden handelingen, dat wil zeggen handelingen die niet door een lid van de eilandsraad mogen worden verricht. Omwille van de rechtszekerheid zijn deze handelingen nauwkeurig omschreven; het artikelsgewijze deel geeft hierop een nadere toelichting. Ratio achter deze regeling is het scheppen van een waarborg voor zuiverheid in de verhouding tussen enerzijds individuele eilandsraadleden en anderzijds het openbaar lichaam en het eilandsbestuur.

De Rijksvertegenwoordiger kan ontheffing verlenen als een lid van de eilandsraad rechtstreeks of middellijk nader omschreven overeenkomsten met het openbaar lichaam wil aangaan. Dit vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat bij dergelijke overeenkomsten niet altijd de zuiverheid van de verhoudingen in het geding hoeft te zijn. Het is de taak van de Rijksvertegenwoordiger te beoordelen of geen sprake is van een belangenconflict. Ten aanzien van gemeenteraadsleden ligt deze bevoegdheid bij gedeputeerde staten.

Verricht een lid van de eilandsraad toch een verboden handeling, dan kan hij ingevolge de Kieswet (artikel X 8) door de eilandsraad van het lidmaatschap vervallen worden verklaard. Tot die tijd kan hij door de gezaghebber worden geschorst, die thans ook over deze bevoegdheid beschikt. In gemeenten is dit een bevoegdheid van het college. Tegen het besluit van de eilandsraad of het besluit van de gezaghebber staat rechtstreeks beroep open op het Gemeenschappelijk Hof.

Ten slotte dient de eilandsraad een gedragscode vast te stellen. Deze verplichting kan worden gezien als het sluitstuk van de bepalingen inzake goed bestuur en integriteit. Integriteit van politici is essentieel voor hun gezag en het aanzien van de politiek in algemene zin. Door de gedragscode beschikt de eilandsraad te dien aanzien over een extra controlemiddel en is ook zelf voor het publiek beter controleerbaar. De eilandsraad bepaalt zelf welke onderwerpen in de gedragscode worden opgenomen. Hierbij kan gedacht worden aan nevenfuncties, verboden handelingen, declaratiegedrag, het gebruik van voorzieningen van het openbaar lichaam voor privédoeleinden, het aannemen van geschenken, reizen en zakelijke belangen. De eilandsraad is zelf verantwoordelijk voor de naleving van de gedragscode. De niet-naleving hiervan door individuele leden heeft overigens geen directe gevolgen voor hun lidmaatschap van de eilandsraad, mogelijk wel politieke gevolgen.

De vergaderingen van de eilandsraad

De eilandsraad stelt een reglement van orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vast. In dit reglement van orde kan de eilandsraad ondermeer bepalen wanneer en hoe vaak de vergaderingen plaatsvinden.¹⁴ De vergaderfrequentie van de eilandsraad is mede afhankelijk of de eilandsraad gebruik maakt van zijn bevoegdheid commissies in te stellen die de besluitvorming van de raad voorbereiden. Indien de eilandsraad van die bevoegdheid gebruik maakt, zal dit de agenda van de plenaire raad ontlasten. De gezaghebber, alsook een vijfde van de leden van de eilandsraad, kan om een extra vergadering verzoeken.

De eerste vergadering van de nieuw verkozen eilandsraad vindt plaats op de dag dat de leden van de oude eilandsraad gezamenlijk aftreden. Ingevolge de Kieswet (artikel C 4) is dit op de achtste dag na de verkiezingen. In de periode tussen de verkiezingen voor de eilandsraad en het moment van eerste samenkomst van de nieuw verkozen eilandsraad is de oude eilandsraad belast met het geloofsbrievenonderzoek en de beslissing op de toelating van de nieuw verkozen leden. Anders dan in de huidige regeling voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen, hoeven op deze eerste vergadering niet de eilandgedeputeerden te worden benoemd. De zittende (eiland)gedeputeerden worden na de verkiezingen demissionair. De onderhandelingen voor een nieuw bestuurscollege hoeven zich niet langer binnen deze (korte) periode te voltrekken.

De oproeping tot de vergadering geschiedt schriftelijk door de gezaghebber als voorzitter van de eilandsraad. Het reglement van orde kan hierover regels bevatten, bijvoorbeeld over de termijn tussen de oproeping en de vergadering. De gezaghebber dient tegelijkertijd dag, tijdstip en plaats van de vergadering ter openbare kennis te brengen. De agenda en de daarbij behorende voorstellen, met uitzondering van stukken die geheim zijn, worden ter inzage gelegd. Op welke wijze de stukken ter inzage worden gelegd, kan de eilandsraad zelf regelen via het reglement van orde. Het is daarbij wel van belang dat de stukken gedurende een dusdanige periode en op een zodanige plaats ter inzage liggen, dat de bevolking ook werkelijk toegang tot de stukken heeft.

Om de vergadering te kunnen openen, moet blijkens de presentielijst meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden van de eilandsraad tegenwoordig zijn. Indien niet aan dit quorum is voldaan, belegt de gezaghebber een nieuwe vergadering. Voor de opnieuw belegde vergadering is niet vereist dat de meerderheid van de zitting hebbende leden aanwezig is. Er kan in dat geval zelfs rechtsgeldig gestemd worden. De stemming is echter beperkt tot de aangelegenheden waarvoor de eerste vergadering was belegd. Over andere aangelegenheden, die niet op de agenda voor die eerste vergadering stonden, kan de eilandsraad alleen maar beraadslagen en besluiten indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden tegenwoordig is.

¹⁴ In gemeenten vinden de raadsvergaderingen gemiddeld eens in de drie weken dan wel één keer per maand plaats, afhankelijk van de lokale behoefte.

De gezaghebber heeft het recht aan de beraadslagingen van de eilandsraad deel te nemen. Zoals gezegd is hij voorzitter, geen lid, en heeft dus ook geen stem in de besluitvorming. De eilandgedeputeerden hebben toegang tot de vergaderingen en kunnen aan de beraadslagingen deelnemen. Voorts kunnen zij door de eilandsraad uitdrukkelijk worden uitgenodigd om aanwezig te zijn. Het spreekt voor zich dat zij niet aan de besluitvorming kunnen deelnemen, anders dan nu in de eilandgebieden onder het monistisch bestuursstelsel nog het geval is. In de praktijk van de meeste gemeenten is het gebruikelijk dat de wethouders standaard ter vergadering aanwezig zijn, om daarmee uitdrukking te geven aan de collectieve verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders.

De leden van het eilandsbestuur kunnen niet in rechte worden vervolgd voor (strafrechtelijke immunitet) dan wel worden verplicht te getuigen (verschoningsrecht) over hetgeen zij hebben gezegd in de vergaderingen van de eilandsraad of schriftelijk aan de eilandsraad hebben overgelegd. Zij moeten immers voor het publieke debat hun opvattingen vrij kunnen verkondigen, zonder het risico van vervolging.

De gezaghebber is als voorzitter van de eilandsraad belast met de handhaving van de orde van de vergaderingen van de eilandsraad. In geval van verstoring van de orde door toehoorders kan hij deze doen verwijderen en, bij herhaling, hen voor ten hoogste drie maanden de toegang tot de vergadering ontzeggen. Vindt de ordeverstoring plaats door een lid van de eilandsraad, dan kan de gezaghebber de eilandsraad voorstellen het lid te doen verwijderen, dan wel, bij herhaling, hem voor ten hoogste drie maanden de toegang tot de vergadering te ontzeggen. De eilandsraad moet terstond over een dergelijk voorstel beslissen.

Openbaarheid en geheimhouding

Uitgangspunt is dat de vergaderingen van de eilandsraad in het openbaar worden gehouden. De deuren worden gesloten indien ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de gezaghebber het nodig oordeelt. De eilandsraad beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd. Daarbij dient de eilandsraad de afweging te maken of de belangen die beschermd worden door achter gesloten deuren te vergaderen zo zwaarwegend zijn, dat het belang van openbaarheid van de vergadering, dat evenzeer een zwaarwegend belang is, daarvoor moet wijken.

De gezaghebber kan vervolgens alsnog besluiten dat de vergadering in het openbaar wordt gehouden indien hij dit in het kader van het openbaar belang nodig acht. Deze bepaling wijkt af van de Gemeentewet. Waar het in de gemeenten gebruikelijk is dat vrijwel alle vergaderingen in het openbaar worden gehouden, is het thans op de drie eilanden gebruikelijk veelvuldig achter gesloten deuren te vergaderen. Dat aspect van de lokale bestuurscultuur behoeft verandering. Een volksvertegenwoordiging dient in het openbaar te

vergaderen. Transparant en daarmee controleerbaar bestuur is een belangrijke waarde in een democratische rechtsstaat. De gezaghebber kan met de hem toegekend bevoegdheid een zo groot mogelijke openbaarheid bevorderen.

Met het oog op dit belang is de opsomming van aangelegenheden waarover niet in een besloten vergadering kan worden beraadslaagd en besloten, uitgebreider dan die welke in de Gemeentewet is opgenomen. De regeling is aangevuld met de besluiten die de ERNA thans noemt. Ten overvloede zij hier nog gewezen op de praktijk in steeds meer gemeenten om de raadsvergaderingen live uit te zenden via de lokale omroep of via de gemeentelijke website.

De eilandsraad maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen – terstond na vaststelling daarvan – op de voor het openbaar lichaam gebruikelijke wijze openbaar. Het reglement van orde kan hierin voorzien. Deze verplichting geldt zowel voor openbare als voor besloten raadsvergaderingen. Openbaarmaking blijft slechts achterwege ten aanzien van stukken waarvoor geheimhouding is opgelegd of wegens strijd met het openbaar belang. In gemeenten is het gebruikelijk dat van iedere vergadering een stenografisch verslag wordt gemaakt, dat openbaar is, bijvoorbeeld door publicatie op de gemeentelijke website of door terinzagelegging. Die praktijk verdient navolging. Van besloten vergaderingen wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt dat niet openbaar is, tenzij de eilandsraad anders beslist.

De eilandsraad kan op grond van een aan de Wet openbaarheid van bestuur BES (Wob-BES) ontleend belang geheimhouding opleggen omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent stukken die aan de eilandsraad worden overgelegd. Deze wet, welke is gebaseerd op de huidige Landsverordening openbaarheid van bestuur, is qua gronden vrijwel gelijklopend aan de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het opleggen van een geheimhoudingsplicht voor hetgeen in een besloten vergadering is behandeld kan alleen in diezelfde vergadering worden opgelegd, niet op een later tijdstip. Het opleggen van een geheimhoudingsplicht beperkt de vrijheid van meningsuiting, zijnde een grondrecht (artikel 7 Grondwet). Dit brengt met zich dat de beperking formeelwettelijk moet zijn genormeerd, vandaar de verwijzing naar de Wob-BES. De eilandsraad is dus niet bevoegd buiten de in de wet genoemde gronden om geheimhouding op te leggen.

De geheimhoudingsplicht geldt voor alle personen die bij de behandeling in de besloten vergadering aanwezig waren, evenals alle andere personen die van het behandelde of van de stukken kennis dragen, en blijft bestaan totdat de eilandsraad deze opheft. Het bestuurscollege, de gezaghebber en een commissie kunnen geheimhouding opleggen ten aanzien van de stukken die zij aan de eilandsraad overleggen. De eilandsraad dient deze geheimhouding in zijn eerstvolgende vergadering te bekrachtigen; doet hij dat niet, dan vervalt de geheimhouding.

Het stemmen

De leden van de eilandsraad stemmen zonder last. In twee gevallen neemt een lid van de eilandsraad niet deel aan de stemming. Het stemverbod geldt in de eerste plaats wanneer het een aangelegenheid betreft die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken. Het doel van deze bepaling is de zuiverheid in de besluitvorming te bevorderen en (de schijn van) belangenverstrengeling te vermijden. In de tweede plaats is deelname aan de stemming verboden bij de vaststelling of goedkeuring van een lichaam waarvan het lid van de eilandsraad deel uitmaakt van het bestuur dan wel daaraan rekenplichtig is.

Bijzondere aandacht behoeft de deelname aan de stemming in geval van benoemingen. Een benoeming gaat een lid van de eilandsraad persoonlijk aan indien hij behoort tot de personen tot wie de keuze door een voordracht of bij een herstemming is beperkt. Dit is niet het geval bij het besluit betreffende de toelating van de na de periodieke verkiezing van de eilandsraad benoemde leden. Evenmin is dit het geval indien een lid van de eilandsraad tot eilandgedeputeerde zou worden benoemd. Zou hij in het laatstbedoelde geval zich van stemming moeten onthouden, dan zou de coalitie mogelijk de meerderheid verliezen. Dat is niet de bedoeling van de regeling van stemverboden. Die heeft immers de bevordering van integriteit tot doel.

Een stemming is slechts geldig indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden aan de stemming heeft deelgenomen; dit is het quorum. Hierop zijn twee uitzonderingen. Wanneer een stemming over een voorstel of over een benoeming, voordracht of aanbeveling ongeldig is omdat niet aan het quorum is voldaan, en dit in een volgende vergadering wederom in stemming wordt gebracht, dan geldt het quorum niet meer. Ten tweede is het quorum niet vereist indien wordt gestemd over aangelegenheden, waarover in een eerdere vergadering niet gestemd kon worden omdat niet aan het quorum voor opening van de vergadering werd voldaan. In dergelijke gevallen blijft besluitvorming door een minderheid van de raad beperkt tot die aangelegenheden waarover in de eerdere vergadering niet kon worden gestemd. Voor andere aangelegenheden is besluitvorming door een meerderheid van het aantal zitting hebbende leden vereist.

