

Wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met het herzien van de interbestuurlijke verhoudingen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland (Herzieningswet Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

ALGEMEEN DEEL	4
1. Inleiding.....	4
1.1 Algemeen	4
1.2 Leeswijzer.....	5
1.3 Doel en aanleiding	5
1.4. Voorgeschiedenis	6
1.4.1. Instelling openbare lichamen	6
1.4.2 Ontwikkelingen na 10-10-10.....	7
1.4.3 Artikel 1 van het Statuut en een wijziging van de Grondwet.....	9
1.5 Voorlichting Raad van State en aanbevelingen Interdepartementaal beleidsonderzoek....	10
2. Op weg naar betere interbestuurlijke verhoudingen	12
2.1 Beleidsvisie	12
2.1.1 Eindperspectief	12
2.1.2 Doelen	13
2.2 Algemene uitgangspunten met betrekking tot de interbestuurlijke verhouding.....	13
2.2.1 De staatkundige positie van de eilanden als openbare lichamen blijft ongewijzigd.....	13
2.2.2 Bonaire, Saba en Sint Eustatius als een gelijkwaardig deel van Nederland met aandacht voor de bijzondere omstandigheden	14
2.2.3 Wederzijds vertrouwen	15
2.2.4 Versterking vrijheid lokale overheid binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat	15
2.2.5 Maatwerk	16
2.2.6 Coördinerende rol van het Ministerie van BZK.....	17
2.2.7 Aandacht voor de uitvoerbaarheid bij de openbare lichamen: bestuurlijke druk en capaciteit.....	19
2.2.8 Passend toezicht	21
2.2.9 Transparantie	26
3. Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.....	26
3.1 De functie van Rijksvertegenwoordiger	26
3.1.1 Inleiding en achtergrond	26
3.1.2 Het herbeleggen van de taken van de Rv	27
3.1.3 Benoeming (waarnemend) gezaghebber.....	28
3.1.4 Beperkte verzwaring takenpakket gezaghebber.....	29
3.1.5 Aanstelling eilandsecretaris.....	29
3.1.6 Belangenbehartiging	29
3.2 Interbestuurlijk toezicht.....	29

3.2.1 Inleiding.....	29
3.2.2 Revitalisering interbestuurlijk toezicht op medebewindstaken	30
3.2.3 Toezicht op eilandsverordeningen.....	30
3.2.4 Toezicht op personeelsbesluiten	31
3.2.5. Bevoegdheden voor informatieverzameling.....	31
3.2.6 Bemiddelende rol Minister van BZK.....	32
3.3 Verhoging van het aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden	32
3.4 De rekenkamer.....	34
3.4.1 Vervallen van de verplichting tot een gezamenlijke rekenkamer.....	34
3.4.2 Wet versterking decentrale rekenkamers.....	35
4. Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Uitgangspunten	36
4.3 De financiële functie.....	37
4.3.1 Begrotingscyclus	37
4.3.2 Boekhoudkundig stelsel.....	40
4.3.3 Ondersteuning van de openbare lichamen bij boekhoudkundige vraagstukken	40
4.4 Positie hoofd financiën.....	41
4.5 Het begrotingstoezicht en het toezicht op het financiële beheer	42
4.5.1 Toezicht in de huidige FinBES	42
4.5.2 Knelpunten huidig begrotingstoezicht.....	43
4.5.3 Voorstel voor de drie toezichtniveaus voor het begrotingstoezicht	43
4.5.4 Voorstel voor de drie toezichtniveaus voor het financiële beheer	47
4.5.5 Onderzoek naar specifieke aandachtspunten voor de begroting en de begrotingsuitvoering	49
4.5.6 Toezichtkader	49
4.6 Toezicht op privaatrechtelijke rechtspersonen met een verbinding met de openbare lichamen	50
4.7 Vervreemding eigendommen.....	55
5. Verhouding tot hoger recht.....	56
6. Verhouding tot nationale regelgeving	56
6.1 Gemeentewet.....	56
6.2 Veiligheidswet BES.....	56
6.3 Modernisering van het staatsnoodrecht.....	56
6.4. Stand van zaken aanpalende wetgeving.....	57
7. Financiële gevolgen	58
7.1 Structurele kosten en besparingen	58
7.2 Incidentele kosten.....	59
8. Administratieve lasten en regeldruk.....	59
9. Evaluatie	60
10. Consultatie	60
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	61

Artikel I (WoIBES)	61
Artikel II (FinBES)	69
Artikelen VI en XX (Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden)	80
Artikel X (Wet gemeenschappelijke regelingen)	81
Artikel XI (Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius)	81
Artikel XIII (Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland)	81
Artikel XVI (Wet op de Kamers van Koophandel en Nijverheid BES)	81
Artikel XXI (Uitvoeringswet van het tussen Nederland en Groot-Brittannië gesloten verdrag, houdende bepalingen tot het vergemakkelijken van het voeren van rechtsgedingen BES)	81
Artikel XXII (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering BES)	82
Artikelen XXIV en XXV (Wet primair onderwijs BES en Wet voortgezet onderwijs 2020)	82
Artikel XXVI (Arbeidsgeschillenwet 1946 BES)	82
Artikel XXVIII (Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES)	82
Artikel XXX (Wet tot regeling van het toezicht op krankzinnigen BES)	82
Hoofdstuk 9 Overgangsrecht	83
Hoofdstuk 10 Slotbepalingen	83
Bijlage 1. Tabel herbelegging taken van de Rijksvertegenwoordiger	84
Bijlage 2. Tabel overzicht advies- en toezichtstaken van het Cft BES	89

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Dit voorstel van wet strekt ertoe de interbestuurlijke verhoudingen tussen de Caribische openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de openbare lichamen) en het Rijk te versterken en te verbeteren. Verder worden de stelsels voor het bestuurlijk en financieel toezicht vernieuwd. Dit voorstel van wet is tot stand gekomen in het kader van de kabinetsreactie op de gevraagde Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake de verhoudingen tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de beleidsmatige aanpak en de coördinerende rol van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) ten aanzien Caribisch Nederland van 2019 en maakt onderdeel uit van een breder traject om de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de openbare lichamen te verbeteren.¹

Sinds de staatkundige hervorming op 10-10-10, waarmee de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen onderdeel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel, is door het Rijk en de openbare lichamen hard gewerkt aan de positionering van de openbare lichamen binnen Nederland. Voorts is gewerkt aan het continu verbeteren van de verhoudingen. De basis voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen is uitgewerkt in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WoLBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: FinBES). Ruim een decennium na 10-10-10 is duidelijk dat de inzet van het Rijk op Caribisch Nederland tot positieve ontwikkelingen heeft geleid, maar dat er daarnaast nog steeds achterstanden zijn. Ook is lering getrokken uit de manier waarop regelgeving en beleid hebben uitgewerkt op Caribisch Nederland. Daar waar met de wetwijzigingen per 10-10-10 een nieuwe staatsrechtelijke structuur is neergezet, wordt nu – gelet op de ondertussen opgedane ervaringen – ingezet op het verder verbeteren van de interbestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de openbare lichamen. De staatkundige positie van de eilanden als openbare lichamen blijft daarbij in grote lijnen ongewijzigd. In de bredere beleidsvisie, verwoord in hoofdstuk 2, wordt hier verder op ingegaan.

Het onderhavige wetsvoorstel biedt handvatten om te komen tot een effectievere bestuurlijke inrichting met betrekking tot de openbare lichamen. Tegelijkertijd wordt via andere trajecten gewerkt aan onder andere een versterking van de bestuurs- en uitvoeringskracht, een verbetering van de publieke dienstverlening, een duidelijke taakverdeling tussen de openbare lichamen en de departementen in Nederland, een verbetering van de financiële verhoudingen en meer uniformiteit in beleid- en regelgeving vanuit het Rijk. Aspecten uit dit wetsvoorstel hangen nauw samen met deze overige zaken, die als randvoorwaarden kunnen worden gezien voor het bereiken van het eindperspectief dat de regering voor ogen heeft.

Een herziening van de wijze van toezicht op de openbare lichamen vormt een belangrijk onderdeel van de voorstellen. Voor zowel het interbestuurlijk toezicht als het financieel toezicht wordt van dezelfde uitgangspunten en visie op de bestuurlijke verhoudingen uitgegaan. Dit betekent onder andere dat een deel van het bestuurlijk en financieel toezicht wordt geschrapt of verlicht. Vanwege de verschillen tussen de openbare lichamen onderling is maatwerk nodig. Om dit mogelijk te maken is in het onderhavige wetsvoorstel een voorstel opgenomen voor gedifferentieerde toezichtmodellen voor financieel toezicht. Hiermee wordt recht gedaan aan de eigenheid en ontwikkelsnelheid van elk van de openbare lichamen. Verder zal het interbestuurlijk toezicht worden gemoderniseerd in lijn met hoe de Gemeentewet en de Provinciewet zijn aangepast met de Wet revitalisering generiek toezicht.²

Het mogelijk herzien van de overige onderwerpen in de FinBES, te weten de beperkingen ten

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

² Kamerstukken II 2009/10, 32 389.

aanzien van de leenmogelijkheden (zie verder onder paragraaf 4.1), de bijzondere uitkeringen en de vrije uitkering, eveneens naar aanleiding van voormelde kabinetsreactie, worden nog overwogen. De huidige voorgestelde wijziging van de FinBES beperkt zich daarmee dan ook tot de hoofdstukken I – III van die wet. De inhoudelijke bepalingen over geïntegreerd middelenbeheer en mogelijkheden voor lenen, in deze hoofdstukken zijn uitgezonderd.

Onderdeel van het wetsvoorstel is ook het wegvallen van de functie van Rijksvertegenwoordiger (hierna: Rv), waarbij de taken van de Rv worden herbelegd bij de gezaghebber of de Minister van BZK, of in het geheel komen te vervallen. Voorts zijn wat betreft de FinBES voorstellen opgenomen voor de regels over de financiële functie van de openbare lichamen en het hierin vervatte financiële toezicht. Bij het heroverwegen van het financiële toezicht op de openbare lichamen is ook onderzocht of de invulling en organisatie van het toezicht efficiënt en effectief is. Tot slot zijn voorstellen voor het financiële toezicht op privaatrechtelijke rechtspersonen met een verbondenheid met de openbare lichamen opgenomen.

De voorstellen zijn in nauw overleg met de openbare lichamen tot stand gekomen. Lokaal maatwerk vormde een leidraad in de gesprekken en het uitgangspunt in de uiteindelijke voorstellen. In het kader van dit wetsvoorstel is niet alleen gekeken naar de juridisch noodzakelijke en wenselijke aanpassingen, maar is ook aandacht besteed aan de visie en de randvoorwaarden voor een succesvolle uitwerking van de wetswijzigingen. Daarnaast is het principe 'comply or explain' meegenomen in de afwegingen die ten grondslag lagen aan de voorstellen. In paragraaf 2.1 wordt hier nader op ingegaan.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal niet aan de kabinetsreactie gerelateerde wijzigingen in de WolBES door te voeren. Het betreft hierbij enkele voorstellen tot wijziging die betrekking hebben op de rekenkamer. Voor een inhoudelijke bespreking hiervan wordt verwezen naar paragraaf 3.4 en het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel wordt mede ondertekend door de Minister van BZK vanwege de wijzigingen met betrekking tot het takenpakket van het College financieel toezicht BES (hierna: Cft BES) en door de Minister van Financiën vanwege de herziening van de FinBES.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op enkele inleidende en historische bespiegelingen. Voorts wordt ingegaan op het doel en de aanleiding tot dit voorstel van wet. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de onderliggende beleidsvisie en algemene uitgangspunten voor de interbestuurlijke verhoudingen tussen de openbare lichamen en het Rijk. Dit hangt samen met een deel van de wetswijzigingen. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt ingegaan op de specifieke wijzigingen binnen de WolBES onderscheidenlijk de FinBES. In de hoofdstukken 5 en 6 wordt achtereenvolgens ingegaan op de verhouding tot hoger recht en de verhouding tot andere nationale wetgeving. In de hoofdstukken 7 tot en met 10 wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de financiële gevolgen van dit voorstel van wet, de administratieve lasten en regeldruk, de evaluatie en de consultatie.

1.3 Doel en aanleiding

Hiervoor is reeds in paragraaf 1.1 aangegeven dat het voorstel van wet een uitwerking is van de kabinetsreactie uit 2019 op de voorlichting van de Raad van State. Hierbij heeft het kabinet gereageerd op de voorlichting en op de aanbevelingen van het Interdepartementaal beleidsonderzoek. Voorts is sinds de staatkundige hervorming van 10-10-10, waarmee de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen onderdeel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel, veel ervaring opgedaan en zijn er lessen geleerd over de interbestuurlijke verhoudingen. De verhoudingen tussen de openbare lichamen en de Rijksoverheid kunnen worden verbeterd en de taken beter verdeeld, met inachtneming van de wens naar verdergaande lokale autonomie en eigen verantwoordelijkheid van de openbare lichamen.

Het doel met dit voorstel van wet is dan ook om vanuit deze uitgangspunten een basis te leggen voor de gewenste verbeteringen. Uiteraard zal ook de voorgestelde nieuwe situatie worden geëvalueerd. Naast het voorstellen van een nieuwe basis op grond waarvan de interbestuurlijke verhoudingen worden verbeterd, vergen deze voorgestelde verbeteringen in de verhouding tussen

Europees en Caribisch Nederland continu aandacht. Deze uitgangspunten zullen verder in het algemeen deel van deze toelichting worden uitgewerkt.

1.4. Voorgeschiedenis

1.4.1. Instelling openbare lichamen

Met de staatkundige hervorming van de Nederlandse Antillen op 10-10-10 werden de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. Daarmee zijn ze deel geworden van de decentrale eenheidsstaat Nederland. De eilanden kregen daarbij de status van openbaar lichaam. In het dagelijks spraakgebruik worden de eilanden ook wel aangeduid als "bijzondere gemeenten", omdat het model van de Nederlandse gemeente niet zonder meer toepasbaar is. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn qua bevolkingsomvang veel kleiner dan een gemiddelde gemeente en hebben bovendien te maken met een takenpakket dat op bepaalde onderdelen afwijkt van dat waar gemeenten normaliter mee te maken krijgen. De economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, het insulaire karakter van de openbare lichamen, de kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, de geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waren en zijn redenen om afwijkende voorzieningen te treffen in vergelijking met gemeenten. Naar aanleiding van een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in 2006³ is er daarom voor gekozen de eilanden bij wet in te richten als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Deze eigenstandige positie van de drie eilanden binnen het Nederlandse staatsverband was ook een wens van de eilanden zelf.

De instelling en inrichting van de openbare lichamen is geregeld in de WolBES. Bij het opstellen van de WolBES is de Gemeentewet als uitgangspunt genomen, waarbij afwijkingen van de Gemeentewet veelal verzwarings van het toezicht betroffen ten opzichte van de Gemeentewet. De financiële aspecten zijn geregeld in de FinBES, waarvoor naast de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet (hierna: Fvw), ook het destijds geldende Besluit tijdelijk financieel toezicht BES een belangrijke basis vormde.

In afwijking van de Gemeentewet is voor de openbare lichamen de functie van Rv in het leven geroepen als bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de openbare lichamen. De Rv heeft eigen bevoegdheden die zich voornamelijk richten op het waarborgen van goed bestuur. De keuze destijds voor een Rv voor Caribisch Nederland kwam deels voort uit het feit dat Caribisch Nederland direct onder het Rijk valt en daarmee de provincie als bestuurlijke laag ontbreekt. Bovendien werd met de functie van Rv de mogelijkheid geboden om op meer lokaal niveau toezicht te houden en samenwerking te bevorderen. Daarnaast is het Cft BES ingesteld ten behoeve van het financiële toezicht op de openbare lichamen. De instelling van het Cft BES laat onverlet dat de Minister van BZK in formele zin de toezichthouder is met betrekking tot het financieel beheer van de openbare lichamen. In Europees Nederland is het financiële toezicht op de gemeenten in de Gemeentewet geregeld en wordt dit toezicht uitgevoerd door gedeputeerde staten.

Verder zijn bij de Invoeringswet openbare lichamen BES belangrijke zaken geregeld rondom de nieuwe positie van de openbare lichamen, zoals de keuze om een significant deel van het toepasselijke recht in Caribisch Nederland te baseren op voormalige Nederlands-Antilliaanse wet- en regelgeving.⁴ Bij de instelling van de openbare lichamen is afgesproken om een periode van legislatieve terughoudendheid te hanteren, wat inhield dat Europees Nederlandse wet- en regelgeving in principe niet werd toegepast op Caribisch Nederland tenzij er goede redenen waren om dit wel te doen.⁵ Argumenten hiervoor waren dat er niet te veel in één keer zou moeten veranderen in Caribisch Nederland ten opzichte van de situatie van vóór 10-10-10, onder andere

³ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 3 (voorlichting) en nr. 4 (reactie).

⁴ Artikel 2 van de Invoeringswet BES.

⁵ 2.16 Ar.

om rekening te houden met het absorptievermogen op de eilanden.⁶ Nog steeds geldt in Caribisch Nederland een eigen rechtsstelsel waarbij de Nederlandse wet- en regelgeving alleen of mede van toepassing is voor zover dat daarin uitdrukkelijk is bepaald.

1.4.2 Ontwikkelingen na 10-10-10

Sinds de staatkundige verandering is er natuurlijkerwijs veel gebeurd en veel geleerd over de nieuwe staatkundige verhoudingen.

Bij de instelling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen is afgesproken dat na 5 jaar een evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur zou plaatsvinden.⁷ In aanloop naar die evaluatie werden verschillende aandachtspunten genoemd met betrekking tot de bestuurlijke verhoudingen. Zo merkte de Afdeling Advisering van de Raad van State in 2012 op dat vanwege de toename van het aantal wettelijke regels in Caribisch Nederland, op de eilanden het beeld was ontstaan dat Nederland meer prioriteit gaf aan handhaving en toezicht dan aan verbetering van de lokale leefomstandigheden. Ook maakt het geheel volgens de Afdeling qua coördinatie 'een verkokerde en ongecoördineerde indruk'.⁸ De Raad van State adviseerde onder andere om burgers en bestuursorganen van de openbare lichamen meer te betrekken bij de totstandkoming van regels en daarbij oog te houden voor de lokale context. Ook werd een aantal wijzigingen van de functie van Rv aanbevolen, waarmee invulling zou kunnen worden gegeven aan een rol als belangenbehartiger voor de openbare lichamen. In twee rapportages van de Inspectie Signalering Begeleiding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van de commissie Van Gastel/Thunnissen/Johnson over de Rijkscoördinatie van Caribisch Nederland uit 2013 en 2014⁹ werd eveneens ingegaan op de functie van de Rv. De positie van de Rv werd hierin problematisch genoemd, onder andere omdat de coördinerende taken van de Rv niet helder zijn geformuleerd in de WoIBES, waardoor onvoldoende duidelijk werd wat zijn rol op dit vlak behelst. Daarnaast werd erop gewezen dat de taakomschrijving van onder meer de medewerkers van de Rv en de medewerkers van de Rijksdienst Caribisch Nederland (hierna: RCN) niet duidelijk was. Naar aanleiding van deze constatering werd geadviseerd de coördinerende rol van de Minister van BZK te versterken, te zorgen voor rolvastheid door nauwkeurige taakomschrijvingen voor departementen en openbare lichamen en de coördinerende taken van de Rv in een ambtsinstructie te specificeren. Voorts werd geadviseerd de lokale uitvoeringskracht te versterken door technische bijstand te organiseren, scholingsprogramma's en stages op te zetten en de mogelijkheden van eilandoverheden te versterken.

In reactie op deze rapporten heeft het kabinet destijds aangegeven:

- in te zullen zetten op versterking van de bestuurlijke samenhang en centrale coördinatie in Den Haag;
- een meerjarig programma met de eilanden op te stellen met daarin prioritaire thema's en het beoogde voorzieningenniveau vastgelegd;
- een scheiding tussen beleid en uitvoering door te voeren, waarbij de Rv verantwoordelijk werd voor de shared service Rijksdienst Caribisch Nederland;
- het functieprofiel van de Rv aan te passen, waarmee hij zowel de wettelijke rijkstaken zou hebben als de liaisonfunctie tussen het Rijk en de openbare lichamen zou invullen; en
- ruimte te maken voor een gedifferentieerde aanpak tussen de eilanden.¹⁰

De inzet van het Rijk naar aanleiding van de rapportages over de Rijkscoördinatie heeft echter onvoldoende bijgedragen aan de gewenste verbetering van de bestuurlijke verhoudingen, zo blijkt

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 31 954, nr. 7, p. 12.

⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, p. 6.

⁸ 20 december 2012 (Derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen) Kamerstukken II 2012/13, 33 400-VII, nr. 67

⁹ 18 november 2013 (Doorlichting naar het functioneren van de coördinatie van het Rijksbestuur in Caribisch Nederland) en 12 maart 2014 (Rijkscoördinatie Caribisch Nederland) Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 35 (bijlagen)

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 35

uit de evaluatie van de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur in 2015.¹¹ De 'Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland' stelde onder andere dat de bestuurlijke structuur en democratische controle in beperkte mate functioneerden. Ook werd geconstateerd dat de gezaghebber met zijn takenpakket een spanningsveld ervaarde tussen zijn rol als voorzitter van de eilandsraad en het bestuurscollege enerzijds en zijn taak te controleren op de rechtmatigheid van genomen besluiten anderzijds. Daarnaast werd een teleurstelling vanuit de openbare lichamen benoemd ten aanzien van het welvaartsniveau op de eilanden. Dit had mede te maken met het ontbreken van een gezamenlijke visie over het te bereiken voorzieningenniveau en een integraal plan voor de ontwikkeling van de openbare lichamen. Het zorgde ervoor dat er geen gedragen beeld was van het aanvaardbare niveau qua ontwikkeling en voorzieningen. Het uitblijven van een gemeenschappelijk door het Rijk en de eilanden gesteunde toekomstvisie leidde er in de praktijk toe dat de Europees Nederlandse opvatting op veel terreinen dominant was en er niet altijd voldoende rekening gehouden werd met de lokale omstandigheden. Hierdoor is onvrede ontstaan op de eilanden.

In reactie op de evaluatie heeft het kabinet aangegeven zich op vier pijlers te richten ten behoeve van een versterking van de bestuurskracht en verhoging van het lokale voorzieningenniveau:¹²

- Institutionele bestendigheid: hoewel de evaluatie geen aanleiding gaf tot institutionele wijzigingen, werd wel de voorgenomen grondwetswijziging voortgezet, waarmee een grondwettelijke basis en waarborgen voor de Caribische openbare lichamen werden vastgelegd;
- Impuls aan de sociaaleconomische ontwikkeling, met een focus op het verlagen van de kosten van levensonderhoud, economische ontwikkeling en verhoging van het minimumloon en daaraan gerelateerd de sociale uitkeringen. In dat kader is de afgelopen jaren onder andere ingezet op het verlagen van de kosten voor nutsvoorzieningen, verhogen van de kinderbijslag, verminderen van de afhankelijkheid van import van brandstoffen en diversificatie van de economie.
- Betere collectieve voorzieningen, via inzet op onder andere kinderopvang, onderwijs, huisvesting en infrastructuur. De afgelopen jaren is er op dit gebied significante voortgang geboekt, via onder andere het BES(t)4Kids programma voor verbetering van de kinderopvang, Talent Ontwikkel Programma -Bonaire (hierna: TOP Bonaire) om de terugkeer van young professionals met Caribische roots te faciliteren, uitbreiding van het sociale woningaanbod en renovatie van vliegvelden, havens en wegen;
- Goed (lokaal) openbaar bestuur, met een focus op het versterken van de expertise en capaciteit op de eilanden en uitwisseling van kennis. Hiertoe zijn onder andere twinningprogramma's met gemeenten opgezet en is expertise beschikbaar gesteld voor de professionalisering van de afdelingen burgerzaken.

Ondanks de inspanningen vanuit het Rijk zijn de bestuurlijke en financiële verhoudingen, evenals de bestuurs- en uitvoeringskracht en het voorzieningenniveau op de openbare lichamen punten van aandacht gebleven. Dat is gebleken uit de Voorlichting van de Raad van State en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek van 2019 (zie paragraaf 1.4). Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur kaartte dit probleem later aan in het onderzoek naar de aanpak en gevolgen van de Covid-19 pandemie.¹³ Daar komt bij dat de armoede op de eilanden hoog is gebleven ondanks het vaststellen van een ijkpunt sociaal minimum en het streven het voorzieningenniveau op de eilanden te verbeteren.¹⁴ Dat de bestuurlijke verhoudingen een punt van aandacht zijn gebleven, werd pijnlijk duidelijk rondom de bestuurlijke ingreep op Sint Eustatius in 2018. Het besluit tot ingrijpen werd genomen nadat een Commissie van Wijzen begin 2018 concludeerde dat

¹¹ 12 oktober 2015 (Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland) Kamerstukken II 2015/16, 34 300, nr. 23

¹² Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IV, nr. 59

¹³ Van crisis naar opgave, Raad voor het Openbaar Bestuur, maart 2022

¹⁴ Oog voor ouderen in Caribisch Nederland, Nationale Ombudsman, 10 september 2019; Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan, Nationale Ombudsman, 8 september 2020

het bestuur op Sint Eustatius zich schuldig maakte aan wetteloosheid, financieel wanbeheer, discriminatie, intimidatie, bedreigingen en het nastreven van persoonlijke macht, en daarmee aan grove taakverwaarlozing.¹⁵ Tegelijkertijd uitte de commissie ook kritiek op het Rijk. Het Rijk had immers extra waarborgen in de WolBES en de FinBES opgenomen om risico's op financieel en bestuurlijk terrein in te dammen, waarmee de openbare lichamen zichtbaar anders, en in de ogen van de lokale besturen 'bevoogdend', werden behandeld in vergelijking met gemeenten. De openbare lichamen, en met name Sint Eustatius, hebben zich hier vanaf het begin tegen verzet. Hoewel de ingreep op Sint Eustatius noodzakelijk was, toonde het rapport van de Commissie van Wijzen aan dat aan de kant van het Rijk verandering nodig is om een gelijke behandeling van het Caribische deel van Nederland te waarborgen.¹⁶

Het besluit tot een bestuurlijke ingreep werd evenwel niet licht genomen. De situatie op Sint Eustatius maakte duidelijk dat het Rijk in het geval van ernstig bestuurlijk falen van een openbaar lichaam al snel met lege handen komt te staan: het bestuurlijke en financiële toezicht zoals dat is opgenomen in de WolBES en de FinBES biedt in de praktijk slechts beperkte mogelijkheden om openbare lichamen te bewegen tot verbetering. Grove taakverwaarlozing is vervolgens de enige optie, maar blijft een vergaande en onwenselijke stap vanwege de impact op de lokale democratie en autonomie. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat oplossingsrichtingen om grove taakverwaarlozing te voorkomen ook buiten het juridische instrumentarium kunnen liggen.

1.4.3 Artikel 1 van het Statuut en een wijziging van de Grondwet

Op Koninkrijksniveau is de staatkundige hervorming geregeld bij de Rijkswet tot wijziging van het Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen. Bij deze rijkswet is het land de Nederlandse Antillen opgeheven, verkregen de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten de hoedanigheid van land in het Koninkrijk en werden de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. Aruba had sinds 1986 al een tijdelijke 'status aparte' binnen het Koninkrijk. Bij Rijkswet van 15 december 1994 is de in het Statuut neergelegde rechtsorde ten aanzien van Aruba, en daarmee de status van het eiland als onafhankelijk land binnen het Koninkrijk, voortgezet.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden vanaf 10-10-10 aanvankelijk ingericht als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Deze bepaling geeft een vrij algemene mogelijkheid om allerlei vormen van decentralisatie binnen Nederland mogelijk te maken. Op deze basis werd al eerder het bestuur geregeld voor andere gebieden die om uiteenlopende redenen niet pasten in de gewone structuur van de territoriale decentralisatie, zoals de Zuidelijke IJsselmeerpolders (van 1955 tot 1996) en de plaatsen Elten en Tudderden (van 1949 tot 1963).

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is evenwel sprake van een lokale leefgemeenschap die sterk is te vergelijken met gemeenten in de zin dat het bestuur dicht bij de burger staat. Ook op het gebied van de lokale taken zijn veel overeenkomsten, hoewel de openbare lichamen anders dan gemeenten ook taken hebben die meer met het Rijk te vergelijken zijn (zie paragraaf 2.2.2). Ondanks de overeenkomsten met gemeenten, golden de Grondwettelijke waarborgen voor gemeenten destijds niet voor openbare lichamen. In de Grondwet wordt er bovendien van uitgegaan dat Nederland territoriaal is ingedeeld in provincies en gemeenten. De inrichting van de eilanden als openbare lichamen voor onbepaalde tijd zou daarom zonder wijziging van de Grondwet onwenselijk zijn geweest. De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen adviseerden daarom in aanloop naar de staatkundige hervorming om de Grondwet op dit punt te wijzigen als na verloop van tijd zou worden geconcludeerd dat de status van openbaar lichaam ook voor de toekomst de best mogelijke oplossing is voor de eilanden.¹⁷ In dat geval zou uitdrukkelijk in de Grondwet moeten worden vastgelegd dat deze situatie uitsluitend geldt voor openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland. Dit is gebeurd na de evaluatie

¹⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 877, nr. 3

¹⁶ Kamerstuk II 2017/18, 34 877, nr. 3, p. 42-44

¹⁷ Advies wetgeving openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES), Raad voor het Openbaar Bestuur, 23 september 2008

van de uitwerking van de staatkundige structuur in 2015, met toevoeging van artikel 132a in de Grondwetsherziening van 17 november 2017. In dit artikel is vastgelegd dat de Grondwettelijke kaders die gelden voor gemeenten, ook gelden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarnaast is duidelijk gemaakt dat de status van de eilanden als openbaar lichaam niet voor andere delen van het Nederlands grondgebied aan de orde kan zijn.

In artikel 1, tweede lid, van het Statuut werd de basis voor differentiatie tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland geregeld tot 17 november 2017. Hierin werd bepaald dat voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba regels konden worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op *“de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland”*. Bij de grondwetsherziening is deze bepaling ‘verplaatst’ naar artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet. Daarbij is gekozen voor een algemenere bewoording dan de specifieke opsomming van factoren in het toenmalige artikel 1, tweede lid, van het Statuut, namelijk *“de bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland”*. Hiermee is echter niet beoogd de materiële betekenis te wijzigen, dus de oude bepaling uit het Statuut biedt nog steeds een belangrijk handvat voor de invulling van de Grondwettelijke differentiatiemogelijkheid.¹⁸

1.5 Voorlichting Raad van State en aanbevelingen Interdepartementaal beleidsonderzoek

Vanuit de ambitie van het kabinet om het sociaaleconomisch perspectief in Caribisch Nederland verder te verbeteren, kwam de wens naar voren de kansen en belemmeringen in beeld te brengen om te komen tot een effectiever beleid voor de eilanden. Omdat op basis van eerdere onderzoeken was geconstateerd dat met vraagstukken ten aanzien van armoede, sociaaleconomische ontwikkeling, fysieke infrastructuur en goed bestuur tot dan toe niet de gewenste vooruitgang was geboekt, verzocht de staatssecretaris van BZK in 2018 de Afdeling advisering van de Raad van State om voorlichting te geven. Het doel hiervan was het welzijn van burgers in Caribisch Nederland zo goed mogelijk te kunnen bevorderen, met als uitgangspunt dat alle Nederlanders gelijkwaardig worden behandeld.

Tegelijkertijd liep ook een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar het beleid ten aanzien van Caribisch Nederland. Aanleiding hiervoor was het beeld dat vanuit meerdere onderzoeken naar voren kwam, dat het beleid vanuit Europees Nederland op de openbare lichamen versnipperd en gefragmenteerd was en de aanpak en inzet vanuit Nederlandse ministeries verschilde. Ook de bekostiging van de taken van de eilanden zou divers en onoverzichtelijk zijn. De IBO-werkgroep kreeg de taak onderbouwde varianten op te stellen voor een andere beleidsmatige aanpak met een passende financiële constructie en om verbetermogelijkheden en scenario’s in kaart te brengen voor versterking van de coördinerende rol van het Ministerie van BZK op het gebied van Koninkrijksrelaties.

De resultaten van beide onderzoeken werden kort na elkaar aangeboden aan het kabinet en beide Kamers der Staten-Generaal. Het rapport “Samen-Werken” van de IBO-werkgroep verscheen op 10 juni 2019¹⁹ en de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State op 17 juli 2019.²⁰ De regering heeft hier op 4 oktober 2019 op gereageerd, waarin onder andere aanpassingen in de WolBES en de FinBES zijn toegezegd.²¹ Ook heeft het kabinet bij schrijven d.d. 26 mei 2020 gereageerd op verschillende vragen naar aanleiding van de kabinetsreactie.²²

De Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State en de resultaten uit het IBO hebben onder andere betrekking op de bestaande vormgeving van de verhoudingen tussen

¹⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 3, par. 5.

¹⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11.

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

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11.

²² Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 53.

Caribisch Nederland en Europees Nederland, de bestuurs- en uitvoeringskracht van de openbare lichamen en de coördinerende rol van het Ministerie van BZK. Samengevat is de rode draad als volgt:

- Ontwikkel een integrale en Rijksbrede visie waarin de verschillende beleidsterreinen op elkaar worden afgestemd en waar alle ministeries en openbare lichamen bij betrokken zijn;
- Verbeter de samenwerking en coördinatie in Den Haag en in het Caribisch gebied en onderling, en betrek daarbij ook de huidige taakverdeling;
- Investeer in de kwaliteit en slagvaardigheid van het lokale bestuur en de ambtelijke organisaties;
- Werk achterstanden stap voor stap weg en zorg voor een adequate, duurzame bekostiging en passende wet- en regelgeving;
- Maak differentiatie tussen de eilanden mogelijk.