Voor het tot stand komen van een beslissing wordt de volstrekte meerderheid vereist van hen die een stem hebben uitgebracht. Het gaat dus om een meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Indien een lid van de eilandsraad zich onthoudt van stemming, is dat hierop niet van invloed tenzij daardoor minder dan de helft van het aantal zitting hebbende leden aan de stemming deelneemt. In dat laatste geval is de stemming ongeldig omdat niet aan het quorum is voldaan. In geval van een schriftelijke stemming wordt onder deelnemen verstaan het inleveren van een stembriefje. Voor het uitbrengen van een geldige stem, moet een stembriefje "behoorlijk" zijn ingevuld. Dat wil zeggen

dat blanco stemmen niet meetellen: zij hebben geen invloed op de totstandkoming van de uiteindelijke beslissing.

De stemming over personen voor het doen van benoemingen, voordrachten of aanbevelingen is geheim. In de overige gevallen bepaalt de eilandsraad zoveel mogelijk zelf op welke wijze wordt gestemd, bijvoorbeeld elektronisch, door hand opsteken of door zitten en opstaan. Het reglement van orde kan hierin voorzien. Indien over een voorstel geen stemming wordt gevraagd, is het aangenomen. Bij het staken van de stemmen wordt het nemen van een beslissing uitgesteld tot een volgende vergadering, waarin de beraadslagingen opnieuw kunnen worden geopend. Staken de stemmen opnieuw, dan is het voorstel niet aangenomen. Dit geldt eveneens in de situatie dat de stemmen staken in een voltallige vergadering.

De stukken die van de eilandsraad uitgaan, worden door de gezaghebber in zijn hoedanigheid van voorzitter ondertekend en door de eilandgriffier medeondertekend. Zij kunnen de (mede)ondertekening niet weigeren: het betreft immers een gebonden bevoegdheid.

Ambtelijke bijstand en ondersteuning

De eilandsraad en elk van zijn leden heeft recht op ambtelijke bijstand, te regelen bij eilandsverordening. Deze eilandsverordening behoeft de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. Hierbij kan gedacht worden aan ondersteuning bij initiatiefvoorstellen, amendementen en moties. Bedacht moet worden dat de capaciteit van de griffie(r) om hierin te voorzien beperkt is en deze naar verwachting slechts generalistische kennis zal hebben. Het bestuurscollege zal over het algemeen een verzoek om ambtelijke bijstand welwillend tegemoet treden: het betreft immers een recht van de eilandsraad. Wel kunnen nadere afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de ambtelijke bijstand wordt verleend. Het spreekt voor zich dat de eilandsraad met het bestuurscollege van gedachte wisselt, alvorens tot de vaststelling van de eilandsverordening over te gaan.

De diverse fracties in de eilandsraad hebben ten slotte recht op ondersteuning, te regelen in dezelfde eilandsverordening als het recht op ambtelijke bijstand. Ook de nadere uitwerking van het recht op fractieondersteuning behoeft dus de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. De eilandsverordening dient regels te bevatten ten aanzien van de besteding en de verantwoording. De rechtmatige besteding van fractieondersteuning is van groot belang voor de integriteit van politici en daarmee voor het aanzien van het openbaar bestuur als geheel.

2.2.2. De bevoegdheden van de eilandsraad

De bevoegdheidsverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege behoort tot de kern van de dualisering. Onder een zuiver monistisch stelsel zouden alle bevoegdheden aan de eilandsraad toekomen, die deze vervolgens kan delegeren aan het bestuurscollege. Onder het (gematigd) dualistisch stelsel

zoals dat met deze wet wordt ingevoerd, is dit anders: daarin komen de meeste bestuursbevoegdheden aan het bestuurscollege toe.

De begrippen autonomie en medebewind spelen een belangrijke rol bij de vraag naar de verdeling van bevoegdheden. De autonome bestuursbevoegdheid, dus de bevoegdheid tot het bestuur van de huishouding van het openbaar lichaam, berust bij de eilandsraad. In de praktijk zal de eilandsraad veel van zijn autonome bestuursbevoegdheid aan het bestuurscollege delegeren, omdat het bestuurscollege nu eenmaal beter is toegesneden op de bestuurstaak dan de eilandsraad. De overige bestuursbevoegdheden betreffen het medebewind. Deze komen in principe toe aan het bestuurscollege, tenzij deze bij of krachtens de wet aan de eilandsraad of de gezaghebber zijn toegekend. Zolang de Nederlands-Antilliaanse wetgeving blijft gelden, blijft de daarin neergelegde taakverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege zoals die thans is geregeld. Indien de Nederlands-Antilliaanse wetgeving op termijn wordt vervangen door Nederlandse wetgeving zullen de meeste bestuursbevoegdheden bij het bestuurscollege komen te liggen.

Eilandsverordeningen worden door de eilandsraad vastgesteld, tenzij de wet zelf dan wel de eilandsraad krachtens de wet deze bevoegdheid aan het bestuurscollege of de gezaghebber toekent. Het voorschrift dat de eilandsraad de eilandsverordeningen maakt die hij in het belang van het openbaar lichaam nodig oordeelt, dient ter afbakening van de autonome verordenende bevoegdheid. Hier komt het begrip "huishouding" weer om de hoek kijken: een eilandsverordening mag niet treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen (de ondergrens), net zo min als dat zij in strijd met hoger recht mag zijn (de bovengrens). De eilandsraad kan op overtreding van zijn eilandsverordeningen en van die van het bestuurscollege, voor zover aan het bestuurscollege verordenende bevoegdheid is gedelegeerd, straf stellen.

Instrumenten

Om zijn regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden te kunnen uitoefenen, beschikt de eilandsraad over een aantal instrumenten. De leden van de eilandsraad hebben recht van initiatief en recht van amendement, nader te regelen in het reglement van orde. Ook hebben zij het recht mondeling of schriftelijk vragen te stellen aan het bestuurscollege en de gezaghebber. Het vragenrecht is één van de belangrijkste rechten van de eilandsraad in het kader van zijn controlerende rol.

Voorts kunnen individuele leden de eilandsraad verlov vragen tot het houden van een interpellatie over een onderwerp dat niet op de agenda staat. Een interpellatie is dus een zwaar middel: het gaat hierbij immers om een doorbreking van de vergaderorde van de eilandsraad. De eilandsraad is verplicht nadere regels te stellen. Dit zal in het reglement van orde gebeuren. Daarin moet onder andere worden bepaald hoeveel leden het verlov moeten steunen, wil dit gehonoreerd worden. Daarbij is enerzijds van belang dat de

grens niet te hoog komt te liggen, wil een minderheid (doorgaans: de oppositie) effectief gebruik kunnen maken van dit democratisch controlemiddel. Anderzijds moet de grens ook weer niet te laag komen te liggen, wil de eilandsraad de controle over zijn eigen agenda behouden. De eilandsraad zal op dit punt dus een zorgvuldige afweging moeten maken.

Met de dualisering van het gemeentebestuur heeft de gemeenteraad een nieuwe bevoegdheid gekregen in het kader van de versterking van de controlerende functie, welke ook aan de eilandsraad wordt toegekend: het recht van onderzoek, ook wel het recht van enquête genoemd. De eilandsraad is verplicht bij eilandsverordening nadere regels vast te stellen over de uitoefening van deze bevoegdheid. Het bestuurscollege dient bij de ontwerpbegroting rekening te houden met de kosten voor eventueel onderzoek. Onderwerp van een dergelijk onderzoek, dat wordt uitgevoerd door een door de eilandsraad ingestelde commissie, bestaande uit leden van de eilandsraad, is het door het bestuurscollege of de gezaghebber gevoerde bestuur. De commissie beschikt over enkele vergaande bevoegdheden, waarvan de meest vergaande is dat zij (gewezen) leden van het eilandsbestuur en (gewezen) ambtenaren kan verplichten om als getuige of deskundige in het openbaar en onder ede te worden gehoord, desnoods met behulp van de sterke arm. De verklaringen die de getuigen en deskundigen afleggen, gelden overigens niet als bewijs in rechte, behoudens in geval van meeneed.

Openbare orde en veiligheid

De eilandsraad komt een aantal bevoegdheden toe in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Allereerst betreft dit de bevoegdheid, toe te kennen bij eilandsverordening, tot het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner in geval van toezicht op de naleving of de opsporing van een overtreding van een voorschrift van een eilandsverordening. Het betreft hier een ingrijpende bevoegdheid die om die reden aan de eilandsraad toekomt en niet aan de gezaghebber. De toezichthouders mogen deze bevoegdheid alleen maar uitoefenen indien het voorschrift strekt tot handhaving van de openbare orde en veiligheid of tot bescherming van het leven of de gezondheid van personen.

Andere ingrijpende bevoegdheden, die ook om die reden bij de eilandsraad berusten en niet rechtstreeks aan de gezaghebber toekomen, zijn:

- het bij eilandsverordening aan de gezaghebber verlenen van de bevoegdheid om bij (dreigende) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens een gebied, met inbegrip van publieke gebouwen, aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied; in een dergelijk veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie onder andere overgaan tot preventief fouilleren;
- het bij eilandsverordening aan de gezaghebber verlenen van de bevoegdheid om, indien dat in het belang van de handhaving van de

openbare orde noodzakelijk is, te besluiten tot cameratoezicht in de openbare ruimte;

- het bij eilandsverordening aan de gezaghebber verlenen van de bevoegdheid om door de gezaghebber aangewezen groepen van personen op een door hem aangewezen plaats tijdelijk te doen ophouden; dit wordt ook wel aangeduid als “bestuurlijk ophouden”.

De verdere uitoefening van deze bevoegdheden is een zaak van de gezaghebber, en is dan ook in deze memorie beschreven in het gedeelte over de bevoegdheid van de gezaghebber.

Delegatie

De eilandsraad kan aan het bestuurscollege bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Hierbij gaat het primair om de autonome bestuursbevoegdheden van de eilandsraad, maar het kan ook gaan om een bevoegdheid die de eilandsraad in medebewind toekomt, hoewel dit er op den duur niet veel meer zullen zijn. De eilandsraad kan ten aanzien van de overgedragen bevoegdheden beleidsregels stellen. Een aantal bevoegdheden kan de eilandsraad niet overdragen, zo is bij deze wet bepaald. Dit geldt ondermeer voor het instellen van de gezamenlijke rekenkamer alsmede de instelling van een enquêteonderzoek, beide essentieel voor de controlerende taak van de eilandsraad, het stellen van straf op de overtreding van eilandsverordeningen, wat naar zijn aard genomen een bevoegdheid is van een vertegenwoordigend orgaan. Het geldt ook voor bevoegdheden die worden geregeld in de Wet financiële verhouding openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, te weten de bevoegdheid tot de vaststelling van de begroting en de jaarrekening, de aanwijzing van accountants en het heffen van belastingen (behoudens enkele uitzonderingen). Deze bevoegdheden zijn alle nauw verweven met de kaderstellende en volksvertegenwoordigende respectievelijk controlerende taak van de eilandsraad.

2.3. Het bestuurscollege

2.3.1. De inrichting en samenstelling van het bestuurscollege

Het bestuurscollege wordt gevormd door de gezaghebber en de eilandgedeputeerden. De gezaghebber is voorzitter van het bestuurscollege. Bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber wordt hij als voorzitter en lid van het bestuurscollege waargenomen door een door het bestuurscollege aan te wijzen eilandgedeputeerde.

De bestuursvorm is collegiaal. Wel kent de wet een regeling dat bevoegdheden aan individuele eilandgedeputeerden of aan de gezaghebber gemandateerd kunnen worden. Deze worden dan uitgeoefend in naam van het bestuurscollege, dat ook als collectief – naast de individuele leden – verantwoording verschuldigd is aan de eilandsraad. De gezaghebber bevordert de eenheid van het beleid van het bestuurscollege. Deze zorgplicht is er op gericht het collegiale bestuur te

versterken. De gezaghebber heeft daartoe de bevoegdheid onderwerpen aan de agenda toe te voegen en eigen voorstellen aan het bestuurscollege doen.

Hoewel het politieke primaat bij de eilandgedeputeerden zal berusten, speelt de gezaghebber een belangrijke rol. Doordat hij tevens voorzitter is van de eilandsraad, waarvan de eilandgedeputeerden met de dualisering niet langer deel uitmaken, vervult hij een belangrijke schakelfunctie tussen de eilandsraad en het bestuurscollege.

De eilandgedeputeerden

De eilandgedeputeerden worden door de eilandsraad benoemd. Zij zijn geen lid van de eilandsraad, zoals thans onder het monisme nog het geval is. Het rekruteringsbereik is met de dualisering dus groter. De eilandsraad is daardoor optimaal in de gelegenheid goede bestuurders aan te trekken. De benoeming van eilandgedeputeerden is een politieke kwestie, welke voortvloeit uit de verkiezingen voor de eilandsraad. Na de verkiezingen zal doorgaans door de lijsttrekkers/fractievoorzitters worden onderhandeld over een nieuw te vormen bestuurscollege en een nieuw beleidsprogramma. Hierover zijn verder geen regels gesteld, juist om het politieke proces zijn eigen gang te kunnen laten gaan.

Het is van belang dat de gezaghebber, die voorzitter van het bestuurscollege is, tijdig te informeren over de uitkomsten van deze onderhandelingen, zodat hij zijn opvattingen kenbaar kan maken. Hij kan bovendien als lid van het bestuurscollege ook met een inhoudelijke portefeuille worden belast, zoals personeelszaken, externe betrekkingen of bestuurlijke en juridische zaken – dit naast zijn wettelijke taken. Het verdient dan ook evenzeer aanbeveling de gezaghebber vooraf te kennen in de benoeming van eilandgedeputeerden, met wie hij immers nauw zal moeten samenwerken. De gezaghebber zal als door de Kroon benoemde ambtsdrager echter altijd wat meer op afstand van de dagelijkse politiek staan: hij heeft een onafhankelijke en onpartijdige positie te vervullen.

De wet bepaalt het aantal eilandgedeputeerden: voor Bonaire zijn dit er drie, voor Sint Eustatius en Saba ieder twee. Dit is in afwijking van de Gemeentewet, waar is bepaald dat het aantal wethouders ten hoogste 20% bedraagt van het aantal raadsleden. Bonaire kent thans vier gedeputeerden. De verlaging van vier naar drie zal pas in 2011 in werking treden, op het moment van aantreden van een nieuw bestuurscollege (na de periodieke verkiezing van de leden van de eilandsraad). Sint Eustatius en Saba hebben ook nu twee gedeputeerden.

De eilandsraad kan besluiten dat de functie van eilandgedeputeerde in deeltijd wordt uitgeoefend. Het aantal eilandgedeputeerden bedraagt in dat geval vier voor Bonaire en drie voor Sint Eustatius en Saba. Een eilandgedeputeerde die de functie in deeltijd vervult, heeft overigens een volwaardige stem in het bestuurscollege. De eilandsraad stelt bij de benoeming van de

eilandgedeputeerden de tijdsbestedingnorm van elke eilandgedeputeerde vast. Dat is het deel van de werkweek uitgedrukt in een percentage waarvoor de eilandgedeputeerde wordt bezoldigd.

Functievereisten

Voor de functie van eilandgedeputeerde gelden dezelfde vereisten als voor het lidmaatschap van de eilandsraad. Men moet dan ook Nederlander zijn, ingezetene van het openbaar lichaam, de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht.

Met de dualisering van het gemeentebestuur is het wethouderschap ontkoppeld van het lidmaatschap van de gemeenteraad. Hiermee werd het mogelijk wethouders van buiten de raad, en ook van buiten de gemeente aan te trekken. Een wethouder van buiten de gemeente zal echter bij de aanvang van zijn benoeming nog niet over geschikte woonruimte in de gemeente beschikken. Om hierin te voorzien, wordt hij in de gelegenheid gesteld te verhuizen, zonder dat hij meteen in strijd handelt met de vereisten voor zijn functie.

Door de dualisering van het eilandsbestuur kan deze situatie zich ook voordoen ten aanzien van de eilandgedeputeerden. Om die reden kan de eilandsraad aan een eilandgedeputeerde voor de duur van een jaar ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap. De ontheffing kan in bijzondere gevallen, telkens met een periode van maximaal een jaar, worden verlengd. Het is aan de eilandsraad om aan te geven of sprake is van een bijzonder geval. Het is niet ondenkbeeldig dat de eilanden hiervan gebruik gaan maken. Zo zou bijvoorbeeld Saba een persoon die woonachtig is op Sint Maarten, kunnen aantrekken als eilandgedeputeerde voor Saba. De eilandsraad kan dan aan betrokkene ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap om hem of haar in de gelegenheid te stellen te verhuizen naar Saba. De regeling betekent overigens niet dat iemand in meer dan één openbaar lichaam eilandgedeputeerde kan zijn.

De regeling van de onverenigbare betrekkingen is gelijk aan die van de leden van de eilandsraad, met inbegrip van de wettelijke (tijdelijke) uitzonderingen. Enig verschil is dat de Rijksvertegenwoordiger aan een eilandgedeputeerde geen ontheffing kan verlenen van het zijn van ambtenaar, nu de combinatie van die functies voor ongewenst wordt gehouden. Voorts kent de wet een gelijksoortige bepaling ten aanzien van het verbod op bloed- en aanverwantschap, welke wordt toegepast bij de benoeming tot eilandgedeputeerde. Ook de regeling van de verboden handelingen is van overeenkomstige toepassing op de eilandgedeputeerden, met inbegrip van de mogelijkheden tot ontheffing door de Rijksvertegenwoordiger.

Een eilandgedeputeerde dient – evenals de leden van de eilandsraad – zijn nevenfuncties openbaar te maken. Hij vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn functie.

De invulling van deze open norm wordt overgelaten aan het beoordelingsvermogen van de eilandgedeputeerde. Het voornemen een nevenfunctie te aanvaarden dient evenwel aan de eilandsraad te worden gemeld. Mocht de eilandsraad van oordeel zijn dat de uitoefening van de nevenfunctie ongewenst is met het oog op een goede vervulling van de functie van eilandgedeputeerde, dan ligt het in de rede dat de eilandgedeputeerde afziet van het aanvaarden daarvan.

Ten slotte stelt de eilandsraad een gedragscode voor de eilandgedeputeerden vast. Dit past in de controlerende taak die de eilandsraad ten opzichte van de eilandgedeputeerden vervult. Hierin zou de eilandsraad bijvoorbeeld regels kunnen opnemen over nevenfuncties. Het niet naleven van de gedragscode heeft geen rechtsgevolgen voor een eilandgedeputeerde, maar de eilandsraad kan daaraan wel politieke consequenties verbinden.

Bijzondere vermelding behoeft nog de bepaling dat de eilandgedeputeerden (en de gezaghebber) zowel aan het begin als aan het einde van hun ambtsperiode informatie verschaffen over hun privévermogen. Dit wordt ook wel *financial disclosure* genoemd en is een instrument ter bestrijding van ongerechtvaardigde verrijking. De bepaling is gedeeltelijk overgenomen uit de Nederlands-Antilliaanse ontwerp-Landsverordening integriteitsbevordering gezagsdragers Land. De eilanden hebben aangegeven hier positief tegenover te staan.

Benoeming en ontslag

De benoeming van eilandgedeputeerden na de verkiezing van de leden van de eilandsraad vindt plaats in een vergadering van de eilandsraad in nieuwe samenstelling. De benoemingen gaan in op het tijdstip dat ten minste de helft van het aantal eilandgedeputeerden zijn benoeming heeft aangenomen. Op dat moment treden de dan reeds demissionaire eilandgedeputeerden van rechtswege af. Voor het aannemen van de benoeming staat een termijn van tien dagen, maar in de praktijk zal dit in de vergadering zelf gebeuren, zodat de nieuwe eilandgedeputeerden snel beëdigd kunnen worden. De beëdiging is een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van de functie. De eilandgedeputeerden kunnen evenals de leden van de eilandsraad kiezen of zij de eed in plaats van in het Nederlands in het Papiaments dan wel in het Engels afleggen.

De nieuw benoemde eilandgedeputeerde die een met zijn functie onverenigbare betrekking vervult, draagt er onverwijld zorg voor dat hij uit die functie wordt ontheven. Indien hij dit nalaat, verleent de eilandsraad hem ontslag. Het ontslag gaat in terstond na de bekendmaking van het ontslagbesluit. De vraag of sprake is van nalatigheid is ter beoordeling van de eilandsraad. De nieuw benoemde eilandgedeputeerde moet wel een redelijke termijn worden gegund om uit de functie ontheven te kunnen worden. Indien de eilandsraad naar het oordeel van de gezaghebber ten onrechte nalaat de eilandgedeputeerde ontslag te verlenen, wordt de eilandgedeputeerde door de gezaghebber van zijn betrekking als

eilandgedeputeerde vervallen verklaard. Dit is in afwijking van de Gemeentewet, waarin het laatste woord aan de raad is. Deze afwijking houdt verband met de kleinschaligheid van de eilanden, waardoor de druk op eilandsraadsleden groot kan zijn om de betrokken eilandgedeputeerde niet te ontslaan, ondanks het feit dat deze een onverenigbare functie bekleedt. Tegen dit besluit van de gezaghebber staat beroep open op de onafhankelijke rechter. Tot die tijd is de eilandgedeputeerde in zijn betrekking geschorst. Het bovenstaande is van overeenkomstige toepassing indien een eilandgedeputeerde niet langer voldoet aan de vereisten voor zijn functie of een onverenigbare betrekkingen gaat vervullen.

Een eilandgedeputeerde kan te allen tijde ontslag nemen. Hij doet daarvan schriftelijk mededeling aan de eilandsraad. Het ontslag gaat in na een maand of zoveel eerder als een opvolger zijn benoeming heeft aangenomen. Een dergelijk ontslag op eigen initiatief kan dus nooit van de ene op de andere dag ingaan, dit ter waarborging van de continuïteit van het bestuur. Om dezelfde reden is bepaald dat de benoeming ter vervulling van een plaats die tussentijds openvalt, zo spoedig mogelijk geschiedt.

Wanneer de eilandsraad het vertrouwen in een eilandgedeputeerde opzegt, ligt het voor de hand dat deze zijn ontslag indient. Het ontslag, hoewel formeel gezien ingediend uit eigen initiatief, gaat dan onmiddellijk in. Immers, er is geen vertrouwen meer, dus is het onredelijk van zowel de eilandgedeputeerde als de eilandsraad te verwachten dat de eilandgedeputeerde nog een maand kan functioneren dan wel totdat binnen een maand een opvolger zijn benoeming tot eilandgedeputeerde heeft aangenomen. Verlies van vertrouwen zal verder functioneren onmogelijk maken. Indien de eilandgedeputeerde persisteert en dus niet bereid is zelf de consequenties te trekken uit het opzeggen van het vertrouwen, kan de eilandsraad hem ontslag verlenen. Tegen het ontslag staat geen beroep open bij de bestuursrechter maar bij de burgerlijk rechter. Deze treedt echter niet in de beoordeling van de gronden waarop de eilandsraad tot ontslag van een eilandgedeputeerde heeft besloten. De vertrouwensvraag is immers een politieke vraag en geen juridische. Eventuele toetsing door de burgerlijk rechter is dan ook beperkt tot bijvoorbeeld het vaststellen van gevolgschade.

De vergaderingen van het bestuurscollege

Het bestuurscollege stelt een reglement van orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vast, dat aan de eilandsraad wordt gezonden. De gezaghebber, als voorzitter van het bestuurscollege, stelt dag, tijdstip en plaats van de vergaderingen vast. Het reglement van orde zal hierin voorzien. Het bestuurscollege vergadert met gesloten deuren, voor zover het niet anders heeft bepaald. Het is dus wel mogelijk openbare vergaderingen te houden, volgens regels te stellen in het reglement van orde. De aard van de werkzaamheden van het bestuurscollege zal zich er echter doorgaans tegen verzetten dat in het openbaar wordt vergaderd. De beleidsvoorbereidende taak

van het college vraagt immers om een besloten overleg over veelal nog onvoldragen standpunten en voorstellen.

Het bestuurscollege kan op grond van een belang, genoemd in artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur BES, geheimhouding opleggen omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van stukken die aan het bestuurscollege worden overgelegd. De regeling komt in grote lijnen overeen met die van de eilandsraad. Indien de gezaghebber of een commissie een geheim stuk aan het bestuurscollege overlegt, kan het bestuurscollege aan hen dan wel aan de eilandsraad verzoeken de geheimhouding op te heffen.

Voor de vergaderingen van het bestuurscollege geldt een quorum: ten minste de helft van het aantal zitting hebbende leden moet aanwezig zijn, wil het bestuurscollege tot beraadslaging en besluitvorming kunnen overgaan. Als hieraan niet kan worden voldaan, belegt de gezaghebber een nieuwe vergadering, waarop het quorum niet van toepassing is. Beraadslaging en besluitvorming is dan wel beperkt tot die onderwerpen waarover in de vorige vergadering geen beraadslaging en besluitvorming kon plaatsvinden. Voor andere aangelegenheden geldt de eis dat ten minste de helft van het aantal zitting hebbende leden tegenwoordig moet zijn. Indien zoveel eilandgedeputeerden hun ontslag indienen of worden ontslagen dat niet ten minste de helft van het aantal eilandgedeputeerden in functie is – dus twee op Bonaire, één op Sint Eustatius en Saba – treedt de gezaghebber in de plaats van het bestuurscollege, totdat dit wel het geval is.

De leden van het bestuurscollege en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging, zoals ambtenaren, genieten immuniteit voor hetgeen zij in de vergadering hebben gezegd of aan het bestuurscollege schriftelijk hebben overgelegd.

De aangelegenheden waarbij een lid van het bestuurscollege zich van stemming dient te onthouden, zijn dezelfde als voor leden van de eilandsraad. Ook de regeling van de stemming en de besluitvorming is van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat om te kunnen stemmen ten minste de helft van het aantal zitting hebbende leden van het bestuurscollege aanwezig moet zijn. Besluitvorming vindt plaats bij volstreekte meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen. Indien bij een stemming, anders dan over personen, de stemmen staken, wordt opnieuw gestemd. Het is dus niet nodig een nieuwe vergadering te beleggen; dat zou de slagvaardigheid van het bestuurscollege in gevaar kunnen brengen. Staken de stemmen andermaal over hetzelfde voorstel, dan beslist de stem van de gezaghebber als voorzitter van het bestuurscollege. Welke procedure gevolgd dient te worden indien er evenveel stemmen voor als tegen een voorstel zijn tot benoeming, voordracht of aanbeveling van een persoon, is een zaak van het bestuurscollege. In het reglement van orde kunnen hierover regels worden gesteld. Het bestuurscollege maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen na vaststelling terstond openbaar op de in het openbaar lichaam gebruikelijke wijze. Openbaarmaking blijft achterwege voor zover het

aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.