De Afdeling advisering van de Raad van State beschrijft twee situaties: het eindperspectief, waarbij op de lange termijn de verantwoordelijkheid voor het formuleren, coördineren en uitvoeren van het beleid, en de verantwoordelijkheid voor de financiële kant hiervan zoveel mogelijk bij de eilanden wordt belegd; en de transitiefase voor de korte en middellange termijn, waarin de eilanden en het Rijk gezamenlijk naar het eindperspectief toewerken. Hoewel verschillende aanbevelingen van de Afdeling advisering van de Raad van State tot wetswijzigingen nopen, acht de Afdeling advisering van de Raad van State het niet noodzakelijk en ook niet raadzaam om in de hoofdlijnen van de staatkundige structuur wijzigingen aan te brengen. Dat betekent dus dat de status van de eilanden als openbare lichamen binnen de decentrale eenheidsstaat Nederland gehandhaafd zal blijven. De Afdeling advisering van de Raad van State acht het voorts noodzakelijk om de openbare lichamen elk op zichzelf te beschouwen en te bewerkstelligen dat de openbare lichamen over voldoende financiële middelen, bestuurskracht en uitvoeringskracht beschikken om de eilandelijke taken en bevoegdheden uit te voeren.

Concreet geeft de Afdeling advisering van de Raad van State met de Voorlichting aan om de functie van Rv af te schaffen. In de transitieperiode moeten de eilandbesturen worden versterkt en gaat de Minister van BZK een rol vervullen die overeenkomt met die van de Commissaris van de Koning. In die verhouding zou de functie van Rv overbodig worden. Ondersteuning van de gezaghebber wordt daarbij aanbevolen. Daarnaast beveelt de Afdeling advisering van de Raad van State aan om te voorzien in gedifferentieerde toezichtmodellen voor de WoIBES en de FinBES, alsmede in criteria aan de hand waarvan kan worden besloten welk model van toepassing moet zijn. Zo kan recht worden gedaan aan de eigenheid van de eilanden en aan de omstandigheid dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk in een andere fase verkeren als het gaat om de implementatie van de staatkundige vernieuwingen. In het lichtere toezichtmodel ligt de nadruk op de controlemechanismen die bestaan binnen het openbaar lichaam zelf. Hierbij kan gedacht worden aan mededelingsplichten en goedkeuringsvereisten. In de zwaardere modellen moet het Rijk een grotere rol spelen volgens de Afdeling advisering van de Raad van State. In zijn reactie op de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft het kabinet aangegeven deze aanbevelingen in principe over te nemen en deze verder uit te werken. De voorstellen voor herziening van het financieel toezicht zijn bovendien in lijn met de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over het toezicht op het financiële beheer van het Ministerie van BZK en het Cft BES op de eilanden in de verantwoordingsonderzoeken 2018 en 2019.²³

De IBO-werkgroep doet voornamelijk beleidsmatige aanbevelingen, waarbij het opstellen van een integrale visie ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba centraal staat. Ten behoeve van de concrete uitwerking van die visie wordt geadviseerd een duidelijke taakverdeling tussen openbare lichamen en Rijk en departementen onderling op te stellen; de coördinerende rol van het Ministerie

²³ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018; Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H); Rapport bij het jaarverslag, Algemene Rekenkamer, 15 mei 2019 en Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019; Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H); Rapport bij het jaarverslag, Algemene Rekenkamer, 20 mei 2020.

van BZK te versterken, de samenwerking tussen departementen te verbeteren en het begrip van de lokale situatie op de eilanden, en van de verschillen tussen de eilanden onderling, te vergroten. Hoewel deze aanbevelingen geen directe consequentie hebben voor de WolBES en de FinBES, gelden ze wel als randvoorwaardelijk voor de versterking van de bestuurlijke verhoudingen en daarmee voor het behalen van de doelen die met het onderhavige wetsvoorstel worden nagestreefd.

2. Op weg naar betere interbestuurlijke verhoudingen

2.1 Beleidsvisie

2.1.1 Eindperspectief

Het kabinet wil toewerken naar meer eenduidigheid in het beleid voor Caribisch Nederland en naar het waarborgen van de gelijkwaardigheid van Caribisch Nederland als onderdeel van Nederland. Het Ministerie van BZK heeft hierbij voor ogen dat Caribisch Nederland qua voorzieningenniveau op termijn naar het Europees Nederlandse stelsel toewerkt²⁴, waarbij in lijn met de decentralisatie in Europees Nederland, de verantwoordelijkheid voor het formuleren, coördineren, uitvoeren en handhaven van beleid zoveel mogelijk lokaal wordt belegd: samenwerken waar het moet, zelfstandig waar het kan²⁵. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat de openbare lichamen een ander takenpakket hebben dan Europees Nederlandse gemeenten en zij hiervoor dus ook voldoende geëquipeerd moeten worden. Onlosmakelijk daarmee verbonden is de noodzaak de lokale bestuurs- en uitvoeringskracht op een niveau te brengen dat het openbaar lichaam een dergelijke decentralisatie aan kan.

Het *'comply or explain'*-principe is van essentieel belang in de periode waarin wordt toegewerkt naar het eindperspectief. Dit principe is door het kabinet omarmd in de kabinetsreactie op de Voorlichting van de Raad van State en de IBO-werkgroep. Met *'comply or explain'* wordt het normatieve uitgangspunt bedoeld dat nieuwe Europees-Nederlandse beleidsdoelen of beleidsintensivering, waaronder bijbehorende nieuwe regelgeving, ook toepasselijk dienen te zijn op Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen.²⁶

Vanwege de bijzondere omstandigheden waardoor Caribisch Nederland zich wezenlijk onderscheidt van het Europese deel van Nederland, kan worden besloten om voor Caribisch Nederland afwijkende regels en maatregelen te treffen.²⁷ Dit moet dan echter wel worden afgewogen tegen het belang van het realiseren van een gelijkwaardig effect. Ook moet rekening worden gehouden met verschillen tussen de openbare lichamen onderling. Daar waar wordt afgeweken van de Europees Nederlandse situatie, moet dit gebeuren op basis van een gedegen argumentatie en na overleg met de openbare lichamen. Daarmee wordt gewaarborgd dat een afwijkende behandeling van Caribisch Nederland niet wordt gezien als een eenzijdig besluit van het Rijk, maar als een gedragen besluit in het belang van Caribisch Nederland.

Ook wat betreft bestaande regelgeving en beleid is de ambitie om te harmoniseren waar mogelijk en te differentiëren waar nodig. In de komende jaren wordt stapsgewijs de bestaande wetgevingsachterstand weggewerkt. Hiermee moet de gelijkwaardigheid tussen burgers in Europees Nederland en Caribisch Nederland verder worden bevorderd.²⁸ Toewerken naar het Europees Nederlandse stelsel betekent ook dat er in het kader van het decentralisatiebeginsel gestreefd wordt naar een situatie waarin Caribisch Nederland zoveel mogelijk taken zelf uitvoert.

²⁴ Kamerstuk II 2021/22, 35925-IV, nr. 42

²⁵ Naar de titel van het rapport van de IBO-werkgroep uit 2019: Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11.

²⁶ Kamerstuk II 2021/22, 35925-IV, nr. 42

²⁷ Artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet.

²⁸ Kamerstuk II 2021/22, 35925-IV, nr. 42

Om dat toekomstbeeld daadwerkelijk te bereiken, moet de basis op orde zijn. Daartoe zullen de komende jaren vanuit het Rijk doelstellingen centraal worden gesteld waarop sinds 10-10-10 niet de voortgang is geboekt die door Caribisch Nederland en het Rijk gewenst en verwacht was en die randvoorwaardelijk zijn voor de ontwikkeling van Caribisch Nederland op bestuurlijk en sociaaleconomisch vlak. .

2.1.2 Doelen

De te verwezenlijken doelen worden als volgt onderverdeeld:

1. Inhoud:
 - Bestaanszekerheid en basisvoorzieningen op orde
 - Duurzame economische ontwikkeling van Caribisch Nederland
2. Bestuur:
 - Versterkte bestuurs- en uitvoeringskracht
 - Goed openbaar bestuur
3. Financiën:
 - Voldoende financiële middelen voor de taken
 - Achterstallig onderhoud weggewerkt
 - Financieel beheer op orde

De (visie en) doelen sluiten aan bij de ambities in het regeerakkoord 2021-2025, waarin de burger centraal staat en bestaanszekerheid voor iedereen als fundament geldt. Daar moet aan worden gewerkt vanuit een sterke overheid die betrouwbaar is en levert. Dat geldt ook voor Caribisch Nederland: *'In Caribisch Nederland blijven we ons inspannen om Bonaire, Saba en Sint Eustatius een gelijkwaardig deel van Nederland te laten zijn.'*²⁹

De te verwezenlijken doelen hebben voorts betrekking op thema's als armoede, infrastructuur, bereikbaarheid, klimaat en onderwijs, en daarmee op beleid dat veelal op het terrein van andere departementen ligt. Vanuit het 'comply or explain'-principe zal Caribisch Nederland worden meegenomen in de beleidsambities van de verschillende departementen en de bijbehorende budgetten zoals genoemd in het regeerakkoord (bijvoorbeeld onderwijs, arbeidsmarkt, armoede en schulden, verhoging minimumloon, klimaat, duurzaamheid). Daarnaast zal Caribisch Nederland een significante verbetering zien van de mogelijkheden de eilandelijke taken en bevoegdheden uit te voeren door een deel van de € 30 miljoen die structureel op jaarbasis wordt vrijgemaakt voor Caribisch Nederland daarvoor aan te wenden.

2.2 Algemene uitgangspunten met betrekking tot de interbestuurlijke verhouding

Het wetsvoorstel is tot stand gekomen met het eindperspectief voor ogen zoals die in de beleidsvisie (paragraaf 2.1) is beschreven. Om naar het eindperspectief toe te werken worden samen met de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba op basis van de afzonderlijke visies van de openbare lichamen meerjarige bestuurlijke afspraken gemaakt. Hierin zal onder ander aandacht zijn voor de uitvoering van de prioriteiten die zijn gesteld door de openbare lichamen en de versterking van de bestuurs- en uitvoeringskracht. Hoe snel het eindperspectief wordt bereikt, is afhankelijk van de inspanningen van zowel het Rijk als van de openbare lichamen. Het onderhavige wetsvoorstel vormt hierin een belangrijke stap. Aan dit wetsvoorstel liggen verschillende uitgangspunten ten grondslag die van belang zijn voor het succesvol bereiken van het eindperspectief.

2.2.1 De staatkundige positie van de eilanden als openbare lichamen blijft ongewijzigd

²⁹ Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15-12-2021, p.4

De staatkundige positie van de eilanden als openbare lichamen blijft in grote lijnen ongewijzigd. Dit betekent kort gezegd dat de openbare lichamen Grondwettelijk een positie hebben als decentrale overheid binnen het land Nederland die sterk lijkt op die van gemeenten, maar waarbij wel ruimte is om op bepaalde zaken anders te regelen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Met toevoeging van artikel 132a aan de Grondwet op 17 november 2017 is bevestigd dat de status van openbaar lichaam met toepassing van Grondwettelijke normen die ook gelden ten aanzien van gemeenten en provincies voor de toekomst als de best mogelijke oplossing wordt gezien voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (zie ook paragraaf 1.4.3).

De bijzondere positie van de eilanden als openbare lichamen heeft meerwaarde voor zowel de lokale besturen als het Rijk, met name als het gaat om het toepassen van maatwerk bij de implementatie van nationale regelgeving, waarmee de zwaarste administratieve lasten op de eilanden kunnen worden tegengegaan. De regering is van mening dat op dit moment geen fundamentele veranderingen in de staatkundige positie van de openbare lichamen wenselijk of noodzakelijk zijn. Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben een historie met veel ingrijpende wijzigingen in de staatkundige verhoudingen, waarvan de transitie naar decentrale overheid binnen het land Nederland op 10-10-10 de laatste is. De regering acht een herziening van de hoofdstructuur niet aangewezen.

Dit neemt niet weg dat er binnen het geldende constitutionele kader ruimte is voor verbeteringen op het gebied van de bestuurlijke en financiële positie van de openbare lichamen. De ingrijpende staatkundige verandering uit 10-10-10 vraagt tot op de dag van vandaag om tijd en aandacht. De openbare lichamen bevinden zich ieder op een eigen manier nog in een transitiefase. Dit wetsvoorstel vormt een belangrijke volgende stap in de staatkundige transitie. In de volgende paragrafen wordt hierop verder ingegaan.

2.2.2 Bonaire, Saba en Sint Eustatius als een gelijkwaardig deel van Nederland met aandacht voor de bijzondere omstandigheden

De context op de Caribische openbare lichamen onderscheidt zich op verschillende manieren van gemeenten. Eerder werden al de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden en het klimaat genoemd. In de praktijk betekent deze bijzondere context dat de openbare lichamen aan de lat staan voor bepaalde taken die in Europees Nederland bij het Rijk, de provincie of een waterschap zijn belegd in plaats van bij gemeenten. Zo moeten op de openbare lichamen bijvoorbeeld nutsvoorzieningen, afvalwaterzuivering, bereikbaarheid via lucht en water en het beheer van de beschermde gebieden in zee lokaal geregeld worden. Dit betekent dat de openbare lichamen niet alleen meer middelen, maar ook meer expertise nodig hebben dan een qua inwonertal vergelijkbare gemeente. Daar moet ook bij worden opgemerkt dat de openbare lichamen ieder hun eigen context en uitdagingen kennen. Zo heeft Bonaire te maken met een zeer sterke bevolkingsgroei, is op Sint Eustatius een olie op- en overslagterminal gevestigd met alle (milieu)verantwoordelijkheden van dien en heeft Saba de verantwoordelijkheid voor het beheer van een van de grootste atollen (koraalplateaus) ter wereld.

In het kader van dit wetsvoorstel zijn de belangrijkste verschillen tussen de openbare lichamen en gemeenten:

1. Het relatief grote pakket aan taken en verantwoordelijkheden van de openbare lichamen, waarbij de openbare lichamen ook aan de lat staan voor bepaalde taken die niet bij gemeenten maar bij het Rijk, de provincie of een waterschap zijn belegd;
2. Het ontbreken van een provinciale tussenlaag;
3. De kleinschaligheid van de eilanden, inclusief de kleinschaligheid van de lokale overheid;
4. De status als relatief jonge bestuurlijke entiteiten binnen het land Nederland;
5. De deels afwijkende wettelijke kaders, omdat de Nederlandse wetgeving niet één op één is overgenomen voor Caribisch Nederland;
6. Het insulaire karakter van de gemeenschappen;

7. De fysieke afstand tussen de eilanden onderling en tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland;
8. Het veel directere contact tussen de individuele openbare lichamen en het Rijk waarbij de rol van koepelorganisaties zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) of de Wethoudersvereniging veel beperkter is;
9. De verschillen tussen de openbare lichamen onderling.

Het belang van een aantal van deze aspecten zal naar verwachting afnemen naarmate het eindperspectief meer gerealiseerd wordt. Met name punt 4 en 5 zullen naar verwachting een kleinere rol gaan spelen op termijn.

2.2.3 Wederzijds vertrouwen

Bij het instellen van de eilanden als openbare lichamen is gekozen voor een zwaarder toezicht in vergelijking met het toezicht op gemeenten. Het betrof een situatie waarin een nieuwe bestuurlijke structuur binnen de voormalige Nederlandse Antillen werd ingesteld en waarin de eilanden en het Rijk hun weg moesten vinden. Het zwaardere toezicht en strengere eisen boden handvatten om overzicht te houden en waar nodig tijdig in te kunnen grijpen. Nu is de situatie anders. De openbare lichamen en het Rijk hebben ruim een decennium ervaring met de nieuwe bestuurlijke structuur en hebben inzicht verworven in wat wel en niet werkt. Het is gebleken dat de manier waarop de WolBES en FinBES zijn opgebouwd de bestuurlijke verhoudingen en het vertrouwen over en weer niet altijd ten goede is gekomen, onder andere omdat de openbare lichamen te weinig ruimte kregen taken naar eigen inzicht uit te voeren.

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

Daarnaast dienen de bestuurlijke verhoudingen zo te worden vormgegeven dat wederzijds vertrouwen zo veel mogelijk wordt gefaciliteerd dan wel zo min mogelijk wordt verstoord. Een eenduidige benadering vanuit het Rijk, en de coördinerende rol van het Ministerie van BZK daarin, vormt een belangrijke basis voor het versterken van de vertrouwensband. Een goede belangenbehartiging van de openbare lichamen bij het Rijk is randvoorwaarde en zal effectiever worden ingevuld.

2.2.4 Versterking vrijheid lokale overheid binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat

In de Grondwet is verankerd dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is. Dat betekent dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op verschillende niveaus zijn belegd. Enerzijds hebben de openbare lichamen een algemene bevoegdheid tot regeling en bestuur, die slechts bij of krachtens de wet kan worden beperkt. Anderzijds zijn de decentrale overheden (openbare lichamen, gemeenten, provincies en waterschappen) wel verplicht mee te werken aan de uitvoering van door hoger gezag gestelde regels en kunnen zij bij of krachtens de wet aan toezicht worden onderworpen.

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

De Code interbestuurlijke verhoudingen bevat afspraken die bijdragen aan de samenwerking tussen overheden, met als doel maatschappelijke opgaven sneller, effectiever en democratisch

gelegitimeerd aan te pakken. Ondanks dat het EHLA en de Code interbestuurlijke verhoudingen beide (nog) niet direct van toepassing zijn op Caribisch Nederland, wordt er wel voor gekozen om de principes die hierin geformuleerd zijn op een inhoudelijk vergelijkbare wijze te hanteren voor de openbare lichamen, naar analogie van de toepassing voor gemeenten. In het EHLA wordt uitgegaan van het begrip lokale autonomie, dat wordt gedefinieerd als het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren. Dit beginsel is van groot belang voor de gewenste positie van de openbare lichamen, en met dit voorstel van wet wordt gestreefd deze lokale autonomie te versterken. Het begrip 'lokale autonomie' moet niet verward worden met het begrip autonomie dat in relatie staat tot medebewind en van belang is voor het interbestuurlijk toezicht.

Bij de actualisatie van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zal in overleg met de openbare lichamen worden vermeld dat de Code in principe ook van toepassing is op de Caribische openbare lichamen.

Een heldere taakverdeling en duidelijkheid over de geldstromen is daarnaast van belang voor zowel de autonomie van de eilanden als een gerichte en efficiënte betrokkenheid van het Rijk. In lijn met de adviezen van de Raad van State en de Werkgroep IBO is door het Ministerie van BZK, in samenwerking met andere departementen en de openbare lichamen, een herijking gemaakt van de taakverdeling. Op basis daarvan zullen afspraken worden gemaakt tussen openbare lichamen en Rijk en tussen departementen onderling over de verdeling van taken en bijbehorende financiële middelen. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de complexiteit van taken in relatie tot de uitvoeringskracht op de openbare lichamen en naar het publiek belang van bepaalde taken. Hierbij zal maatwerk nodig zijn en zal ook richting de toekomst moeten worden gezien in hoeverre verantwoordelijkheden moeten of kunnen verschuiven. Zo raakt de taakverdeling nauw aan de zogenoemde vrije uitkering, bestuurs- en uitvoeringskracht en het wegwerken van achterstanden.

2.2.5 Maatwerk

De Afdeling advisering van de Raad van State benadrukt het belang van differentiatie tussen de eilanden. Dit vanwege de verschillen tussen de eilanden onderling.³⁰ Met betrekking tot de wetgeving, de WolBES en de FinBES, is ook aanleiding om mogelijkheden tot maatwerk in de wetgeving zelf te bouwen. Bonaire, Sint Eustatius en Saba verkeren elk in een andere fase als het gaat om de implementatie van de staatkundige vernieuwingen. Ook varieert de aard en daarmee de lokale aanpak van bestuurlijke achterstanden tussen de openbare lichamen. Maatwerk is daarom nodig wat betreft de interbestuurlijke verhoudingen. Voor de wetgeving betekent dit concreet dat er gebruik wordt gemaakt van een getrappt toezichtmodel ten aanzien van het financieel toezicht. Als taken naar behoren en in overeenstemming met de betreffende wetgeving door het openbaar lichaam worden uitgevoerd, zal sprake zijn van een licht toezichtniveau, dat meer vergelijkbaar is met toezicht op gemeenten. Als de situatie erom vraagt kan de Minister van BZK besluiten dat verzaamd financieel toezicht wordt ingesteld. Een nadere invulling van deze beoordeling binnen de FinBES geschiedt aan de hand van een nog op te stellen toezichtkader.

Het voorgestelde toezichtmodel voor de FinBES is gebaseerd op het toezicht op gemeenten, waarbij aandacht is voor de relevante verschillen en op die punten ook wordt gedifferentieerd. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 4.5 (FinBES).

Hoewel er ook kleine gemeenten in Europees Nederland zijn, verschillen de openbare lichamen hiervan. Zo zijn er in Europees Nederland veel mogelijkheden tot samenwerking op zowel gemeente- als provincieniveau, waarmee de schaalproblemen deels kunnen worden opgelost. In Caribisch Nederland is dat vanwege de afstanden, het insulaire karakter en het ontbreken van de provinciale laag moeilijker. Ook speelt mee dat de openbare lichamen minder makkelijk gebruik

³⁰ Zie ook artikel 137 van de WolBES en artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet

kunnen maken van voorzieningen buiten de eigen grenzen, waardoor er meer op het eiland zelf geregeld moet worden.

2.2.6 Coördinerende rol van het Ministerie van BZK

Ook een sterke coördinerende rol van het Ministerie van BZK draagt bij aan het succesvol bereiken van eerder genoemde doelen. Uitgangspunt daarbij is dat de ministeriële verantwoordelijkheid een belangrijk en geldend principe blijft. Vakministers zijn stelselverantwoordelijk voor departement-specifieke dossiers. Vakministers blijven over de bevoegdheid beschikken om te beslissen hoe de bekostiging, de coördinatie en de uitvoeringskracht op hun departementen wordt uitgevoerd en hoe hiermee de stelselverantwoordelijkheid in relatie tot Caribisch Nederland wordt ingevuld. Voorts blijft hiermee de benodigde betrokkenheid en expertise van de afzonderlijke departementen gewaarborgd.

Het Ministerie van BZK heeft, naast eigenstandige taken, een coördinerende rol aangaande rijksbeleid dat Caribisch Nederland raakt. Om de coördinerende rol goed uit te kunnen voeren, zijn andere departementen verplicht om over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het Rijksbeleid inzake de openbare lichamen in een vroegtijdig stadium in overleg te treden met het Ministerie van BZK³¹ en maakt de Minister van BZK bedenkingen kenbaar wanneer een maatregel of voornemen met het oog op het decentralisatiebeginsel niet toelaatbaar lijkt.³² Daarnaast heeft de Minister van BZK, in samenwerking met de Minister van Financiën, een coördinerende rol bij de verstrekking van bijzondere uitkeringen.³³ Ook moeten departementen bij beleidsvoornemens van het Rijk die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door de openbare lichamen, uitleggen wat de financiële gevolgen zijn voor de openbare lichamen, aangeven via welke bekostigingswijze deze financiële gevolgen kunnen worden opgevangen en hierover tijdig in overleg treden met de Ministers van BZK en Financiën.³⁴

Een goede coördinatie is voorts van belang om de decentralisatie ten behoeve van Caribisch Nederland te bevorderen³⁵ en ervoor te zorgen dat het rijksbeleid als een samenhangend geheel op de eilanden af komt. Het houdt onder andere in dat er een integrale afweging en prioritering van beleidsvoornemens plaatsvindt.³⁶ Het Ministerie van BZK doet dit onder andere door interdepartementaal overleg te faciliteren. Het Ministerie van BZK zet daarbij in op maatwerk voor Caribisch Nederland. De afgelopen jaren heeft het Ministerie van BZK daartoe een regierol opgepakt in de totstandkoming van het Bestuursakkoord Bonaire en het Saba Package waarin gezamenlijke doelen van Rijk en openbare lichamen zijn overeengekomen. Ook coördineert het Ministerie van BZK de uitvoering van deze akkoorden, wat de afgelopen jaren tot zichtbare resultaten heeft geleid op de eilanden.

Bij de coördinerende rol van het Ministerie van BZK past, in lijn met de adviezen van de IBO-werkgroep en mede gelet op de eilandsraadsverkiezingen op 15 maart 2023, een voortzetting van deze regierol bij de totstandkoming van nieuwe bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de openbare lichamen. In de nieuwe bestuurlijke afspraken worden de prioriteiten en de planning per eiland vastgelegd. Na vaststelling van de bijbehorende uitvoeringsagenda's, bewaakt het Ministerie van BZK vanuit het Rijk en in contact met Caribisch Nederland voldoende stabiliteit, continuïteit en duidelijkheid op de dossiers, zonder daarbij – zoals gemeld – af te doen aan de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke departementen. Vanuit een overkoepelende blik signaleert het Ministerie van BZK raakvlakken en faciliteert het indien nodig interdepartementale afstemming. Vanuit de kennis en contacten met Caribisch Nederland adviseert en monitort het Ministerie van BZK en zoekt het afstemming tussen openbaar lichaam en betreffende

³¹ Artikel 211, tweede lid, van de WolBES

³² Artikel 211, derde lid, van de WolBES

³³ Artikelen 91 en 94 van de FinBES

³⁴ Artikel 87 van de FinBES

³⁵ Artikel 212 van de WolBES

³⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, p.113

departementen waar nodig. Bij de coördinerende rol hoort ook dat het Ministerie van BZK bijdraagt aan een volwassen en volwaardige lokale capaciteit voor de uitvoering van de eilandelijke taken en verantwoordelijkheden, ook met betrekking tot het lokaal aantrekken van (tijdelijke) externe expertise. Wanneer knelpunten in de uitvoering of besluitvorming ontstaan, is een belangrijk aspect van deze rol het organiseren van (politieke) besluitvorming op dossiers en transparantie daarover aan Caribisch Nederland. Dit om concrete doelen te kunnen stellen waar interdepartementaal commitment op komt. Transparantie betekent ook dat beide Kamers der Staten-Generaal worden geïnformeerd over de beleidskeuzes die worden gemaakt en de belangen die daarbij zijn afgewogen.

De (versterkte) coördinerende rol van het Ministerie van BZK komt tot uiting in de volgende organisatorische instrumenten en opzet:

- Integrale Rijksbrede agenda's om de gezamenlijke geformuleerde doelen vast te stellen en gerichte inzet van het Rijk en Caribisch Nederland te garanderen. Deze zullen vergelijkbaar zijn met en waar relevant ook voortbouwen op de bestuursakkoorden zoals die met Bonaire en Saba zijn afgesloten en waaraan de afgelopen jaren uitvoering is gegeven. De uitvoeringsagenda's worden samen met Caribisch Nederland opgesteld.;
- De Stuurgroep Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden, waarin hoog ambtelijk alle departementen betrokken zijn en besluitvorming plaatsvindt over interdepartementale vraagstukken. Dankzij de mogelijkheid tot interne afstemming en besluitvorming, draagt de Stuurgroep bij aan een versterkt integraal beleid. De Stuurgroep wordt voorafgegaan door een ambtelijk coördinatorenoverleg beleid, waaraan de coördinatoren van de Caribische dossiers van de verschillende departementen deelnemen;
- Interdepartementaal directeurenoverleg op thema's, met de focus op de visie dat in Caribisch Nederland wordt toegewerkt naar een voorzieningenniveau gelijk aan Europees Nederland. In dit overleg worden zaken ter voorbereiding op de Stuurgroep besproken met als doel een snelle besluitvorming. Hiermee wordt een efficiëntere besluitvormingsagenda voor de Stuurgroep mogelijk gemaakt.
- De interdepartementale werkgroep CN-legal waarin wetgevingsaspecten betreffende Caribisch Nederland worden besproken, en waarmee de integraliteit van wetgeving wordt bewaakt. Hierin zijn met name de juridische afdelingen van alle departementen vertegenwoordigd. Sinds kort nemen hier ook de juristen van Caribisch Nederland en de Rv aan deel.
- Een projectteam Caribisch Nederland, van waaruit onder meer inhoudelijk wordt meegedacht over de toepassing van het *'comply or explain'*-principe. Dit moet ervoor zorgen dat het *'comply or explain'*-principe consistent door alle departementen wordt toegepast;
- Een in het kader van *'comply or explain'* opgesteld wetgevingsoverzicht, waarin onder meer wet- en regelgeving is opgenomen die noodzakelijk is om concrete knelpunten op te lossen, waarbij achterstallig onderhoud op wetgevingsgebied is/wordt verricht, verdergaande kaderwetgeving is/wordt opgesteld en waarin verzoeken vanuit Caribisch Nederland hun weerslag vinden. Hiermee wordt de wetgeving in Caribisch Nederland waar nodig gemoderniseerd en meer gelijk getrokken met de wetgeving in Europees Nederland. Beide Kamers der Staten-Generaal worden hiervan periodiek op de hoogte gesteld;
- Tevens wordt de mogelijkheid onderzocht van het opnieuw starten van bestuurlijke overleggen, zoals die ook ten tijde van de zogenoemde CN-weken gebruikelijk waren. Deze overleggen moeten bijdragen aan de besluitvorming op gevoelige en complexe interdepartementale dossiers. Om de overleggen gericht te houden en concrete besluitvorming te faciliteren, wordt aanbevolen deze overleggen thematisch in te richten en daarbij de focus te leggen op de eerder genoemde speerpunten.
- Een nieuwe inrichting van de RCN, onder andere op basis van input van de lokale bevolking. Doel moet zijn om de lokale dienstverlening in samenwerking met het openbaar lichaam meer integraal en uniform in te richten.

- De ambtelijke commissie voor de toetsing van bijzondere uitkeringen. Deze is per januari 2022 gestart en is opgericht in lijn met de adviezen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer van 2021.³⁷ In de commissie nemen in ieder geval vertegenwoordigers van de Ministeries van BZK en Financiën plaats. Aan deze commissie moeten alle bijzondere uitkeringen worden voorgelegd, waarna ze beknopt worden getoetst. Het doel hiervan is dat bijzondere uitkeringen zoveel mogelijk worden gebundeld en de procedures voor de verstrekking van bijzondere uitkeringen vanuit de departementen eenduidig zijn en de juiste grondslag bevatten.

2.2.7 Aandacht voor de uitvoerbaarheid bij de openbare lichamen: bestuurlijke druk en capaciteit

Faciliterende wet- en regelgeving alleen is niet voldoende om de openbare lichamen te ondersteunen in de ambitie de slagkracht van de lokale besturen te vergroten en de bestuurlijke verhoudingen tussen de openbare lichamen en het Rijk te verbeteren. De openbare lichamen moeten over de juiste capaciteit, kennis en middelen beschikken op zowel bestuurlijk als ambtelijk vlak, om te kunnen door ontwikkelen en om hun taken en bevoegdheden goed op te kunnen pakken. Daarnaast is het ook van belang dat de bestuurlijke lasten voor de openbare lichamen zoveel mogelijk worden beperkt en moet hierin aandacht zijn voor de uitvoering vanuit het Rijk. De bijzondere situatie van de openbare lichamen biedt ook mogelijkheden. Zo zijn er kansen op het gebied van burgerparticipatie dankzij de kleine schaal en de sterke gemeenschappen, en kan door de ligging van de eilanden gekeken worden naar samenwerkingsverbanden met omliggende eilanden.

Desalniettemin moet geconstateerd worden dat er nog verdere verbeteringen nodig zijn om te zorgen dat de openbare lichamen beschikken over voldoende capaciteit, kennis en middelen om hun taken en bevoegdheden goed uit te kunnen voeren. De positie en effectiviteit van gezaghebber, eilandsecretaris, bestuurscollege en eilandsraad spelen hierbij een belangrijke rol. Maar ook de versterking van het ambtelijk apparaat is onontbeerlijk om het lokale bestuur daadkrachtiger te maken. Onderdeel van een betere uitvoeringskracht is ook dat er meer samenhang komt tussen de openbare lichamen en de RCN. Dit vergroot immers de mogelijkheden voor ondersteuning van de openbare lichamen en de efficiëntie op de publieke dienstverlening. Daarnaast betekent het beschikken over voldoende middelen ook dat er middelen zijn om de achterstanden in het fysieke en sociale domein weg te werken.