De stukken die van het bestuurscollege uitgaan, worden door de gezaghebber ondertekend en door de eilandsecretaris medeondertekend. Bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber zal de eilandgedeputeerde die voor hem waarneemt, de stukken tekenen. Het bestuurscollege kan de gezaghebber toestaan de ondertekening op te dragen aan een eilandgedeputeerde, aan de eilandsecretaris of aan een of meer andere ambtenaren van het openbaar lichaam. Nu het hier een mandaat betreft, moet bedacht worden dat dit ingevolge artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht slechts is toegestaan voor zover de aard van de bevoegdheid zich er niet tegen verzet.

De eilandsraad kan regelen welke beslissingen van het bestuurscollege aan de eilandsraad ter kennis worden gebracht. Dit zal niet nodig zijn indien het bestuurscollege zijn actieve informatieplicht – waarover meer in de volgende paragraaf - jegens de eilandsraad bevredigend invult. Het bestuurscollege kan de kennisgeving of terinzagelegging weigeren voor zover deze in strijd is met het openbaar belang. Alternatief is dat de desbetreffende stukken ter vertrouwelijke kennisneming aan de eilandsraad kunnen worden overlegd, terwijl voorts geheimhouding kan worden opgelegd.

2.3.2. De bevoegdheid van het bestuurscollege

In het dualistische systeem berusten de bestuursbevoegdheden in beginsel bij het bestuurscollege. Om de rolverdeling ten opzichte van de eilandsraad te onderstrepen, kent het wetsvoorstel een bepaling waarin diverse bestuursbevoegdheden van het bestuurscollege zijn gegroepeerd. Het bestuurscollege voert, net als onder het monisme, het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam. Voorts bereidt het bestuurscollege de beslissingen van de eilandsraad voor en voert deze uit. Zo zal het bestuurscollege ontwerp-eilandsverordeningen bij de eilandsraad aanbrengen, die deze vervolgens vaststelt, waarna het bestuurscollege tot de uitvoering overgaat.

Dit laat onverlet het recht van initiatief van leden van de eilandsraad, in welk geval men zelf de voorbereidende werkzaamheden ter hand neemt. Eventueel kan de eilandgriffier bijstand verlenen, maar er kan ook een verzoek om ambtelijke bijstand aan het bestuurscollege worden gericht, dat verplicht is deze te verlenen. Voorts zal de eilandsraad, indien zij dat wenst, de voorbereiding van een aantal zaken zelf ter hand kunnen nemen die naar hun aard gezien in een dualistische bestel minder goed aan het bestuurscollege kunnen worden overgelaten, zoals het ontwerpen van een reglement van orde voor de eilandsraad en een gedragscode voor de leden. De eilandsraad kan het bestuurscollege ook verzoeken een voorstel te doen. Ten slotte kan hier gewezen worden op de autonome bestuursbevoegdheid, die bij de eilandsraad berust. Binnen dat kader is de eilandsraad eveneens gerechtigd de eigen beslissingen voor te bereiden. In de praktijk zal de eilandsraad deze echter

veelal delegeren aan het bestuurscollege. Dat de eilandsraad niet geëquipeerd is de uitvoering van zijn besluiten ter hand te nemen, behoeft geen betoog.

Het bestuurscollege is voorts bevoegd tot het benoemen van ambtenaren en het vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie, met uitzondering van de griffie(r). Voor de benoeming van ambtenaren dient het college beleidsregels vast te stellen. De besluiten tot benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van ambtenaren behoeven voorts de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. Deze bepaling wijkt af ten opzichte van de Gemeentewet, maar is ingegeven ter waarborging van goed bestuur op de eilanden, in het bijzonder het voorkomen van willekeur en nepotisme.

Ook is het bestuurscollege bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten. Het verrichten van die handelingen is een bevoegdheid van de gezaghebber, die het openbaar lichaam in en buiten rechte vertegenwoordigt.

Collegiaal bestuur: mandaat

Het bestuurscollege kan zijn leden, daaronder dus begrepen de gezaghebber, machtigen tot de uitoefening van zijn bevoegdheden. Het betreft hier een mandaatconstructie: de bevoegdheid wordt uit naam en onder verantwoordelijkheid van het bestuurscollege uitgeoefend en het bestuurscollege kan te dien aanzien alle aanwijzingen geven die het nodig acht. In de praktijk zal met name aan de eilandgedeputeerden mandaat worden verleend: zij hebben politiek gezien een eigen portefeuille en zijn ook individueel verantwoording schuldig aan de eilandsraad. Bovendien is de mandaatverlening ook nodig uit een oogpunt van verdeling van de bestuurslast, die anders te groot zou zijn voor het gehele bestuurscollege.

Alvorens tot mandatering van bevoegdheden over te gaan, kan het bestuurscollege beleidsregels vaststellen, zodat duidelijk is binnen welke marges de individuele eilandgedeputeerden de collegebevoegdheden mogen uitoefenen. De bevoegdheden kunnen echter niet worden overgedragen. De figuur van delegatie verdraagt zich niet met de collegiale bestuursvorm. Het bestuurscollege is dan ook als collectief verantwoording schuldig aan de eilandsraad, naast de individuele verantwoordelijkheid van elk der leden.¹⁵ In dit verband is de rol van de gezaghebber als hoeder van de eenheid van het collegebeleid van bijzonder belang.

Inlichtingenplicht

In de verantwoordings- en vertrouwensrelatie die het bestuurscollege en de individuele leden daarvan met de eilandsraad heeft, speelt de inlichtingenplicht een belangrijke rol. Het gaat hierbij allereerst om het mondeling of schriftelijk verstrekken van de door een lid of meerdere leden van de eilandsraad

¹⁵ De gezaghebber kent voorts nog een eigen verantwoordingsplicht richting de eilandsraad voor zijn optreden als eenhoofdige ambtsdrager.

gevraagde inlichtingen. Het bestuurscollege kan dit slechts weigeren met een beroep op het openbaar belang. De eilandsraad zal (politiek) beoordelen of hij een dergelijk beroep aanvaardt. Daarbij is relevant dat het bestuurscollege vertrouwelijk stukken aan de eilandsraad kan overleggen en geheimhouding kan opleggen.

Voorts is het bestuurscollege verplicht in een aantal gevallen vooraf aan de eilandsraad inlichtingen te verstrekken over de uitoefening van bepaalde bevoegdheden indien dit ingrijpende gevolgen kan hebben voor het openbaar lichaam. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen. De eilandsraad is alsdan in de gelegenheid zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het bestuurscollege te brengen.

Belangrijk is dat het bestuurscollege in algemene zin de eilandsraad alle inlichtingen verstrekt die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Dit wordt ook wel de actieve informatieplicht genoemd. Het tijdig en volledig informeren van de eilandsraad is een noodzakelijke voorwaarde, wil de eilandsraad zijn controlerende rol in de richting van het bestuurscollege kunnen vervullen. De eilandgriffier kan hierbij behulpzaam zijn, door hierover, afgaande op de behoeften van de eilandsraad, afspraken te maken met de gezaghebber en de eilandsecretaris.

2.4. De gezaghebber

2.4.1. Algemeen

De gezaghebber wordt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken benoemd voor een periode van zes jaar. Herbenoeming en ontslag vinden eveneens plaats bij koninklijk besluit. Over de benoeming kan de eilandsraad vooraf zijn gevoelens kenbaar maken. De eilandsraad kan een profielschets opstellen met daarin de eisen van bekwaamheid en geschiktheid. Het is de Rijksvertegenwoordiger die de kandidaten selecteert. De eilandsraad kan een vertrouwenscommissie instellen die belast is met de beoordeling van de door de Rijksvertegenwoordiger geselecteerde kandidaten. De vertrouwenscommissie brengt hierover vertrouwelijk verslag uit aan de Rijksvertegenwoordiger. Vervolgens maakt de Rijksvertegenwoordiger een aanbeveling op voor de te benoemen kandidaat. Deze aanbeveling dient duidelijk gemotiveerd te zijn. De uiteindelijke beslissing over de benoeming van een nieuwe gezaghebber is aan de Kroon voorbehouden.

De benoemingsprocedure wijkt af van de benoemingsprocedure van de burgemeester. Het verschil zit hem daar in dat bij de benoeming van een nieuwe burgemeester de gemeenteraad een aanbeveling van twee kandidaten doet voor de te benoemen burgemeester. Van (de volgorde van) die aanbeveling kan de minister van Binnenlandse Zaken in zijn voordracht slechts op zwaarwegende gronden afwijken. Ten opzichte van de benoemingswijze van de gezaghebber van een eilandgebied van de Nederlandse Antillen geeft de

benoemingswijze van de gezaghebber in dit wetsvoorstel de eilandsraad echter meer inspraak. De afwijking ten opzichte van de Gemeentewet is ingegeven door de kleinschaligheid van het bestuur, de kwetsbaarheid op het terrein van bestuurlijke integriteit en het belang dat de gezaghebber daadwerkelijk boven de partijen staat.

De gezaghebber kan slechts in één openbaar lichaam tegelijk gezaghebber zijn, hetgeen afwijkt van de positie van een burgemeester in een kleine gemeente. Dezelfde persoon kan in meer dan één gemeente tot burgemeester worden benoemd, mits de gemeenten gezamenlijk niet meer dan 10.000 inwoners hebben. Overname van deze regel zou betekenen dat de gezaghebber van Saba tegelijkertijd gezaghebber van Sint Eustatius zou kunnen zijn, of omgekeerd. Dit is ongewenst aangezien de gezaghebber, door de grote afstand van Nederland, een zwaardere taak heeft dan een burgemeester van een vergelijkbare gemeente.

Voor de benoembaarheid tot gezaghebber is conform de regeling voor het burgemeesterschap het Nederlanderschap vereist. Na benoeming heeft de gezaghebber zijn werkelijke woonplaats in het openbaar lichaam. Van deze verplichting kan tijdelijk, voor maximaal de periode van één jaar, ontheffing worden verleend door de Rijksvertegenwoordiger. Indien de gezaghebber van buiten het openbaar lichaam komt, zal hij tijd nodig hebben om te verhuizen en heeft hij die ontheffing dus nodig om niet in strijd met het wettelijk vereiste van ingezetenschap te handelen. Deze ontheffingsmogelijkheid is ook conform de Gemeentewet.

Niet tot gezaghebber kan worden benoemd degene tussen wie bloed- of aanverwantschap tot de tweede graad of een huwelijk bestaat met een lid van de eilandsraad, een eilandgedeputeerde, de eilandsecretaris of de eilandgriffier.

Voor de gezaghebber is net als voor de Rijksvertegenwoordiger geregeld dat hij geen nevenfuncties vervult waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op de goede vervulling van het ambt, dan wel met het oog op zijn onafhankelijkheid, onpartijdigheid of het vertrouwen daarin. De nevenfuncties anders dan uit hoofde van zijn ambt dienen vooraf aan de eilandsraad te worden gemeld. De eilandsraad bepaalt zelf of hij er behoefte aan heeft om een opvatting over dit voornemen kenbaar te maken. De gezaghebber dient de categorie nevenfuncties anders dan uit hoofde van het ambt, openbaar te maken. Voor deze openbaarmaking kan worden volstaan met een openbare mededeling aan de minister van Binnenlandse Zaken, echter niets staat er aan in de weg te kiezen voor een bredere openbaarmaking. Immers, dat past geheel in het doel van de regeling, namelijk transparant bestuur en het voorkomen van ongewenste belangenverstrengeling.

In de wet is een uitgebreide lijst opgenomen met incompatibiliteiten: met de functie van gezaghebber onverenigbare functies. De opsomming is uitputtend, doch ook andere wettelijke regelingen kunnen incompatibiliteiten bevatten. Net als in de Gemeentewet is voorts een lijst met voor de gezaghebber verboden handelingen opgenomen. Dat zijn handelingen die niet door de gezaghebber mogen worden verricht. Het doel hierbij is helder aan te geven wat de handelingen zijn die een integer functioneren van de gezaghebber in de weg staan. Het betreft met name privaatrechtelijke rechtshandelingen die een belangenverstremming kunnen opleveren met zijn taken ten opzichte van de openbare lichamen. Een nieuw element is de bepaling dat de gezaghebber binnen dertig dagen na zijn benoeming een schriftelijke verklaring aan de Rijksvertegenwoordiger zendt waarin hij zijn zakelijke belangen alsmede zijn nevenfuncties aangeeft. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.3.1. Bedoelde bepaling geldt ook voor eilandgedeputeerden.

Bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber wordt zijn ambt waargenomen door een door het bestuurscollege aan te wijzen eilandgedeputeerde. Het voorzitterschap van de eilandsraad wordt in het gedualiseerde bestel niet tevens door deze eilandgedeputeerde waargenomen, maar door een lid van de eilandsraad. Hoofregel is dat het langstzittende lid van de eilandsraad het voorzitterschap van de eilandsraad overneemt. In de Nederlandse praktijk echter wordt vrijwel altijd een (ander) lid van de raad als voorzitter aangewezen. Ook de eilandsraad kan er voor kiezen een ander lid met de waarneming te belasten.

Bij verhindering of ontstentenis van structurele of langdurige aard, waarbij het belang van het openbaar lichaam in het geding is, kan de Rijksvertegenwoordiger in de waarneming voorzien. Hierbij kan gedacht worden aan ziekte van de gezaghebber of aan de situatie dat de gezaghebber na een vertrouwensbreuk met de eilandsraad zijn ontslag indient. Dit is gelijk aan de systematiek ten aanzien van burgemeesters, waarbij de commissaris van de Koningin in de waarneming kan voorzien. De waarneming is per definitie tijdelijk. De Rijksvertegenwoordiger zal de minister van Binnenlandse Zaken in voorkomend geval adviseren over het starten van de reguliere benoemingsprocedure.

Bij koninklijk besluit zal worden bepaald welke de onderscheidingstekenen van de gezaghebber zijn en bij welke gelegenheden hij deze zal dragen. De gezaghebbers hadden in hun hoedanigheid van bestuursorgaan van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen geen onderscheidingstekenen. Zij hebben echter aangegeven als bestuursorgaan van de openbare lichamen binnen het Nederlandse staatsbestel deze onderscheidingstekenen wel te willen. Net als voor de burgemeester zal een ambtsketen ontworpen dienen te worden die de gezaghebber draagt wanneer hij formeel zijn functie uitoefent. Het koninklijk besluit zal die gevallen nader aangeven. Gedacht kan worden aan het

voorzitten van de eilandsraad en het bij plechtige gelegenheden vertegenwoordigen van het openbaar lichaam.

2.4.2. De bevoegdheden van de gezaghebber

De gezaghebber is voorzitter van de eilandsraad en van het bestuurscollege, hij vertegenwoordigt het eilandgebied in en buiten rechte en is ook nog een zelfstandig eilandelijk orgaan. De gezaghebber zal, zoals ook nu het geval is, fungeren als plaatselijk hoofd van de politie. Bovendien zal hij op grond van dit wetsvoorstel een rol (blijven) spelen bij schorsing en vernietiging van besluiten van organen van de openbare lichamen.

De gezaghebber wordt geacht boven de partijen te staan. Tevens is hij als voorzitter van de eilandsraad én voorzitter van het bestuurscollege een belangrijke verbindende factor tussen beide organen. De gezaghebber heeft op grond van dit wetsvoorstel geen stem in de eilandsraad. Onder het regime van de ERNA had de gezaghebber dat ook niet, maar had hij wel een raadgevende stem in de raad. De gezaghebber kan door de eilandsraad ter verantwoording worden geroepen, bijvoorbeeld over de wijze waarop hij zijn portefeuille openbare orde en veiligheid uitoefent.

De gezaghebber is voorzitter en tevens lid van het bestuurscollege. In dit college heeft hij een stem. Bij staking van stemmen heeft hij zelfs een beslissende stem. De gezaghebber kan eigen portefeuilles hebben, toe te bedelen in de portefeuilleverdeling bij de vorming van een nieuw bestuurscollege. Tevens zendt de gezaghebber eilandsverordeningen en eilandsbesluiten van algemene strekking door aan de Rijksvertegenwoordiger.

De gezaghebber heeft een vetorecht in die gevallen dat de eilandsraad besluit in beslotenheid te vergaderen. Het principe dat de vergaderingen van de eilandsraad openbaar zijn, is een belangrijke democratische voorwaarde. Het vetorecht van de gezaghebber dient ertoe om, als ultimum remedium, te kunnen voorkomen dat de eilandsraad om oneigenlijke of onnodige redenen in beslotenheid vergadert. Dit punt is nader toegelicht onder 2.2. (de eilandsraad).

Net als de burgemeester is de gezaghebber verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Daarbij heeft de gezaghebber het gezag over de politie als het gaat om handhaving van de openbare orde en om het politieoptreden in het kader van hulpverlening. De gezaghebber is met de openbare orde handhaving belast omdat hij als eenhoofdig bestuursorgaan tot snelle en heldere besluitvorming in staat is. Delegatie van deze bevoegdheid aan andere bestuursorganen is dan ook niet toegestaan.

In dit wetsvoorstel zijn de openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden zoals die gelden voor de burgemeester binnen de Gemeentewet, allen overgenomen met één uitzondering. Deze uitzondering betreft de bepaling in de Gemeentewet waarin wordt geregeld dat de eilandsraad een verordening kan vaststellen met

betrekking tot de prostitutie. Aangezien exploitatie van prostitutie strafbaar is gesteld in het wetboek van strafrecht van de Nederlandse Antillen, en Nederlands-Antilliaans recht blijft gelden in de openbare lichamen, is het niet mogelijk deze bepaling in de Gemeentewet over te nemen. Mocht de strafbepaling in de toekomst komen te vervallen dan zal worden bezien of de betreffende bepaling in de Gemeentewet alsnog dient te worden overgenomen in de onderhavige wet.

Ook in Nederland geldt het principe dat klein groot volgt. Dat wil zeggen dat de bevoegdheden zijn toegeschreven op de situaties waar ze nodig kunnen zijn. Daar waar de bevoegdheden in de praktijk, bijvoorbeeld in een kleine rustige gemeente, nauwelijks nodig zijn, worden ze gewoonweg niet gebruikt. Voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius is de openbare orde en veiligheids- en criminaliteitsproblematiek van dien aard dat bepaald niet uitgesloten wordt dat de bevoegdheden wel degelijk worden gebruikt.

Voor een aantal structurele dan wel ingrijpende maatregelen ligt de primaire bevoegdheid bij de eilandsraad. Het is in dat geval de eilandsraad die aan de burgemeester bij verordening bepaalde bevoegdheden kan verlenen. Deze bevoegdheden van de eilandsraad zijn hiervoor al aan de orde gekomen. Het gaat in de eerste plaats om de bevoegdheid van de gezaghebber, toe te kennen bij eilandsverordening, tot het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner in geval van toezicht op de naleving of de opsporing van een overtreding van een voorschrift van een eilandsverordening. Daarnaast betreft het de bevoegdheid bij eilandsverordening aan de gezaghebber te verlenen om bij (dreigende) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens een gebied, met inbegrip van publieke gebouwen, aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In een dergelijk veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie onder andere overgaan tot preventief fouilleren. Voorts het bij eilandsverordening aan de gezaghebber verlenen van de bevoegdheid om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten tot cameratoezicht in de openbare ruimte. En als laatste het bij eilandsverordening aan de gezaghebber verlenen van de bevoegdheid om door de gezaghebber aangewezen groepen van personen op een door hem aangewezen plaats tijdelijk te doen ophouden; het zogeheten "bestuurlijk ophouden".

De kernbepaling voor de gezaghebber is de bepaling in dit wetsvoorstel waarin staat dat de gezaghebber belast is met de handhaving van de openbare orde. Deze bepaling geeft een algemene expliciete wettelijke grondslag voor deze taak. De gezaghebber heeft de plicht om zorg te dragen voor de handhaving van de openbare orde en is bevoegd om met behulp van de politie overtredingen van wettelijke voorschriften als het gaat om openbare orde te beletten of te beëindigen. Ook kan de gezaghebber bij (een dreigende) verstoring van de openbare orde de noodzakelijke maatregelen nemen.

Gesteld dient te worden dat Bonaire, Saba en Sint Eustatius baat hebben bij sterke gezaghebbers, zoals ook gemeenten baat hebben bij een sterke burgemeester. Naast dat de gezaghebbers zijn toegerust met de juiste bevoegdheden, is het hebben van gezag, persoonlijkheid en een proactieve houding, van wezenlijk belang. Net zoals ten aanzien van de burgemeesters professionaliseringstrajecten op gang zijn gekomen, zal ook voor de gezaghebbers worden gezorgd voor flankerend, ondersteunend beleid waaronder training en opleiding.

2.5. De gemeenschappelijke rekenkamer

Een van de nieuwe elementen die de invoering van het dualisme op gemeenteniveau in Nederland met zich bracht, was de verplichting voor de gemeenten een lokale rekenkamer in te stellen. De lokale rekenkamer is primair bedoeld als instrument voor de raad. Door de onderzoeken van de lokale rekenkamer kan de raad beter zijn kaderstellende en controlerende rol uitvoeren. Ook in de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius wordt het dualistische systeem ingevoerd en zal een lokale rekenkamer daar onderdeel van zijn.

De lokale rekenkamer zoals in de Gemeentewet omschreven omvat meerdere varianten. Zo kunnen gemeenten kiezen tussen een eigen rekenkamer of een rekenkamerfunctie, bijvoorbeeld een rekenkamercommissie. Als een gemeente geen rekenkamer instelt, moet zij wel bij verordening regels stellen voor de rekenkamerfunctie. Ook hebben zij de mogelijkheid met andere gemeenten een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen op basis van de Wet gemeenschappelijke Regelingen.

Ten aanzien van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn deze keuzemogelijkheden verlaten en is ervoor gekozen een gezamenlijke rekenkamer in de wet voor te schrijven. Hier is een aantal redenen voor. De eilanden hebben een beperkte ambtelijke capaciteit waardoor een eigen rekenkamer voor ieder eiland te veel capaciteit zou vergen. Daar komt bij dat een gezamenlijke rekenkamer de deskundigheid bevordert, onder meer doordat er kennis kan worden uitgewisseld, geput kan worden uit elkaars ervaringen en er derhalve van elkaars functioneren geleerd kan worden. Door een gezamenlijke rekenkamer in te stellen kan ook de onafhankelijkheid van de rekenkamer beter worden gewaarborgd.

De gezamenlijke rekenkamer wordt door de eilandsraden van de openbare lichamen gezamenlijk ingesteld bij eilandsverordening. De wijze waarop dit plaats vindt is bewust niet wettelijk voorgeschreven maar aan de openbare lichamen zelf gelaten. Goed denkbaar is echter dat elke eilandsraad dezelfde verordening vaststelt. Binnen twee jaar na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel dient de eilandsverordening waarbij de gezamenlijke rekenkamer wordt ingesteld, in werking te treden en de gezamenlijke rekenkamer

operationeel te zijn. Voor deze termijn is gekozen omdat de ervaring in Nederland heeft geleerd dat het instellen en operationeel maken van een gezamenlijke rekenkamer tijd kost. Voor de openbare lichamen betreft het een nieuw in te stellen instituut, waarover men het gezamenlijk eens moet zien te worden, uiteraard binnen de marges die de wet geeft. De eilandsverordening behoeft de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de, immers geheel nieuwe, regeling van de gezamenlijke rekenkamer wordt ingevuld als bedoeld in deze wet.

In dit wetsvoorstel is een aantal randvoorwaarden met betrekking tot de gezamenlijke rekenkamer vastgelegd. Zo is bepaald dat de gezamenlijke rekenkamer uit drie leden bestaat, waarbij elke eilandsraad één lid benoemt voor de periode van zes jaar. Voorts is de herbenoeming en het ontslag van een lid van de gezamenlijke rekenkamer geregeld. De bepaling in de Gemeentewet (artikel 81c, zesde lid, onder e) dat een lid van de rekenkamer door de raad kan worden ontslagen indien hij naar het oordeel van de raad ernstig nadeel toebrengt aan het in hem gestelde vertrouwen, is niet overgenomen omdat dit strijdig kan zijn met het gekozen uitgangspunt van onafhankelijkheid en kan leiden tot politiek ontslag, hetgeen ongewenst is. Dit wordt versterkt door het gegeven dat elk eiland één lid benoemt, en dan moet worden voorkomen dat dit lid wordt beschouwd als vertegenwoordiger van zijn eiland en zich ook zo gaat gedragen.

Voor de leden van de gezamenlijke rekenkamer geldt de verplichting hun functies buiten het lidmaatschap, openbaar te maken. Er is een aantal functies dat een lid van de gezamenlijke rekenkamer niet tegelijkertijd met zijn lidmaatschap mag vervullen. Deze incompatibiliteiten zijn geregeld in de wet en hebben als doel de onafhankelijkheid van het lid te waarborgen. Zo kan een lid van de gezamenlijke rekenkamer niet tevens eilandsraadlid zijn, of een andere functie vervullen binnen het openbaar lichaam of daaraan gerelateerde overheden. Uitgangspunt is dat ook ambtenaren van de openbare lichamen niet tevens lid kunnen zijn van de gezamenlijke rekenkamer. Daarbij is, net als in de Gemeentewet, een uitzondering gemaakt voor vrijwilligers die hulpdiensten verrichten en ambtenaren werkzaam voor een school voor openbaar onderwijs, alsmede ambtenaren van de burgerlijke stand. Elk lid van de gezamenlijke rekenkamer legt de eed af in de vergadering van de eilandsraad die hem benoemd heeft.

In de eilandsverordening waarbij de gezamenlijke rekenkamer wordt ingesteld, dienen nadere regels te worden gesteld over het voorzitterschap, de vergoeding van de leden en de ondersteuning.

De taak van de gezamenlijke rekenkamer is, ongeacht de vorm, hetzelfde als in de gemeentelijke situatie, namelijk het onderzoeken van de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Het onderzoeken van de jaarrekening en het daarop verstrekken van de

accountantsverklaring, is – net als bij de gemeenten het geval is – géén taak van de gezamenlijke rekenkamer, maar een onderdeel van het reguliere financiële beheer van het openbaar lichaam. Bonaire, Sint Eustatius en Saba kennen momenteel als eilandgebieden van het land Nederlandse Antillen geen lokale rekenkamer. In de huidige situatie is het de Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen (ARNA) die beiden taken (jaarrekening en algemene onderzoeken) combineert.

Teneinde haar taak goed te kunnen uitvoeren, heeft de gezamenlijke rekenkamer een aantal bevoegdheden. Het betreft dezelfde bevoegdheden die de lokale rekenkamers van de gemeenten toekomen op grond van de Gemeentewet. De belangrijkste van deze bevoegdheden is de bevoegdheid alle documenten die berusten bij de eilandbesturen te onderzoeken. De eilandsbesturen hebben de verplichting alle benodigde inlichtingen aan de gezamenlijke rekenkamer te verstrekken. Ten aanzien van aan een openbaar lichaam verbonden partijen is bepaald dat de gezamenlijke rekenkamer bij de in de wet gedefinieerde instellingen tevens inlichtingen kan inwinnen over in de wet omschreven documenten. Bij deze partijen kan men denken aan private rechtspersonen waarvan meer dan 50% van de aandelen in handen is van het openbaar lichaam dan wel organisaties die voor meer dan 50% door het openbaar lichaam worden bekostigd.