2.2.7.1 Bestuurskracht

De eilandsraden en bestuurscolleges worden daarnaast gefaciliteerd om hun rol beter op te pakken. Daarbij wordt in ieder geval op het volgende ingezet:

- Verhoging van het aantal eilandsraadsleden en bestuurscollegeleden. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3.3.
- Het mogelijk maken van het gebruik van bestuurscommissies, vergelijkbaar met hoe dit al mogelijk is bij gemeenten. Het instellen van een bestuurscommissie is een discretionaire bevoegdheid, dus de bestuursorganen van de openbare lichamen kunnen – binnen de kaders van de wet - zelf bezien of, en zo ja, op welke wijze zij gebruik willen maken van deze nieuwe mogelijkheid.
- Betere ondersteuning van de eilandsraadsleden en bestuurscollegeleden. Dit wordt gerealiseerd door middelen beschikbaar te maken voor fractiemedewerkers en bestuursadviseurs en via inzet op de kwaliteit en capaciteit van de griffie. Tijdelijke versterking en kennisuitwisseling kan worden gerealiseerd via uitwisseling met gemeenten en departementen, maar ook binnen de regio. Uiteindelijk moet de kennis en kunde lokaal geborgd worden, waarbij ook trainingen een rol spelen. Een meer structurele organisatie van de trainingen (zoals jaarlijkse herhalingen en een vast trainingsprogramma voor nieuwe raadsleden) moet helpen om op de lange termijn de eilandsraden en bestuurscolleges effectiever te maken. Daarnaast wordt via stevigere, meer eenduidige en

³⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 103 (bijlage)

- eenvoudigere procedures, onder andere met een reglement van orde en door in te zetten op digitalisering van interne besluitvorming, een basis gelegd voor efficiëntere en meer gestructureerde besluitvorming. Hierbij zal ook uitdrukkelijk rekening worden gehouden met de gefaseerde verhoging van het aantal eilandsraadsleden en bestuurscollegeleden.
- Stimuleren van jongerenparticipatie en burgerparticipatie. Jongerenparticipatie geeft jongeren de kans om al vroeg kennis te maken met de politiek en nuttige politieke vaardigheden op te doen (bv. via een vorm van jongereninspraak). Jongerenparticipatie en burgerparticipatie in het algemeen helpen om het aanbod en de diversiteit van lokale politici te vergroten. Daarnaast worden hiermee lokale burgers in staat gesteld mee te denken over lokale besluiten. Afhankelijk van de mate waarin de participatie wordt geformaliseerd, kan hiermee ook een vorm van controle op de lokale besturen worden gecreëerd. In samenwerking met UNICEF is het Ministerie van BZK gestart met het stimuleren van jongerenparticipatie. Burgerparticipatie kan georganiseerd worden via onder andere burgerraadslidmaatschap, een maatschappelijke adviesraad of andere inspraakmogelijkheden. Ook dit wil het Ministerie van BZK de komende jaren faciliteren op de openbare lichamen.
 - Periodieke peer-to-peer eilandbezoeken. Een andere manier waarmee de bestuurskracht wordt versterkt, is door periodieke bezoeken aan de openbare lichamen in te stellen waarbij een commissie van externe, onafhankelijke collega's (specifiek bestuurlijke ambtsdragers van andere decentrale overheden) het openbaar lichaam bezoekt om te zien hoe het werkt en meedenkt over hoe het deugdelijk bestuur kan worden versterkt. Het gaat om 'een intercollegiale doorlichting van de organisatie op locatie'.³⁸ Voorwaarde is dat de visitatie plaatsvindt op vrijwillige basis en op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid en wordt uitgevoerd door bekwame, onafhankelijke en constructief kritische reviewers die onbevooroordeeld en onbevangen het gesprek voeren. Het gaat hierbij om een instrument dat losstaat van de instrumenten voor interbestuurlijk toezicht, aangezien de eilandbezoeken primair dienen ter ondersteuning van het openbaar lichaam. Anderszins kunnen de ervaringen die hierbij worden opgedaan worden gebruikt bij het verder vormgeven van het voor het toezicht benodigde beleidskader. Voorts wordt bekeken of de openbare lichamen op hun beurt reviews bij Nederlandse gemeenten kunnen houden.

2.2.7.2 Uitvoeringskracht

Ten behoeve van de uitvoeringskracht is in samenwerking met de openbare lichamen een strategie opgesteld voor het versterken van de uitvoeringskracht. Hierbij zal in ieder geval worden voortgebouwd op initiatieven die de afgelopen jaren zijn opgezet ter versterking van het ambtelijk apparaat, zoals TOP Bonaire, een traject waarmee lokale carrière- en ontwikkelmogelijkheden worden geboden aan young professionals met Caribische wortels, en op de activiteiten in het kader van de lopende bestuursakkoorden. Omdat de behoeften qua ambtelijke versterking en ontwikkeling per eiland verschillen, is maatwerk van belang. In de toekomst wil het kabinet structureel meer investeren in opleidingsprogramma's, uitwisselingsprogramma's, technische bijstand en stages.

Zo is er vanuit het Ministerie van BZK een uitwisselingsnetwerk in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ten behoeve van een meer gestructureerde vorm van uitwisseling van kennis en expertise opgezet. Waar mogelijk zullen ook andere departementen, provincies en waterschappen aansluiten. Vanuit dit netwerk worden ambtenaren uit Europees Nederland op basis van kennis en ervaring uitgezonden naar Caribisch Nederland op plekken waar deze kennis en ervaring nodig is. Omgekeerd zullen ook ambtenaren vanuit Caribisch Nederland worden gedetacheerd naar gemeenten of een departement, om ervaring op te doen en de kennis te verbreden. Doel is onder andere om het ambtelijk apparaat te versterken, sleutelposities op

³⁸ Factsheet Visitatie https://www.kcwj.nl/sites/default/files/Factsheet_Visitatie.pdf

korte termijn (tijdelijk) goed in te kunnen vullen en kennis, kunde en capaciteit over en weer beter te benutten.

Daarnaast moet de benodigde structurele versterking van het ambtelijk apparaat ook worden meegewogen in de hoogte van de vrije uitkering.

2.2.7.3 Rijksdienst Caribisch Nederland

De RCN is een verbindende schakel tussen Rijk en openbare lichamen en tussen de ministeries die aanwezig zijn op de eilanden. De dienst biedt lokale ondersteuning voor en dienstverlening vanuit de verschillende departementen, die ieder inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de implementatie van eigen beleid. De RCN is daarmee ook een belangrijk gezicht van het Rijk op de eilanden.

De afgelopen 10 jaar is er geïnvesteerd in de verbetering van de dienstverlening en zijn er ook stappen gezet. Toch zijn er mogelijkheden voor verbeteringen van de dienstverlening vanuit het perspectief van de inwoners. Er is sprake van versnippering en verkokering door de vele loketten en procedures en een zeer beperkte samenwerking tussen RCN en de openbare lichamen. De informatiehuishouding is op onderdelen nog in ontwikkeling en een samenhangende Caribisch Nederland aanpak, waarin de inhoudelijk overstijgende opdracht centraal staat, ontbreekt. Ook de dienstverlenende competenties zijn nog volop in ontwikkeling.

Reeds eerder is al aangegeven dat de burger vanuit één loket bediend moet worden, ongeacht of het Rijk of het openbaar lichaam verantwoordelijk is en ongeacht welk departement daarbij betrokken is. Hoe de taken ook worden verdeeld en hoe de uitvoering ook is vormgegeven, de burger mag hier geen hinder van ervaren. Om dit streefbeeld te realiseren krijgt RCN expliciet de verantwoordelijkheid om toe te werken naar meer integratie, samenhang en uniformiteit van dienstverlening.³⁹ Daarbij richt het kabinet zich op de volgende thema's:

- het verbeteren van concrete dienstverleningsprocessen vanuit het perspectief van de inwoners. Dat betekent ontkokering en meer samenwerking;
- het verder digitaliseren. Dan gaat het enerzijds om het op orde brengen van de digitale basis en anderzijds om het komen tot een samenhangende digitaliseringsaanpak voor Caribisch Nederland;
- het op orde brengen van de afdelingen burgerzaken van de openbare lichamen. Dan gaat het om de dienstverlening, maar ook om het op orde brengen van de basisadministraties;
- het beter in kaart brengen wat de beleving van de inwoners is bij de dienstverlening en welke suggesties voor verbetering zij hebben.

In december 2022 is een nieuwe directeur/kwartiermaker aangetreden, die aan de slag gaat met het transitieplan RCN en de samenwerking tussen RCN en openbare lichamen.

2.2.8 Passend toezicht

2.2.8.1 Hoofdpijnen

Een onderdeel van de bestuurlijke verhoudingen is het toezicht. Toezicht kan worden gezien als het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zo nodig interveniëren.⁴⁰ Het interbestuurlijk toezicht is een van de vormen van toezicht en kan gedefinieerd worden als: 'het geheel van processen, dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden'.⁴¹ Het interbestuurlijk toezicht moet worden gezien binnen de context van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat. De decentralisatie van taken naar de openbare lichamen, maar ook naar gemeenten en provincies, die deze meestal in medebewind uitvoeren,

³⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IV, nr. 11 en Kamerstukken II 2021/22, 35 925 IV, nr. 60

⁴⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 2.

⁴¹ Bestuurlijke Werkgroep Alders, Interbestuurlijk toezicht herijkt – toe aan nieuw zicht op overheden, 2005, gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 50, p. 17.

impliceert vertrouwen van de rijksoverheid in de uitoefening hiervan en het respecteren van de vrijheid van het lokale bestuur. Dit neemt niet weg dat interbestuurlijk toezicht een middel is om het 'eenheidskarakter' van de gedecentraliseerde eenheidsstaat te verzekeren door middel van verschillende verticale beïnvloedings- en sturingsinstrumenten. Dit is onderdeel van het stelsel van verticale *checks and balances* tussen bestuurslagen.

In dit wetsvoorstel worden twee vormen van bestuurlijk toezicht geregeld: het interbestuurlijk toezicht met generieke instrumenten in de WolBES en het financieel toezicht dat voortvloeit uit de FinBES. Bij de eerste vorm van toezicht gelden de volgende generieke instrumenten waarmee geïntervenieerd kan worden op de uitoefening van taken en bevoegdheden door het openbaar lichaam:

1. het bij koninklijk besluit overgaan tot 'spontane' vernietiging van besluiten van bestuursorganen van de openbare lichamen wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 132, vierde lid, en 132a, tweede lid, van de Grondwet);
2. het treffen van een voorziening bij verwaarlozing van medebewindstaken door bestuursorganen van de openbare lichamen (artikel 132, vijfde lid, eerste volzin, en 132a, tweede lid, van de Grondwet). Dit is anders dan grove taakverwaarlozing (artikel 132, vijfde lid, tweede volzin, en 132a, tweede lid, van de Grondwet) waarbij alleen de formele wetgever kan ingrijpen. Daarnaast kan grove taakverwaarlozing zien op zowel autonomie als medebewindstaken. De grove taakverwaarlozingsregeling valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Bij het financieel toezicht gaat het om het bestuurlijk toezicht in verband met de financiële organisatie van het openbaar lichaam. Hierbij gaat het in grote lijnen om het toezicht op de begrotingscyclus en het financieel beheer. Daarnaast zijn er nog enkele specifieke punten, zoals de relatie met de privaatrechtelijke rechtspersonen en het vervreemden van goederen. De FinBES bevat regels voor het financieel toezicht.

Op dit moment zijn er relatief zware toezichtinstrumenten opgenomen in de WolBES en FinBES en de wens is dat het toezicht op de openbare lichamen op termijn steeds verder kan worden uitgebouwd. Bij decentrale overheden in Europees Nederland is dit ook gebeurd in de loop van decennia.⁴² Waar mogelijk wordt het toezicht lichter gemaakt, waarbij meer wordt aangesloten op het toezichtstelsel voor gemeenten. Zowel bij het interbestuurlijk toezicht in de WolBES en het financieel toezicht in de FinBES dient rekening te worden gehouden met de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende overheid, het daar plaatsvindende democratisch proces en het vertrouwen daarin. De verantwoordingsmechanismen en kwaliteitsborging binnen de openbare lichamen vormen daarbij het uitgangspunt. Daarnaast dient het toezicht in algemene zin (artikel 132, vierde lid, van de Grondwet) en het financieel toezicht terughoudend te worden ingezet. Het toezicht wordt gehouden door een hogere overheidsinstantie. Dat is op dit moment meestal de Minister van BZK of de Rv. Ook speelt het Cft BES een bijzondere rol bij het financieel toezicht.

Over het interbestuurlijk toezicht in de WolBES wordt, anders dan hetgeen de Afdeling advisering van de Raad van State in de Voorlichting heeft aanbevolen, voorgesteld om binnen deze wet geen specifieke regeling op te nemen voor getraptd/gedifferentieerd toezicht (bijvoorbeeld voor personeelsbesluiten). Dit voorstel vloeit voort uit – zoals eerder gemeld – de wens verder uit te gaan van het vertrouwensbeginsel en het belang van het respecteren van de vrijheid van het lokale bestuur. Met het generieke toezichtinstrumentarium kan waar nodig alsnog gericht toezicht plaatsvinden. Het 'zwaarste' model wat de Afdeling advisering van de Raad van State beschrijft, namelijk het ingrijpen vanwege grove taakverwaarlozing, blijft overigens wel bestaan.⁴³

⁴² Bijvoorbeeld: Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen (rapport van Commissie van Oosting), bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 8; Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3

⁴³ Artikel 232 van de WolBES en art 132 van de Grondwet.

Het financieel toezicht wordt meer in lijn gebracht met het systeem voor Europees Nederland. Voor het financieel toezicht wordt naar aanleiding van de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, wel voorgesteld om een getrappt model te hanteren. Hieraan ten grondslag ligt het gegeven dat Caribisch Nederland zich nog in een transitiefase bevindt. Daarbij hoort ook een grotere betrokkenheid van het Rijk bij de openbare lichamen. Alhoewel de nadruk daarbij ligt op goede samenwerking en ondersteuning, is het belangrijk dat ook het benodigde juridische toezichtinstrumentarium beschikbaar blijft om zo nodig effectief in te kunnen grijpen. Het getrapte toezichtmodel binnen de FinBES houdt kort gezegd in dat afhankelijk van de stand van zaken bij een openbaar lichaam, een lichter of zwaarder niveau van toezicht zal gelden op bepaalde terreinen. Hiermee kan meer maatwerk worden geleverd. Ook is de verwachting dat er een positieve stimulans vanuit zal gaan voor de openbare lichamen wanneer de openbare lichamen op het gebied van toezicht een sterkere eigen positie kunnen realiseren als zij de regels en afspraken die voortvloeien uit de FinBES adequaat uitvoeren. Daarbij zal dan ook meer de nadruk komen te liggen op systeemtoezicht. Systeemtoezicht is een vorm van toezicht waarbij de toezichthouder de processen en beheersmaatregelen binnen een instelling beoordeelt. Als het systeem bij een openbaar lichaam in orde is, kan het toezicht bij individuele gevallen terughoudender zijn. Dit komt concreet tot uitdrukking bij het toezicht op vervreemdingen van goederen. Naast het voorgestelde lichte, gematigde en zwaardere toezichtniveau binnen de FinBES, bestaat ook nog het zwaarste niveau van interbestuurlijk toezicht, zoals in 2018 is toegepast bij Sint Eustatius. Dit kan alleen in een specifiek voor de situatie vastgestelde wet worden ingesteld bij grove taakverwaarlozing. Het gaat dan niet om een situatie waarin een enkele taak niet goed wordt uitgevoerd, maar om een situatie waarin het bestuur als geheel diens taken grovelijk verwaarloost. Dit is een zeer uitzonderlijke en uiteraard onwenselijke situatie waarbij sterk in de bestuurlijke verhoudingen kan worden ingegrepen. Dit is en blijft een uiterst redmiddel. De instelling hiervan zal altijd bij een specifieke wet in formele zin plaatsvinden.⁴⁴ Het getrapte toezichtmodel binnen de FinBES is er onder andere op gericht deze zware ingreep in de lokale autonomie te voorkomen.

2.2.8.2 Toezicht en uitvoering

Bij de totstandkoming van de wijzigingsvoorstellen is gekeken naar mogelijkheden om het toezicht op de openbare lichamen, ook bij zwaardere toezichtniveaus, lokaal beter uitvoerbaar te maken, en tegelijkertijd de effectiviteit van het toezicht te verhogen. Dit om onnodige bestuurlijke lasten op de openbare lichamen te voorkomen. Uitgangspunt is ook dat regelgeving lokaal uitvoerbaar en eenvoudig blijft, bijvoorbeeld als het gaat om rapporteren. De openbare lichamen hebben immers veel taken en een relatief klein ambtenarenapparaat. Interbestuurlijk toezicht moet lokaal werkbaar zijn om meerwaarde te kunnen hebben. Onderdeel hiervan is ook dat de wijzigingen die in Europees Nederland bij de Wet revitalisering generiek toezicht zijn doorgevoerd ook voor de openbare lichamen zullen gaan gelden. Het toezicht wordt ingezet op basis van selectiviteit en proportionaliteit, waarbij de toezichthouder de constitutionele vrijheid van de openbare lichamen om hun eigen huishouden te regelen, respecteert.⁴⁵ Dit houdt in dat toezicht alleen plaatsvindt waar nodig, bijvoorbeeld op basis van risicoanalyses en signalering van mogelijke misstanden, en dat de toezichthouder een afweging maakt tussen de noodzaak van toezicht en de impact van toezicht op de bestuurs- en uitvoeringskracht van het openbaar lichaam. Om de toezichtlast beperkt te houden en te blijven bouwen op een basis van wederzijds vertrouwen, zal voorafgaand aan het toezicht altijd bestuurlijk overleg plaatsvinden met het openbaar lichaam. Ook is het van belang dat vooraf een duidelijk toezichtkader wordt opgesteld, zodat duidelijk is onder welke omstandigheden toezicht te verwachten is en hoe dit te voorkomen is.

Een ander belangrijk element hierbij is de verhouding van het toezicht tot bestuurlijke afspraken. Het is belangrijk dat dit goed op elkaar wordt afgestemd. Daarbij is in elk geval belangrijk dat bij nieuwe bestuurlijke afspraken wordt nagegaan of zij niet op een onwenselijke manier interveniëren met lopende toezichtactiviteiten. Bestuurlijke afspraken kunnen niet zonder expliciete instemming van de toezichthouder eventuele toezichtmaatregelen buiten werking stellen. Tegelijkertijd kunnen

⁴⁴ Artikel 132, vijfde lid, tweede volzin, jo. 132a van de Grondwet.

⁴⁵ Artikel 124, eerste lid, van de Grondwet.

bestuurlijke afspraken een rol spelen bij de wijze waarop het toezicht wordt ingevuld in de praktijk. Ook kan het toezicht een rol spelen bij de beoordeling van de nakoming van de bestuurlijke afspraken, waarbij het van belang is dat de bestuurlijke afspraken zo worden geformuleerd dat zij controleerbaar zijn. Ook is het hierbij belangrijk dat hierover vooraf duidelijke afspraken worden gemaakt met de openbare lichamen, onder andere over het aanleveren van informatie over de voortgang en realisatie van de bestuurlijke afspraken. Voor het toezicht op bestuurlijke afspraken is dit ook belangrijk.

2.2.8.3 Positionering van het toezicht

Dit stelt de vraag aan de orde hoe het toezicht binnen het Ministerie van BZK moet worden gepositioneerd.

Hierbij is nog relevant de scheiding van toezicht en beleid en in verband daarmee de noodzakelijke afstemming tussen beleid en toezicht. Toezicht moet onafhankelijk en objectief kunnen worden uitgevoerd. Dat betekent dat de toezichthouder zijn taken zonder beïnvloeding van bijvoorbeeld de onder toezicht staande partij of de verantwoordelijke bestuurder moet kunnen uitvoeren.

Voorkomen moet worden dat bijvoorbeeld op ambtelijk niveau in het kader van beleidsontwikkeling toezichtactiviteiten worden gehinderd. Daarbij wordt wel opgemerkt dat het inzetten van de bestuurlijke toezichtinstrumenten schorsing en vernietiging ook een duidelijk beleidsmatig component heeft, omdat ook wordt beoordeeld of het inzetten van een toezichtinstrument proportioneel is.

Daarom is het van belang dat het toezichthoudende organisatieonderdeel op afstand staat van het beleid en dat toezichtkader en toezichtbrieven onafhankelijk en op een hoog niveau binnen de organisatie worden vastgesteld.

2.2.8.4 Adviescollege en de rol van het Cft BES

Onder de huidige FinBES speelt het Cft BES een belangrijke rol bij de financiële organisatie van de openbare lichamen en het toezicht daarop. Deze rol vloeide voort uit de eerdere rol die het College financieel toezicht speelde voorafgaand aan de staatkundige hervorming. Het Cft BES wordt op dit moment op sommige plekken aangemerkt als een adviescollege, maar deze categorisering sluit niet naadloos aan op de taken en bevoegdheden die het Cft BES nu heeft volgens de FinBES.⁴⁶ Met de herziening van de FinBES is de positionering van het Cft BES bezien in het kader van het bredere Rijksbeleid met betrekking tot verzelfstandiging en governance van publieke belangen.⁴⁷ Voorgesteld wordt dat het Cft BES een meer eenduidige rol zal vervullen, namelijk als adviescollege.

Het toezicht op de openbare lichamen valt direct onder het Rijk, omdat de provincie als bestuurlijke laag ontbreekt. Deze bijzondere situatie vraagt in sommige gevallen om maatwerk. Dat is het geval bij de advisering over het financiële toezicht dat door de Minister van BZK wordt uitgevoerd.

Het toezicht van de Minister van BZK kan een grote impact hebben op de openbare lichamen, waarbij met name het financiële toezicht een significante impact kan hebben. Daarom is het wenselijk dat een derde partij – in dit geval een adviescollege – advies kan uitbrengen aan de Minister over het toe te passen toezicht. Omdat dit advies ook kritisch jegens de Minister van BZK kan zijn, is het van belang dat deze partij op afstand staat van het Ministerie. Dit om de onafhankelijkheid van het advies te waarborgen. Vanuit de Minister van BZK en de openbare lichamen bestaat daarnaast de behoefte aan een onafhankelijke partij waar de openbare lichamen advies kunnen inwinnen over de begroting en het financieel beheer. Het is in dat licht ook gewenst dat de openbare lichamen vertegenwoordigd zijn in dit onafhankelijk adviesorgaan. Dit is niet of onvoldoende vorm te geven onder ministeriële verantwoordelijkheid. Ook een accountant kan een onafhankelijk advies geven, maar niet in de volle breedte, en bovendien geeft hij geen

⁴⁶ <https://organisaties.overheid.nl/Adviescolleges/>

⁴⁷ <https://www.kcbr.nl/themas/themas-z/governance/verzelfstandiging-en-governance-van-publieke-belangen-een-wegwijzer>

publiekrechtelijk advies. Daarnaast is het van belang dat het advies wordt opgesteld door een adviescollege met expertise en met kennis van de lokale omstandigheden en gebruiken op de openbare lichamen. Gelet op het bovenstaande wordt geconcludeerd dat het meest passend is dat het Cft BES een rol blijft spelen bij het financieel toezicht als adviescollege. Daarbij zal het Cft BES de Minister van BZK adviseren over het nemen van maatregelen- in het kader van het financieel toezicht en de openbare lichamen breder adviseren over financiële aangelegenheden. Aangezien het hierbij dus niet gaat om het adviseren van de regering over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk is de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing.

Een adviescollege doet onderzoek, verzamelt informatie, maakt een analyse binnen haar taakveld en tegen de achtergrond van het bij en krachtens de wet gestelde en komt zo tot een onderbouwd onafhankelijk advies. De Minister van BZK betreft de adviezen van het Cft BES in de uitoefening van het toezicht. Omdat de wettelijke bepalingen en normen voor het Cft BES een gegeven zijn waaraan getoetst wordt, is het niet mogelijk dat het Cft BES al dan niet in mandaat zelf normen stelt of besluiten neemt die rechtsgevolgen hebben voor de openbare lichamen. Het stellen van (wettelijke) normen en het nemen van besluiten is aan de toezichthouder, de Minister van BZK. Ook speelt het uitgangspunt dat de bevoegdheid inzake het regelen van hun eigen huishouding in principe aan het openbaar lichaam is (oftewel de lokale autonomie) een rol. Ingrijpen hierin dient zeer terughoudend en zorgvuldig ditzo gebeuren en met voldoende democratische legitimatie. Daarom is het passend dat alle besluiten rond het interbestuurlijk financieel toezicht worden bevestigd bij de Minister van BZK. Dit alles maakt dat er minder kans ontstaat op onduidelijkheid met betrekking tot de rollen van de Minister van BZK en het Cft BES. Verder wordt het ook niet passend geacht dat het Cft BES als adviescollege uitvoerende taken heeft. Deze taken zullen – voor zover zij in stand blijven – worden herbevestigd bij de Minister van BZK.

Een belangrijke taak van het Cft BES is het advies aan de Minister van BZK over het financieel beheer, de ontwerpbegroting, de ontwerpbegrotingswijzigingen en het niveau van toezicht op de openbare lichamen. Daarnaast kan het Cft BES (gevraagd of uit eigen beweging) de Minister van BZK in voorkomende gevallen adviseren over zaken zoals de verbeterplannen en het toezicht op vervreemding en de financiële verordening van de openbare lichamen. Het Cft BES heeft ook een relevante rol in de advisering bij het tot stand brengen van bestuurlijke afspraken en dan met name of ze naleefbaar, meetbaar en controleerbaar zijn. Tot slot kan het Cft BES op verzoek van het bestuurscollege adviseren over de begroting, het financiële beleid en het financiële beheer van het betreffende openbaar lichaam. In hoofdstuk 4 zal de rol van het Cft BES nader aan bod komen en in bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de taken van het Cft BES onder de huidige wet en onder het wetsvoorstel.

Om het Cft BES in staat te stellen haar adviestaak naar behoren uit te voeren is in het wetsvoorstel opgenomen dat diverse stukken van het openbaar lichaam door tussenkomst van het Cft BES naar de Minister van BZK gestuurd moeten worden. Op grond van zijn brede bevoegdheid om ongevraagd advies te geven aan de Minister van BZK, kan het Cft BES bij deze stukken een advies voegen. De Minister van BZK dient dan vervolgens binnen 6 weken een standpunt in te nemen over dit advies. Het betreft kortgezegd de volgende stukken:

- Regels van het openbaar lichaam over vervreemding van eigendom;
- Informatie over gedane vervreemdingen van eigendommen;
- Jaarrekeningen van verbonden partijen;
- Besluiten tot wijziging van de begroting;
- Afschriften van bestuursrapportages;
- De vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag of eventueel een door de eilandsraad niet of niet naar behoren vastgestelde jaarrekening;
- Besluiten om in geval van dringende spoed verplichtingen aan te gaan voordat de desbetreffende begroting(swijziging) is vastgesteld;
- De accountantsverklaring en het verslag van bevindingen;
- Door MinBZK aangewezen beslissingen van het eilandsbestuur met financiële gevolgen (bij verzaamd begrotingstoezicht);
- Het verbeterplan bij gematigd toezicht financieel beheer;
- Rapportage over voortgang verbeterplan.

Voor het uitvoeren van zijn taken kan het nodig zijn dat Cft BES nog andere informatie van het openbaar lichaam inwint. Net als onder de huidige FinBES heeft het openbaar lichaam de plicht om de benodigde inlichtingen te verstrekken aan het Cft BES. Ook moet (vertegenwoordigers van) het Cft BES toegang en/of inzage worden verleend in goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers. Gelet op het uitgangspunt van wederzijds vertrouwen en het doel om bestuurlijke lasten zoveel mogelijk te beperken ligt het wel voor de hand dat terughoudender zal worden omgegaan met deze bevoegdheden. In het toezichtkader zal nader worden toegelicht hoe dit in de praktijk zal werken en in welke gevallen het inwinnen van aanvullende inlichtingen in elk geval voor de hand ligt. In de FinBES zelf zal worden verduidelijkt dat het recht op toegang en inzage alleen geldt voor zover dit naar het oordeel van het Cft BES noodzakelijk is voor de uitoefening van diens taken.

2.2.9 Transparantie

Zaken als maatwerk, een eenduidige aanpak vanuit de verschillende departementen en de toepassing van het principe van 'comply or explain' vergen transparantie vanuit het Rijk. Dit is onder meer relevant als het gaat om differentiatie van toezicht. Criteria moeten duidelijk zijn en van toepassing op elk van de openbare lichamen. Ook moet het voor de openbare lichamen duidelijk zijn hoe bepaalde normen worden geïnterpreteerd, zodat zij gericht kunnen werken aan het halen van die normen en de openbare lichamen gelijke kansen krijgen. In het kader van 'comply or explain' is transparantie vereist wanneer wordt besloten om de openbare lichamen niet mee te laten lopen in wetswijzigingen, beleidsintensiveringen of subsidieregelingen, of wanneer ondanks het verzoek vanuit de openbare lichamen om af te wijken, toch wordt besloten Caribisch Nederland mee te nemen in initiatieven voor Europees Nederland.

3. Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

In deze paragraaf wordt ingegaan op de voorgestelde wijzigingen van de WolBES, met name het vervallen van de functie van Rv, het interbestuurlijk toezicht en het verhogen van het aantal eilandsraadsleden en bestuurscollegeleden.

3.1 De functie van Rijksvertegenwoordiger

3.1.1 Inleiding en achtergrond

Bij de staatkundige hervorming van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de functie van Rv in het leven geroepen, onder meer vanwege het ontbreken van de provincie als bestuurlijke laag. De Rv heeft op basis van de WolBES eigen taken en bevoegdheden (artikel 204 van de WolBES) die zich voornamelijk richten op het waarborgen van goed bestuur en de 'oren en ogen'-functie van de Rijksoverheid ter plekke. Daarbij horen ook diverse toezichttaken, zoals het verlenen van goedkeuring bij bepaalde verordeningen en personeelsbesluiten. Daarnaast heeft de Rv taken en bevoegdheden op basis van verscheidene andere wetten, met name waar het gaat om de Veiligheidswet BES (hierna: VwBES). Ter zake wordt verwezen naar 'Verhouding tot nationale regelgeving' (paragraaf 6.2).

Sinds 2010 heeft voortschrijdend inzicht geleerd dat een andere indeling van rollen en functies ten goede zou komen aan de interbestuurlijke verhoudingen. In de praktijk is gebleken dat er onduidelijkheid en ontevredenheid bestaat rondom de functie van de Rv, wat uiteindelijk heeft geleid tot het voorstel de taken van de Rv anders te beleggen.

Het hybride karakter van de functie van Rv heeft deze functie bijzonder uitdagend gemaakt. De Rv heeft zowel toezichthoudende als coördinerende taken. Ook wordt de Rv gezien als de aangewezen persoon in de belangenbehartiging van de openbare lichamen, hoewel deze rol niet formeel is

vastgelegd in de WolBES.⁴⁸ Hoewel een dergelijke combinatie van rollen niet ongebruikelijk is, heeft dit in het geval van de Rv in de praktijk bijgedragen aan een minder goede samenwerking tussen bestuurslagen, mede omdat het evenwicht in de uitvoering van de rollen – in ieder geval vanuit het oogpunt van de openbare lichamen – ontbrak.⁴⁹ Dit punt wordt benadrukt in twee rapporten naar de Rijkscoördinatie op Caribisch Nederland uit 2013 en 2014.⁵⁰ In de analyse van de Commissie Kleine Evaluatie uit 2014 wordt onder meer opgemerkt dat de Rv weliswaar vanuit de WolBES heldere taken heeft waar het gaat om het houden van toezicht op het lokale bestuur, maar niet waar het gaat om zijn overige (vermeende) taken als verbinder en coördinator.⁵¹ Het kon daarom gebeuren dat de Rv gevoelsmatig dichter bij het Rijk stond dan bij de openbare lichamen. Ook de naamkeuze voor de functie droeg hieraan bij.⁵² De Raad van State merkte dit al in 2012 op en adviseerde de naam te veranderen in bijvoorbeeld Caribisch Commissaris.⁵³

Wat ook een rol speelt, is het feit dat de verwachtingen in relatie tot de staatkundige hervorming over en weer uiteenliepen. Ook dit werd al in 2012 opgemerkt door de Raad van State en werd in 2013 nogmaals benadrukt in een doorlichting naar het functioneren van de coördinatie van het Rijksbestuur in Caribisch Nederland door de Inspectie Signalering Begeleiding.⁵⁴ Waar de openbare lichamen een verbetering van de lokale leefomstandigheden tot het niveau van Europees Nederland verwachtten, richtte het Rijk zich in de periode na 10-10-10, naast de inzet op bijvoorbeeld onderwijs, zorg en infrastructuur, voor een groot gedeelte op wetgeving, toezicht en handhaving.⁵⁵ Dit is niet zozeer te wijten aan de functie van de Rv, maar heeft wel bijgedragen aan een disbalans in de uitvoering van taken door de Rv en daarmee aan de manier waarop er vanuit de eilanden naar de functie werd gekeken. Daar komt bij dat de Rv mede afhankelijk is van derden om zijn taken op het gebied van coördinatie goed uit te voeren.⁵⁶ Een gebrek aan de juiste formele handvatten om goed uitvoering te kunnen geven aan deze rol, heeft de invulling van deze rol nog verder bemoeilijkt. Het feit dat de Rv sinds 10-10-10 gestationeerd is geweest op Bonaire, heeft bovendien geen goed gedaan aan de binding met de bovenwindse eilanden. De Rv werd vanaf het begin door de bovenwindse eilanden geassocieerd met het – ver weg gelegen – Bonaire.⁵⁷

De combinatie van bovengenoemde factoren heeft geleid tot een minder goede samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen en kritiek op de functie van Rv.⁵⁸ Inspanningen om de verhoudingen tussen de bestuurslagen te verbeteren in de afgelopen jaren hebben niet tot verbetering geleid en belangrijke punten van kritiek, zoals de standplaats en de taakomschrijving en –invulling van de Rv en de onevenredige nadruk op toezicht, zijn gebleven. De Afdeling advisering van de Raad van State concludeert in de Voorlichting van 2019 opnieuw dat de Rv te zeer wordt gezien als ‘functionaris die de belangen van Europees Nederland behartigt.’⁵⁹

Daar komt bij dat de Afdeling advisering van de Raad van State in de Voorlichting voorstelt om het interbestuurlijk toezicht anders in te richten, waardoor de functie van Rv niet meer nodig zou zijn.⁶⁰ Gelet op de bovengenoemde punten, wordt voorgesteld de functie van Rv te laten vervallen.

3.1.2 Het herbeleggen van de taken van de Rv

De toezichtstaken die nu ten deel vallen aan de Rv op grond van de WolBES, worden bij de Minister van BZK belegd. Bij de gezaghebber worden taken belegd die primair betrekking hebben

⁴⁸ Kamerstukken II 2012/13 33.400-VII, nr. 67; Kamerstukken II 2013/14 33 750, nr. 35

⁴⁹ Kamerstukken II 2013/14 33 750, nr. 35, bijlage 308762

⁵⁰ Kamerstukken II 2013/14 33 750, nr. 35

⁵¹ Kamerstukken II 2013/14 33 750, nr. 35, bijlage 308762, p11

⁵² Kamerstukken II 2012/13 33.400-VII, nr. 67

⁵³ Kamerstukken II 2012/13 33.400-VII, nr. 67

⁵⁴ Kamerstukken II 2012/13 33.400-VII, nr. 67; Kamerstukken II 2013/14 33 750, nr. 35, bijlage 308763

⁵⁵ Kamerstukken II 2012/13 33.400-VII, nr. 67; Kamerstukken II 2013/14 33 750, nr. 35, bijlage 308763

⁵⁶ Kamerstukken II 2013/14 33 750, nr. 35, bijlage 308762

⁵⁷ Kamerstukken II 2013/14 33 750, nr. 35, bijlage 308763

⁵⁸ Kamerstukken II 2012/13 33.400-VII, nr. 67; Kamerstukken II 2013/14 33 750, nr. 35

⁵⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11, p34

⁶⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11, 35

op het rapporteren aan de Minister van BZK, het bevorderen van samenwerking en het bevorderen van goed bestuur. Ook zullen taken komen te vervallen. Hiermee wordt grotendeels gevolg gegeven aan de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State. Voor deze verdeling van taken wordt gekozen, omdat de toezichtstaken die nu bij de Rv zijn belegd, in de Gemeentewet bij de provincie of Commissaris van de Koning liggen (bijvoorbeeld de mogelijkheid van de gezaghebber om bij de Rv om een ontheffing te verzoeken van de verplichting woonplaats te hebben in het openbaar lichaam, artikel 85, tweede lid, van de WolBES). Het ligt daarom in de rede om dergelijke toezichtstaken ook in het geval van de openbare lichamen bij een hogere bestuurslaag te beleggen. Bij het wegvallen van de Rv-functie, kan dit toezicht alleen nog bij het Rijk worden belegd.