De onafhankelijkheid van de gezamenlijke rekenkamer van de openbare lichamen is een basisprincipe. Dat betekent dat de eilandsraden er zorg voor dienen te dragen dat er voldoende middelen ter beschikking worden gesteld aan de gezamenlijke rekenkamer. Voldoende betekent dat de gezamenlijke rekenkamer in staat is haar onderzoeksprogramma op adequate wijze uit te voeren. De Nederlandse praktijk wijst uit dat een lokale rekenkamer gemiddeld enkele onderzoeken per jaar uitvoert. Deze onderzoeken kunnen door de leden zelf worden uitgevoerd. Het is echter ook zeer goed mogelijk de onderzoeken uit te besteden.

Bij een aantal rekenkamers is het gebruik het onderzoeksprogramma jaarlijks te bepalen en vooraf aan de raad te zenden. Op deze wijze wordt de raad tijdig betrokken bij het onderzoeksprogramma. Dit is echter niet verplicht. Ook de eilandsraden kunnen suggesties doen voor onderzoeken door de gezamenlijke rekenkamer. Zij hebben het onderzoeksprogramma echter niet goed te keuren. Zou dat het geval zijn, dan zou de gezamenlijke rekenkamer niet onafhankelijk zijn. De eilandsraden kunnen gezamenlijk of afzonderlijk de gezamenlijke rekenkamer verzoeken een onderzoek in te stellen. Hoewel de gezamenlijke rekenkamer uiteraard goede notitie zal nemen van de motieven van de eilandsraden, is zij niet verplicht een dergelijk verzoek over te nemen. Dit zou immers niet passen binnen de onafhankelijkheid van de gezamenlijke rekenkamer.

De gezamenlijke rekenkamer legt haar bevindingen en haar oordeel vast in rapporten. Zij zendt deze aan de eilandsraad en het bestuurscollege van het betrokken openbaar lichaam, zo nodig vergezeld van opmerkingen, bedenkingen en voorstellen. De gezamenlijke rekenkamer stelt elk jaar voor 1 april een verslag op van haar werkzaamheden van het voorgaande jaar en legt daarmee op transparante wijze verantwoording af over haar activiteiten. De rapporten en de verslagen van de gezamenlijke rekenkamer zijn openbaar. Deze openbaarheid dient door de gezamenlijke rekenkamer zelf actief te worden bewerkstelligd.

Ter ondersteuning beschikt de gezamenlijke rekenkamer over een secretaris, die de leden bijstaat in hun werkzaamheden. De gedachte is dat het lidmaatschap van de gezamenlijke rekenkamer geen voltijdse bezigheid of een nevenfunctie is. De werkwijze van de gezamenlijke rekenkamer dient daarop te worden afgestemd en kan op efficiënte wijze plaatsvinden.

2.6. De ombudsman

Een onderdeel van deugdelijk bestuur is de mogelijkheid dat gedragingen van het bestuur getoetst kunnen worden door een onafhankelijke instantie. Ook voor de bestuursorganen van de openbare lichamen wordt voorzien in de mogelijkheid van een externe klachtbehandeling. Het is ter keuze van de eilandsraden of zij de afwikkeling van klachten opdragen aan een eilandelijke ombudsman of ombudscommissie of een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie dan wel dat zij aansluiten bij de Nationale ombudsman te Den Haag. Het wettelijke systeem wordt zo opgezet, dat uitgangspunt is de aansluiting bij de Nationale ombudsman. De eilandsraden kunnen echter een eigen of gemeenschappelijke ombudsvoorziening in het leven roepen waardoor de Nationale ombudsman niet langer bevoegd is. Dit is conform de regeling in de Gemeentewet en de Wet Nationale ombudsman.

De meeste gemeenten zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman, of hebben de behandeling van klachten uitbesteed aan een regionale ombudsman of -commissie of aan een ombudsman of – commissie van een nabijgelegen grotere gemeente. De Waddeneilanden zijn allen aangesloten bij de Nationale ombudsman. Naar verwachting zal ook in de openbare lichamen het aantal klachten te klein zijn voor de instelling van een eigen ombudsmanvoorziening. Op dit moment hebben de eilandgebieden geen ombudsman.

Als de openbare lichamen kiezen voor aansluiting bij de Nationale ombudsman, is het voor de toegankelijkheid en bekendheid gewenst dat ter plekke een voorziening wordt gerealiseerd. Mogelijk kan hier aansluiting worden gezocht bij het gemeenschappelijke uitvoeringskantoor van het Rijk.

De instelling van de eilandelijke of gezamenlijke ombudsmanvoorziening is geregeld in afdeling VI van het wetsvoorstel. Zowel voor de eilandelijke of

gezamenlijke ombudsman als voor het lidmaatschap van de (gezamenlijke) ombudscommissie geldt dat deze functie onverenigbaar is met een andere functie binnen het eilandsbestuur. Bovendien kan de ombudsman of het lid van de ombudscommissie alleen worden ontslagen op gronden die in de wet zijn opgenomen. Hiermee wordt de onafhankelijkheid ten opzichte van het eilandsbestuur in belangrijke mate gegarandeerd. De mogelijkheid van belangenverstrengeling en van ontslag bij onwelgevallige uitspraken van de ombudsman worden immers zoveel mogelijk voorkomen. Voorts mag de ombudsman of het lid van de ombudscommissie geen functie uitoefenen waardoor zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid in gevaar kan worden gebracht.

Het interne klachtrecht, de klachtbehandeling door het betrokken bestuursorgaan zelf, zal vooralsnog niet voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba gaan gelden. Dit zou weer een nieuw element in de werkwijze van de openbare lichamen betekenen, hetgeen ongewenst is. Bovendien is ook in Nederland het interne klachtrecht pas ingevoerd nadat jarenlang ervaring is opgedaan met de Nationale ombudsman. Voor de behandeling door een ombudsman van klachten tegen bestuursorganen van de openbare lichamen zal dus niet als vereiste gaan gelden dat deze voorafgegaan dient te zijn door een klacht bij het betrokken bestuursorgaan zelf. De toepasselijkheid ten aanzien van de bestuursorganen van de openbare lichamen, van titel 9.1. van de Algemene wet bestuursrecht inzake de interne klachtbehandeling door bestuursorganen zelf, zal in de Algemene wet bestuursrecht expliciet worden uitgesloten. Deze uitsluiting zal door middel van de Aanpassingswet BES in de Algemene wet bestuursrecht worden opgenomen.

Voor een eventuele aansluiting van de bestuursorganen van de openbare lichamen bij de Wet Nationale ombudsman, dient de werkingssfeer van de Wet Nationale ombudsman te worden uitgebreid. Deze wijziging wordt niet met dit wetsvoorstel meegenomen, maar met de Aanpassingswet BES. Teneinde de eilandsraden voldoende tijd en gelegenheid te geven om zich te bezinnen op de vraag of overgegaan zal worden tot de instelling van een eilandelijke dan wel gezamenlijke ombudsmanvoorziening, zal deze wijziging eerst na een jaar na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel worden doorgevoerd.

2.7. De commissies

De eilandsraad kan commissies instellen die de besluitvorming van de eilandsraad voorbereiden, de eilandsraadcommissies. Het is aan de eilandsraad om hier al dan niet voor te kiezen. De regeling is conform de regeling in de Gemeentewet met betrekking tot de zogenoemde raadscommissies. Naast eilandsraadsleden mogen ook andere personen deel uitmaken van een eilandsraadcommissie, met dien verstande dat er altijd een eilandsraadlid voorzitter van de commissie moet zijn en dat de gezaghebber en de eilandgedeputeerden geen zitting mogen nemen in deze commissies. Dit zou

immers in strijd zijn met het uitgangspunt van dualisme tussen de eilandsraad en het bestuurscollege.

De samenstelling van de eilandsraadscommissies dient zoveel mogelijk een evenwichtige vertegenwoordiging van de partijen die in de eilandsraad vertegenwoordigd zijn te benaderen. Net als voor de eilandsraad zelf, geldt voor de eilandsraadcommissies het uitgangspunt van openbaarheid van de vergaderingen.

De Gemeentewet voorziet ook in de mogelijkheid dat er bestuurscommissies worden ingesteld, dat wil zeggen commissies waaraan ook formele taken en bevoegdheden van de raad, het college of de burgemeester worden overgedragen. Momenteel bestaan er op de eilandgebieden geen met bestuurscommissies vergelijkbare commissies. Gezien het kleinschalige karakter van de eilanden is het zeer de vraag of er in de nabije toekomst wel behoefte zal bestaan aan dergelijke commissies waaraan (vergaande) bestuursbevoegdheden kunnen worden toebedeeld. Om deze reden is er dan ook voor gekozen om in dit wetsvoorstel geen regeling over bestuurscommissies voor de openbare lichamen op te nemen.

Naast eilandsraadcommissies, kunnen de organen van de openbare lichamen ook andere commissies instellen. Te denken valt hier aan adviescommissies. Ook voor deze commissies is de dualisering doorgevoerd: de gezaghebber en de eilandgedeputeerden mogen geen lid zijn van een door de eilandsraad ingestelde commissie en omgekeerd.

2.8. De geldelijke voorzieningen

2.8.1. Algemeen

De rechtspositie van gekozen en benoemde ambtsdragers (eilandsraadsleden, eilandgedeputeerden en gezaghebbers) van de openbare lichamen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt geregeld in de lijn van vergelijkbare gemeentelijke ambtsdragers (raads- en commissieleden, wethouders en burgemeesters) in de Gemeentewet. Dezelfde systematiek wordt gehanteerd. In deze wet wordt de grondslag voor geldelijke aanspraken geregeld. Daarnaast zijn bepalingen opgenomen over de openbaarmaking van neveninkomsten en de verrekening daarvan.

2.8.2. Rechtspositie eilandsraadsleden en commissieleden

De rechtspositionele aanspraken van leden van de eilandsraad worden vergelijkbaar met raadsleden geregeld in eilandsverordeningen. De inhoud van deze verordeningen moet in overeenstemming zijn met bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde nadere regels (het rechtspositiebesluit en een eventuele rechtspositieregeling).

Voor eilandsraadsleden wordt in de eilandsverordening een vergoeding voor werkzaamheden geregeld. De vergoeding voor werkzaamheden is bedoeld als tegemoetkoming voor gedeelde inkomsten in een hoofdfunctie elders. Daarnaast kan de eilandsraad binnen de kaders van het rechtspositiebesluit en een eventuele rechtspositieregeling (een ministeriële regeling) een tegemoetkoming in of vergoeding van bijzondere kosten en andere financiële voorzieningen regelen. De eilandsverordening dient ook binnen de kaders van het rechtspositiebesluit te voorzien in de materiële gevolgen voor de rechtspositie in verband met de tijdelijke vervanging van eilandsraadsleden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte.

Een eilandgedeputeerde die na de verkiezingen tijdens de vorming van een nieuw bestuurscollege tijdelijk zitting heeft in de eilandraad kan geen aanspraken ontlenen aan de rechtspositieverordening. Hij ontvangt tijdens zijn lidmaatschap van de eilandsraad geen vergoeding voor werkzaamheden, een onkostenvergoeding of een tegemoetkoming in of vergoeding van bijzondere kosten en andere financiële voorzieningen.

Rechtspositie commissieleden

De rechtspositionele aanspraken van leden van een commissie worden geregeld in een eilandsverordening. Commissieleden ontvangen per bezochte vergadering een presentiegeld en een vergoeding voor reiskosten. In bijzonderde gevallen kan in de eilandsverordening een vaste vergoeding worden geregeld. De hoogte van het presentiegeld moet in overeenstemming zijn met bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde nadere regels; voor de overige aanspraken kan het rechtspositiebesluit nadere regels stellen.

Reiskosten

Reiskosten van raads- en commissieleden buiten het grondgebied van het openbaar lichaam met uitsluitend een zakelijk karakter kunnen op grond van een eilandsverordening worden vergoed. Er kan geen vergoeding worden verleend voor reizen die op eigen initiatief door leden van de eilandsraad of commissie worden ondernomen. Reiskosten van eilandraadsleden binnen het grondgebied van het openbaar lichaam worden geacht te zijn begrepen in de algemene onkostenvergoeding. Commissieleden hebben daarentegen wel recht op een reis- en verblijfkostenvergoeding binnen het grondgebied van het openbaar lichaam.

Geen andere vergoedingen en tegemoetkomingen

Het is niet toegestaan om ten laste van het openbaar lichaam eilandsraad- of commissieleden andere rechtstreekse geldelijke vergoedingen of tegemoetkomingen toe te kennen buiten hetgeen bij op krachtens de wet is toegekend. In de eilandsverordeningen dienen de gestelde grenzen in het rechtspositiebesluit in acht te worden genomen.

Andere voordelen ten laste van het openbaar lichaam anders dan in de vorm van vergoedingen of tegemoetkomingen kunnen slechts worden toegekend

indien dit bij eilandsverordening is bepaald. Een dergelijke verordening behoeft vooraf de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger.

Onder voordelen ten laste van het openbaar lichaam worden bijvoorbeeld verstaan kopieerfaciliteiten, abonnementen op vakliteratuur, parkeerfaciliteiten en dergelijke. De exacte inhoud van het begrip voordelen valt niet bij voorbaat aan te geven. Vandaar dat de eilandsverordening vooraf de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger behoeft.