Anders dan door de Afdeling advisering van de Raad van State in de Voorlichting is aangegeven, is ervoor gekozen de bevoegdheid tot het goedkeuren van eilandsverordeningen niet aan de gezaghebber toe te kennen. Dit zou staatsrechtelijk niet passend zijn: door de goedkeuring van eilandsverordeningen bij de gezaghebber te beleggen, zou de gezaghebber een vetorecht krijgen ten opzichte van de volksvertegenwoordiging. Het hoofdschap van de eilandsraad (vastgelegd in artikel 125, in samenhang met 132a, tweede lid, van de Grondwet) staat hieraan in de weg. Zie over de goedkeuring van eilandsverordeningen verder paragraaf 3.2.3.

De overige elementen uit de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State met betrekking tot het herbeleggen van taken van de Rv bij de gezaghebber zijn wel overgenomen. Het betreft de bevoegdheid besluiten voor vernietiging aan de Minister van BZK voor te leggen (deze bevoegdheid lag al bij de gezaghebber en zal bij het wegvallen van de functie van Rv enkel nog bij de gezaghebber liggen) en de taak om toe te zien op goed en zorgvuldig bestuur.

Ook het verlenen van ontheffingen voor eilandsraadsleden of de gezaghebber wordt bij de Minister van BZK belegd. Het gaat hierbij om ontheffingen voor bepaalde verboden handelingen (artikel 16, tweede lid, van de WolBES) en de verplichting voor de gezaghebber om binnen het openbaar lichaam te wonen (artikel 85 van de WolBES).

De taken en bevoegdheden zijn naast de WolBES ook in andere wetgeving te vinden. Ook deze worden geschrapt of herbelegd met onderliggend wetsvoorstel, met uitzondering van taken en bevoegdheden die zijn opgenomen in Rijkswetten. De wijzigingen hiervan worden meegenomen in een afzonderlijk Rijkswetgevingstraject.

In bijlage 1 bij deze memorie van toelichting is een overzicht te vinden van de taken van de Rv in diverse wetgeving die bij een ander orgaan worden herbelegd en de toelichting op de keuze.

3.1.3 Benoeming (waarnemend) gezaghebber

Op dit moment ligt de bevoegdheid tot het doen van aanbevelingen over (her)benoeming van de gezaghebber bij de Rv. Deze rol vervalt nu. In plaats daarvan wordt voorgesteld de eilandsraad het recht van aanbeveling te geven. De gemeenteraad en provinciale staten hebben een dergelijk recht met betrekking tot de burgemeester respectievelijk Commissaris van de Koning.⁶¹ Alleen op zwaarwegende gronden kan de Minister van BZK ervoor kiezen de aanbeveling niet op te volgen.

In de WolBES is er destijds bewust voor gekozen de (her)benoeming van de gezaghebber in te richten zoals dat in Europees Nederland geregeld was tot 2001 (namelijk als zuivere Kroonbenoeming). Redenen hiervoor waren de kleinschaligheid van het bestuur, de kwetsbaarheid op het terrein van bestuurlijke integriteit en het belang dat de gezaghebber daadwerkelijk boven de partijen staat.⁶² Op dit moment wordt de noodzaak hiertoe niet meer gezien en wordt het juist wenselijk geacht meer aan te sluiten op het Europees-Nederlandse systeem.

Ook voor de waarnemend gezaghebber wordt voorgesteld om meer aan te sluiten bij de systematiek bij gemeenten en provincies.⁶³ Dat betekent dat bij verhindering of ontstentenis van

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

⁶² Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, p. 38

⁶³ Artikel 77 en 78 van de Gemeentewet en artikel 75 en 76 van de Provinciewet

de gezaghebber waarneming in principe plaatsvindt door een door het bestuurscollege aan te wijzen gedeputeerde en het voorzitterschap van de eilandsraad door het meest senior raadslid. Daarnaast kan de Minister van BZK voorzien in de waarneming, als deze dat nodig acht in het belang van het openbaar lichaam. Daarbij wordt overigens de eilandsraad gehoord tenzij er gewichtige redenen zijn om dat niet te doen. Op dit moment is in de WolBES geregeld dat de waarnemend gezaghebber altijd wordt aangewezen door de Rv. Door aan te sluiten bij het Europees Nederlandse systeem wordt de autonomie van het openbaar lichaam vergroot.

3.1.4 Beperkte verzwaring takenpakket gezaghebber

Voorts heeft de Afdeling advisering van de Raad van State in de Voorlichting aangegeven om de bevoegdheid tot het nemen van personeelsbesluiten bij de gezaghebber te beleggen. Dit element wordt niet overgenomen. In de Gemeentewet ligt deze bevoegdheid bij het college van burgemeester en wethouders. Er zijn geen zwaarwegende redenen om op dit punt niet aan te sluiten bij de Gemeentewet.

Gezien de uitdagende positie waarin de gezaghebber zich bevindt, is het niet aan te raden zijn pakket aan taken en bevoegdheden al te veel te verzwaren. Bij de afschaffing van de functie van Rv zal dit echter wel in enige mate gebeuren. Het is daarom des te meer van belang om de ondersteuning van de gezaghebber te versterken. Dit wordt gedaan door in overleg met en op verzoek van de openbare lichamen ondersteuning van het kabinet van de gezaghebber mogelijk te maken en via het verstrekken van gelden te laten investeren in bijvoorbeeld een klankbord (zie ook paragraaf 3.1.6) voor de gezaghebber (zie verder paragraaf 3.1.3). Daarbij speelt ook een rol dat de eisen van het benoemingsproces en het profiel van de gezaghebber nader worden gezien.

3.1.5 Aanstelling eilandsecretaris

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in de Voorlichting geadviseerd de benoeming van de eilandsecretaris bij koninklijk besluit te laten verlopen, om diens positie te versterken. Het wordt echter wenselijker geacht deze bevoegdheid bij het openbaar lichaam te laten, in verband met het respecteren van de lokale autonomie. Deze bevoegdheid blijft bij het bestuurscollege belegd.

3.1.6 Belangenbehartiging

Met het oog op het versterken van de interbestuurlijke verhoudingen, is het des te belangrijker dat er meer aandacht komt voor de belangenbehartiging. In het verleden is gewerkt met BZK-liaisons op Bonaire en heeft ook het Bureau Rijksvertegenwoordiger een rol gespeeld in de belangenbehartiging. Gezien de constatering dat de functie van Rv niet optimaal werkte binnen de interbestuurlijke verhoudingen en de kritiek op het gebrek aan zichtbaarheid/vertegenwoordiging op de bovenwindse eilanden, is het wenselijk de belangenbehartiging op een andere manier in te vullen. Om de openbare lichamen de ruimte te geven dit zo goed mogelijk naar eigen inzicht in te vullen, zal budget beschikbaar worden gesteld aan de openbare lichamen ten behoeve van de belangenbehartiging. Daarmee kan bijvoorbeeld een lokaal bureau bestuurlijke betrekkingen worden opgezet of versterkt, expertise worden ingehuurd op het versterken van de bestuurlijke verhoudingen of het budget kan worden ingezet op versterking van de contacten vanuit Den Haag.

3.2 Interbestuurlijk toezicht

3.2.1 Inleiding

Twee belangrijke doelen van het interbestuurlijk toezicht zijn om bij te dragen aan het naar behoren uitvoeren van de wettelijke taken en bevoegdheden door de openbare lichamen en, in elk geval voor zover het toezicht op medebewind betreft, het waarborgen van de eenheid van bestuur. Het toezicht zal op verschillende punten worden herzien.

In lijn met de Gemeentewet zal ook het generiek toezicht worden herzien. Verder zijn er nog enkele algemene voorstellen met betrekking tot toezicht die in deze paragraaf nader worden toegelicht.

3.2.2 Revitalisering interbestuurlijk toezicht op medebewindstaken

In de WolBES zijn generieke toezichtinstrumenten opgenomen, namelijk de mogelijkheid tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en de mogelijkheid om eilandbesluiten te schorsen en vernietigen. Deze instrumenten zijn van belang voor het toezicht op de medebewindstaken van de openbare lichamen (oftewel het niet tijdig of niet naar behoren uitvoeren van taken krachtens wetten anders dan de WolBES en FinBES). Schorsing en vernietiging kan daarnaast ook plaatsvinden in het kader van de WolBES en FinBES.

De bepalingen in de WolBES gericht op generiek toezicht worden aangepast in lijn met Europees Nederland op basis van de Wet revitalisering generiek toezicht (hierna: Wrgt). Hierdoor wordt beter aangesloten op het Europees Nederlandse stelsel. De Wrgt is aanvankelijk niet doorgevoerd in Caribisch Nederland. De reden hiervoor was de toentertijd gehanteerde legislatieve terughoudendheid. In Europees Nederland werden als onderdeel van de modernisering van het interbestuurlijk toezicht met de Wrgt specifieke toezichtsbevoegdheden gesaneerd. Kort gezegd werd hiermee beoogd om het interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen waardoor het stelsel efficiënter, effectiever en transparanter zou moeten worden.⁶⁴ Een dergelijke vereenvoudiging wordt nu dus ook voor Caribisch Nederland voorgesteld.

In lijn met de Wrgt kan een specifieke toezichtsbevoegdheid wel blijven bestaan als het generieke instrumentarium ontoereikend is en functioneel bestuur, oftewel bestuur dat zich bezighoudt met een bepaald onderwerp, ingepast moet worden in algemeen beleid. Daarnaast kan een toezichtsbevoegdheid nodig zijn als een hogere bestuurslaag een eigen wettelijke operationele verantwoordelijkheid heeft, maar voor de uitvoering volledig is aangewezen op een decentrale uitvoeringsorganisatie, oftewel in het geval van uitvoeringsvervloechting.⁶⁵

Een aantal interbestuurlijke toezichtregimes voor de openbare lichamen is opgenomen in specifieke wetten. Met dit voorstel van wet worden deze eveneens aangepast.

3.2.3 Toezicht op eilandsverordeningen

In de huidige situatie is goedkeuring van de Rv nodig op een aantal specifieke eilandsverordeningen. Dit betreft verordeningen op het gebied van financiële ondersteuning (fractievergoedingen), de in de eilandsraad vertegenwoordigde groeperingen en het recht op ambtelijke bijstand aan de individuele leden, alsmede de verordening van de eilandsraad betreffende ambtelijke functies die vanwege de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die zij met zich brengen alsnog verenigbaar worden geacht met het lidmaatschap van de eilandsraad. Ook de eilandsverordening gericht op het instellen van de rekenkamer moet worden goedgekeurd door de Rv. Destijds is voor een toezichtbepaling gekozen vanuit het argument dat het gaat om een bevoegdheid van de eilandsraad die kwetsbaar is. In het belang van de eilandsraad zelf zouden eilandsverordeningen daarom moeten worden goedgekeurd door de Rv.⁶⁶

Bij gemeenten is een dergelijke vorm van goedkeuring niet aan de orde. Vanuit het oogpunt van 'comply or explain' ligt het niet in de rede een dergelijk goedkeuringsrecht wel voor de openbare lichamen te behouden. Ook bij zeer kleine gemeenten in Europees Nederland speelt namelijk de kwetsbaarheid van deze bevoegdheid, terwijl bij die gemeenten geen sprake is van afwijkend voorafgaand toezicht. Het toezicht op eilandsverordeningen ten aanzien van voordelen ten laste van het openbaar lichaam, anders dan in de vorm van vergoedingen en tegemoetkomingen, heeft wel een tegenhanger in de Gemeentewet. Bij gemeenten behoeven dergelijke verordeningen de goedkeuring van gedeputeerde staten. Ook het toezenden van verordeningen ten aanzien van vergoedingen kent een tegenhanger in de Gemeentewet. Als een verordening in strijd is met het

⁶⁴ Tussenmeting herziene stelsel van Interbestuurlijk toezicht (rapport in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken van 5 februari 2015), Twynstra Gudde 2015.

⁶⁵ Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen (rapport van Commissie van Oosting), bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 8.

⁶⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, p.55

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

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

- De goedkeuring op eilandsverordeningen met betrekking tot ambtelijke bijstand, vergoedingen en rekenkamer komt te vervallen;
- De goedkeuring op verordeningen ten aanzien van voordelen ten laste van het openbaar lichaam, anders dan in de vorm van vergoedingen en tegemoetkomingen, bij de Minister van BZK wordt belegd;
- De eilandsverordeningen ten aanzien van vergoedingen (de artikelen 120, 121 en 122 van de WolBES) aan de Minister van BZK worden gezonden.⁶⁷

In de overige gevallen kan achteraf worden ingegrepen bij strijdigheid met het recht of het algemeen belang, door middel van schorsing en vernietiging. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1.2 is er daarnaast voor gekozen de bevoegdheid tot het goedkeuren van eilandsverordeningen niet aan de gezaghebber toe te kennen, omdat dit het hoofdschap van de eilandsraad hier aan in de weg staat. Er bestaat geen aanleiding om hier bij een systeem van getrappt toezicht in te stellen.

3.2.4 Toezicht op personeelsbesluiten

Het nemen van personeelsbesluiten – met uitzondering van besluiten met betrekking tot de benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van de griffier en de ambtenaren van de griffie – is een bevoegdheid van de bestuurscolleges van de openbare lichamen. De bestuurscolleges stellen ook de regels over de ambtelijke organisatie en de rechtspositionele voorschriften van de ambtenaren van het openbaar lichaam vast. De bevoegdheid om personeelsbesluiten met betrekking tot de griffier en de ambtenaren van de griffie te nemen ligt bij de eilandsraad. In de huidige situatie moeten alle besluiten omtrent personeelsbesluiten – inclusief de eilandsecretaris, de griffier en ambtenaren van de griffie - en overeenkomsten van opdracht waarbij voor meer dan een maand en gedurende meer dan 16u per week gemiddeld voor het openbaar lichaam wordt gewerkt, aan de Rv worden voorgelegd voor goedkeuring. De personeelsbesluiten krijgen pas rechtskracht op het moment dat ze door de Rv zijn goedgekeurd. Deze bepaling is destijds ingesteld ten behoeve van het waarborgen van goed bestuur en kwam voort uit de constatering dat het benoemings- en bevorderingsbeleid van ambtenaren een kwetsbare factor is, waarbij mogelijk niet de kwaliteit van de persoon in kwestie als uitgangspunt wordt genomen, maar andere factoren als loyaliteit of familiebetrekking.⁶⁸

Vanuit de uitgangspunten om wederzijds vertrouwen voorop te stellen, de vrijheid van de openbare lichamen te versterken en meer aan te sluiten op het wettelijk stelsel in Europees Nederland, wordt voorgesteld het toezicht op personeelsbesluiten te schrappen.

3.2.5. Bevoegdheden voor informatieverzameling

De nadruk zal liggen op vertrouwen in het functioneren van het lokaal bestuur. Met de invoering van het dualisme is al een basis gelegd voor een betere democratische controlemogelijkheid binnen de openbare lichamen, onder andere via de actieve en passieve informatieplicht richting de eilandsraad. Door in te zetten op versterking van bestuurscolleges, eilandsraden en gezaghebbers, zullen de openbare lichamen in de toekomst verder worden versterkt en ontstaat ruimte voor het gelijktrekken van het toezicht op de eilandsbesturen, vergelijkbaar met het toezicht op gemeentebesturen.

Desalniettemin blijft het voor het bestuurlijk toezicht nodig dat er voldoende informatie beschikbaar is of dat deze zo nodig kan worden verzameld. Feitenverzameling is een onlosmakelijk

⁶⁷ Deze toezendingsplicht geldt overigens ook eilandsverordeningen met betrekking tot het financieel beheer, de inrichting van de financiële organisatie, de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie (artikelen 34 en 38 van de FinBES).

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

onderdeel van toezicht. Informatievoorziening aan de toezichthouder zal vanuit de basis van wederzijds vertrouwen met het nieuwe toezichtmodel, meer achteraf plaatsvinden in vergelijking met het huidige systeem. Het wettelijk kader ten opzichte van informatieverzameling bij Europees Nederlandse decentrale overheden is met de revitalisering van het generiek toezicht ook gemoderniseerd. Dit wordt ook voorgesteld voor Caribisch Nederland.

Daarbij is sprake van een onderscheid tussen systematische informatie en informatie die incidenteel wordt gevraagd. Bij systematische informatie gaat het om toezichtinformatie die van meer dan één openbaar lichaam wordt gevraagd of die vaker dan één keer wordt gevraagd.⁶⁹ Hiervoor is een specifieke juridische grondslag nodig. Hierbij kan worden gedacht aan het toezenden van de jaarstukken en het periodiek toezenden van een overzicht van personeelsbesluiten. Over het vragen van systematische informatie zal bestuurlijk overleg dienen plaats te vinden, waarbij ook gekeken moet worden naar de evenredigheid van de informatievraag ten opzichte van de bestuurlijke lasten voor het openbaar lichaam.

Voor het eenmalig opvragen van informatie, bijvoorbeeld in het kader van een thematisch onderzoek of een onderzoek naar een specifiek incident, is geen specifieke wettelijke grondslag nodig.⁷⁰ Dit kan bijvoorbeeld wanneer een vermoeden bestaat van een misstand bij het openbaar lichaam. In het kader van het interbestuurlijk toezicht in Europees Nederland kan de toezichthouder ook ambtenaren aanwijzen om zelf informatie te verzamelen in het kader van het toezicht op medebewind.⁷¹ Deze ambtenaren beschikken over diverse toezichthoudende bevoegdheden. De bepaling is niet beperkt tot een situatie waarin reeds taakverwaarlozing is geconstateerd. Voor Caribisch Nederland wordt deze mogelijkheid ook wenselijk geacht, mede om te voorkomen dat er problemen ontstaan in de informatievoorziening die nodig is voor het interbestuurlijk toezicht door het ontbreken van een lokale toezichthouder (door het afschaffen van de Rv). Anders dan de Rv, hebben deze toezichtambtenaren alleen bevoegdheden om informatie te verzamelen. Het nemen van besluiten blijft belegd bij de verantwoordelijke minister. Verder wordt voorgesteld om het sturen van toezichtambtenaren ook mogelijk te maken in het kader van het toezicht op delen van de WolBES en FinBES. Dit komt de uitvoerbaarheid van het toezicht ten goede en dit kan van grote meerwaarde zijn bij bijvoorbeeld het toezicht op het financiële beheer.

De inzet van een dergelijke toezichtambtenaar zal tijdelijk zijn en gericht op verbetering van de situatie.

3.2.6 Bemiddelende rol Minister van BZK

De Minister van BZK krijgt de mogelijkheid om alle vergaderingen van het eilandsbestuur bij te wonen en kennis te nemen van alle stukken waarover het eilandsbestuur beschikt, inclusief stukken waarop geheimhouding rust, voor zover dit nodig is voor het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een openbaar lichaam en wanneer de bestuurlijke integriteit van een openbaar lichaam in het geding is. Deze bevoegdheid is met de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur ook ingevoerd voor Europees Nederland. In Europees Nederland ligt deze bevoegdheid bij de Commissaris van de Koning, en wordt daarom in de WolBES bij de Minister van BZK gelegd.

3.3 Verhoging van het aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden

Vergeleken met Europees Nederland, waar het aantal gemeenteraadsleden is gebaseerd op het aantal inwoners, met een minimum van 9, is met de staatkundige hervorming een relatief laag aantal eilandsraadsleden voor de openbare lichamen vastgesteld. De overweging was dat een uitbreiding van het aantal eilandsraadsleden (naar een aantal op grond van de gemeentelijke staffel) tot een forse toename van het aantal eilandsraadsleden zou leiden. Dit zou voorts gelet op

⁶⁹ Zie de definitie zoals gehanteerd artikel 1, onder d, Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie.

⁷⁰ Dit is in algemene zin geregeld in artikel 213 van de WolBES, voor zover het gaat om informatie die niet al openbaar is.

⁷¹ Artikel 124e van de Gemeentewet en 121c van de Provinciewet.

de geringe bevolkingsomvang tot problemen leiden.⁷² Inmiddels leert voortschrijdend inzicht dat het lage aantal eilandsraadsleden tot een hoge werklast leidt bij de zittende leden, die per persoon een breed portfolio moeten beheren⁷³. Daar komt bij dat de eilandsraad in de basis al een groter takenpakket heeft dan gemeenten in Europees Nederland, vanwege het insulaire karakter van de eilanden en het feit dat zij aan andere landen grenzen. Het aantal eilandsraadsleden groeit bovendien niet mee met het aantal inwoners. Een verhoging van het aantal zetels zorgt voor een verbreding en differentiatie van de politieke inbreng vanuit de bevolking en versterkt in zijn algemeenheid de bestuurskracht. Ook voor de eilandgedeputeerden geldt dat het brede takenpakket niet in verhouding staat tot het huidige aantal eilandgedeputeerden.

De eilandsraad van het eilandgebied Bonaire bestaat thans uit 9 leden en de eilandsraden van de eilandgebieden Sint Eustatius en Saba elk uit 5 leden. Met de staatkundige verandering op 10-10-10 is besloten om niet bij de gemeentelijke staffel aan te sluiten en het aantal eilandsraadsleden in beginsel te handhaven. Destijds was de gedachte dat het overnemen van de staffel uit de Gemeentewet door de forse toename van het aantal raadsleden in de praktijk voor problemen zou kunnen zorgen door de geringe bevolkingsomvang van de eilanden.⁷⁴

Artikel 8 van de Gemeentewet geeft aan dat het aantal raadsleden in een gemeente afhankelijk is van het aantal inwoners. Dit loopt niet evenredig op, maar volgens een vastgestelde verdeling. Het minimumaantal raadsleden bedraagt 9 voor gemeenten met minder dan 3.001 inwoners; het maximum aantal raadsleden bedraagt 45 voor gemeenten met meer dan 200.000 inwoners. Dit minimum en maximum zijn dus wettelijk bepaald. Het aantal raadszetels is altijd oneven, om te voorkomen dat de stemmen kunnen staken wanneer alle leden aanwezig zijn.

In de Gemeentewet is ook het aantal wethouders dat een gemeente bij een bepaald aantal inwoners mag hebben, geregeld (artikel 38). Voor alle gemeenteklassen is het minimumaantal wethouders twee. Het maximumaantal wethouders is afhankelijk van het aantal raadsleden: *20% van het aantal raadsleden, met een minimum van twee wethouders.*

Gezien het relatief grote takenpakket van de openbare lichamen en de hoge werkdruk bij het bestuur, ligt het in de rede om voor de openbare lichamen minimaal de staffel te hanteren die in gemeenten wordt toegepast. Ook uit gesprekken met de openbare lichamen komt een sterke wens naar voren om het aantal eilandsraadsleden te verhogen conform de gemeentelijke staffel. Toepassing hiervan voor de berekening van het aantal leden van een eilandsraad zou betekenen dat Bonaire 19, Sint Eustatius 11 en Saba 9 eilandsraadsleden zou krijgen op basis van het inwonersaantal van 2022. De openbare lichamen hebben ook de wens geuit het aantal eilandgedeputeerden te verhogen, waarbij is aangegeven dat dit aantal hoger zou moeten zijn dan het aantal op basis van de gemeentelijke staffel. Dit omdat het takenpakket op de openbare lichamen in vergelijking met gemeenten van vergelijkbaar formaat dermate groot is dat het beperkte aantal eilandgedeputeerden op basis van de gemeentelijke staffel niet voldoende is om dit te bolwerken (voor Saba en Sint Eustatius zou het aantal eilandgedeputeerden bijvoorbeeld niet omhoog gaan en op twee blijven staan). Om die reden wordt voorgesteld dat het aantal eilandgedeputeerden 25% is van het aantal eilandsraadsleden, met een minimum van drie eilandgedeputeerden. Het maximum aantal wordt afgerond op het dichtbijgelegen getal. Daarmee zou het aantal eilandgedeputeerden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba uitkomen op respectievelijk 5, 3 en 3.

Het wordt in verband met de praktische en logistieke uitvoerbaarheid niet wenselijk geacht om voor het openbaar lichaam Bonaire in één stap naar het hogere aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden toe te werken. Voor Bonaire wordt voorgesteld om in twee fases toe te werken naar de verhoging en deze voorafgaand aan de verkiezingen van 2027 en 2031 door te

⁷² Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, p.20

⁷³ Vijf jaar Caribisch Nederland – Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur. DSP-groep, 23 september 2015

⁷⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3

voeren. Voor Sint Eustatius en Saba wordt voorgesteld om deze verhoging per 2027 wel in één keer door te voeren. Dit gelet op het feit dat deze verhoging van een kleinere omvang is en de praktische gevolgen daardoor goed ondervangen kunnen worden. Voor Bonaire betekent het overnemen van de gemeentelijke staffel voor eilandsraadsleden een extra eilandgedeputeerde in 2031. Afhankelijk van de bevolkingsgroei op de openbare lichamen kunnen de aantallen per 1 januari 2031 anders zijn. In elk geval zal aangesloten worden op de staffel van de artikelen 9 en 38 van de Gemeentewet. De verhogingen worden in de volgende tabel weergegeven:

	Nu	Per 1 januari 2027	Per 1 januari 2031
Eilandsraadsleden			
Bonaire	9	15	19
Sint Eustatius	5	11	11
Saba	5	9	9
Eilandgedeputeerden			
Bonaire	3	4	5
Sint Eustatius	2	3	3
Saba	2	3	3

Ter voorbereiding op deze verhogingen zal vanuit het Ministerie van BZK ondersteuning worden geboden op de inzet op een bredere participatie vanuit de (jongeren)bevolking en opleidingen voor huidige en aankomende politici.

3.4 De rekenkamer

3.4.1 Vervallen van de verplichting tot een gezamenlijke rekenkamer

De huidige wetgeving voor Caribisch Nederland gaat uit van het verplicht instellen van een gezamenlijke rekenkamer (artikel 95 van de WolBES). Hierin is geregeld dat elk van de eilandsraden een lid benoemt voor de duur van zes jaar. Deze gezamenlijke rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gevoerde beleid van het eilandsbestuur.

Een gezamenlijke rekenkamer is echter nooit operationeel geworden. Factoren die de samenwerking bemoeilijkten waren de fysieke afstand, cultuur- en taalverschillen. Na afstemming tussen de Algemene Rekenkamer en de openbare lichamen is er voor gekozen om in de praktijk in te zetten op een zelfstandige rekenkamer voor elk eiland. Hiermee werd vooruitgelopen op de wijziging van artikel 95 van de WolBES.⁷⁵

De vorming van een zelfstandige rekenkamer is door Bonaire vastgelegd in de Verordening Rekenkamer Openbaar Lichaam Bonaire (2021). In het Bestuursakkoord Bonaire (2018-2022) is opgenomen dat de vorming van een rekenkamer verder wordt verkend. In de Saba Package 2.0 (2022-2025) is opgenomen dat de instelling van een eigen rekenkamer wordt geïmplementeerd.

⁷⁵ Verslag van een schriftelijk overleg over het rapport van de Algemene Rekenkamer "Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland" (Kamerstukken II 2020/21, 35570VII, nr.103).

Op Sint Eustatius is in 2020 een rekenkamer ingesteld, met ondersteuning van de rekenkamer van de gemeente Rotterdam, als gevolg van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius.⁷⁶

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

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

3.4.2 Wet versterking decentrale rekenkamers

De Wet versterking decentrale rekenkamers heeft met ingang van 1 januari 2023 enkele bepalingen in de Gemeentewet en Provinciewet gewijzigd met betrekking tot de decentrale rekenkamers in Europees Nederland. Met deze wet worden eigen of gemeenschappelijke, onafhankelijke rekenkamers verplicht in alle gemeenten en provincies. Voorts voorziet de wet in een versterking van de positie van de onafhankelijke rekenkamer door de onderzoeksbevoegdheden uit te breiden. Gelet op het uitgangspunt van 'comply or explain' wordt bij de wijzigingen van de WolBES en FinBES hierbij aangesloten, op één wetstechnisch punt na dat ziet op het onderzoek naar de verstrekking van garanties en leningen dat niet van toepassing is voor de openbare lichamen.

4. Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

4.1 Inleiding

De huidige FinBES bevat regels voor de financiële functie van de openbare lichamen. Deze regels hebben betrekking op de begroting, begrotingswijzigingen, jaarstukken en het financieel beheer. Ook bevat de FinBES regels voor het financiële toezicht, de rol van het Cft BES, de bevoegdheid van de openbare lichamen tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding tot het Rijk. Tot slot bevat de FinBES regels voor het geïntegreerd middelenbeheer van de openbare lichamen en regels die de mogelijkheden tot lenen door de openbare lichamen sterk beperken.

De onderhavige herziening van de FinBES beperkt zich tot de financiële functie en het financiële toezicht. Deze elementen hebben een directe relatie met de WolBES. De herziening van de FinBES beperkt zich daarom tot de hoofdstukken I tot en met III van de FinBES (zie paragraaf 1.1).

Daarnaast wordt – mede gelet op de resultaten van het IBO en de motie Wuite c.s.⁷⁷ – nog bezien of een wijziging van de regels omtrent de leenmogelijkheden van de openbare lichamen noodzakelijk is. Dit vergt een verdere, zorgvuldige uitwerking en overleg met de openbare lichamen, het Cft BES en het ministerie van Financiën. Een eventueel hieruit voortvloeiende wetswijziging zal mogelijk bij nota van wijziging aan dit wetsvoorstel worden toegevoegd.

⁷⁶ Uitwerking criteria Septemberbrief Sint Eustatius 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IV, nr. 36).

⁷⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35925-IV, nr. 56.

De huidige hoofdstukken I-III van de FinBES over de financiële functie en het financiële toezicht zijn enerzijds gebaseerd op de Gemeentewet en anderzijds op het voor 10-10-10 geldende Besluit tijdelijk financieel toezicht BES.⁷⁸ Met name doordat de bepalingen uit dit besluit zijn geïntegreerd in de FinBES kent de FinBES meer vormen van financieel toezicht, zwaarder toezicht en minder gedifferentieerd toezicht dan de Gemeentewet. Het Cft BES is ook gebaseerd op dit besluit, evenals het geïntegreerd middelenbeheer, het generieke verbod op lenen met uitzondering van de mogelijkheid voor renteloze leningen van de Rijksoverheid. Het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES kent geen tegenhanger in Europees Nederland. Daarmee kent ook een groot deel van de bepalingen uit de FinBES geen tegenhanger in Europees Nederlandse wetgeving.

De uitgangspunten voor de heroverweging van hoofdstuk I-III van de FinBES zijn opgenomen in paragraaf 4.2. Deze uitgangspunten worden in de eerste plaats toegepast op de herziening van de bepalingen over de financiële functie (paragraaf 4.3) en het hoofd financiën (paragraaf 4.4.) en vervolgens (paragraaf 4.5 – 4.7) op de verschillende vormen van het financiële toezicht, te weten:

- Het begrotingstoezicht en het toezicht op het financiële beheer;
- Toezicht op privaatrechtelijke rechtspersonen met een verbondenheid met het openbaar lichaam, en
- Toezicht op vervreemdingen van eigendommen.

4.2 Uitgangspunten

Het voorstel voor wijziging van de FinBES is, net zoals voor de WolBES, gedaan met het eindperspectief voor ogen. De uitgangspunten besproken in paragraaf 2.2 zijn ook de uitgangspunten voor de herziening van de FinBES. Lokale beleidsvrijheid en vertrouwen staan voorop. Evenals een afzonderlijke benadering van ieder openbaar lichaam in het financieel toezicht, zodat maatwerk kan worden geleverd. Specifiek voor de herziening van de FinBES wordt nog het volgende vermeld.

In de huidige FinBES is het toezicht standaard zwaar. Als de openbare lichamen voldoen aan de van toepassing zijnde verplichtingen, leidt dit niet tot minder toezicht. Als de openbare lichamen niet voldoen aan de van toepassing zijnde verplichtingen, is het complex om op te schalen, omdat er al veel toezicht is. Door het toezicht meer gericht te maken, kan de effectiviteit van het toezicht worden vergroot. Dit wetsvoorstel bevat daarom een voorstel voor getrappt financieel toezicht; voorgesteld wordt een licht, gematigd en zwaar toezichtniveau voor zowel het begrotingstoezicht als het toezicht op het financieel beheer te introduceren. Door het toezicht mee te laten bewegen met de mate waarin de openbare lichamen hun financieel beheer en de sluitendheid van de begroting op orde hebben, kan het toezicht eenvoudig en licht zijn. Bij een verslechtering van het financiële beheer en/of het evenwicht in de begroting kan het toezicht worden opgeschaald naar gematigd of zwaar.

Differentiatie van toezicht vergt dat het toezicht transparant is. Voorgesteld wordt om in de FinBES criteria op te nemen voor het toezichtniveau dat van toepassing is op ieder van de openbare lichamen. De Minister van BZK zal als toezichthouder het passende toezichtniveau bepalen. Dit voorstel is vergelijkbaar met de wijze waarop de toezichthouder op de gemeente jaarlijks bepaalt of een gemeente onder preventief (zwaarder) toezicht wordt gesteld of niet. Daardoor is het van belang dat de toezichthouder vooraf aan de openbare lichamen aangeeft hoe hij de normen waaraan hij toetst interpreteert. Dan kan een openbaar lichaam er gericht voor zorgen aan die normen te voldoen.

⁷⁸ In Europees Nederland zijn naast de Gemeentewet ook de Financiële-verhoudingswet en de Wet financiering decentrale overheden relevant voor het financiële beleid en beheer van provincies en gemeenten. Hoofdstuk V van de FinBES is gebaseerd op de Financiële-verhoudingswet. Dit hoofdstuk wordt echter niet herzien in het onderhavige wetsvoorstel. De Wet financiering decentrale overheden regelt de randvoorwaarden voor lenen en uitzettingen van de decentrale overheden in Europees Nederland. De bepalingen over lenen in de FinBES zijn niet op deze wet gebaseerd. Ook worden de bepalingen over lenen niet in dit wetsvoorstel herzien.

Minder financieel toezicht van de Rijksoverheid is alleen mogelijk als het financiële beheer en het financiële beleid van de openbare lichamen volstaat. Gezien de beperkte omvang van het ambtelijk apparaat voor bijvoorbeeld financiën is borging van kennis, functiescheiding en voldoende ondersteuning nodig. Door deze borging kan met minder toezicht worden volstaan.

4.3 De financiële functie

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

De huidige FinBES kent een aantal bepalingen over de begrotingscyclus. Zo schrijft de FinBES voor waaraan de begroting moet voldoen en wanneer de eilandsraad de begroting dient te hebben vastgesteld. De FinBES-bepalingen over de begrotingscyclus van de openbare lichamen volgen grotendeels de bepalingen van de Gemeentewet. Desalniettemin is er ten opzichte van de Gemeentewet een aantal afwijkingen in de huidige FinBES. Het gaat om enkele bepalingen over de begrotingscyclus, het boekhoudkundig stelsel, de ondersteuning van de openbare lichamen bij boekhoudkundige vraagstukken en de aanstelling van het hoofd financiën. Deze afwijkingen zijn heroverwogen op basis van de uitgangspunten genoemd in paragraaf 2.2.

4.3.1 Begrotingscyclus

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

In dit voorstel tot herziening van de FinBES wordt de deadline voor het indienen van de begroting op 1 september daarom geschrapt. Wel kan de Minister van BZK als er sprake is van verzaamd toezicht een deadline voor het toesturen van de ontwerpbegroting aan het Cft BES bepalen (zie paragraaf 4.5.3). Het Cft BES adviseert de Minister van BZK over het passende niveau van begrotingstoezicht.

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

Toezicht instellen is ook voor de openbare lichamen een passender gevolg voor het overschrijden van termijnen, omdat er dan niet in het democratisch recht van het vaststellen van de begroting door de eilandsraad wordt getreden. Dit betekent dat uitgaven niet rechtmatig kunnen worden gedaan zonder goedkeuring van de toezichthouder als er geen vastgestelde begroting is.

Het voorstel is daarom dat de eilandsraad de begroting vaststelt, ook als deze te laat is. Als de begroting te laat is of niet wordt vastgesteld, kan dit reden zijn om het financiële toezicht te verzwaren (zie paragraaf 4.5.3 voor het begrotingstoezicht).

De derde afwijking betreft de uitvoeringsrapportages. De huidige FinBES schrijft voor dat er per kwartaal een uitvoeringsrapportage is. Gemeenten kennen geen verplicht voorgeschreven stukken over de voortgang gedurende het begrotingsjaar. In de praktijk rapporteren de meeste gemeenten twee maal per jaar aan de gemeenteraad. Begrotingswijzigingen worden veelal aan deze rapportages gekoppeld.

De openbare lichamen ervaren het als belastend om vier maal per jaar een rapportage aan te leveren, onder andere ook door de daarbij opgelegde formats. Daar komt bij dat het relatief veel ambtelijke capaciteit kost die de openbare lichamen liever aan bijvoorbeeld het verbeteren van processen zouden willen besteden. Tot slot is ook het nut van de uitvoeringsrapportages niet voldoende duidelijk.

De wetswijziging bevat de volgende voorstellen:

- Verandering van de frequentie van de rapportages in minimaal twee keer per jaar: één rapportage na vier maanden en één rapportage na acht maanden. Dit is in lijn met de praktijk in Europees Nederland, waar het gebruikelijk, maar niet verplicht is, twee maal per jaar bestuursrapportages met de gemeenteraad te bespreken. De reden om de bestuursrapportages voor de openbare lichamen verplicht te stellen is dat de begrotingscyclus van de openbare lichamen nog in ontwikkeling is, daar waar gemeenten er al decennia ervaring mee hebben.
Indien sprake is van verzaamd toezicht op de begroting moet er minimaal drie keer per jaar een bestuursrapportage worden opgesteld. Daarnaast kan de eilandsraad bepalen dat zij vaker een bestuursrapportage dienen te ontvangen. Dit kan zowel bij het lichte als bij het verzwaarde toezichtniveau. Daarbij geldt wel dat de frequentie niet lager kan zijn dan uit de wet volgt.
- Behalve de frequentie verandert ook de aard van de rapportages. De rapportages in de huidige FinBES zijn uitvoeringsrapportages zonder duiding van de relevantie voor de eilandsraad. Het voorstel is om de rapportages meer te richten op het inzicht en de verantwoordelijkheid van de eilandsraad, zodat deze zijn budgetrecht en daarmee samenhangende (horizontale) controle van het bestuurscollege beter kan waarmaken en een grotere betrokkenheid heeft bij de begrotingsuitvoering. Het gaat daarom om bestuursrapportages en niet om uitvoeringsrapportages. Een uitvoeringsrapportage kan veel meer 'techniek' en minder beleidsverantwoording bevatten. Die techniek is niet altijd relevant voor de eilandsraad. De eilandsraad kan de actuele informatie en de getoonde en toegelichte ontwikkelingen in de tweede bestuursrapportage (vóór 13 oktober) gebruiken als input voor de behandeling en vaststelling (vóór 15 november) van de ontwerpbegroting van het volgende begrotingsjaar.
- De vormgeving en inhoud van de bestuursrapportage ligt bij het bestuurscollege en de eilandsraad en volgt in beginsel (de uitvoering van) de begroting. De Minister van BZK kan m.b.t. de inhoud van de rapportage eventueel vereisten (formats) verplicht stellen in een ministeriële regeling. Met name bij verzaamd toezicht zou dit voor de hand kunnen liggen. Daarnaast kan de Minister van BZK beargumenteerd extra door het openbaar lichaam te verstrekken informatie voorschrijven. Ook kan de Minister van BZK bij verzaamd toezicht voorschrijven dat er vaker moet worden gerapporteerd over één of meer onderwerpen.

De vierde verandering vloeit niet voort uit een afwijking ten opzichte van de Gemeentewet, maar van de Fvw. In de Fvw worden onder andere de instelling van specifieke uitkeringen en de verantwoording erover geregeld. Zoals eerder aangegeven is in dit wetsvoorstel een herziening van de financiële verhouding niet meegenomen. Wel is het voorstel de verantwoording over en de controle van de bijzondere uitkeringen in dit wetsvoorstel mee te nemen. De reden hiervoor is dat deze verantwoording via de jaarstukken loopt en de eventuele extra controle via de reguliere accountantscontrole.

De jaarstukken van de openbare lichamen zijn, net zoals die van gemeenten, volledig. Ze bevatten dus ook de baten en lasten van de bijzondere uitkeringen. Deze baten en lasten zijn vaak echter niet afzonderlijk zichtbaar, omdat het per bijzondere uitkering om relatief kleine bedragen gaat. Hierdoor maken deze bedragen veelal geen expliciet onderdeel uit van de accountantscontrole. Voor gemeenten:

- is in de Fvw opgenomen dat de informatie over de specifieke uitkeringen bij de jaarstukken wordt meegenomen (artikel 17a).
- voorts is bepaald dat bij het niet volstaan van de informatie de betaling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds kan worden opgeschort.
- in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (hierna: Bado) is opgenomen hoe de accountant de specifieke uitkeringen meeneemt in zijn controle.

Voor de openbare lichamen wordt voorgesteld deze systematiek in vereenvoudigde vorm over te nemen in hoofdstuk V van de FinBES. Dat wil zeggen:

- De verantwoordingsverplichting over de bijzondere uitkeringen is overgenomen met daarbij de mogelijkheid dat er via een algemene maatregel van bestuur uitzonderingen kunnen worden bepaald. Daarbij kan gedacht worden aan het uitzonderen van kleine bijzondere uitkeringen of waar Europese verplichtingen iets anders bepalen, en heel grote bijzondere uitkeringen. Het is ongewenst om kleine bijzondere uitkeringen toe te kennen, maar indien dat in voorkomende gevallen toch noodzakelijk is, dan heeft het de voorkeur om gebruik maken van mogelijkheid om de bijzondere uitkering bij de toekenning gelijk vast te stellen en te betalen. Dit voorkomt relatief hoge administratieve lasten bij de openbare lichamen. Het verantwoordingsbeeld blijft daarmee volledig, want de bijzondere uitkering blijft in de jaarrekening en in het Overzicht bijzondere uitkeringen staan, terwijl er toch sturing uitgaat van de toekenning en het weerspiegelt vertrouwen in het bestuur van het openbare lichaam.
Hele grote bijzondere uitkeringen hebben veelal een meerjarig karakter en kunnen complex van aard zijn. Dit kan aanleiding zijn om af te wijken van de reguliere systematiek en aanvullende controle- en verantwoordingseisen te stellen.
- De sanctiebepalingen zijn aangepast, omdat het opschorten van de betaling van de vrije uitkering voor de openbare lichamen buiten proportie is, onder andere omdat er veel kleine bijzondere uitkeringen zijn. Bovendien is de sanctie bij gemeenten relevant voor een goede werking van de SiSa-systematiek. Bij de openbare lichamen is niet gekozen voor de SiSa-systematiek. Omdat het voorgestelde toezichtinstrumentarium op de eilanden meer schakeringen kent dan het toezichtinstrumentarium voor gemeenten kunnen sancties voor het niet verstrekken van informatie over de bijzondere uitkeringen daar worden meegenomen (zie paragraaf 4.5.6).
- Het Bado geldt ook voor de openbare lichamen, uitgezonderd de artikelen 3a en 5, vierde lid, Dat wil zeggen dat de bepalingen over hoe de accountant de bijzondere uitkeringen meeneemt in zijn controle nu niet voor de openbare lichamen gelden. De uitzondering voor de openbare lichamen kan vervallen met de kanttekening dat de bedragen worden aangepast.

Voorts worden enkele artikelen uit de huidige FinBES geharmoniseerd met de Gemeentewet. Zo staan er thans in de FinBES diverse bepalingen over het doen van uitgaven bij 'dringende spoed' en uitgaven die niet in de begroting zijn opgenomen (bijvoorbeeld de artikelen 24 en 25). Ook de Gemeentewet kent bepalingen voor dringende spoed (artikel 209), maar deze luiden net wat anders. Het voorstel is dat dergelijke bepalingen gelijkkluidend worden geregeld. Er is geen reden (meer) om af te wijken en het komt de duidelijkheid ten goede. Daarnaast dienen deze bepalingen te worden afgestemd op de diverse toezichtniveaus. In het toezichtkader kunnen de precieze processtappen vervolgens worden uitgewerkt (zie verder onder 4.5.6).

Tot slot vervalt de bepaling met betrekking tot verplichte uitgaven. Deze bepaling is overbodig. De begroting moet volledig zijn. Indien baten of lasten ontbreken of niet realistisch zijn geraamd, is de begroting niet volledig of niet realistisch en is daarmee niet duidelijk of de begroting in

evenwicht is, waardoor verzaamd toezicht mogelijk wordt. In de artikelsgewijze toelichting wordt dit nader toegelicht.

4.3.2 Boekhoudkundig stelsel

De FinBES kent bepalingen uit twee boekhoudstelsels: het kasstelsel en het stelsel van baten en lasten. Het is transparanter en eenduidig om voor één stelsel te kiezen.

Het Besluit begroting en verantwoording BES (hierna: BBV BES) gaat uit van het stelsel van baten en lasten. Het BBV BES is geënt op het BBV voor provincies en gemeenten, zoals dat besluit in 2010 luidde. Er zijn destijds enkele aanpassingen gedaan met het doel het BBV BES te vereenvoudigen.

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

Het voorstel is daarom de FinBES zo aan te passen dat de FinBES eenduidig op het stelsel van baten en lasten is gestoeld.

Het huidige BBV BES gaat al uit van het stelsel van baten en lasten. Toch is het van belang dat het BBV BES wordt geactualiseerd. De redenen hiervoor zijn:

- Enkele bepalingen die nu in de FinBES zijn opgenomen staan in Europees Nederland niet in de Gemeentewet, maar in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) (bijvoorbeeld artikel 12, tweede en derde lid, van de huidige FinBES). Deze bepalingen worden ook voor Caribisch Nederland naar het BBV BES verplaatst, omdat deze bepalingen inhoudelijk beter passen bij de bepalingen in het BBV BES.⁷⁹ Daarnaast hebben enkele voorstellen voor de FinBES ook gevolgen voor het BBV BES (zie paragraaf 4.6).
- Het BBV BES kent enkele afwijkingen ten opzichte van het BBV voor provincies en gemeenten, zoals dat BBV in 2010 luidde. Dit vanuit de veronderstelling destijds dat deze afwijkingen het eenvoudiger zouden maken. In de praktijk wordt dat niet zo ervaren.
- Het BBV voor provincies en gemeenten is een aantal maal gewijzigd. De belangrijkste wijziging was in 2016. Deze wijzigingen zijn nog niet beoordeeld op de toepasbaarheid voor Caribisch Nederland. Dit zal bij een herziening van het BBV BES gebeuren.
- Een laatste punt dat van belang is bij het doorlichten van het BBV BES is dat de Rijksoverheid gebruikt maakt van het kasstelsel. Bij het verstrekken van bijzondere uitkeringen, zeker als die over een jaargrens heen gaan, kan dit leiden tot vragen over de aansluiting van de twee stelsels op elkaar. Een voorbeeld is dat het Rijk een uitgave boekt aan het einde van het jaar, maar een openbaar lichaam geen lasten realiseert in dat jaar, omdat de uitvoering pas het jaar erna op gang komt (de ontvangen middelen staan wel op de balans van de openbare lichamen). Bij een doorlichting van het BBV BES kan worden bepaald hoe hier transparant mee om te gaan.

Het BBV BES dient te zijn geactualiseerd met het inwerkingtreden van de relevante wijzigingen van de FinBES, omdat er anders hiaten of onduidelijkheden kunnen optreden.

4.3.3 Ondersteuning van de openbare lichamen bij boekhoudkundige vraagstukken

Gemeenten in Europees Nederland kunnen met vragen onder andere terecht bij de commissie voor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: commissie BBV). Deze commissie heeft als taak het BBV uit te leggen. De commissie BBV draagt zorg voor een

⁷⁹ Zo bepaalt de FinBES dat er één verplichte paragraaf is in de begroting en jaarstukken. In het BBV BES zijn de andere paragrafen opgenomen.

eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV voor provincies en gemeenten (artikel 75 van het BBV). Artikel 75 regelt ook uit welke leden de commissie bestaat. De leden zijn een afvaardiging (zonder last) van alle bij het BBV belanghebbende organisaties, zoals gemeenten, provincies, waterschappen, accountants, toezichthouders, het Ministerie van BZK, het Ministerie van Financiën en het CBS.

Voor de openbare lichamen ontbreekt thans een dergelijke commissie. De openbare lichamen kunnen wel vragen stellen aan de accountant en de Minister van BZK. Ook de openbare lichamen hebben onderling contact. De ondersteuning van de openbare lichamen dient in ieder geval gelijk te zijn aan de ondersteuning van gemeenten in Europees Nederland.

De situatie op de eilanden, zoals de ontwikkeling van het financiële beheer, en de verschillen tussen de van toepassing zijnde regelgeving wijken op dit moment nog te veel af van de situatie van gemeenten en provincies om de openbare lichamen te verwijzen naar de commissie BBV. Na de herziening van de FinBES en het BBV BES zal dat waarschijnlijk ook nog zo zijn. Gemeenten zijn vanaf 1985 stapsgewijs overgegaan naar het huidige stelsel van baten en lasten. Ook voor de openbare lichamen zal het enige tijd vergen.

Het voorstel is om vergelijkbaar met Europees Nederland een commissie of werkgroep BBV BES in te stellen. Deze werkgroep dient op de omvang en werkwijze van de openbare lichamen te worden afgestemd. Dit kan door een zorgvuldige samenstelling van de werkgroep, met leden vanuit de openbare lichamen, de accountants, het Cft BES en het Ministerie van BZK. De werkgroep BBV BES kan ook een rol spelen bij de herziening van het BBV BES.⁸⁰ Door te zorgen voor een koppeling tussen de werkgroep BBV BES en de commissie BBV voor provincies en gemeenten kunnen de werkgroep en de commissie naar elkaar toe groeien.

4.4 Positie hoofd financiën

Het openbaar lichaam beslist in beginsel over de inrichting van de organisatie met inachtneming van wettelijke bepalingen ter zake en van algemene uitgangspunten (o.a. functiescheiding, bevoegdheden, enzovoorts) die een ordelijk en controleerbaar financieel beheer waarborgen. Daartoe zijn in de huidige FinBES diverse bepalingen opgenomen, zoals in de artikelen 34 en 35. Ook zijn in die artikelen enkele taken van het hoofd financiën opgenomen. De bepalingen in de huidige FinBES leiden tot diverse complicaties. Het gaat om de volgende bepalingen:

- in artikel 35 is bepaald dat het hoofd financiën als enige functionaris bevoegd is om namens het bestuurscollege verplichtingen aan te gaan dan wel privaatrechtelijk rechtshandelingen te verrichten. Dat mag echter alleen als het hoofd Financiën positief heeft geadviseerd over het voornemen van het bestuurscollege, dus nadat het hoofd financiën getoetst heeft of er voldoende budget voor aanwezig is in de goedgekeurde begroting. Indien er geen of onvoldoende budget is en het hoofd Financiën toch de opdracht krijgt van het bestuurscollege dan wel van de eilandsraad, dan moet het hoofd Financiën hiervan melding maken aan de Minister van BZK. Vervolgens moet de Minister van BZK, volgens de huidige FinBES, een aanwijzing geven. Het bestuurscollege en het hoofd financiën nemen deze aanwijzing in acht. Het hoofd financiën is dus verplicht om een bijdrage te leveren aan het bestuurlijk en financieel toezicht op het handelen van het eilandsbestuur, terwijl het hoofd Financiën tegelijkertijd voor ditzelfde bestuur werkt. Het is de vraag of op deze manier de onafhankelijkheid van het hoofd financiën effectief is geborgd. Dit is een lastige positie.
- in Europees Nederland zijn er geen specifieke bepalingen van toepassing op het hoofd financiën of andere aanverwante functies, zoals die van de concerncontroller, wat betreft aanstelling of rolvulling richting de Minister van BZK. In de praktijk van gemeenten zijn er ook met enige regelmaat fricties tussen het hoofd financiën en/of de concerncontroller en directeuren en/of college van burgemeester en wethouders. Deze vraagstukken worden

⁸⁰ De commissie BBV is ingesteld met het in werking treden van het BBV in 2004. Het BBV is in de periode 1999 – 2002 ontwikkeld door de werkgroep FinVer (financiële verslaglegging)..

binnen de organisatie opgelost. Met de kanttekening dat het in uitzonderlijke gevallen om langlopende situaties kan gaan.

De afdelingen financiën van de openbare lichamen en de Minister van BZK hebben aangegeven dat er behoefte is aan expliciete borging van de positie van het hoofd financiën. Dit omdat het hoofd financiën in een lastige positie kan komen als hij bepaalde besluiten niet rechtmatig acht en het bestuurscollege er een dienstopdracht van maakt of indien de eilandsraad de uitvoering van de besluiten afdwingt van het bestuurscollege. Het belang van de borging van de positie van het hoofd financiën wordt onderkend. Hiervoor hoeft de positie van het hoofd financiën echter niet expliciet te worden benoemd in de FinBES. De eilandsraad stelt op grond van artikel 34, eerste lid, van de FinBES bij eilandsverordening de uitgangspunten vast voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Hieronder valt ook de rol en taak van het hoofd financiën. Door middel van de eilandsverordening en de mede daaruit voortvloeiende volmacht- en mandaatverlening met toepassing van voldoende functiescheiding, wordt in beginsel gewaarborgd dat wordt voldaan aan de eisen van rechtmatigheid, doelmatigheid, verantwoording en controle. Om verder te verzekeren dat de processen goed lopen, ondanks het vervallen van de wettelijke bepalingen met betrekking tot het hoofd financiën, wordt voorgesteld dat de betreffende eilandsverordening of wijziging daarvan toetsing en goedkeuring door de Minister van BZK vergt. Bij de toetsing zal onder meer worden gekeken of er sprake is van voldoende functiescheiding, of de bevoegdheden ook passen bij de aard van de functie en of gedelegeerde bevoegdheden op voldoende hoog niveau in de organisatie zijn belegd. Met deze wijziging wordt de FinBES meer in lijn gebracht met de financiële wetgeving die van toepassing is op gemeenten uit Europees Nederland.

4.5 Het begrotingstoezicht en het toezicht op het financiële beheer

De FinBES kent diverse vormen van financieel toezicht. De belangrijkste vormen van financieel toezicht hebben betrekking op de sluitendheid van de begroting, het financieel beheer en de uitvoering van de begroting.

4.5.1 Toezicht in de huidige FinBES

Toetsing begroting door de Minister van BZK: het huidige financieel toezicht op de openbare lichamen richt zich op de begroting en de begrotingscyclus. Artikel 19 van de FinBES geeft aan dat de Minister van BZK de begroting toetst aan diverse criteria die in dat artikel zijn opgenomen. Dit zijn echter zeer algemeen geformuleerde criteria, met als slotbepaling dat de Minister van BZK de begroting moet goedkeuren, maar de goedkeuring kan onthouden wegens strijd met het recht of met het financiële belang van het openbaar lichaam (artikel 19, derde lid, van de FinBES).

Proces begrotingstoezicht: De huidige FinBES beschrijft, kort samengevat, het volgende proces van het begrotingstoezicht. Het bestuurscollege stuurt de ontwerpbegroting naar het Cft BES. Het Cft BES beoordeelt deze en adviseert het bestuurscollege erover. Het bestuurscollege neemt dit advies mee in de begroting en biedt vervolgens de ontwerpbegroting aan de eilandsraad aan (uiterlijk 1 september). Bij de aanbieding geeft het bestuurscollege aan op welke wijze rekening is gehouden met het advies van het Cft BES. De eilandsraad stelt de begroting vast. Deze begroting wordt vóór 15 november, door tussenkomst van het Cft BES, naar de Minister van BZK gestuurd. De Minister van BZK keurt de begroting goed. Als de goedkeuring wordt onthouden, worden besluiten tot uitgaven aan de Minister van BZK voorgelegd totdat er een nieuwe ontwerpbegroting is vastgesteld en goedgekeurd.⁸¹

De procedure voor begrotingswijzigingen in de huidige FinBES is vergelijkbaar met die voor de begroting. Na afloop van het begrotingsjaar en vóór 15 juli sturen de openbare lichamen de door de eilandsraad vastgestelde jaarstukken met accountantsverklaring en rapport van bevindingen

⁸¹ Daarnaast is in de FinBES opgenomen dat de Minister van BZK de begroting vaststelt als de eilandsraad dat niet heeft gedaan (artikel 20 van de FinBES). Zoals in paragraaf 4.3.1 aangegeven is het voorstel dit te vervangen door de mogelijkheid van het instellen van een verzwaard toezichtregime.

naar de Minister van BZK. Tot slot, stellen de openbare lichamen ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage op die naar het Cft BES gaat. (Zoals in paragraaf 4.3.1 aangegeven is het voorstel de frequentie hiervan, evenals het karakter aan te passen.)

Instrumenten Minister van BZK: de instrumenten die de Minister van BZK heeft zijn met name: de goedkeuring onthouden (kan ook deels), informatie opvragen, onderzoek laten doen, aanwijzingen geven (FinBES) en schorsen en vernietigen (WolBES).

4.5.2 Knelpunten huidige begrotingstoezicht

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

Een tweede knelpunt is dat de criteria van toetsing niet helder zijn voor de openbare lichamen en/of dat het nut van de criteria niet helder is. De huidige FinBES kent veel brede bepalingen over het financieel toezicht die niet expliciet zijn uitgewerkt in de wet noch in een toezichtkader.

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

4.5.3 Voorstel voor de drie toezichtniveaus voor het begrotingstoezicht

Voorgesteld wordt om een drietal toezichtniveaus in te stellen, te weten een licht, gematigd en zwaar toezichtniveau. Hierbij gaat het dus om een getrappt toezichtmodel. Het toezicht op de begroting zal een eigen getrappt stelsel kennen, net als het toezicht op het financieel beheer. Daarbij wordt voorgesteld dat de Minister van BZK ieder jaar voor ieder openbaar lichaam bepaalt welk niveau van toepassing is voor het toezicht op de begroting én welk niveau voor het financieel beheer. Op deze manier wordt maatwerk voor de drie openbare lichamen mogelijk. Het Cft BES kan de Minister van BZK gevraagd en ongevraagd adviseren over het niveau van toezicht. Bij aanpassing van het toezichtniveau, vraagt de Minister van BZK in elk geval advies aan het Cft BES. Het Cft BES zal de Minister van BZK jaarlijks adviseren over het toepasselijke niveau van begrotingstoezicht.

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

De criteria voor het begrotingstoezicht en het toezicht op het financiële beheer, zoals die worden voorgesteld, zijn gebaseerd op het financiële toezicht in Europees Nederland. Aanvullend zijn ook de ervaringen met het toezicht in Caribisch Nederland tot nu toe benut, zoals met het instellen van het 'change team' op Bonaire.

Dit voorstel tot herziening van het financiële toezicht is in essentie in lijn met de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State.⁸² Het toezicht wordt maatwerk voor de openbare lichamen. Toezicht wordt licht waar dat mogelijk is. Waar meer toezicht nodig is wordt opgeschaald. De voorgestelde criteria voor het toezicht zijn meer op Europees Nederland geënt met eenzelfde toezicht als eindperspectief. Er is dus gekozen voor drie niveaus vóórdát eventueel zou moeten worden overgegaan tot het instrument van 'grove taakverwaarlozing'. Dit bleek bij het uitwerken van de criteria beter te passen bij de verschillende situaties die er kunnen zijn (zie hierna).

Ook is er gekozen voor het jaarlijks instellen van het toepasselijke toezichtniveau voor ieder openbaar lichaam. Dat betekent dat het toezichtniveau jaarlijks kan veranderen. Dat is ook bij het financiële toezicht op gemeenten zo. Het jaarlijks vaststellen van het niveau betekent dat het toezichtinstrumentarium flexibel moet zijn en de criteria voor toezicht voldoende concreet. Voor het financiële toezicht is dat mogelijk en het toezichtniveau voor het financiële toezicht kan daarom bij ministerieel besluit worden ingesteld. Voorgesteld wordt bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de niveaus voor de drie openbare lichamen te bepalen. Bij het voorstellen van de verschillende niveaus wordt het Cft BES uitdrukkelijk betrokken.

In Europees Nederland is het financieel toezicht gericht op de sluitendheid van de begroting, oftewel het structureel en reëel in evenwicht zijn van de begroting. Wat dit betekent is verder uitgewerkt in onder andere het gemeenschappelijk toezichtkader dat de provinciale toezichthouders hebben opgesteld voor hun toezichthoudende taak op gemeenten.

Het Europees Nederlandse financiële toezicht wordt beschreven met twee niveaus⁸³:

- het *repressieve toezicht* is het standaard financiële toezicht. Deze vorm van toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden (rechtskracht krijgen), zonder afhankelijk te zijn van een voorafgaande goedkeuring van gedeputeerde staten.
- *preventief toezicht* is de uitzondering en betekent dat de begroting en de daaropvolgende wijzigingen eerst moeten worden goedgekeurd door gedeputeerde staten, voordat deze kunnen worden uitgevoerd. Zolang de begroting niet is goedgekeurd, mag de gemeente geen verplichtingen aangaan of uitgaven doen, zonder voorafgaande toestemming van gedeputeerde staten.

Preventief toezicht *wordt* ingesteld als niet voldaan wordt aan het criterium van structureel en reëel evenwicht. Dat wil zeggen als de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is én het naar het oordeel van gedeputeerde staten niet aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk tot stand kan worden gebracht in het laatste jaar van de meerjarenraming. Preventief toezicht *kan* worden ingesteld als niet is voldaan aan de wettelijke inzendingstermijnen. Het gaat daarbij nadrukkelijk om een 'kan-bepaling'. De reden voor deze bepaling is dat de toezichthouder niet kan beoordelen of de begroting sluit als de begroting niet tijdig beschikbaar is. Hetzelfde geldt voor de jaarstukken. Ook het niet tijdig vaststellen en opsturen van de jaarstukken⁸⁴ kan leiden tot preventief toezicht. Tot slot, kan een tekort op de jaarrekening leiden tot het instellen van preventief toezicht bij de begroting van het eerstvolgend jaar. Als het tekort naar het oordeel van de toezichthouder incidenteel is, leidt dit niet tot verzaamd toezicht. Alleen als het tekort van structurele aard is, zal dit leiden tot de beslissing tot het instellen van preventief toezicht op de begroting van het eerstvolgende begrotingsjaar.⁸⁵

⁸² De voorstellen van de Afdeling advisering van de Raad van State worden ook ondersteund door de Algemene Rekenkamer (verantwoordingsonderzoek Koninkrijksrelaties en BES-fonds 2018 en 2019).

⁸³ Gemeenschappelijk financieel toezichtkader, GTK 2020, p. 11

⁸⁴ Bij de jaarstukken moet de accountantsverklaring zitten. Als deze verklaring ontbreekt zijn de jaarstukken niet volledig en kan preventief toezicht worden ingesteld.

⁸⁵ Er is een discussie in Europees Nederland of ook gedurende het jaar preventief toezicht moet kunnen worden ingesteld; dus op het lopend begrotingsjaar, bijvoorbeeld naar aanleiding van een structureel tekort op de jaarrekening.

Het toezicht op de begroting is in Europees Nederland dus lichter dan het huidige toezicht in Caribisch Nederland. Het toezicht in Europees Nederland kent minder processtappen en minder documenten. Ook zijn er verschillende toezichtniveaus voor verschillende situaties. Het voorstel is een variant hierop in te voeren in Caribisch Nederland. Zoals in deze paragraaf is aangegeven, is het voorstel dat er drie toezichtniveaus zijn. Dit omdat de begrotingscyclus op de eilanden nog in ontwikkeling is. Een andere reden is dat de openbare lichamen momenteel geen begroting in evenwicht hebben, onder andere omdat een substantieel deel van de begroting van de eilanden uit incidentele rijksbijdragen bestaat voor projecten en investeringen. Deze incidentele bijdragen brengen veelal structurele lasten met zich mee in de exploitatie. Hierdoor is de begroting van geen van de drie eilanden structureel sluitend. Het lichte niveau is in de huidige situatie niet haalbaar. Zoals in paragraaf 1.1. aangegeven, wordt het herzien van de vrije uitkeringen en de bijzondere uitkeringen overwogen.

Licht niveau: Voorgesteld wordt om het lichte niveau van toepassing te verklaren als de begroting in evenwicht (sluitend) is. Dit is vergelijkbaar met het repressieve toezicht in Europees Nederland. Bij de oordeelsvorming over het evenwicht worden naast het advies van het Cft BES ook de bestaande situatie (reserves/weerstandsvermogen), eventuele meerjarige doorwerking van tekorten in de jaarrekening, economische en sociale ontwikkelingen, beleidsmaatregelen, de respectievelijke toezichtniveaus voor begroting en financieel beheer (accountantsverklaring, hoog risico-bevindingen) meegewogen. In het financieel toezichtkader wordt deze weging om tot een oordeel te komen nader uitgewerkt.

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

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

In het voorgestelde lichte niveau is er geen plicht meer voor het openbaar lichaam om advies te vragen over de begroting, al kan het bestuurscollege er nog wel op vrijwillige basis voor kiezen om advies te vragen aan het Cft BES. Verder is geen goedkeuring van de vastgestelde begroting nodig, zoals in de huidige FinBES thans wel is opgenomen. De begroting wordt, vergelijkbaar met Europees Nederland, na vaststelling door de eilandsraad naar de Minister van BZK gestuurd.

Anders dan in Europees Nederland, waar geen adviescollege is voor het financieel toezicht, zal de begroting gelijktijdig moeten worden gestuurd aan het Cft BES. Het Cft BES zal vervolgens binnen twee weken een advies uitbrengen aan de Minister over de begroting en of er aanleiding is een ander toezichtniveau in te stellen.

Als de begroting naar het oordeel van de Minister niet in evenwicht is wordt in beginsel een gematigd of zwaar toezichtniveau ingesteld. Hij dient dit voor 1 januari te laten weten. Het is echter denkbaar dat het aannemelijk is dat het begrotingsevenwicht in de eerstvolgende jaren wel tot stand kan worden gebracht, en het mede gelet daarop ondoelmatig of onredelijk is om over te gaan tot een zwaarder toezichtniveau. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer de (relatieve) omvang van het begrotingstekort gering is en het blijkt de meerjarenraming aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht. Ook de aard van het tekort kan hierbij meespelen; bijvoorbeeld bij een bijzondere omstandigheid die tot

een incidentele last leidt die niet (volledig) gedekt kan worden door het openbaar lichaam. In die gevallen kan het verhogen van het toezichtniveau disproportionele gevolgen hebben voor het openbaar lichaam. In het wetsvoorstel is daarom opgenomen dat in deze uitzonderlijke gevallen de Minister van BZK kan afzien van het verhogen van het toezichtniveau. Dit kan alleen wanneer het blijkt de meerjarenraming, naar het oordeel van de Minister, aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht. Dit vertoont overeenkomsten met het systeem in de Gemeentewet, waarbij geen verzwaaring plaatsvindt van het toezicht als blijkt de meerjarenraming aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. Gelet op de positie van de openbare lichamen, wordt het voor nu passender geacht dat er hierbij een nadere weging plaatsvindt door de Minister van BZK.