2.8.3. Rechtspositie eilandgedeputeerden

De vormgeving van de rechtspositie van de eilandgedeputeerde is vergelijkbaar met die van de wethouder. De eilandgedeputeerde ontvangt een maandelijkse bezoldiging waarbij de hoogte in een rechtspositiebesluit (een algemene maatregel van bestuur) wordt geregeld. In een dergelijk besluit kunnen tevens bepalingen worden opgenomen over de gehele of gedeeltelijke vergoeding van bijzondere door de eilandgedeputeerde gemaakte kosten. Gedacht kan worden aan een representatievergoeding, een verhuiskostenvergoeding of een vergoeding van autokosten. Subdelegatie is mogelijk. Ook bij ministeriële regeling kunnen aanspraken worden geregeld of wijzigingen worden doorgevoerd.

Het staat het openbaar lichaam niet vrij aan de eilandgedeputeerde uit de kas van het openbaar lichaam inkomsten in welke vorm dan ook te verlenen zonder dat daarvoor een wettelijke basis bestaat. Voorkomen moet worden dat werkzaamheden die geacht kunnen worden te behoren tot de normale werkzaamheden van de eilandgedeputeerde en waarvoor de bezoldiging van de eilandgedeputeerde reeds een redelijke honorering biedt, nog eens afzonderlijk worden beloond. Inkomsten uit dergelijke ambtsgebonden nevenfuncties (zogenoemde qq-functies), vervuld uit hoofde van het ambt van eilandgedeputeerde, worden gestort in de kas van het openbaar lichaam. Ambtsgebonden nevenfuncties vloeien voort uit het ambt. Van een ambtsgebonden nevenfunctie is in elk geval sprake als de eilandgedeputeerde zich er niet aan kan onttrekken en de functie moet worden beëindigd als het ambt van eilandgedeputeerde niet meer wordt uitgeoefend.

In bijzondere gevallen kan de Rijksvertegenwoordiger ontheffing verlenen van de verplichting om inkomsten uit ambtsgebonden nevenfuncties in de kas van het openbaar lichaam te storten. Voor een ontheffing is pas aanleiding als er geen redelijke verhouding bestaat tussen de omvang van de werkzaamheden van de nevenfunctie en het tijdsbeslag van de functie van eilandgedeputeerde. Een dergelijke situatie kan zich vooral voordoen als het ambt van eilandgedeputeerde in deeltijd wordt uitgeoefend. Indien de functie van eilandgedeputeerde als een voltijdsfunctie wordt vervuld, is er geen reden om een ontheffing te verlenen om neveninkomsten geoorloofd te kunnen behouden.

2.8.4. Rechtspositie gezaghebber

De vormgeving van de rechtspositie van de gezaghebber is vergelijkbaar met de burgemeester. De gezaghebber ontvangt een maandelijkse bezoldiging waarbij de hoogte in een rechtspositiebesluit (een algemene maatregel van bestuur) wordt geregeld. In een dergelijk besluit kunnen tevens bepalingen worden opgenomen over de gehele of gedeeltelijke vergoeding van bijzondere door de gezaghebber gemaakte kosten. Gedacht kan worden aan een representatievergoeding, een verhuiskostenvergoeding of een vergoeding van autokosten. Subdelegatie is mogelijk. Ook bij ministeriële regeling kunnen aanspraken worden geregeld of wijzigingen worden doorgevoerd.

Het staat het openbaar lichaam niet vrij aan de gezaghebber uit de kas van het openbaar lichaam inkomsten in welke vorm dan ook te verlenen zonder dat daarvoor een wettelijke basis bestaat. Voorkomen moet worden dat werkzaamheden die geacht kunnen worden te behoren tot de normale werkzaamheden van de gezaghebber en waarvoor de bezoldiging van de gezaghebber reeds een redelijke honorering biedt, nog eens afzonderlijk worden beloond. Inkomsten uit dergelijke ambtsgebonden nevenfuncties (zogenoemde qq-functies), vervuld uit hoofde van het ambt van gezaghebber, worden gestort in de kas van het openbaar lichaam. Van een ambtsgebonden nevenfunctie is in elk geval sprake als de gezaghebber zich er niet aan kan onttrekken en de functie moet worden beëindigd als het ambt van gezaghebber niet meer wordt uitgeoefend.

2.8.5. Rechtspositie Rijksvertegenwoordiger

De vormgeving van de rechtspositie van de rijksvertegenwoordiger is vergelijkbaar met de rechtspositie van de commissaris van de Koningin. De rijksvertegenwoordiger ontvangt een maandelijkse bezoldiging waarbij de hoogte in een rechtspositiebesluit wordt geregeld. Een dergelijk besluit treedt niet eerder in werking dan twee maanden na publicatie in het Staatsblad. Daarmee wordt de Tweede Kamer in de gelegenheid gesteld in overleg te treden over de inhoud van het rechtspositiebesluit. In een dergelijk besluit kunnen ook bepalingen worden opgenomen over de gehele of gedeeltelijke vergoeding van bijzondere door de rijksvertegenwoordiger gemaakte kosten. Gedacht kan worden aan een representatievergoeding, een verhuiskostenvergoeding of een vergoeding van autokosten. Subdelegatie is mogelijk. Ook bij ministeriële regeling kunnen aanspraken nader worden geregeld of wijzigingen worden doorgevoerd.

De rijksvertegenwoordiger is niet gerechtigd daarnaast inkomsten te ontvangen in welke vorm dan ook zonder dat daarvoor een wettelijke basis bestaat. Voorkomen moet worden dat werkzaamheden die geacht kunnen worden te behoren tot de normale werkzaamheden van de Rijksvertegenwoordiger en waarvoor de bezoldiging van de Rijksvertegenwoordiger reeds een redelijke honorering ontvangt, nog eens afzonderlijk worden beloond. Inkomsten uit dergelijke ambtsgebonden nevenfuncties (zogenoemde *qualitate qua* functies), vervuld uit hoofde van het ambt van Rijksvertegenwoordiger, worden gestort in

de Rijkskas. Ambtsgebonden nevenfuncties vloeien voort uit het ambt. Van een ambtsgebonden nevenfunctie is in elk geval sprake als de Rijksvertegenwoordiger zich er niet aan kan onttrekken en de functie moet worden beëindigd als het ambt van Rijksvertegenwoordiger niet meer wordt uitgeoefend.

2.9. De eilandsecretaris en de eilandgriffier

De drie openbare lichamen hebben elk een eilandsecretaris en een eilandgriffier. Hun functies zijn onverenigbaar, iets dat voortvloeit uit het dualistische bestuursmodel. De secretaris dient immers het bestuurscollege, de griffier de eilandsraad. De functie van eilandgriffier is nieuw voor de drie eilanden. In de gemeenten is de griffier sinds de invoering van de dualisering niet meer weg te denken. Deze heeft onmiskenbaar bijgedragen aan het toegenomen zelfbewustzijn van de gemeenteraden, wat tot uitdrukking komt in een onafhankelijker opstelling tegenover de colleges van burgemeester en wethouders. Om de afstemming tussen de eilandsraad en het bestuurscollege soepel te doen verlopen, verdient het aanbeveling met enige regelmaat een driehoeksoverleg tussen de gezaghebber – die immers een schakelfunctie vervult – de eilandgriffier en de eilandsecretaris te houden. Een dergelijk overleg is uiteraard niet bedoeld om politieke zaken af te handelen, maar is gericht op procedurele kwesties, zoals de wijze waarop de eilandsraad door het bestuurscollege wordt geïnformeerd, de lange termijnagenda, enz.

De eilandsecretaris wordt benoemd door het bestuurscollege, dat ook bevoegd is hem te schorsen en te ontslaan. Dit besluit behoeft de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. De regeling van verboden handelingen is van overeenkomstige toepassing op de eilandsecretaris; ook geldt een verbod op bloed- en aanverwantschap. De eilandsecretaris heeft tot taak het bestuurscollege, de gezaghebber en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde te staan. Hiertoe is hij in de vergaderingen van het bestuurscollege aanwezig. Ook tekent hij, samen met de gezaghebber, alle stukken die van het bestuurscollege uitgaan. Het bestuurscollege stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de eilandsecretaris. De eilandsecretaris staat aan het hoofd van het ambtelijk apparaat; het bestuurscollege stelt regels over de ambtelijke organisatie. Hij is eerstverantwoordelijke voor het functioneren van de ambtelijke organisatie en draagt ervoor zorg dat de (politieke) besluitvorming van het bestuurscollege wordt voorbereid en uitgevoerd.

De eilandgriffier wordt benoemd door de eilandsraad, die ook bevoegd is hem te schorsen en te ontslaan. Dit besluit behoeft de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. De regeling van verboden handelingen is van overeenkomstige toepassing op de eilandsecretaris; ook geldt een verbod op bloed- en aanverwantschap. De eilandgriffier heeft tot taak de eilandsraad en de door hem ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde te

staan. Hiertoe is hij in de vergaderingen van de eilandsraad aanwezig. Ook tekent hij, samen met de gezaghebber, alle stukken die van de eilandsraad uitgaan.

De eilandsraad stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de eilandgriffier. Ook kan de eilandsraad regels stellen over de organisatie van de griffie. De op de griffie werkzame ambtenaren worden door de eilandsraad benoemd. Het bestuurscollege staat hier verder buiten. Hiermee komen de onderscheiden posities van eilandsraad en bestuurscollege in een dualistisch bestuurssysteem tot uitdrukking. De eilandsraad kan zelf kiezen wat voor profiel zij de eilandgriffie(r) wil geven: een meer inhoudelijk ondersteunende rol of een meer procedureel ondersteunende rol. De griffie(r) dient zich echter niet als ambtelijke tegenmacht van het ambtelijk apparaat van het bestuurscollege te ontwikkelen. Immers, het bestuurscollege voert het dagelijks bestuur, de eilandsraad dient algemene kaders te stellen en de uitvoering te controleren.

Hoofdstuk 3. De verhouding tot het Rijk

3.1. De Rijksvertegenwoordiger

3.1.1. Inleiding

Zoals eerder is aangegeven, maken de openbare lichamen geen deel uit van een provincie, maar vallen rechtstreeks onder het Rijk. Voorgesteld wordt wel om tussen het Rijk en de openbare lichamen een Rijksvertegenwoordiger te plaatsen. Hier zijn meerdere argumenten voor. Ten eerste bedraagt de afstand tussen Nederland en Bonaire bijna 8000 kilometer, tussen Nederland en Saba en Sint Eustatius rond de 7000. Door deze fysiek grote afstand is het voor de Nederlandse rijksoverheid noodzakelijk ter plekke ogen en oren te hebben en bestuurlijk toezicht te kunnen voeren. Dit argument wordt versterkt door het gegeven dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich in een geheel andere geografische en culturele omgeving bevinden dan Nederland. Ook de bestuurscultuur is een andere dan de Nederlandse bestuurscultuur. Het wennen aan de nieuwe situatie, waarbij de eilanden deel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel, zal tijd en inspanning kosten. Vanuit die optiek is het nuttig voor het Rijk om een Rijksvertegenwoordiger ter plekke te hebben. De Rijksvertegenwoordiger zal voor de Nederlandse regering een belangrijke bron van informatie zijn over aangelegenheden van en ontwikkelingen op de drie eilanden.

De Rijksvertegenwoordiger is de bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de drie openbare lichamen. Hij is rijksorgaan en heeft eigen bevoegdheden, met name in de preventieve sfeer, die als doel hebben het waarborgen van goed bestuur op de eilanden. Door deze bij de een vertegenwoordiger ter plaatse neer te leggen (en niet bij bijvoorbeeld de Minister van Binnenlandse zaken), wordt de bestuurlijke last voor het Rijk ten aanzien van de drie openbare lichamen verminderd. Voorts is het op deze wijze mogelijk afstand vanuit het Rijk te creëren ten aanzien van de lokale autonome aangelegenheden van de openbare lichamen. Bovendien heeft de Rijksvertegenwoordiger in politiek-bestuurlijk opzicht tevens een bufferfunctie tussen het Rijk en de openbare lichamen, hetgeen gelet op de bestuurlijke complexiteit van het nieuwe Koninkrijk, van belang kan zijn.

Een actieve functieervulling door de Rijksvertegenwoordiger, in combinatie met zijn bevoegdheden, zal in belangrijke mate bijdragen aan de uitoefening van goed bestuur op de eilanden.

De taken en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger worden in dit wetsvoorstel van een wettelijke basis voorzien. Bij algemene maatregel van bestuur worden in een ambtsinstructie nadere regels gesteld met betrekking tot de uitvoering van deze taken. Daarnaast kunnen in bijzondere (rijks-)wetten taken worden toegekend aan de Rijksvertegenwoordiger.

Voor de openbare lichamen is de Rijksvertegenwoordiger een vooruitgeschoven post van de Nederlandse regering. Dat neemt echter niet weg dat zij zich voor hun eigen belangenbehartiging ook rechtstreeks tot de rijksoverheid dan wel de ministers kunnen wenden. Andersom kunnen ook ministers zelfstandig informatie vragen aan de openbare lichamen.

3.1.2. Algemeen

De Rijksvertegenwoordiger wordt, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken, bij koninklijk besluit benoemd voor de periode van zes jaar. Deze zittingstermijn is gelijk aan die van de commissarissen van de Koningin, de burgemeesters en de gezaghebbers, en kan bijdragen aan een stabiel bestuurlijk klimaat in de relatie tussen het Rijk en de openbare lichamen. Herbenoeming is tevens mogelijk voor de duur van zes jaar. Over de voordracht tot benoeming of herbenoeming wordt bij de bestuurscolleges van de openbare lichamen het gevoelen ingewonnen. Dit is van belang om te garanderen dat de persoon van de Rijksvertegenwoordiger non-controversieel is.