Aanvullend wordt voorgesteld dat het niet voldoen aan de tijdigheidsvereisten of een tekort op de jaarrekening⁸⁶ kan leiden tot een zwaarder toezichtniveau. Het eerste is in lijn met het toezicht in Europees Nederland. Het tweede indirect ook. Bij een tekort op de jaarrekening wordt gekeken naar de oorzaken en naar de gevolgen ervan voor de dan lopende en komende begrotingen. Het gaat er dan om of het tekort op de jaarrekening incidenteel of structureel is. Als het tekort structureel is, wordt verzaamd toezicht ingesteld voor de eerstvolgende begroting.

Gematigd niveau: Het voorgestelde gematigde niveau is van toepassing als er naar het oordeel van de Minister geen evenwicht is in het komend begrotingsjaar of op termijn. Het kan bijvoorbeeld gaan om een situatie waar de begroting sluit met incidentele middelen voor structurele taken. Zoals hiervoor toegelicht kan de Minister van BZK hierop een uitzondering maken in geval wel aannemelijk is dat dit begrotingsevenwicht in de eerstvolgende jaren wel tot stand kan worden gebracht. Verder kan het gematigd toezicht ook worden ingesteld als de begroting of jaarrekening niet tijdig worden toegezonden. In dit voorgestelde gematigde niveau wordt de begroting na vaststelling door de eilandsraad aan de Minister van BZK ter goedkeuring voorgelegd, zoals nu is opgenomen in de FinBES. Ook zal de vastgestelde begroting worden toegezonden aan het Cft BES, die de Minister van BZK kan adviseren over de begroting en over of het noodzakelijk is om het gematigde niveau te continueren. Ook zijn bij de volgende begrotingswijzigingen en de eerstvolgende ontwerpbegroting de adviesstappen van het Cft BES voorafgaand aan de aanbieding ter vaststelling door de eilandsraad weer van toepassing. Verder betekent het zwaardere toezichtniveau er minimaal drie keer per jaar een bestuursrapportage moet worden opgesteld, in plaats van twee keer per jaar. De derde bestuursrapportage ziet dan op het laatste deel van het begrotingsjaar. Zie hierover ook paragraaf 4.3.1

Zwaar niveau: Het zware niveau geldt zolang er geen vastgestelde of goedgekeurde begroting is. In dit geval moet toestemming worden gevraagd voor het aangaan van verplichtingen respectievelijk het doen van uitgaven. Dit geldt dan totdat de eilandsraad een begroting heeft vastgesteld die door de Minister van BZK is goedgekeurd. Het zware niveau is voorts van toepassing als de eilandsraad geen begroting heeft vastgesteld vóór aanvang van het begrotingsjaar waar de begroting betrekking op heeft. Onder het zware niveau gelden ook de bepalingen die van toepassing zijn bij het gematigd niveau, zoals advisering door het Cft BES op de ontwerpbegroting en ontwerpbegrotingswijzigingen, de goedkeuringsprocedure door de Minister van BZK en de verplichte derde bestuursrapportage. Dit is vergelijkbaar met het preventieve toezicht in Europees Nederland, zolang geen goedkeuring voor de begroting is verleend. Dit toezicht kan worden ingesteld voor delen van de begroting of voor de hele begroting.

Hier volgt een vereenvoudigd overzicht van de meest relevante deadlines, die direct of indirect samenhangen met het begrotingstoezicht. Naast deze termijnen zijn er onder meer nog termijnen

⁸⁶ Inlopen van oude tekorten is niet aan de orde. Financieel begrotingstoezicht is altijd gericht op het oplossen van structurele tekorten; de begroting dient te sluiten en als dat niet zo is dient de laatste schijf van de meerjarenraming te sluiten.

voor terinzagelegging, processen waarbinnen reactietermijnen bestaan en verdagingstermijnen. Daarbij speelt het toezichtniveau ook een rol.

	Deadline	Toelichting
Begroting jaar t	Vóór 15 november jaar t-1 vaststelling door de eilandsraad en toezending aan Cft BES en Minister van BZK (artikel 17 van de FinBES)	Het bestuurscollege legt de begroting minimaal twee weken ter inzage bij de eilandsraad alvorens deze wordt vastgesteld Bij verzwaaard toezicht op de begroting is een tijdig advies van het Cft BES op de ontwerpbegroting vereist
Besluit toezichtniveau	Vóór 1 januari maakt de Minister van BZK het toezichtniveau voor het begrotingstoezicht en het financiële beheer bekend aan het openbaar lichaam (artikel 32a van de FinBES). Het Cft BES adviseert de Minister van BZK hierover binnen twee weken na ontvangst begroting	Indien geen tijdig besluit wordt genomen blijft het laatst besloten toezichtniveau van toepassing
Bestuursrapportage	Vóór 11 juni en vóór 12 oktober vaststelling bestuursrapportages door het bestuurscollege en verzending aan eilandsraad en door tussenkomst van Cft BES aan Minister van BZK	Na afloop van de vier- en achtmaandenperiode dient een bestuursrapportage te worden opgesteld. De eilandsraad kan een hogere frequentie vaststellen Bij verzwaaard toezicht op de begroting kan ook de Minister van BZK een hogere frequentie vaststellen
Jaarrekening jaar t	Vóór 15 juli jaar t+1 vaststelling door de eilandsraad en – door tussenkomst van Cft BES – naar Minister van BZK (artikel 31 van de FinBES)	Het bestuurscollege legt de jaarrekening minimaal twee weken ter inzage bij de eilandsraad alvorens deze wordt vastgesteld

In het financieel toezichtkader komen de processen uitgebreider aan de orde.

4.5.4 Voorstel voor de drie toezichtniveaus voor het financiële beheer

In Caribisch Nederland is de kwaliteit van de financiële administratie en het financieel beheer nog niet op het gewenste niveau. Een verdere ontwikkeling van de kwaliteit van het financiële beheer is van groot belang, evenals het toezicht erop.

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

organisatie, bedoeld in artikel 212, eerste lid”. Een dergelijk onderzoek heeft nog nooit plaatsgevonden.

Het instrumentarium in de Gemeentewet biedt geen houvast voor de invulling van het toezicht op de kwaliteit van het financieel beheer in Caribisch Nederland. Voor dit toezicht dient een ander specifiek instrumentarium te worden gebruikt. Hiervoor is gekeken naar toezicht door overheden in Europees Nederland, zoals het toezicht op scholen. Ook is gekeken naar de uitvoering van het toezicht op de openbare lichamen, zoals dat in de praktijk vorm is vormgegeven, zoals op Bonaire.

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

Licht niveau: Dit niveau is van toepassing als:

- de accountantsverklaring goedkeurend is;
- het rapport van bevindingen van de accountant geen hoog risicobevindingen bevat, en
- de documenten uit de begrotingscyclus, zoals de begroting, jaarrekening en bestuursrapportages, tijdig zijn.

In het lichte niveau wordt er geen instrumentarium ingezet door de Minister van BZK.

Gematigd niveau: Dit niveau kan, na advies van het Cft BES, worden ingesteld als niet voldaan is aan één of meerdere van de drie criteria, genoemd onder het lichte niveau. De precieze weging kan niet in het algemeen worden gegeven. In het toezichtkader zullen enkele handvatten worden uitgewerkt. Er wordt voorgesteld dat de Minister van BZK het bestuurscollege in dit geval verzoekt een verbeterplan op te stellen. Dit plan is gericht op de constatering en eventuele adviezen in het rapport van bevindingen van de accountant. Van belang is dat er maar één verbeterplan is en dat het plan realistisch is. Dat betekent dat het plan niet te omvangrijk is en binnen een redelijke termijn haalbaar moet zijn. Over het plan wordt per half jaar gerapporteerd aan de Minister van BZK en de eilandsraad of vaker als de Minister van BZK dit nodig acht. In het voorgestelde artikel 38a van de FinBES wordt dit geregeld.

Zwaar niveau: Voorgesteld wordt om als aan één of meerdere van de drie criteria, genoemd onder licht toezicht, in grote mate niet wordt voldaan, dat dan zwaar toezicht wordt ingesteld. In dit geval zijn er ernstige zorgen over het financieel beheer. Dat kan het geval zijn indien er een afkeurende accountantsverklaring is, het rapport van bevindingen hoog risicobevindingen of anderszins zwaarwegende bevindingen bevat en/of de stukken (structureel) te laat zijn. Dan kan de Minister van BZK mede na beoordeling van het advies van de Cft BES tot dit toezichtniveau besluiten. Ook voor dit toezicht is het niet mogelijk alle situaties vooraf aan te geven. In het toezichtkader worden enkele handvatten uitgewerkt.

Een andere reden om zwaar toezicht in te stellen kan zijn, als het verbeterplan zoals beschreven bij het gematigde niveau niet, of niet tijdig, leidt tot voldoende verbetering. De Minister van BZK wordt hierbij geadviseerd door het Cft BES.

Bij het zware toezichtniveau wordt een onderzoek uitgevoerd door of in opdracht van de Minister van BZK om na te gaan wat de oorzaken zijn van het niet realiseren van het verbeterplan dat als maatregel bij het gematigde toezichtniveau is opgesteld. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek en na advies van het Cft BES kan de Minister van BZK met een bestuurscollege harde en realistische afspraken maken welke verbeteringen van het financiële beheer moeten worden uitgevoerd, wanneer deze moeten zijn afgerond en hoe de nieuwe situatie er dan uitziet. Ter ondersteuning van de realisatie van deze afspraken, kan bijvoorbeeld met het bestuurscollege worden besproken of het gewenst en mogelijk is één of meer mensen als technische bijstand naar het openbare lichaam te sturen ter ondersteuning bij het uitvoeren van de gemaakte afspraken, vergelijkbaar met het 'change team' op Bonaire. In het uiterste geval kan een aanwijzing worden gegeven. Wettelijk zal dit niveau worden geregeld in artikel 38b van de FinBES.

Naast het rapport van bevindingen bij de accountantsverklaring maakt de accountant ook een managementletter. Waar het rapport van bevindingen primair terugkijkt, kijkt de managementletter vooral vooruit en bevat adviezen hoe geconstateerde risico's en tekortkomingen aan te pakken. De managementletter is gericht aan het bestuurscollege en is als zodanig niet openbaar. In Europees Nederland is het steeds meer de trend de managementletter aan de

gemeenteraad te sturen. Daarmee wordt deze openbaar en ook voor het financieel toezicht beschikbaar. Het ligt evenwel voor de hand, dat als een openbaar lichaam onder een zwaarder toezichtniveau komt, waar een verbeterplan noodzakelijk is, dat de adviezen uit de managementletter daarin opgenomen worden. In situaties waarin de Minister van BZK het echt noodzakelijk acht, kan tenslotte een beroep gedaan worden op de informatieplicht om de managementletter op te vragen.

4.5.5 Onderzoek naar specifieke aandachtspunten voor de begroting en de begrotingsuitvoering

Tot slot is het mogelijk dat informatie wordt ingewonnen over specifieke aandachtspunten die raken aan de financiën van de openbare lichamen en zal verlopen via de algemene informatieverplichtingen op grond van de WolBES. Wel is het in het algemeen mogelijk dat de uitkomsten van dergelijke specifieke onderzoeken invloed hebben op de wijze waarop het financieel toezicht concreet wordt toegepast. Dit is vergelijkbaar met de onderzoeken die de toezichthouder in Europees Nederland doet bij gemeenten. Voor Caribisch Nederland is het voorstel deze onderzoeken en de eventuele bevindingen te relateren aan het toezicht op het financiële beheer.

Voorgesteld wordt dat de Minister van BZK ieder jaar één of meerdere onderwerpen nader kan onderzoeken. Dat kan per openbaar lichaam, maar ook voor alle drie de openbare lichamen samen, zodat vergelijken mogelijk is. Bij het bepalen van de onderzoeksonderwerpen zal rekening worden gehouden met eventuele onderzoeken van de rekenkamer(s). Het Cft BES kan de Minister van BZK adviseren over mogelijke onderzoeksonderwerpen. De onderzoeksonderwerpen worden van tevoren aangekondigd. Het kan, net zoals in Europees Nederland, gaan om nieuwe, voor het financiële toezicht relevante wetgeving, zoals grote wijzigingen in het BBV BES. Het kan ook gaan om onderwerpen waarover signalen zijn. Voorbeelden van onderwerpen zijn onderhoud kapitaalgoederen, deelnemingen, grondbeleid en de informatieverstrekking over bijzondere uitkeringen. Ook het niet uitputten van de begroting - en vaak samenhangend daarmee - vertraging bij de uitvoering van grote meerjarige projecten kunnen een onderwerp zijn.

4.5.6 Toezichtkader

Het voorgestelde toezicht kent diverse criteria evenals diverse processtappen. Het is van belang dat deze criteria en processtappen worden vertaald naar concretere punten en dat de toezichtontvangers deze operationalisering kennen. Dat leidt tot een betere wetsuitvoering. De openbare lichamen geven bij het huidige toezicht aan niet voldoende te weten hoe sommige bepalingen uitgelegd moeten worden en hoe daarop wordt getoetst en/of waarom er op een bepaalde manier wordt getoetst. In Europees Nederland stelt de toezichthouder op de gemeenten een toezichtkader op en stuurt dat naar de gemeenten. Daarnaast is er een overkoepelend landelijk toezichtkader – het gemeenschappelijk toezichtkader. Een toezichtkader geeft duidelijkheid over wat er verwacht wordt van een toezichtontvanger; het is een concretisering van de wet. Het toezichtkader wordt voor diverse jaren vastgesteld. De jaarlijkse invulling, bijvoorbeeld ook van de onderwerpen die extra aandacht krijgen, wordt veelal jaarlijks naar de toezichtontvangers gestuurd in een toezichtbrief.

Ook voor de openbare lichamen zal de Minister van BZK een financieel toezichtkader opstellen. Het Cft BES wordt betrokken bij het opstellen van dit toezichtkader. In het financieel toezichtkader zullen de criteria voor het bepalen van de toezichtniveaus en voor het inzetten van specifieke toezichtinstrumenten nader worden uitgewerkt, net als de processtappen rond het toezicht. Dit draagt onder andere bij aan de transparantie en voorspelbaarheid van het toezicht. Daarnaast zullen ook jaarlijkse toezichtbrieven worden gestuurd naar elk van de openbare lichamen, waarin ook resultaten van het toezicht explicieter terug worden gekoppeld aan de openbare lichamen. Daarbij komen vragen aan de orde, zoals wat waren de toetsingspunten, wat is er verbeterd en wat moet nog worden verbeterd. Zo wordt het transparanter of er wel of geen stappen zijn gezet door het openbaar lichaam. Bij het voorgestelde gedifferentieerd toezicht is dit sowieso een vereiste, omdat de Minister van BZK zo eenduidig mogelijk dient aan te geven welk (gewijzigd) niveau op het openbaar lichaam van toepassing is en waarom.

Omdat het voorgestelde financiële toezicht in Caribisch Nederland meer gaat aansluiten bij het financiële toezicht in Europees Nederland, kan de toezichthouder voor Caribisch Nederland leren van de ervaring van het financiële toezicht in Europees Nederland. Het huidige toezichtniveau dat op gemeenten van toepassing is, is in 1995 ingevoerd; er is dus veel ervaring.

4.6 Toezicht op privaatrechtelijke rechtspersonen met een verbinding met de openbare lichamen

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

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

De Commissie evaluatie staatkundige structuur Caribisch Nederland heeft in 2015 geconcludeerd dat het financiële toezicht op privaatrechtelijke rechtspersonen niet effectief is⁸⁷. Onder andere omdat de reikwijdte van de FinBES - en daarmee van het financiële toezicht - niet verder gaat dan de collectieve sector en daarmee relevante privaatrechtelijke rechtspersonen buiten het financieel toezicht blijven. Dit punt hangt samen met de in de FinBES gebruikte definities. Deze wijken af van het BBV BES en van het BBV voor provincies en gemeenten. Ook geeft de Commissie aan dat de jaarstukken regelmatig te laat zijn.

Voorts is er bij de doorlichting van de huidige FinBES een aantal vraagstukken naar voren gekomen over wie er in de raden van bestuur, commissarissen en toezicht kunnen zitten en wie niet. De huidige FinBES kent bijvoorbeeld een verbod op deelname van ambtenaren en bestuurders aan raden van commissarissen en toezicht. Daarnaast is het de vraag wat de rol van het Rijk zou kunnen zijn in raden van commissarissen van privaatrechtelijke rechtspersonen waar de rijksoverheid financieel aan bijdraagt.⁸⁸

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

- a. de definitie van de verschillende typen privaatrechtelijke rechtspersonen, zodat onder andere de reikwijdte van het toezicht duidelijk is.
- b. de borging van de informatieverstrekking van privaatrechtelijke rechtspersonen aan de openbare lichamen.
- c. wie er in de raden van bestuur, commissarissen en toezicht mogen zitten.
- d. voorstel voor de rol van het Rijk bij privaatrechtelijke rechtspersonen

Deze punten worden hieronder nader besproken.

- a. *Voorstel tot wijziging van definities van verschillende typen privaatrechtelijke rechtspersonen*

De huidige regels en definities leveren enkele problemen op. In de eerste plaats met betrekking tot de reikwijdte van de term collectieve sector. Het begrip 'collectieve sector' en de definitie hiervan is ontleend aan het System of National Accounts van de Verenigde Naties. Deze definities

⁸⁷ Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland*, 12 oktober 2015.

⁸⁸ Dit wordt aangekaart in bijvoorbeeld het rapport van ABDTOPConsult, *Kleinschaligheid vergt ondersteuning, Naar een betere borging van vitale publieke voorzieningen op Caribisch Nederland*, Maart 2021. In dit rapport wordt geconstateerd dat de eilanden voor sommige voorzieningen, zoals een vliegveld permanent ondersteuning nodig hebben. Het Rijk zou structurele ondersteuning kunnen bieden en vervolgens tevens meer zeggenschap kunnen eisen. Een mogelijke optie om dit te bewerkstelligen is door meer zeggenschap te creëren in de Raad van Commissarissen.

worden internationaal gebruikt voor een ander doel, namelijk een statistisch doel om internationaal te kunnen vergelijken. In deze definitie worden, behalve de openbare lichamen zelf, privaatrechtelijke rechtspersonen opgenomen die geen onderdeel zijn van het openbaar lichaam, maar wel tot de collectieve sector behoren. Daarbij worden enkele criteria gehanteerd, zoals overheidszeggenschap, geen marktproducent (-prijs) en de omzet moet voor meer dan 50% uit belastingen en premies komen. Daarmee valt een deel van de privaatrechtelijke rechtspersonen niet onder de term collectieve sector, terwijl ze wel van bestuurlijk en financieel belang zijn.

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

- De huidige FinBES kent:
 - de term collectieve sector, zoals hiervoor genoemd.
 - de term 'deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen', wat betrekking heeft op iedere privaatrechtelijk rechtspersoon waar een openbaar lichaam een bestuurlijk of financieel belang in heeft.
- Het BBV BES kent:
 - de collectieve sector, zoals gedefinieerd in de FinBES.
 - deelneming met als definitie "een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin het openbaar lichaam een bestuurlijk en een financieel belang heeft" (artikel 1, onder a).
- Het BBV voor provincies en gemeenten kent:
 - een definitie voor verbonden partijen die gelijk is aan de definitie van deelneming in het BBV BES.⁸⁹
 - een definitie voor deelneming, die anders en beperkter is dan de definitie van deelneming in het BBV BES, namelijk een participatie in een besloten *of* naamloze vennootschap, waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente aandelen heeft
 - geen definitie voor de collectieve sector.

Voorgesteld wordt de begrippen en definities die gebruikelijk zijn in Europees Nederland te hanteren. Het gaat dan om de definities van 'verbonden partij' en 'deelneming'. Deze definities worden dan vanuit het BBV voor provincies en gemeenten overgenomen. Voor Caribisch Nederland hebben deze begrippen echter een bredere werking, namelijk in het kader van het bepalen van de geconsolideerde schuld. Hierbij wordt in dit voorstel de term verbonden partij gehanteerd in plaats van collectieve sector. De term verbonden partij omvat echter meer privaatrechtelijke rechtspersonen dan relevant voor de rentelastnorm en het consolideren van de schuld. Dit wordt ondervangen door bij ministeriële regeling vast te stellen voor welke privaatrechtelijke rechtspersonen de rentelastnorm relevant is en de schuld geconsolideerd moet worden. Voorgesteld wordt om hierbij aanvankelijk aan te sluiten bij de partijen die nu reeds door het CBS zijn aangewezen als behorend tot de collectieve sector. Tegelijkertijd biedt deze constructie meer ruimte om aanpassingen te maken, als dit nodig blijkt op basis van de praktijk.

De voorgestelde aanpassing van de definities is met name relevant voor het openbaar lichaam Bonaire, omdat Bonaire veel verbonden partijen heeft. De aanpassing heeft weinig tot geen gevolgen voor de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius. Het kan wel relevant worden voor deze openbare lichamen, met name voor Sint Eustatius, als de aanbevelingen van het Rapport 'Kleinschaligheid vergt ondersteuning' worden opgevolgd, omdat Sint Eustatius dan meer privaatrechtelijke rechtspersonen krijgt.

⁸⁹ Onder verbonden partijen vallen ook publiekrechtelijke rechtspersonen. Deze zijn er tot nu toe niet op de drie eilanden. Ze kunnen wel worden ingesteld, want de Wet gemeenschappelijke regelingen is ook van toepassing in Caribisch Nederland.

b. Voorstel informatievoorziening van privaatrechtelijke rechtspersonen voor de openbare lichamen

Indien eilandelijke taken door een privaatrechtelijke rechtspersoon worden uitgevoerd dient het openbaar lichaam goed inzicht te hebben in de huidige en toekomstige financiële positie van deze rechtspersoon. In het BBV voor provincies en gemeenten is daarom bijvoorbeeld een paragraaf verbonden partijen opgenomen en het huidige BBV BES kent een paragraaf deelnemingen. Er zijn twee problemen wat betreft het financiële inzicht in privaatrechtelijke rechtspersonen in Caribisch Nederland:

- De termijnen in de FinBES en het Burgerlijk Wetboek BES (hierna: BW BES) zijn niet volledig consistent met elkaar.
- Sommige privaatrechtelijke rechtspersonen hebben een grote achterstand bij het indienen van de jaarstukken bij de openbare lichamen.

In de huidige FinBES en het BBV BES wordt ervan uitgegaan dat de jaarstukken van hetzelfde verantwoordingsjaar van de privaatrechtelijke rechtspersonen en van het openbaar lichaam in de jaarstukken van het openbaar lichaam worden verwerkt. De jaarrekeningen van de openbare lichamen worden vóór 15 juli na het boekjaar vastgesteld. Daarin moet dan de informatie van de privaatrechtelijke rechtspersonen zijn verwerkt. Het gaat dan met name om de balans van de openbare lichamen, om de geconsolideerde schuld en de rentelasten en -baten. Ook al zijn de jaarstukken van de privaatrechtelijke rechtspersonen conform de huidige FinBES tijdig, binnen 6 maanden vastgesteld en hebben ze geen gebroken boekjaar, dan is het praktisch ondoenlijk om deze nog op te nemen (consolideren) in de jaarstukken van het openbaar lichaam met betrekking tot het zelfde verantwoordingsjaar.

Privaatrechtelijke rechtspersonen dienen voor hun jaarstukken te voldoen aan het BW BES. Het BW BES schrijft voor dat de jaarstukken acht maanden na afloop van het boekjaar dienen te zijn vastgesteld. Ook staat het BW BES toe dat er een gebroken boekjaar is dat afwijkt van een kalenderjaar als dat in de statuten is bepaald. Het BW BES en de huidige FinBES sluiten dus niet goed op elkaar aan.

Het voorstel is om voor het bepalen van de geconsolideerde schuld van de openbare lichamen een termijn van acht maanden te hanteren voor de vaststelling van de jaarstukken van de privaatrechtelijke rechtspersonen. Daarmee sluit de termijn aan bij die van het BW BES, tenminste als er geen gebroken boekjaar is. Voor de jaarrekening van de openbare lichamen worden daar waar mogelijk de actuele cijfers van de privaatrechtelijke rechtspersonen verwerkt. Als dat niet mogelijk is, dan worden de voorlopige cijfers van de privaatrechtelijke rechtspersonen opgenomen. Een alternatief voor de voorlopige cijfers is dat in de jaarrekeningcijfers van het openbaar lichaam de cijfers van de privaatrechtelijke rechtspersonen van een jaar eerder worden verwerkt.

Soms is er een jarenlange achterstand van de vaststelling en indiening van de jaarstukken bij de openbare lichamen.⁹⁰ Dit wordt niet door wetgeving veroorzaakt, maar heeft wel gevolgen voor het bestuurlijk en financieel inzicht van het openbaar lichaam.

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

⁹⁰ Dit probleem speelt alleen op Bonaire. Dit probleem wordt, evenals andere vragen rond de privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals de actualisering van de statuten, werving bestuurders en toezichhouders), opgepakt door de nieuw opgerichte afdeling Deelnemingen op Bonaire. Deze afdeling richt zich op het verbeteren van de 'governance' rond de deelnemingen.

De Minister van BZK heeft hier als toezichthouder geen bevoegdheden,⁹¹ maar kan net als de eilandsraad het bestuurscollege attenderen op het belang.

De Belastingwet BES kent overigens ook enkele sancties voor het te laat vaststellen van de jaarstukken van privaatrechtelijke rechtspersonen.⁹² Deze sancties kunnen voor privaatrechtelijke rechtspersonen in het algemeen effectief zijn, maar voor de privaatrechtelijke rechtspersonen met een verbondenheid met de openbare lichamen zijn ze beperkt of niet effectief vanwege de verbondenheid in combinatie met de korte verjaringstermijn van een jaar en de relatief geringe boetebedragen. Het is bovendien de vraag wie uiteindelijk de boete betaalt. Veelal indirect het openbare lichaam omdat deze zorgt voor de financiering van de verbonden partij.

Voorgesteld wordt om het toezicht op het aanleveren van de jaarstukken door de privaatrechtelijke rechtspersonen primair bij het openbaar lichaam te laten. Deze zal hierbij gebruik kunnen maken van de bestaande pressiemogelijkheden die samenhangen met de verbondenheid met de privaatrechtelijke partij. Als dit onvoldoende gebeurt kan het ontbreken van de jaarstukken echter wel gevolgen hebben voor de financiële toezichtniveaus in de FinBES. Indien de jaarstukken te laat zijn kan dit er immers toe leiden dat het toezichtniveau op het openbaar lichaam wordt verzwakt. Indien een verbonden partij geen vastgestelde jaarstukken indient bij het openbaar lichaam, dan kan het openbaar lichaam de gegevens immers niet tijdig in zijn eigen stukken verwerken.⁹³ Als het gaat om een partij die een substantieel financieel risico met zich meebrengt, dan kan de Minister van BZK concluderen dat het niet duidelijk is of de begroting van het openbaar lichaam sluit en of het financieel beheer van het openbaar lichaam wel op orde is. Dit kan er dan toe leiden dat het toezichtniveau op het openbaar lichaam wordt verzwakt. Het is immers niet bekend of de verbonden partij een tekort heeft en/of het openbaar lichaam op een andere manier moet inspringen.

De Minister van BZK kan in zijn toezichtkader bepalen wanneer er sprake is van een substantieel financieel risico. Het tegengaan van achterstanden bij het indienen van de jaarstukken door privaatrechtelijke rechtspersonen leidt daarom niet tot extra wettelijke bepalingen.

c. Voorstel wie er in de raden van bestuur, commissarissen en toezicht kunnen zitten.

De huidige FinBES bepaalt (artikel 9, vijfde lid) dat ambtenaren door of vanwege het openbaar lichaam aangesteld of daaraan ondergeschikt, en politieke ambtsdragers van het openbaar lichaam geen zitting hebben in het bestuur van een privaatrechtelijke rechtspersoon waarin het openbaar lichaam deelneemt. Besluiten tot het benoemen en herbenoemen van vertegenwoordigers van een bestuurscollege of een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon worden niet genomen dan nadat van de Minister van BZK een verklaring is ontvangen dat deze geen bezwaar heeft tegen die benoeming of herbenoeming (artikel 9, zesde lid, van de FinBES). De Minister van BZK kan de verklaring weigeren om een aantal redenen, zoals dat de beoogde vertegenwoordiger niet over voldoende deskundigheid beschikt (artikel 9, zevende lid, van de FinBES).

In deze bepalingen is het niet voldoende duidelijk welke posities ambtenaren en politieke ambtsdragers niet mogen innemen en voor welke posities de Minister van BZK een verklaring van geen bezwaar geeft. De reden voor deze onduidelijkheid is met name dat niet is gedefinieerd wat

⁹¹ Behalve als hij (of een andere minister; dan coördinerende taak BZK) middelen beschikbaar stelt (Comptabiliteitswet 2016, hoofdstuk 6).

⁹² Op grond van artikel 5.10 van de Belastingwet BES geldt een verplichting voor rechtspersonen (zgn. Lichamen) om de jaarrekening in te dienen bij de inspecteur van de belastingdienst binnen negen maanden na afloop van het boekjaar. Verzuim hiervan is strafbaar gesteld in art. 8.24a van de Belastingwet BES. Er kan een bestuurlijke boete worden opgelegd van maximaal 14.000 dollar. Deze boetemogelijkheid heeft een verjaringstermijn van een jaar (tweede lid).

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

⁹³ Als het om een stichting of vereniging gaat waar alleen een (substantiële) subsidie aan wordt verstrekt, waardoor er geen sprake is van een verbonden partij, dan kan het openbaar lichaam de subsidie stopzetten of afbouwen als de jaarstukken te lang uitblijven. Dit uiteraard conform de eisen die er aan het afbouwen en/of stopzetten van subsidies worden gesteld in de wet- en regelgeving en conform de subsidiebeschikkingen.

een vertegenwoordiger is. Ook is het niet duidelijk of leden van de raad van toezicht of commissarissen wel ambtenaar of politieke ambtsdrager mogen zijn. Behalve dat meer duidelijkheid wenselijk is moeten de bepalingen ook werkbaar zijn. Het voorstel is daarom als volgt:

- Het verbod voor ambtenaren en politieke ambtsdragers op het toetreden tot het bestuur blijft in algemene zin van kracht. Het verbod wordt uitgebreid naar de raad van commissarissen of toezicht. Voor beide uitbreidingen gelden dezelfde overwegingen als voor het onderdeel uitmaken van het bestuur. Aanvullend krijgt de Minister van BZK de mogelijkheid om ontheffing te verlenen voor deelname aan de raad van commissarissen of toezicht door individuele ambtenaren of politieke ambtsdrager van het openbaar lichaam. Deze ontheffing zal worden verleend als naar het oordeel van de Minister van BZK aannemelijk is dat er geen sprake zal zijn van belangenverstremming. Hierdoor kan beter worden geworven op kennis en kwaliteit, ondanks de kleinschaligheid die - in ieder geval op Saba en Sint Eustatius - een probleem vormt bij het werven van geschikte kandidaten.
- Daarnaast is het voorstel om de verklaring van geen bezwaar bij het (her)benoemen van een vertegenwoordiger te laten vervallen.

d. Voorstel voor rol van het rijk bij privaatrechtelijke rechtspersonen

In de huidige FinBES (artikel 9, achtste lid) is opgenomen dat de Minister van BZK op de openbare lichamen aanwijzingen kan geven aan de vertegenwoordiger van het openbaar lichaam voor het in te nemen standpunt in het aandeelhoudersoverleg. Dat druist in tegen het principe van een eigen verantwoordelijkheid van een privaatrechtelijke rechtspersoon.⁹⁴ Daarnaast vallen de privaatrechtelijke rechtspersonen onder de verantwoordelijkheid van de openbare lichamen, omdat de openbare lichamen aandeelhouder zijn dan wel in het bestuur zitten en het om eilandelijke taken gaat.

Van belang hierbij zijn de aanbevelingen in het rapport 'Kleinschaligheid vergt ondersteuning'.⁹⁵ In dit rapport wordt aanbevolen dat het Rijk in sommige situaties één of meerdere commissarissen aanwijst in een privaatrechtelijke rechtspersoon. De reden voor deze aanbeveling is dat het Rijk regelmatig structureel bijdraagt aan de eilandelijke taken die door privaatrechtelijke rechtspersonen worden uitgevoerd, door te investeren (elektriciteit, water, luchthaven e.d.). In het rapport wordt per privaatrechtelijke rechtspersoon per eiland nagegaan wat de invloed van het Rijk is. Vervolgens wordt een voorstel gedaan dat het Rijk één of meerdere commissarissen aanwijst. Deze aanbeveling is van belang om de balans in middelen en verantwoordelijkheden te verbeteren. Het rapport beperkt zich tot de nutsbedrijven en lucht- en zeehavens.

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

Voorgesteld wordt om daar waar het Rijk structureel financieel bijdraagt aan een privaatrechtelijke rechtspersoon het Rijk bekijkt hoe zeggenschap door het Rijk geborgd kan worden, bijvoorbeeld door het aanstellen van een vertegenwoordiger van het Rijk in de raad van commissarissen. Zoals hiervoor is toegelicht, wordt de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister aan de vertegenwoordiger van een bestuurscollege of een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon met het oog op de standpuntbepaling in de aandeelhouders- of bestuursvergadering geschrapt.

⁹⁴ crmLiNK, *Naar een actief aandeelhouderschap Onderzoek naar de structuur en werking van overheidsbedrijven op Bonaire*. September 2019.

⁹⁵ ABDTOPConsult, *Kleinschaligheid vergt ondersteuning, Naar een betere borging van vitale publieke voorzieningen op Caribisch Nederland*, Maart 2021.

4.7 Vervreemding eigendommen

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

De kleinschaligheid van de eilanden maakt dat er doorgaans geen echte markt is, waardoor het moeilijk is om een marktconforme prijs te bepalen. Dan wordt er voor taxatie gekozen, waarbij de taxateurs weinig vergelijkingen kunnen maken. Ook moeten de taxateurs vaak van andere eilanden komen. Het gevolg is dat de taxatiekosten hoog zijn en de geschatte waarden van hetzelfde eigendom erg uiteenlopen (spreiding factor 2).

In Europees Nederland is er geen toezicht op het vervreemden van bezittingen door provincies of gemeenten.

Deze vorm van toezicht wordt als zwaar ervaren door de openbare lichamen. Ook kost het relatief veel geld. Het laten taxeren is regelmatig duurder dan de opbrengst van de vervreemding. Deze vorm van toezicht is veelal niet effectief. Het volledig afschaffen van dit toezicht is echter onwenselijk, omdat er situaties zijn waarbij de Minister van BZK moet kunnen ingrijpen, zoals bij de verkoop van grond of andere onroerende goederen, waarbij het de vraag is of de prijs realistisch is of dat er sprake is van bevoordeling.

Het voorstel is daarom ook voor deze vorm van toezicht gedifferentieerd toezicht in te voeren. Dat wil zeggen dat er standaard geen toezicht is. De voorwaarde hiervoor is dat het openbaar lichaam regels opstelt voor de vervreemding van eigendommen. Deze regels van het openbaar lichaam gelden voor alle vervreemdingen (ordelijke en controleerbare procedure), dus ook voor roerende goederen, maar vervreemding van roerende goederen valt niet onder het gedifferentieerd toezicht. Indien deze regels door het bestuurscollege aan de Minister van BZK zijn gestuurd kan het openbaar lichaam verder volstaan met het achteraf, binnen vier maanden, toesturen van een overzicht van vervreemdingen van niet-roerende goederen. Dit overzicht kan bij de reguliere stukken van de begroting (begroting, bestuursrapportages of jaarstukken) worden gevoegd.

Indien er naar het oordeel van de Minister van BZK aanleiding voor is, kan alsnog toezicht worden ingesteld. Het gaat dan om het vermoeden dat er in strijd met 'het financiële belang van het openbaar lichaam' is gehandeld. Dit toezicht houdt in dat besluiten voor vervreemding door de Minister van BZK moeten worden goedgekeurd. Een reden hiervoor kan zijn dat de regels van het openbaar lichaam niet zijn gevolgd en een onderbouwing daarvoor ontbreekt en/of dat er signalen zijn dat onroerende goederen voor een erg lage prijs worden verkocht. De Minister van BZK onderzoekt vervolgens de signalen of laat dit onderzoek door een derde uitvoeren. Dit onderzoek kan leiden tot verzaamd toezicht. De toezichthouder kan bepalen dat besluiten voor vervreemding van sommige categorieën eigendommen (zoals onroerend goed boven een bepaald geschat bedrag) vooraf moeten worden voorgelegd voor goedkeuring. Als de signalen zwaarwegend zijn kan de toezichthouder bepalen dat alle besluiten tot vervreemding vooraf moeten worden toegestuurd voor goedkeuring. Het zware niveau kan voor maximaal een jaar worden ingesteld, waarna het telkens met maximaal een jaar kan worden verlengd. Hiertoe besluit de toezichthouder telkens. Alvorens de Minister van BZK een besluit neemt tot het instellen van toezicht op de vervreemdingen, vraagt de Minister van BZK advies aan het Cft BES. Volledigheidshalve dient opgemerkt te worden dat de regels onder de bepalingen van schorsing en vernietiging van de WoIBES vallen.

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

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

5. Verhouding tot hoger recht

Voor de inrichting van het decentraal bestuur vormt hoofdstuk 7 van de Grondwet een belangrijk kader. Bij de Grondwetswijziging van 2017 is dit hoofdstuk voor zover passend ook van toepassing verklaard op de openbare lichamen (zie ook paragraaf 1.4.3 over dit proces). De WolBES en FinBES vormen een uitwerking van de Grondwettelijke opdracht om de inrichting van het openbaar lichaam, het toezicht op het eilandsbestuur, de door het openbaar lichaam te heffen belastingen en de financiële verhouding van het openbaar lichaam tot het Rijk te regelen.⁹⁶ Daarbij is ook van belang dat artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet een formele basis biedt om voor Caribisch Nederland regels te stellen en andere specifieke maatregelen te treffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. In lijn met het 'comply or explain'-principe, worden de WolBES en FinBES met dit wetsvoorstel wel meer in lijn gebracht met het geldende recht voor gemeenten en provincies.

Wat betreft het toezicht op het eilandsbestuur biedt artikel 132 van de Grondwet enkele belangrijke kaders, maar deze laat ook veel ruimte aan de wetgever om het een en ander nader te regelen bij wet. Dit geeft mogelijkheden om maatwerk te realiseren voor de openbare lichamen door middel van het getrapte toezichtmodel binnen de FinBES (zie ook paragraaf 3.2). Daarbij wordt opgemerkt dat voor de situatie van grove taakverwaarlozing van de getrapte regeling in de FinBES is uitgezonderd. Het treffen van voorzieningen in geval van grove taakverwaarlozing is namelijk een uiterst redmiddel, waarbij zelfs kan worden afgeweken van het hoofdschap van de eilandsraad en diens verordenende bevoegdheid. De instelling hiervan zal altijd bij een specifieke wet in formele zin plaatsvinden.⁹⁷ Het getrapte toezichtmodel in de FinBES is er onder andere op gericht deze zware ingreep in de lokale autonomie te voorkomen.

6. Verhouding tot nationale regelgeving

6.1 Gemeentewet

De bepalingen voor de WolBES en FinBES zijn dicht bij de regeling in de Gemeentewet gebracht. Zo zijn de bepalingen rondom schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling in overeenstemming gebracht met de Gemeentewet. Op bepaalde punten is er wel sprake van een afwijkende regeling. Zo ontbreekt de provinciale laag bij Caribisch Nederland, waardoor sommige taken elders belegd moeten worden. Ook zijn bepaalde zaken anders geregeld in verband met de transitieperiode waarin de openbare lichamen zich bevinden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het getrapte toezichtmodel binnen de FinBES.

Via de route van 'comply or explain' zal steeds de afweging moeten plaatsvinden of de WolBES verder moet worden afgestemd dan wel gekoppeld aan (wijzigingen van) de Gemeentewet.

6.2 Veiligheidswet BES

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft op 25 april 2022 de rapportage 'Evaluatie Veiligheidswet BES' aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden⁹⁸. Één van de bevindingen in het evaluatierapport is dat de rol van Rv als bestuurlijke schakel tussen Rijk en de eilanden niet functioneert zoals beoogd. Zowel de herziening van de WolBES als het evaluatierapport noodzaken tot een oordeel over de taken van de Rv op het gebied van crisisbeheersing: kunnen taken vervallen en/of dienen taken te worden herbelegd en zo ja, bij welke functionaris. Het oordeel hierover is op dit moment nog niet afgerond vanwege een nader plaats te vinden onderzoek en derhalve nog niet opgenomen in voorliggend wetsvoorstel. De noodzakelijke wijzigingen in de Veiligheidswet BES zullen uiterlijk bij nota van wijziging worden opgenomen in voorliggend wetsvoorstel.

6.3 Modernisering van het staatsnoodrecht

⁹⁶ Artikel 132 jo. 132a van de Grondwet.

⁹⁷ Art. 132, vijfde lid, tweede volzin, jo. 132a van de Grondwet.

⁹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29 517 en 31 568, nr. 221.

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft mede namens de Minister van BZK op 6 december 2022 de Eerste en Tweede Kamer geïnformeerd bij brief met richtlijnen en uitgangspunten die dienen bij de gefaseerde modernisering en herinrichting van het (staats)nood- en crisisrecht.⁹⁹ Bij de ontwikkeling, herinrichting en modernisering van (nieuw) staatsnood- en crisisrecht zal, gelet op 'comply or explain', tevens onderzocht worden welke noodbevoegdheden geschikt zijn voor toepassing op Caribisch Nederland dan wel of gelet op de lokale context behoefte bestaat aan maatwerk.

6.4. Stand van zaken aanpalende wetgeving

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

Inwoners van Nederland hebben recht op een goed functionerend en integer openbaar bestuur. Op het gebied van integriteit is de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur per 1 januari 2023 in werking treden. Hiermee worden kandidaat-bestuurders, en dus ook kandidaat-eiland eilandgedeputeerden, verplicht om voor hun benoeming een Verklaring Omtrent het Gedrag te overleggen. Daarnaast worden onder meer de regels ten aanzien van belangenverstrengeling en geheimhouding aangepast. Op dit moment wordt er door het Ministerie van BZK ook gewerkt aan de wettelijke verankering van de risicoanalyse integriteit ('screening') voor kandidaat-bestuurders. Hiermee worden eilandgedeputeerden, alvorens zij worden benoemd, verplicht onderworpen aan een risicoanalyse integriteit. In het kader van dit wetstraject zullen ook de nu geldende integriteitsnormen voor eilandgedeputeerden worden herzien, waarbij zal worden gekeken of deze verder kunnen worden geharmoniseerd met de gemeentelijke normen.

Het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau is op 23 september 2022 aan de Tweede Kamer aangeboden. Met dit voorstel wil de Minister van BZK de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid in hun gemeente, provincie, waterschap of openbaar lichaam in Caribisch Nederland versterken. Daartoe wordt de inspraakverordening in de organieke wetgeving gemoderniseerd en verbreed naar een participatieverordening. Daarnaast legt het voorstel wettelijk vast dat op decentraal niveau ruimte gegeven kan worden aan het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen. Het wetsvoorstel staat niet op zichzelf, maar wordt ondersteund met flankerend beleid.

Verder heeft de regering bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig gemaakt op het terrein van publieke gezondheid. Het wetsvoorstel Eerste tranche wijziging Wet publieke gezondheid bevat regels voor een acute en ernstige noodsituatie als gevolg van de uitbraak van een epidemie.¹⁰⁰ De bevoegdheden die in Europees Nederland zijn toebedeeld aan de burgemeester en voorzitter veiligheidsregio, worden in Caribisch Nederland door de gezaghebber uitgeoefend.

Daarnaast is aan de Afdeling advisering van de Raad van State een wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet 1960 BES voorgelegd ter advisering. De Afdeling heeft inmiddels haar advies op dit wetsvoorstel uitgebracht.¹⁰¹ Dit voorstel introduceert voor de gezaghebbers van de openbare lichamen de bevoegdheid om panden te sluiten, naar het voorbeeld van artikel 13b van de Opiumwet. Het wetsvoorstel ziet op het voorkomen van de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het tegengaan van de nadelige effecten van de productie en distributie van, handel in en gebruik van drugs. Tot slot heeft de regering bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig gemaakt op het terrein van openbare orde en veiligheid, dat ook betrekking heeft op Caribisch Nederland. Dit betreft het voorstel uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van burgemeesters en gezaghebber bij verstoring van de openbare orde door

⁹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 29668, nr. 69.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2021/22, 36194, nr. 2.

¹⁰¹ Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 23 november 2022, kenmerk: W16.22.0191/II.

wapengeweld in of dichtbij het pand, of bedreiging daarmee.¹⁰² Daartoe worden artikel 174a van de Gemeentewet en artikel 177 van de WolBES gewijzigd.

7. Financiële gevolgen

De voorgestelde wetswijzigingen moeten leiden tot een structurele verbetering van de verhoudingen tussen het Rijk en de openbare lichamen. Dit vergt ook aanvullende capaciteit en investeringen. Er zijn, naast kleine incidentele kosten, aanvullende structurele kosten ten opzichte van de huidige situatie. Deze kosten worden (direct dan wel indirect) gedragen door het Rijk en zullen, afgezien van de kosten gerelateerd aan het verhogen van het aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden, worden gemaakt vanaf de invoering van de wetswijzigingen en zullen daarom vanaf 2025 moeten worden meegenomen in de begroting. De structurele kosten voor het verhogen van het aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden zullen gemaakt worden vanaf de eerstvolgende verkiezingen, in 2027. Er vanuit gaande dat de verhoging (voor het openbaar lichaam Bonaire) in twee stappen plaatsvindt, zullen deze kosten pas vanaf de daarop volgende verkiezingen, in 2031, op het uiteindelijke niveau zitten. Het gaat met name om kosten van vergoedingen en bezoldigingen, reizen en kantoorkosten. Daarnaast zullen incidentele kosten worden gemaakt voor de huisvesting van de nieuwe eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden.

7.1 Structurele kosten en besparingen

De structurele kosten gerelateerd aan de voorgestelde wetswijzigingen worden geschat op €1.485.000 per jaar. Deze kosten zitten met name in het door de openbare lichamen inrichten van een proces voor de samenwerking met Europees Nederland, de versterking van het kabinet van de gezaghebber, het verhogen van het aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden, de verlofregeling voor eilandgedeputeerden en de benodigde aanvullende inzet vanuit het Ministerie van BZK op het waarborgen van de randvoorwaarden op het gebied van training en ontwikkeling, bestuurs- en uitvoeringskracht en versterkte bestuurlijke verhoudingen.

Met het schrappen van de functie van Rv worden kosten bespaard. De kosten gerelateerd aan de functie van Rv (inclusief ondersteunende capaciteit en werkplek) bedragen structureel circa €1.000.000. Daar staat tegenover dat een deel van de taken van Rv, vooral op het gebied van toezicht, bij het Ministerie van BZK worden belegd en hiervoor de benodigde capaciteit en voorzieningen moeten worden geregeld. Zo is capaciteit nodig voor het bepalen van het toezichtniveau en het uitvoeren van het toezicht door het Ministerie van BZK, wat voor een deel ter plaatse zal gebeuren. Waar nodig zal (tijdelijk) lokaal werkruimte beschikbaar moeten zijn om het bestuurlijk toezicht uit te voeren. Omdat het bestuurlijk toezicht op de drie openbare lichamen lichter zal zijn dan het huidige toezicht en een deel van de taken vanuit de Rijksoverheid kan worden uitgevoerd, is de verwachting dat deze verschuiving van taken tot besparingen zal leiden. Deze besparingen worden geschat op €400.000.

Onderstaand overzicht geeft de benodigde structurele investeringen en besparingen weer. Deze worden opgenomen op de begroting van het Ministerie van BZK, Directoraat Generaal Koninkrijksrelaties.

Onderdeel	2025 - 2026	2027 - 2030	2031 en verder
Bestuurlijk toezicht (Rv-taken herbelegd)	€600.000	€600.000	€600.000
Invulling belangenbehartiging	€300.000	€300.000	€300.000
Versterken kabinet gezaghebber	€350.000	€350.000	€350.000
Periodiek peer-to-peer eilandbezoek	€25.000	€25.000	€25.000

¹⁰² Kamerstukken II 2022/23, 36217, nr. 2

Versterken ondersteuning eilandsraden	€350.000	€350.000	€350.000
Jeugd- en burgerparticipatie en trainingen politici	€150.000	€150.000	€150.000
Verhoging aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden vanaf 2027		€450.000	€450.000
Verhoging aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden vanaf 2031			€160.000
Verlofregeling eilandgedeputeerden	€70.000	€100.000	€100.000
Afschaffen Rv-functie	-€1.000.000	-€1.000.000	-€1.000.000
Totaal	€845.000	€1.325.000	€1.485.000

Bij de wijziging van de FinBES (hoofdstuk I – III) worden vooralsnog geen aanvullende structurele kosten verwacht. Wel kan kwaliteitsverbetering van de financiële functie in de openbare lichamen eventueel tot hogere kosten leiden.

7.2 Incidentele kosten

Het doorvoeren van de wijzigingen zal ook gepaard gaan met incidentele kosten. Het gaat bijvoorbeeld om kosten voor de werving en selectie van personeel dat het bestuurlijk en financieel toezicht uitvoert en kosten gerelateerd aan het ontmantelen van het Rv-kantoor. Deze kosten worden in totaal geschat op €100.000. Daarnaast zullen mogelijk incidentele kosten worden gemaakt voor de verhoging van het aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden. Het ligt namelijk in de rede dat huisvesting voor het uiteindelijke aantal eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden gedeeltelijk al bij de eerste verhogingsstap in 2027 wordt geregeld. Het totaal wordt geschat op €600.000.

8. Administratieve lasten en regeldruk

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. De regering streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk bij deze groepen. Wel zijn er effecten te verwachten bij de overheid. Deze zijn vooral merkbaar voor de openbare lichamen.

Zo brengt het wetsvoorstel het aantal uitvoeringsrapportages rond de begroting terug van vier naar twee. De eilandsbesturen hoeven op die manier minder rapportages te leveren. Een ander voorbeeld gaat over het afschaffen van de goedkeuring op personeelsbesluiten door de Rv. Een dergelijke goedkeuring is niet langer vereist. Ten slotte wordt bij het lichte regime van toezicht op de begrotingsuitvoering de zogenaamde adviesverplichting op de begroting afgeschaft.

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

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

9. Evaluatie

In lijn met de Voorlichting van de Afdeling advisering Raad van State zal dit wetsvoorstel over 5 jaar worden geëvalueerd. Hierbij zullen de openbare lichamen uitdrukkelijk worden betrokken. Daarnaast vindt een doorlopende evaluatie en monitoring plaats van de verschillende uitvoeringsagenda's.

10. Consultatie

Ten aanzien van het concept wetsvoorstel is formeel advies uitgevraagd bij verschillende betrokken en belanghebbenden partijen. Daarnaast staat het wetsvoorstel open voor internetconsultatie. Dit hoofdstuk wordt aangevuld na de consultatie en zal ingaan op de ingebrachte adviezen en reacties, alsmede de naar aanleiding daarvan aangebrachte wijzigingen in het wetsvoorstel.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

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

Artikel I (WolBES)

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

Met dit wetsvoorstel vervalt de functie van Rv en, in enkele gevallen, diens bijbehorende bevoegdheden.¹⁰³ Daarom wordt deze niet langer gedefinieerd in artikel 1. Het vervallen van deze functie heeft ook gevolgen voor andere artikelen in de WolBES. Deze zijn veelal redactioneel van aard. Waar de taken van de Rv voortaan bij een ander orgaan worden belegd, zal dit nader toegelicht worden.

Artikel I, Onderdelen B en NNNNN (de artikelen 9 en 240b van de WolBES)

Voor het aantal eilandsraadsleden wordt op termijn beoogd aan te sluiten bij het aantal raadsleden in een gemeente van gelijke grootte. Dat betekent dat het aantal eilandsraadsleden afhankelijk zal zijn van het aantal inwoners op de openbare lichamen. Daartoe zal worden aangesloten bij de staffel van artikel 8 van de Gemeentewet.¹⁰⁴ Op basis van het inwonersaantal van 2022 zal deze wijziging voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba een verhoging van het aantal eilandsraadsleden naar respectievelijk 19, 11 en 9 betekenen. Deze aanpassing wordt voor Bonaire in twee fasen doorgevoerd ten behoeve van de praktische uitvoering. Voor Sint Eustatius en Saba wordt de verhoging in één keer doorgevoerd. Aanvankelijk wordt in de eerste fase per 1 januari 2027 het aantal eilandsraadsleden met ongeveer de helft van het uiteindelijk verwachte aantal verhoogd voor Bonaire en naar het volledig uiteindelijk verwachte aantal verhoogd voor Sint Eustatius en Saba. In deze fase treedt artikel I, onderdeel B, in werking waarbij het aantal wordt verhoogd naar respectievelijk 15, 11 en 9 eilandsraadsleden. De tweede fase zal effect krijgen met de verkiezingen van 2031. Op 1 januari 2031 zal namelijk artikel 240b in werking treden, waarmee artikel 9 wordt aangepast naar de flexibele staffel, zoals nu ook geldt voor gemeenteraden. Op basis van de huidige bevolkingsaantallen zullen dan het eerstgenoemde aantal zetels gelden. Afhankelijk van de bevolkingsgroei op de openbare lichamen kunnen de aantallen per 1 januari 2031 echter anders zijn.

Artikel I, Onderdelen QQ, RR, WW, YY, ZZ en AAA (de artikelen 95, 96, 102, 104, 105 tot en met 105d van de WolBES)

In artikel 95 vervalt het uitgangspunt van de 'gezamenlijke' rekenkamer. Daardoor kunnen de openbare lichamen voortaan een eigen rekenkamer instellen op grond van de WolBES. De artikelen 96, 102, 104 en 105 zijn gewijzigd of toegevoegd, zodat hoofdstuk III, afdeling V, van de WolBES meer overeenkomt met hoofdstuk IVa, paragraaf 1, van de Gemeentewet. Het vervallen van de gezamenlijkheid van de rekenkamer is doorgevoerd in andere bepalingen in de WolBES.

Naast de verplichting van een eigen rekenkamer blijft het voor de openbare lichamen mogelijk om een 'gemeenschappelijke' rekenkamer in te stellen met een gemeenschappelijke regeling. Hiertoe is 'Afdeling Va' toegevoegd aan hoofdstuk III. Dit sluit aan op paragraaf 2, hoofdstuk IVa van de Gemeentewet. In de nieuwe afdeling zijn de nodige bepalingen opgenomen voor de instelling van een rekenkamer op grond van artikel 125, eerste lid, van de Wgr. In artikel 105a, dat de basis vormt voor de gemeenschappelijke rekenkamer, wordt een aantal artikelen uit de Wgr buiten toepassing verklaard, gelet op de onafhankelijke positie van de rekenkamer. Het gaat hierbij om

¹⁰³ Zie ook paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de toelichting.

¹⁰⁴ Zie ook paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

bepalingen over onder meer de overdracht van bevoegdheden aan het gemeenschappelijk orgaan (artikel 10, tweede lid, van de Wgr), de samenstelling van het bestuur (de artikelen 10, derde lid, 15 en 130 van de Wgr), het afleggen van verantwoording aan de eilandsraden (artikel 16 van de Wgr), de informatieverplichting van de leden van het gemeenschappelijk orgaan (artikel 17 van de Wgr) en de openbaarheid van vergaderingen (de artikelen 23 en 128 van de Wgr).¹⁰⁵ In artikel 105b wordt een aantal artikelen uit paragraaf V van hoofdstuk III waarin de bevoegdheden van de rekenkamer staan van overeenkomstige toepassing verklaard.

Het voorgaande betekent dat in ieder openbaar lichaam een rekenkamer werkzaam zal zijn; ofwel de rekenkamer (met als grondslag: artikel 95), ofwel een door verschillende openbare lichamen gezamenlijk ingestelde gemeenschappelijke rekenkamer (met als grondslag: artikel 105a).¹⁰⁶

Artikel I, Onderdelen F, HH en II (de artikelen 16, 85 en 86 van de WoIBES)

De bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing en toestemming aan eilandsraadsleden voor bepaalde verboden handelingen (artikel 16, tweede lid) en aan de gezaghebber voor de verplichting om binnen het openbaar lichaam te wonen (de artikelen 85, tweede lid, en 86, eerste lid) wordt belegd bij de Minister van BZK.¹⁰⁷ Daarmee wordt aangesloten bij de artikelen 15, tweede lid, en 71, eerste lid, van de Provinciewet.

Artikel I, Onderdelen K, ZZ, MMM, NNN, OOO, QQQ en BBBB (de artikelen 35, 105, 122a, 123, 126, 135 en 168 van de WoIBES)

In de artikelen 35, vierde lid, en 105, tweede lid, van de WoIBES was neergelegd dat eilandsverordeningen met betrekking tot ambtelijke bijstand en de rekenkamer en bijbehorende vergoedingen goedkeuring behoeven van de Rv. De Gemeentewet kent deze toezichtbepalingen niet. Gelet op het principe van 'comply or explain' vervalt daarom artikel 35, vierde lid. In artikel 105 wordt de goedkeuringseis geschrapt zodat de bepaling overeenkomt met artikel 81k van de Gemeentewet. Voor de betreffende eilandsverordeningen is goedkeuring dus niet langer vereist. De Rv wordt ook om goedkeuring gevraagd voor eilandsverordeningen ten aanzien van voordelen ten laste van het openbaar lichaam, anders dan in de vorm van vergoedingen en tegemoetkomingen (artikel 123, tweede lid). De eilandsverordeningen met betrekking tot geldelijke voorzieningen ten behoeve van de leden van de eilandsraad en de commissies, bedoeld in de artikelen 120 tot en met 122, worden naar de Rv gezonden (artikel 122a van de WoIBES). Deze vorm van toezicht kent een vergelijkbare bepaling in de Gemeentewet: de goedkeuring is vereist van het college van gedeputeerde staten (artikel 99, tweede lid) en de verordeningen worden met betrekking tot vergoedingen, bedoeld in artikelen 95 tot en met 97, naar haar verstuurd (artikel 98). Met het wetsvoorstel wordt de Rv in de artikelen 122a en 123, tweede lid, van de WoIBES vervangen door de Minister van BZK.¹⁰⁸ Dit sluit aan op de artikelen 95 en 96, tweede lid, van de Provinciewet. Tot slot vervallen de overige bepalingen waarin de goedkeuring voor besluiten die zien op de benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van de eilandsecretaris, eilandgriffier en de (op de griffie werkzame) ambtenaren vereist is van de Rv (de artikelen 126, tweede lid, 135 en 168, derde lid, van de WoIBES).¹⁰⁹

Artikel I, Onderdeel M (artikel 38 van de WoIBES)

Naast het aantal eilandsraadsleden, wordt het aantal eilandgedeputeerden verhoogd. Hier wordt aansluiting gezocht bij de staffel van de Gemeentewet waarin het aantal wethouders afhankelijk is van het aantal raadsleden. Volgens artikel 36 van de Gemeentewet is het aantal wethouders maximaal twintig procent van het aantal raadsleden, met dien verstande dat er niet minder dan twee wethouders zullen zijn. Voor de openbare lichamen wordt een verhoogde staffel voorgesteld op verzoek van de openbare lichamen: in artikel 38 van de WoIBES is gekozen voor het

¹⁰⁵ vgl. Kamerstukken II 2000/01, 27751, 3, p. 69.

¹⁰⁶ Zie ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de toelichting.

¹⁰⁷ Zie ook paragraaf 3.1.2.

¹⁰⁸ Zie paragraaf 3.2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

¹⁰⁹ Zie ook paragraaf 3.2.4 van het algemeen deel van de toelichting.

percentage van ten hoogste 25 procent en een minimum van drie wethouders. Gelet op de gefaseerde verhoging van eilandsraadsleden (artikelen 9 en 240b van de WolBES), betekent dit een verhoging van eilandgedeputeerden in Bonaire, Sint Eustatius en Saba naar respectievelijk 4, 3 en 3 in 2027. Bonaire krijgt naar verwachting een extra eilandgedeputeerde in 2031. Saba en Sint Eustatius behouden naar verwachting beide drie gedeputeerden. Mocht het aantal eilandsraadsleden per 2031 echter anders zijn (vanwege andere bevolkingsaantallen), dan kan dit maximum aantal eilandgedeputeerden wijzigen.

Artikel I, Onderdelen R tot en met U en GG (de artikelen 49 tot en met 52 en 83 van de WolBES)

In artikel 49 van de WolBES wordt geregeld dat aan het begin als aan het einde van de ambtsperiode, eilandgedeputeerden informatie verschaffen over hun privévermogen en dat van hun echtgenoot (financial disclosure). Op dit moment moet deze informatie worden verschaft aan de Rv. Artikelen 50 tot en met 52 gaan over de bewaartermijn en geheimhoudingsplicht van en het, bij het niet tijdig indienen, onverwijld melding doen bij de gezaghebber. Deze bepalingen dienen ter bevordering van de bestuurlijke integriteit van het openbaar lichaam. Dit is een taak die primair toekomt aan de gezaghebber (artikel 172, tweede lid, van de WolBES).

Deze verplichting om informatie te verschaffen aan de Rv geldt ook voor de gezaghebber (artikel 83 van de WolBES). Aangezien het belangrijk is dat de informatie kan worden neergelegd bij een derde, wordt voorgesteld dat dit de Minister van BZK zal zijn voor de gezaghebber.

Artikel I, Onderdeel W (de artikelen 56a, 56b en 56c van de WolBES)

De artikelen 56a tot en met 56c voorzien in een regeling voor de tijdelijke vervanging van eilandgedeputeerden bij zwangerschap en bevalling of ziekte. Ten grondslag aan deze regeling ligt het principe van comply or explain. De verlofregeling komt grotendeels overeen met die van wethouders (artikelen 45 tot en met 45b van de Gemeentewet) en gedeputeerden (artikelen 44 tot en met 44b van de Provinciewet).

In het voorgestelde artikel 56a is het recht op verlof bij zwangerschap, bevalling en ziekte geregeld. Bij een verzoek om verlof aan het bestuurscollege dient de betrokken eilandgedeputeerde een medische verklaring te verstrekken waaruit de zwangerschap of langdurige ziekte blijkt. In het bijzondere geval dat de betrokken eilandgedeputeerde zelf niet in staat is het verzoek in te dienen en de continuïteit van het eilandelijk bestuur dringend vereist dat in vervanging van de eilandgedeputeerde wordt voorzien, kan het verzoek door de gezaghebber worden ingediend. Het verlof wordt verleend voor een vaste periode van 16 weken. Indien de eilandgedeputeerde nadien niet hersteld is, kan een nieuw verzoek worden gedaan. Er kunnen maximaal drie verzoeken door een eilandgedeputeerde per zittingsperiode worden gedaan. Artikel 56b bepaalt dat het bestuurscollege zo spoedig mogelijk beslist op een verzoek tot verlof en uiterlijk op de veertiende dag na indiening van het verzoek.

Artikel 56c regelt de benoeming van een vervanger voor de eilandgedeputeerde die met verlof is gegaan. Het is aan de eilandsraad om te beoordelen of een vervanger moet worden benoemd. Indien voor vervanging wordt gekozen, is de reguliere benoemingsprocedure van toepassing. Ook maakt artikel 56c, eerste lid, mogelijk dat gedurende het verlof met een extra eilandgedeputeerde kan worden uitgebreid, ook als daarmee het maximale aantal eilandgedeputeerden wordt overschreden. Artikel 38, eerste lid, is in dat geval niet van toepassing. Na de vaste verlofperiode van 16 weken is de vervanger van rechtswege ontslagen. Een ontslagbesluit is niet nodig. De vervanging kan ook eindigen bij het einde van de zittingstermijn van het college of bij tussentijds ontslag van het gehele college. In het laatste geval eindigt zowel de zittingstermijn voor eilandgedeputeerde met verlof als diens vervanger.

Verder is de vervanger een volwaardige eilandgedeputeerde. De regels die volgen uit de WolBES voor eilandgedeputeerden zijn onverkort van toepassing.

Artikel I, Onderdelen AA en BB (de artikelen 73, 73a, 73b en 73c van de WolBES)

Momenteel kent de WolBES maar één bepaling die ziet op de (her)benoeming en het ontslag van de gezaghebber: artikel 73. Gelet op het principe van 'comply or explain' en aangezien met het vervallen van de Rv geen inhoudelijke verschillen zijn met de (her)benoemings- en ontslagprocedure van de commissaris van de Koning, zal voortaan aangesloten worden bij de

artikelen 61 tot en met 61c van de Provinciewet.¹¹⁰ De procedure met betrekking tot de (her)benoeming en ontslag van de burgemeester, neergelegd in artikelen 61 tot en met 61c van de Gemeentewet, komt overeen met die van de gezaghebber, met als verschil dat er geen rijksorgaan is die een soortgelijke rol vervult als de commissaris van de Koning. De Minister van BZK zelf leidt net als bij de benoeming van de commissaris van de Koning de procedure. Het voorgaande betekent voor de WolBES dat de benoeming, herbenoeming en het ontslag van elkaar worden losgetrokken (de artikelen 73, 73a en 73b). Nadere regels over de benoeming en herbenoeming, die nu neergelegd zijn in het Besluit benoemingsprocedure gezaghebber BES, worden opgenomen in de nieuwe bepalingen. Een delegatiegrondslag is dan ook niet meer nodig. Daardoor is de procedure overzichtelijk en volledig weergegeven in de regeling. Inhoudelijk wordt verder opgemerkt dat door aansluiting op de systematiek van de Gemeentewet en Provinciewet en met het vervallen van de functie van Rv, de eilandsraad meer inspraak krijgt. Dat komt omdat hij nu het recht van aanbeveling krijgt (artikel 73, vijfde lid). Daarmee is de eilandsraad voortaan ook belast met het instellen van een vertrouwenscommissie (artikel 73, derde lid).

Artikel I, Onderdelen III tot en met LLL, SSS, VVV, AAAA, CCCC, DDDD, LLLL en KKKKK (de artikelen 117a tot en met 121, 140, 157, 166, 168a, 169a, 181a, 181b en 229 van de WolBES) Met deze wijzigingen wordt het mogelijk gemaakt voor de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber om bestuurscommissies in te stellen. Dit betreft een harmonisering met de Gemeentewet.

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

Het nieuwe artikel 118a (vergelijkbaar met artikel 85 van de Gemeentewet), eerste lid, bepaalt dat het orgaan dat de bestuurscommissie heeft ingesteld regelt op welke wijze verantwoording wordt afgelegd. Uitgangspunt daarbij is dat de bestuurscommissie verantwoording aflegt aan het orgaan waardoor het is ingesteld. Het bestuurscollege en de gezaghebber leggen verantwoording af aan de eilandsraad over het handelen van een bestuurscommissie. Het instellende orgaan regelt daarnaast het toezicht op de uitoefening van de bevoegdheden, voor zover dat nodig is in verband met de aard en de omvang van de overgedragen bevoegdheden (derde lid). Dit kan bijvoorbeeld de goedkeuring van besluiten van de bestuurscommissie inhouden. In dat geval is afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) over goedkeuring van overeenkomstige toepassing. Op grond van het tweede lid is de eilandsraad, het bestuurscollege of de gezaghebber bevoegd om besluiten en andere, niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van een bestuurscommissie te vernietigen. Met de bevoegdheid tot vernietiging is ook de bevoegdheid tot schorsing gegeven. De afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 van de Awb zijn dan ook van overeenkomstige toepassing. Daarbij wordt voor de volledigheid opgemerkt dat deze afdelingen er

¹¹⁰ Zie ook paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel van de toelichting.

niet aan in de weg staan dat beroep mogelijk is tegen een besluit tot vernietiging. Het laatste wordt expliciet geregeld in artikel 229 van de WolBES (vergelijk artikel 281a van de Gemeentewet).