Ook het ontslag van de Rijksvertegenwoordiger geschiedt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid. De Rijksvertegenwoordiger kan voorts bij koninklijk besluit worden geschorst. In afwachting van het besluit tot schorsing kan de minister van Binnenlandse Zaken bepalen dat hij zijn functie niet uitoefent. Vanuit het oogpunt van rechtzekerheid vervalt dit verbod wanneer er niet binnen een maand een besluit tot schorsing is genomen. Schorsing is een ingrijpende maatregel die vooral in zicht komt als er aanwijzingen bestaan dat de Rijksvertegenwoordiger voor ontslag in aanmerking komt.

Degene die benoemd wordt tot Rijksvertegenwoordiger dient het Nederlanderschap te bezitten, hij is immers rijksorgaan en daarom is het van belang een persoon met de Nederlandse nationaliteit te benoemen. De Rijksvertegenwoordiger legt, bij voorkeur voor de datum waarop zijn benoeming volgens het benoemingsbesluit in gaat, de eed (of verklaring en belofte af). De eed wordt, net als bij de Commissaris van de Koningin, afgelegd in handen van de Koning. Ook in geval van herbenoeming dient de eed te worden afgelegd, echter de Koning kan dan de minister van Binnenlandse Zaken machtigen dit namens hem te doen.

Voor de Rijksvertegenwoordiger is net als voor de gezaghebbers, de burgemeesters en de Commissarissen van de Koningin geregeld dat hij geen nevenfuncties vervult waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op de goede vervulling van het ambt, dan wel met het oog op zijn onafhankelijkheid, onpartijdigheid of het vertrouwen daarin. Zijn nevenfuncties anders dan uit hoofde van zijn ambt, dienen vooraf aan de minister van Binnenlandse Zaken te worden gemeld. Deze bepaalt vervolgens zelf of hij er behoefte aan heeft om een opvatting over dit voornemen kenbaar te maken. De Rijksvertegenwoordiger dient zijn nevenfuncties openbaar te maken. Voor deze openbaarmaking kan

worden volstaan met een openbare mededeling aan de minister. Niets staat er echter aan in de weg te kiezen voor een bredere openbaarmaking, bijvoorbeeld op internet. Immers, dat past geheel in het doel van de regeling, namelijk transparant bestuur en het voorkomen van ongewenste belangenverstrengeling.

In dit wetsvoorstel is een uitgebreide lijst opgenomen met zogeheten incompatibiliteiten: met de functie van Rijksvertegenwoordiger onverenigbare functies. De opsomming is niet uitputtend bedoeld, ook andere regelingen kunnen incompatibiliteiten bevatten. De lijst bevat in ieder geval alle bestuursorganen op het niveau van het Rijk, de provincie, de gemeenten en de drie openbare lichamen. Het ligt voor de hand dat de Rijksvertegenwoordiger niet tevens een bestuurlijke functie bekleedt buiten Nederland. Alleen al het feit dat de Rijksvertegenwoordiger wordt benoemd door de Kroon staat daaraan in de weg.

Net als de Gemeentewet bevat dit wetsvoorstel een lijst met voor de Rijksvertegenwoordiger verboden handelingen. Dat zijn handelingen die niet mogen worden verricht. Het doel hierbij is helder aan te geven wat de handelingen zijn die een integer functioneren van de Rijksvertegenwoordiger in de weg staan. Het betreft met name privaatrechtelijke rechtshandelingen die een belangenverstrengeling kunnen opleveren met zijn taken ten opzichte van de openbare lichamen. De lijst is overgenomen uit de Gemeentewet en ook van toepassing op de in deze wet genoemde bestuursorganen van de openbare lichamen. Echter, daar waar voor hen voor een gedeelte, ontheffing mogelijk is door de Rijksvertegenwoordiger, is dat voor de Rijksvertegenwoordiger zelf niet het geval.

Bij koninklijk besluit zal worden bepaald waar de Rijksvertegenwoordiger zijn zetel heeft. Deze zetel dient te zijn gelegen op één van de drie openbare lichamen. Voor het goed kunnen uitoefenen van zijn ambt is het immers noodzakelijk om ter plekke aanwezig te zijn en te weten wat er gebeurt. Hiernaast is tevens bepaald dat de Rijksvertegenwoordiger in een van de openbare lichamen dient te wonen. Hij is hiervoor vrij in de keuze van dit openbaar lichaam. Van het woonplaatsvereiste kan voor de periode van een jaar ontheffing worden verleend door de minister van Binnenlandse Zaken. Op deze wijze wordt het de Rijksvertegenwoordiger mogelijk gemaakt om – indien nodig – na zijn benoeming daadwerkelijk naar één van de openbare lichamen te verhuizen.

Voor de situatie dat de Rijksvertegenwoordiger tijdelijk zijn functie niet kan uitoefenen door verhindering of ontstentenis, is er een waarnemende Rijksvertegenwoordiger. Deze waarnemende Rijksvertegenwoordiger wordt ook bij koninklijk besluit op voordracht van de minister benoemd. Er is uitdrukkelijk niet gekozen voor een plaatsvervangende Rijksvertegenwoordiger. Dit is momenteel ook het geval bij de waarnemende Gouverneur van de Nederlandse Antillen. Een plaatsvervangende Rijksvertegenwoordiger zou een volledige

functie bezetten op het Bureau van de Rijksvertegenwoordiger. De waarnemer is een persoon van soortgelijke statuus als de Rijksvertegenwoordiger, maar met een eigen werkring, die alleen als Rijksvertegenwoordiger optreedt op het moment dat deze zelf verhinderd of afwezig is. De incompatibiliteiten alsmede de verboden handelingen gelden evenzeer voor de waarnemende Rijksvertegenwoordiger.

De Rijksvertegenwoordiger wordt ondersteund door een Bureau. Bekostiging van dit Bureau geschiedt ten laste van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het benodigde budget wordt bepaald door de minister. Hierbij is goed overleg met de Rijksvertegenwoordiger uiteraard geboden. De medewerkers van het Bureau zijn in dienst van de rijksoverheid en worden door de minister van Binnenlandse Zaken benoemd, bevorderd, geschorst en ontslagen. Zij staan echter via een ter beschikking stelling onder het gezag van de Rijksvertegenwoordiger en leggen uitsluitend aan hem verantwoording af. Op deze wijze kan de Rijksvertegenwoordiger zijn functie als eigenstandig bestuursorgaan van de rijksoverheid, uitoefenen.

3.1.3. De bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger.

De taken en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger worden met dit wetsvoorstel van een wettelijke basis voorzien. Voorgesteld wordt de Rijksvertegenwoordiger met de volgende taken te belasten.

Het voorleggen aan de minister wie het aangaat van besluiten van de eilandsbesturen die naar zijn mening voor vernietiging in aanmerking komen.

Om deze taak te kunnen waarmaken is het van belang dat de informatiepositie van de Rijksvertegenwoordiger optimaal is. De gezaghebbers van de openbare lichamen zenden dan ook een afschrift van elke eilandsverordening en elk eilandsbesluit van algemene strekking binnen twee dagen na de bekendmaking daarvan aan de Rijksvertegenwoordiger. Ook andere eilandelijke regelgeving, inclusief beschikkingen vallen daaronder. Deze regeling is gelijk aan die in de oude situatie waarbij de gezaghebber van de eilandgebieden de eilandsverordeningen en besluiten houdende algemene maatregelen van de eilandgebieden zenden aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen.

Vernietiging van een besluit is, net als in de verhouding tot de decentrale overheden, mogelijk wanneer er sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang. Ter nadere bepaling wanneer precies over te gaan tot vernietiging (al dan niet vooraf gegaan door schorsing van het betreffende besluit) is er een Beleidskader schorsing en vernietiging dat de Kroon hanteert inzake haar vernietigingsbevoegdheid ten opzichte van gemeenten en provincies. Ook voor de openbare lichamen zal dit beleidskader van toepassing zijn.

Hiernaast kunnen ook de besluiten van de Rijksvertegenwoordiger zelf door de minister worden vernietigd.

Het rapporteren aan Onze Minister wie het aangaat over aangelegenheden dan wel bijzondere bevindingen die de openbare lichamen betreffen.

Deze bepaling brengt de oog- en oorfunctie van de Rijksvertegenwoordiger tot uitdrukking. Het is de taak van de Rijksvertegenwoordiger de regering en de afzonderlijke ministers goed op de hoogte te houden van het reilen en zeilen op de eilanden. Hierbij dient te worden aangetekend dat de Rijksvertegenwoordiger een niet-politieke functie is en dat de oog- en oorfunctie op objectieve wijze wordt uitgeoefend. Op deze wijze kan in Nederland betrouwbare informatie worden verkregen en een juiste beeldvorming worden bevorderd.

Het goedkeuren van besluiten houdende benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandambtenaren.

Deze bepaling is gericht op het waarborgen van goed bestuur. De bevoegdheid tot het nemen van besluiten inzake benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandsambtenaren – met uitzondering van de griffier en de ambtenaren van de griffie – is en blijft een bevoegdheid van de bestuurscolleges van de openbare lichamen. Ook het vaststellen van de regels over de ambtelijke organisatie en de rechtspositionele voorschriften van de ambtenaren van het openbaar lichaam, blijft een bevoegdheid van de bestuurscolleges.

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 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. Het betekent ook voor de betreffende (kandidaat-)ambtenaar dat hij pas rechtsgeldig aanspraak kan maken op het besluit wanneer de Rijksvertegenwoordiger er zijn goedkeuring aan heeft verleend. Het is aan de openbare lichamen om de betreffende ambtenaren hier op te wijzen.

Overigens kan de goedkeuring door de Rijksvertegenwoordiger slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, die is neergelegd in de door het bestuurscollege vastgestelde regels inzake de benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van ambtenaren.

Het bevorderen van een ordelijk verloop van de procedure met betrekking tot de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van de gezaghebbers.

De Rijksvertegenwoordiger heeft een belangrijke rol met betrekking tot de aanstelling van de gezaghebbers. Deze rol is nader beschreven en toegelicht in het hoofdstuk over de gezaghebbers.

Het goedkeuren van de eilandsverordening van de eilandsraad betreffende de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van de in de eilandsraad vertegenwoordigde groeperingen.

Dit betreft de financiële ondersteuning en de ambtelijke bijstand van de politieke partijen en fracties in de eilandsraad. Ook voor deze bevoegdheid van de eilandsraad geldt dat, vanuit het oogpunt van het waarborgen van goed bestuur, dit een bevoegdheid is die kwetsbaar is en in het belang van de eilandsraad zelf preventief dient te worden goedgekeurd door de Rijksvertegenwoordiger.

Het verlenen van ontheffingen als bedoeld in de artikelen 15, vierde lid, 17, tweede lid, 54, vijfde lid en 82, tweede lid.

De Rijksvertegenwoordiger verleent ontheffing in de volgende situaties:

- Indien een ambtenaar is verkozen tot eilandsraadslid en zijn functie van ambtenaar niet zodanige bevoegdheden of verantwoordelijkheden meebrengt, dat voor belangenverstremming moet worden gevreesd, kan het raadslid zijn ambtelijke functie blijven vervullen.
- In bijzondere gevallen op de regel dat eilandgedeputeerden geen vergoedingen genieten, in welke vorm ook, voor werkzaamheden, verricht in nevenfuncties die zij vervullen uit hoofde van het ambt van eilandgedeputeerde ongeacht of die vergoedingen ten laste van het openbaar lichaam komen of niet. De beoordeling wat bijzondere gevallen zijn, wordt aan de Rijksvertegenwoordiger overgelaten. De hoofdbepaling is echter duidelijk en belangrijk in het kader van goed en transparant bestuur. De Rijksvertegenwoordiger zal derhalve op terughoudende en alleen schriftelijk gemotiveerde wijze gebruik maken van deze bevoegdheid.

Het bevorderen van de samenwerking tussen de in de openbare lichamen werkzame rijksambtenaren onderling en met het de eilandsbesturen.

De Rijksvertegenwoordiger heeft het overzicht van alle activiteiten en personen die werkzaam zijn in de openbare lichamen. Hij heeft een belangrijke verantwoordelijkheid om vanuit zijn gezag ervoor te zorgen dat er op adequate wijze, gericht op het algemeen belang, met elkaar wordt samengewerkt.

Het bevorderen van goed bestuur in de openbare lichamen.

Dit is een algemene taak die aangeeft vanuit welke bestuurlijke focus de Rijksvertegenwoordiger opereert. Het geeft tevens aan wat het bestuurlijke belang is van de Rijksvertegenwoordiger als rijksorgaan tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen in een ambtsinstructie nadere regels worden gesteld met betrekking tot de uitvoering van de taken. Op deze wijze is het mogelijk een nadere beschrijving te geven van de bedoeling van de

wet, dan wel de wijze waarop de taak wordt uitgeoefend. De ambtsinstructie is qua positionering vergelijkbaar met de ambtsinstructie van de commissarissen van de Koningin. Ook de inwerkingtreding is op gelijke wijze geregeld, namelijk twee maanden na plaatsing in het Staatsblad. Op deze wijze is het voor de Staten-Generaal mogelijk wensen en bedenkingen aan de regering mee te geven over de ambtsinstructie.

Bij de wet kan de Rijksvertegenwoordiger worden belast met andere dan de in het onderhavige wetsvoorstel genoemde taken.