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

Op grond van artikel 140 van de WolBES is het eilandsbestuur (bestuurscollege of gezaghebber) bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. De bestuurscommissie kan deze bevoegdheid bezitten indien deze uitdrukkelijk aan haar is overgedragen (vierde lid). Ook de bevoegdheid tot het geven van een machtiging tot binnentreden komt de bestuurscommissie alleen toe indien deze uitdrukkelijk aan haar is overgedragen. Vergelijk in deze zin ook artikel 125, vierde lid, van de Gemeentewet.

In het gewijzigde artikel 166 (vergelijk 156 van de Gemeentewet) en de nieuwe artikelen 168a en 181a van de WolBES (vergelijk artikelen 165 en 178 van de Gemeentewet) is neergelegd de mogelijkheid voor respectievelijk de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber om bevoegdheden over te dragen aan een door deze ingestelde bestuurscommissie. Niet alle bevoegdheden kunnen worden overgedragen. Deze worden onder andere genoemd in artikel 156, tweede lid, voor wat betreft de bevoegdheden van de eilandsraad en artikel 181a, tweede lid, voor wat betreft de bevoegdheden van de gezaghebber. De lijst met opsomming is niet limitatief. Dit is tot uitdrukking gebracht met de woorden 'in ieder geval'. Bovendien kunnen bevoegdheden bestaan die naar hun aard zich verzetten tegen de overdracht aan een bestuurscommissie. Omdat overdracht van bevoegdheden aan bestuurscommissies door het bestuurscollege of de gezaghebber ook consequenties heeft voor het afleggen van politieke verantwoording over de uitoefening van de aan deze commissies gedelegeerde bevoegdheden, is voorzien in de mogelijkheid dat de eilandsraad voorafgaand aan een besluit tot overdracht, zijn wensen en bedenkingen kenbaar kan maken (artikelen 168a, derde lid, en 181a, vierde lid).

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

Artikel I, Onderdelen MM en NN (de artikelen 90 en 91 van de WolBES)

Artikelen 90 en 91 zien op de waarneming van functie van gezaghebber. Artikel 90 wordt aangepast en komt nu overeen met de artikelen 77 van de Gemeentewet en 75 van de Provinciewet, op het doen van een schriftelijke mededeling aan de Minister van BZK na. De bepaling bevat nu twee waarnemingsregelingen: één voor het ambt van gezaghebber en één voor het voorzitterschap van de eilandsraad. Met het vervallen van de functie van Rv en gelet op het uitgangspunt om de lokale autonomie te versterken, wordt het ambt van gezaghebber voortaan waargenomen door een door het bestuurscollege aan te wijzen eilandgedeputeerde. Het voorzitterschap wordt waargenomen door het langstzittende of oudste eilandraadslid of aangewezen door de eilandsraad (artikel 90, eerste lid). Het laatste geldt ook voor de waarneming van alle eilandgedeputeerden (artikel 90, tweede lid). Artikel 91 is nieuw en komt overeen met de artikelen 78 van de Gemeentewet en 76 van de Provinciewet, zij het dat het de Minister van BZK is

die in afwijking van artikel 90 kan voorzien in de waarneming indien de Minister dat in het belang van het openbaar lichaam nodig oordeelt.¹¹¹

Artikel I, Onderdeel MMM (artikel 122a van de WolBES)

In artikel 122a worden eilandsverordeningen omtrent geldelijke voorzieningen ten behoeve van de leden van de eilandsraad en commissies, zoals reis- en verblijfkosten bedoeld in artikelen 120 tot en met 122, voortaan gezonden aan de Minister van BZK in plaats van de Rv. Dit sluit aan op artikel 95 van de Provinciewet.

Artikel I, Onderdeel YY, OOOO, QQQQ, RRRR en SSSS en artikel II, Onderdeel EE (de artikelen 104, 183, 185, 186, 186a van de WolBES en artikel 38 van de FinBES)

De Wet versterking decentrale rekenkamers¹¹² wijzigt met ingang van 1 januari 2023 de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en Comptabiliteitswet 2016 met betrekking tot de decentrale rekenkamers in Europees Nederland. Met deze wet worden eigen of gemeenschappelijke, onafhankelijke rekenkamers verplicht in alle gemeenten en provincies. Ook worden de onderzoeksbevoegdheden op enkele punten uitgebreid, ten aanzien van private partijen waarmee gemeenten en provincies inkoop- en contractrelaties hebben, waaraan zij subsidies, lening of garantie verstrekken en ten aanzien van gezamenlijke overheidsdeelnemingen. Gelet op het uitgangspunt van 'comply or explain' worden de wijzigingen overgenomen in de WolBES, op één technische uitzondering na: in het nieuwe artikel 185, eerste lid, onder d, wordt alleen het onderzoek naar subsidies verstrekt door het openbaar lichaam geregeld. Anders dan in het nieuwe artikel 184, eerste lid, onder d, van de Gemeentewet, is het niet mogelijk voor de rekenkamer om onderzoek te verrichten naar verstrekte leningen en garanties. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de FinBES mogen de openbare lichamen namelijk geen leningen of garanties verstrekken aan derden. Voor het overige wordt hoofdstuk IV, Afdeling V, nagenoeg op gelijke wijze gewijzigd.

Artikel I, Onderdeel TTT (artikel 141 van de WolBES)

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

Artikel I, Onderdeel EEEE (artikel 172 van de WolBES)

In artikel 172 wordt verduidelijkt dat de gezaghebber een taak heeft om aan de minister wie het aangaat besluiten en niet-schriftelijke beslissingen voor te leggen die naar diens oordeel voor vernietiging in aanmerking komen (derde lid, onderdeel b). Deze taak bestond al op grond van artikel 223 van de WolBES. Vanwege het vervallen van de functie van de Rv, die een vergelijkbare taak had, wordt deze taak echter des te belangrijker. Daarom wordt het passend geacht deze taak van de gezaghebber in het kader van het interbestuurlijk toezicht expliciet te benoemen in artikel 172.

Verder krijgt de gezaghebber een expliciete taak om de Minister van BZK te informeren over aangelegenheden die de openbare lichamen betreffen (derde lid, onderdeel a). De gezaghebber krijgt hiermee een rol als verbinder tussen de openbare lichamen en het Ministerie van BZK. Ook is de gezaghebber voortaan belast met al het overige ter bevordering van goed bestuur in het openbaar lichaam (derde lid, onderdeel c). Voornoemde taken lagen eerst bij de Rv in artikel 204, eerste lid, onderdelen a, h en j.

¹¹¹ Zie ook paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel van de toelichting.

¹¹² Stb. 2022, 430.

Artikel I, Onderdeel IIII (artikel 179 van de WolBES)

Artikel 179 kent de gezaghebber de bevoegdheid toe om in een lokale noodsituatie of in geval van vrees daarvoor een noodverordening af te kondigen. De bepaling wordt aangepast zodat de gezaghebber in plaats van de Rv ook de Minister van BZK van de algemeen verbindende voorschriften inlicht (tweede lid). Deze rol komt overeen met die van de commissaris van de Koning in artikel 176, tweede lid, van de Gemeentewet. Bij niet bekrachtiging van de noodverordening door de eilandsraad kan de gezaghebber voortaan administratief beroep instellen bij de Minister die de werking van de voorschriften kan opschorten (derde en vierde lid).

Artikel I, Onderdeel ZZZZ (artikel 214a van de WolBES)

Artikel 214a is nieuw en sluit aan op artikel 182 van de Provinciewet dat gewijzigd wordt met het wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur.¹¹³ Hiermee krijgt de commissaris van de Koning de bevoegdheid om alle vergaderingen, waaronder besloten vergaderingen en vergaderingen van het bestuurscollege, bij te wonen. Ook kan de commissaris van de Koning alle stukken en bescheiden inzien die deze nodig acht in het kader van diens verantwoordelijkheid voor het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen en het bevorderen van de bestuurlijke integriteit in een gemeente. Vanwege het vervallen van de functie van Rv ontbreekt een rijksorgaan die eenzelfde rol heeft als de commissaris van de Koning. Daarom wordt de bevoegdheid neergelegd bij de Minister van BZK. Hoewel het wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur ook de WolBES wijzigt, is het nieuwe artikel 214a hierin niet opgenomen omdat in een eerder stadium onduidelijkheid bestond over de positie van de Rv. Daarom wordt de wijziging meegenomen in dit wetsvoorstel.

Artikel I, Onderdelen AAAAA, BBBB, DDDDD, EEEEE, FFFFF, IIIII, JJJJ en LLLLL

(de artikelen 219, 220, 222, 223, 224a, 226a, 228, 229a tot en met 232d van de WolBES)

Er worden in deze bepalingen wijzigingen voorgesteld met betrekking tot het interbestuurlijk toezicht. De voorgestelde wijzigingen sluiten aan op de Gemeentewet en Provinciewet die in 2013 zijn aangepast met de Wet revitalisering generiek toezicht.¹¹⁴ Er wordt voor deze artikelen primair aangesloten bij de Provinciewet in plaats van bij de Gemeentewet, omdat bij het toezicht op de gemeenten een grote rol is voor de provincie. Een dergelijke bestuurlijke tussenlaag ontbreekt in Caribisch Nederland, door het vervallen van de Rv. Bij provincies wordt het toezicht direct uitgeoefend door het Rijk. Dit past dus beter bij de situatie in Caribisch Nederland.¹¹⁵

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

Onderdelen DDDDD en EEEEE: De taak van de Rv om besluiten voor te dragen voor schorsing en vernietiging vervalt. Daarom komt artikel 222 te vervallen. In verband daarmee worden ook de bepalingen ten aanzien van de gezaghebber aangepast, zodat diens taak kan worden uitgevoerd zonder tussenkomst van de Rv. Dat betekent dat ook de verwijzing in artikel 223, derde lid, naar artikel 222, tweede lid, betreffende de uitvoering van een besluit dat is voorgedragen voor vernietiging, wordt vervangen door zelfstandige bepalingen. Hiermee wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdelen FFFFF en IIIII: De artikelen 224a en 226a van de WolBES komen overeen met de artikelen 275 en 278a van de Gemeentewet, en de artikelen 268 en 271a van de Provinciewet.

¹¹³ Stb. 2022, 504.

¹¹⁴ Stb. 2012, 233.

¹¹⁵ Zie ook paragraaf 3.2.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Hierin is geregeld dat bij het besluit tot schorsing of vernietiging een voorlopige voorziening kan worden getroffen. Met de voorziening kunnen de gevolgen van schorsing en vernietiging van het gehele besluit die niet zijn beoogd, worden voorkomen. Bij de schorsing geldt de voorziening voor de duur van de schorsing, bij de vernietiging totdat een nieuw besluit is genomen.

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

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

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

Onderdeel LLLLL: De regeling betreffende indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing bij medebewind wordt in lijn gebracht met de regeling in de artikelen 120 tot en met 121f Provinciewet. Dit betekent dat indeplaatsstelling plaatsvindt door het Rijk, in plaats van door het bestuurscollege bij taakverwaarlozing door de eilandsraad of door de Rv bij taakverwaarlozing door het bestuurscollege of de gezaghebber. Dit past beter binnen de bestuurlijke verhoudingen. Bovendien worden er diverse waarborgen toegevoegd die de positie van het eilandsbestuur versterken. Een verschil met de regeling in de Provinciewet is dat de vakminister alleen over kan gaan tot indeplaatsstelling in overeenstemming met de Minister van BZK (zie artikel 230, eerste en vijfde lid). Dit gelet op de adviezen en aanbevelingen van de Afdeling advisering van de Raad van State en de IBO-werkgroep voor versterking van de coördinerende rol van de Minister van BZK.¹¹⁶ Wat betreft de uitvoering van de indeplaatsstelling zal een beleidskader worden vastgesteld. Voorgesteld wordt artikel 232 van de WolBES te schrappen. Dit artikel dat bij de wet voorzieningen kunnen worden getroffen bij grove taakverwaarlozing door het bestuur van een openbaar lichaam. De reden hiervoor lag in het gegeven dat bij de totstandkoming van de WolBES de Grondwettelijke regeling met betrekking tot grove taakverwaarlozing (artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet) nog niet gold voor de openbare lichamen. Nu dat wel het geval is (zie artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet), kan artikel 232 van de WolBES vervallen. Nu artikel 232 geschrapt wordt, heeft de paragraaf enkel nog betrekking op indeplaatsstelling. Daarom wordt voorgesteld deze paragraaf ook zo aan te duiden.

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

Artikel 232a regelt dat de vakminister ambtenaren kan belasten met de taak toezicht te houden op de uitvoering van medebewindstaken door het eilandsbestuur. Het betreft hier, anders dan artikel

¹¹⁶ Zie ook paragraaf 2.2.6 van het algemeen deel van de toelichting.

121c van de Provinciewet, ook taken op grond van de WolBES gelet op de bijzondere status van de openbare lichamen. Dit geldt eveneens voor de verstrekking van systematische informatie aan de minister wie het aangaat over de uitvoering van de WolBES en FinBES als andere wetten (artikel 232d van de WolBES).

Artikel I, Onderdeel CCCCC (artikel 221 van de WolBES)

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

Artikel I, Onderdeel HHHHH (artikel 226 van de WolBES)

In dit artikel 226 wordt een onjuist verwijzing naar de Wet op Raad van State gecorrigeerd.

Artikel I, Onderdeel MMMMM (artikel 234 van de WolBES)

Deze bepaling ziet op overgangsrecht in verband met het vervallen van de functie van Rv. Deze bepaling heeft betrekking op alle wettelijke taken en bevoegdheden van de Rv. Voor zover de taken en bevoegdheden worden belegd bij een ander bestuursorgaan, zal dit andere bestuursorgaan fungeren als rechtsopvolger. Dat betekent dat dit bestuursorgaan aanvragen, bezwaren en beroepen zal behandelen vanaf het moment dat de functie van Rv vervalt. Sommige taken en bevoegdheden komen tegelijk met de functie van Rv te vervallen. Mocht er in die gevallen sprake zijn van een nog lopend bezwaar of beroep, zal de Minister van BZK optreden als rechtsopvolger (derde lid). Dit om te voorkomen dat er een gat valt.

Een vergelijkbare regeling geldt voor archiefbescheiden: voor zover de taken en bevoegdheden worden belegd bij een ander bestuursorgaan en deze zaken nog niet zijn afgedaan, zal dit andere bestuursorgaan zorgdragen voor de archivering volgens de Archiefwet BES. De Minister van BZK zal zorgdragen voor de overige archiefbescheiden.

Artikel II (FinBES)

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

Sommige definities zijn aangepast of termen vervangen om deze te verduidelijken en meer in lijn te brengen met Europees Nederland (zie ook paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de toelichting).

Eerste lid, onder c: In lijn met deze definitie, wordt voor de gehele FinBES telkens voorgesteld om waar nodig de term "College" te vervangen door "College financieel toezicht". Hiermee wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar enkel een meer consequent woordgebruik. Specifiek gaat het om de onderdelen B (deels), C (deels), D (deels), E (deels), en F.

Eerste lid, onder e, g en h: Deze definities komen overeen met de definities in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Daarbij wordt opgemerkt dat het "financieel belang", als gedefinieerd onder h, niet moet worden verward met "het financiële belang van het openbaar lichaam".

Eerste lid, onder f: Deze term is relevant voor de rentelastnorm die geldt voor de openbare lichamen en de geconsolideerde schuld. In de huidige FinBES worden de aangewezen verbonden partijen aangeduid als de *collectieve sector*. Deze term sluit echter niet goed aan bij de praktijk. In plaats daarvan wordt aangesloten bij de term *verbonden partij* zoals ook gedefinieerd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Echter niet alle verbonden partijen dienen te worden betrokken bij de berekening van de geconsolideerde schuld. De relevante partijen worden bij ministeriële regeling aangewezen als *aangewezen verbonden partijen*.

Eerste lid, onder h, i en j: Deze definities zijn aangepast op het wijzigen van de term *collectieve sector* naar *aangewezen verbonden partijen*. Ook is de terminologie aangepast op het baten-lastenstelsel.

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

In het eerste lid wordt tot uitdrukking gebracht dat het Cft BES met dit wetsvoorstel de status heeft van adviescollege. Zie ook paragraaf 2.2.9 van het algemeen deel van de toelichting. De kaderwet Adviescolleges is niet van toepassing.

De aanpassingen in het derde lid en het nieuwe vierde lid betreffen een wetstechnische verduidelijking van de wijze waarop leden van het Cft BES worden benoemd. Hiermee is geen materiële wijziging beoogd.

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

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

Eerste lid: Aangezien de functie van Rv komt te vervallen met dit wetsvoorstel kan deze hier ook komen te vervallen.

Vierde lid: Voorgesteld wordt om de regeling voor de openbaarmaking van nevenfunctie van leden van het Cft BES aan te passen in lijn met de wijzigingen in de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur¹¹⁷ op het gebied van de openbaarmaking van nevenfuncties van decentrale bestuurders. Dit betekent dat de nevenfuncties terstond openbaar gemaakt moeten worden na de benoeming van een lid. Bij het aanvaarden van een nieuwe functie zal de openbaarmaking hiervan ook terstond plaats moeten vinden, in plaats van bij een jaarlijkse publicatie. Verder wordt voorgesteld dat de openbaarmaking plaatsvindt op elektronische wijze. Dat kan dan bijvoorbeeld door het vermelden van de nevenfuncties op de website van het Cft BES. Dit is een simpeler procedure dan vermelding in de Staatscourant en de afkondigingsbladen van de openbare lichamen. Anders dan wordt geregeld voor decentrale bestuurders, hoeft terinzagelegging niet plaats te vinden bij het Cft BES zelf. Dit heeft er mee te maken dat het Cft BES fysiek niet gevestigd is op Bonaire, Saba of Sint Eustatius. Het ter inzage leggen bij het secretariaat van het Cft BES zou daarom weinig toevoegen voor de toegankelijkheid van de informatie.

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

De taakomschrijving van het Cft BES wordt aangepast in lijn met taken die passen bij een adviescollege wat adviseert over de financiële organisatie van de openbare lichamen en de uitvoering van het interbestuurlijk, financieel toezicht daarop van de Minister van BZK. Zie ook bijlage 2 voor een overzicht van de taken van het Cft BES onder het wetsvoorstel en de huidige FinBES.

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

Daarnaast wordt een aantal aanpassingen gedaan in verband met het verhelderen van de tekst.

Eerste lid: Het bestuurscollege kan het Cft BES verzoeken om advies over de financiële functie van het openbaar lichaam. Concreet gaat het daarbij om het advies in het kader van de begroting, het financiële beleid en het financiële beheer. Deze mogelijkheid om uit eigen beweging advies te vragen bestaat naast het vaste advies van het Cft BES bij begrotingsvoorstellen in het geval van verzaamd toezicht op de begroting (zie de bepalingen onder § 4 Financieel toezicht op de begrotingscyclus). In het geval de eilandsraad een advies van het Cft BES wil, kan de eilandsraad het bestuurscollege oproepen om een advies te vragen door middel van een motie.

Daarnaast ligt een belangrijke taak van het Cft BES bij het adviseren van de Minister van BZK in het kader van het interbestuurlijk, financieel toezicht. Daarbij kan het Cft BES zowel gevraagd als ongevraagd adviseren. Op verschillende plaatsen in de FinBES wordt geregeld dat stukken van het openbaar lichaam door tussenkomst van het Cft BES aan BZK worden gestuurd. Het Cft BES kan er daarbij voor kiezen om over deze stukken (al dan niet gelijktijdig met het doorzenden) een

¹¹⁷ Kamerstuk 35 546. Voor nadere toelichting: zie de eerste nota van wijziging (nr. 8).

advies uit te brengen. Naast deze algemene adviesmogelijkheden geldt een aantal vaste adviesmomenten op basis van andere wettelijke bepalingen, zoals het advies bij het verzwaren van het toezicht op de begroting of het financiële beheer. In geval er geen besluit tot verzwaring is, is de Minister van BZK niet verplicht een advies te vragen, maar staat het het Cft BES vrij om op basis van deze bepaling een advies uit te brengen over het passende toezichtniveau.

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

Vierde lid en vijfde lid: Het is eveneens van belang dat het bestuurscollege reageert op adviezen die aan het bestuurscollege zijn gericht. Daarom wordt dit ook voor het bestuurscollege geregeld met deze bepalingen.

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

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

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

De bepalingen in het tweede en derde lid die verband houden met de bancaire functie van het Cft BES, worden geschrapt. Deze functie wordt namelijk belegd bij de Minister van BZK.

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

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

Artikel II, onderdeel I (opschrift van Hoofdstuk III)

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

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

Dit artikel gaat over het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon door een openbaar lichaam. Zie hierover ook paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de toelichting. Het tweede lid van dit artikel wordt aangepast in lijn met Gemeentewet (art. 160, tweede lid). Anders is dat het zogenoemde 'stichting particulier fonds' is opgenomen. Deze rechtsfiguur bestaat namelijk alleen in CN (de artikelen 2:1 en art. 2:50 en volgende van het BW BES). Het besluit tot het oprichten of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon blijft goedkeuring van de Minister van BZK nodig hebben. Wel worden kortere termijnen gesteld voor het geven van de goedkeuring. De termijn voor goedkeuring is in principe 13 weken, eenmaal te verlengen met 13 weken (de artikelen 10:31 van de Awb) j°. artikel 217, tweede lid, van de WolBES). De Awb biedt op dit punt regelend recht, waar vanaf kan worden geweken. Er is gekozen voor een kortere termijn om geen onnodige vertraging te veroorzaken voor de openbare lichamen. Als er niet tijdig wordt besloten is er een positieve fictieve beschikking (oftewel, dan wordt de goedkeuring geacht te zijn verleend) (de artikelen 420a en volgende van de Awb j°. artikel 10:31, vierde lid, van de Awb j°. art. 217, tweede lid, van de WolBES). Voor het besluit over het verlenen van goedkeuring, wint de Minister van BZK advies in bij het Cft BES.

De bepaling over goedkeuring bij vertegenwoordigers van het openbaar lichaam wordt geschrapt omdat dit tot onnodige onduidelijkheid leidt. Ook vervalt de bevoegdheid van de Minister van BZK om aanwijzingen te geven aan de vertegenwoordiger van het bestuurscollege of openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon met het oog op de standpuntbepaling in de aandeelhouders- of bestuursvergadering op het terrein van het dividendbeleid, de benoeming, het ontslag en de salarissen van bestuurders. Wel blijft het verbod gehandhaafd voor ambtenaren en politiek ambtsdragers van het openbaar lichaam om zitting te hebben in het bestuur van privaatrechtelijke rechtspersonen waarin het openbaar lichaam deelneemt, ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstremgeling. Dit wordt ook uitgebreid met de raad van commissarissen of raad van toezicht. Voorgesteld wordt om bij dit algemene verbod een ontheffingsmogelijkheid toe te voegen. De ontheffing wordt in een individueel geval verleend, als er geen reële risico's worden gezien op belangenverstremgeling. Deze aanvullende ontheffingsmogelijkheid is er zodat geschikte kandidaten als gevolg van de hoofdregel niet onterecht worden uitgesloten, want dit zijn er al weinig vanwege de kleinschaligheid van de eilanden.

De bepaling betreffende het ter beschikking stellen van de jaarrekeningen aan de toezichthouder is verplaatst naar artikel 11 van de FinBES, aangezien dit verband houdt met de rentelastnorm en de geconsolideerde schuld.

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

Dit artikel gaat over de vervreemding door een openbaar lichaam. Zie hierover ook paragraaf 4.7 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel II, onderdeel L (artikel 11 van de FinBES)

Dit artikel heeft betrekking op de rentelastnorm. Zoals ook toegelicht in paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de toelichting wordt de term 'collectieve sector' vervangen door 'aangewezen verbonden partijen'. Deze organisaties worden krachtens het tweede lid aangewezen door de Minister van BZK. Daarbij kan het alleen gaan om verbonden partijen, oftewel een *privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin het openbaar lichaam een bestuurlijk en een financieel belang heeft*. Ook moet het gaan om organisaties die relevant zijn voor de financiële positie van het openbaar lichaam. Daarbij gaat het specifiek om de vraag of de organisaties meegenomen dienen te worden in de berekening van de geconsolideerde schuld.

In het eerste lid wordt verduidelijkt dat op basis van artikel 89 van de FinBES in bepaalde gevallen wel een lening kan worden verstrekt aan een openbaar lichaam.

Het vierde lid komt voort uit het voormalige negende lid van artikel 9. Het is echter niet noodzakelijk voor het toezicht dat de jaarrekeningen van alle privaatrechtelijke rechtspersonen waarin wordt deelgenomen worden gedeeld met de Minister van BZK. Deze stukken zijn nodig voor de beoordeling van de rentelast en de omvang van de geconsolideerde schuld. Daarom wordt dit beperkt tot de aangewezen verbonden partijen. De termijn voor het aanleveren van de stukken wordt gesteld op acht maanden en komt daarmee overeen met het BW BES. In het geval behoefte is aan uitstel, kan het bestuurscollege hierom verzoeken bij de Minister van BZK.

Het vijfde lid is gebaseerd op het oorspronkelijk artikel 21, derde lid, van de FinBES. Voor zover dit betrekking had op de begroting, is het niet langer nodig dit in de FinBES op te nemen. Dit valt immers binnen het beoordelingskader van de Minister van BZK bij het verlenen van goedkeuring op de begroting of begrotingswijzigingen. Wel zal dit worden opgenomen in het toezichtkader.

Artikel II, onderdelen M en N (Afdeling 1a en artikel 12 van de FinBES)

Er wordt voorgesteld de bepalingen betreffende de rekening-courant op te nemen in een aparte, nieuwe afdeling. Op dit moment valt dit nog onder *Afdeling 1 Besluiten met financiële gevolgen*. Aangezien de rekening-courant een financiële faciliteit voor het openbaar lichaam is en niet zozeer een besluit met financiële gevolgen, wordt het passender geacht hier een aparte afdeling voor te creëren. Verder wordt geregeld dat de Minister van BZK verantwoordelijk is voor de rekening-courant in plaats van het Cft BES, omdat deze taak niet past bij een adviescollege. Wel kan het Cft BES op basis van artikel 4 advies geven aan de Minister van BZK.

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

Artikel 13 wordt versimpeld. Zo zal het bepaalde in het tweede lid worden verplaatst naar het BBV BES.

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

In dit artikel wordt nader tot uitdrukking gebracht waaraan een begroting moet voldoen om in evenwicht te zijn. Hiervoor wordt gedeeltelijk aangesloten bij de materiële betekenis van het criterium "structureel en reëel evenwicht", zoals gehanteerd in artikel 189 van de Gemeentewet, omdat het wenselijk wordt geacht waar mogelijk meer aan te sluiten op het Europees Nederlandse systeem. Ook is gekeken naar artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Voorts wordt in dit artikel bepaald dat al het beleid waartoe door de eilandsraad is besloten in de begroting en meerjarenraming is opgenomen en dat begroting en meerjarenraming realistisch geraamd zijn. Daarmee wordt er ook in voorzien dat de zgn. verplichte uitgaven in de begroting dienen te worden opgenomen. De verplichte uitgaven betreffen opeisbare schulden, de uitgaven die bij of krachtens de wet aan het openbaar lichaam zijn opgelegd en de uitgaven die voortvloeien uit de van het openbaar lichaam gevorderde medewerking tot uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitgaven niet ten laste van anderen zijn gebracht.

Artikel II, onderdeel Q (artikel 16 van de FinBES)

Voorgesteld wordt artikel 16 te laten vervallen, omdat deze bepaling in de praktijk overbodig is. Bij artikel 15 wordt toegelicht dat de volledigheid en realistisch rammen van de begroting voldoende duidelijk maakt dat de zgn. verplichte uitgaven in de begroting moeten worden opgenomen. Indien het openbaar lichaam bepaalde uitgaven/lasten weigert op te nemen in de begroting, krijgt het te maken met verzwarende van toezicht met de daaraan verbonden hoge bestuurlijke en administratieve lasten en beperking van de beleidsvrijheid. Ook andere toezichtinstrumenten, waaronder de aanwijzing, zijn dan mogelijk. Waar het om vorderingen van derde partijen gaat, zoals banken of aannemers, biedt het Burgerlijk Wetboek voldoende mogelijkheden. De begrotingsbepalingen in combinatie met de mogelijke toezichtgevolgen of rechtsgang waarborgen dat de verplichte uitgaven in de begroting worden opgenomen.

Artikel II, onderdeel R, S en T (de artikelen 17 tot en met 21 van de FinBES)

In verband met de wijzigingen in het toezicht op de begroting (zie ook paragraaf 4.5.3.), het bereiken van een meer logische indeling van de FinBES en het nauwer aansluiten op Europees Nederland (specifiek de artikelen 190, 191 en 192 van de Gemeentewet) worden deze bepalingen aangepast.

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

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

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

Zoals ook is toegelicht in paragraaf 4.3.1. wordt de uitvoeringsrapportage vervangen door de bestuursrapportage. Deze rapportage wordt primair toegezonden aan de eilandsraad. Wel zal een afschrift worden gezonden aan de toezichthouder.

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

De bepaling in de FinBES met betrekking tot de inhoud van de rapportage komt te vervallen. Ten aanzien van de inhoud van bestuursrapportage zal de Minister van BZK wel bij ministeriële regeling nadere regels kunnen stellen. Dit geeft een grotere mate van flexibiliteit. Het Cft BES kan de toezichthouder, gevraagd en ongevraagd, adviseren over de inhoud van de bestuursrapportages.

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

Deze artikelen komen hier te vervallen. Het eerste en derde lid van artikel 23 worden geschrapt om te harmoniseren met de Gemeentewet en het niet noodzakelijk is dit expliciet te regelen. Dit neemt uiteraard niet weg dat geen uitgaven kunnen worden gedaan die niet zijn opgenomen in de begroting en dat als men wel een dergelijke uitgave wil doen, daarvoor een begrotingswijziging moet worden ingediend. Verder vervalt de formele taak van het Hoofd financiën (zie ook paragraaf 4.4). In plaats daarvan wordt voorgesteld dat de openbare lichamen zelf nadere regels stellen over de wijze waarop verplichtingen worden aangegaan en privaatrechtelijke rechtshandelingen namens het openbaar lichaam worden verricht (artikel 34).

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

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

Het tweede lid vervalt omdat de informatiepositie van het Cft BES wordt geregeld in artikel 8, en deze bepaling dus overbodig is. Het derde lid vervalt omdat dit niet langer nodig is onder het nieuw voorgestelde model voor toezicht op de begrotingscyclus.

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

Deze nieuwe paragraaf bevat de bepalingen met betrekking tot het gematigde en zware niveau voor begrotingstoezicht (zie ook paragraaf 4.5.3). De bepalingen zijn gedeeltelijk in lijn met artikel 203 en volgende in de Gemeentewet, omdat is beoogd verder aan te sluiten op Europees Nederland. Tegelijkertijd is er sprake van een bijzonder systeem van getrappt toezicht. Bij gematigd toezicht geldt een goedkeuringsplicht van de begroting, een plicht advies in te winnen bij het Cft BES voor de volgende begroting(swijzigingen), en een frequentie van ten minste drie bestuursrapportages per jaar.

Artikel 32a: Deze bepaling heeft betrekking op het instellen van het gematigde begrotingstoezicht en de goedkeuring van de begroting. Dit vertoont sterke parallellen met het preventief toezicht op de gemeentebegroting.¹¹⁸ Bij het gematigde toezichtniveau geldt een goedkeuringsplicht van de begroting. Bij het lichte niveau is geen goedkeuring aan de orde.

Het gematigde niveau wordt ingesteld als de begroting naar het oordeel van de Minister van BZK niet in evenwicht is. Wanneer de begroting in evenwicht kan worden geacht, is nader gedefinieerd in artikel 15, tweede lid. Daarbij heeft de Minister op grond van het tweede lid een discretionaire bevoegdheid om te besluiten niet over te gaan op het gematigde niveau, indien aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht. Dit moet blijken uit de meerjarenraming. De Minister heeft hierover de beoordelingsbevoegdheid. Daarnaast kan gematigd toezicht worden ingesteld als de begroting of de jaarrekening te laat is. Het oordeel hierover is aan de Minister van BZK.

¹¹⁸ Hoofdstuk XIII, paragraaf 3, van de Gemeentewet.

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

In het vierde lid wordt geregeld dat het Cft BES bij de beoordeling van de begroting door de Minister van BZK een adviserende rol heeft. Het Cft BES geeft de Minister van BZK zijn bevindingen over de begroting, waarbij in elk geval betrokken zal worden of de begroting in evenwicht is. Daarbij geeft het Cft BES ook een advies over het al dan niet instellen van het gematigde begrotingstoezicht door de Minister van BZK. Voor dit advies geldt een termijn van twee weken. Dat betekent dat het advies uiterlijk 27 november moet worden uitgebracht als de vastgestelde begroting door het openbaar lichaam is toegezonden op 14 november, de uiterste datum hiervoor gelet op artikel 17, vijfde lid, van de FinBES.¹¹⁹

Indien een besluit tot het instellen van een goedkeuringsverplichting wordt genomen, geldt dit voor deze begroting, de wijzigingen van die begroting en de daarop volgende begroting. De reden dat de goedkeuring ook voor de volgende begroting geldt, is dat dit meer rust biedt in het geval het gematigde niveau langere tijd zal gelden. In het geval dat de volgende begroting wel voldoet aan de eisen gesteld in het eerste lid, zal het gematigde niveau vanzelf teruggaan naar het lichte niveau. De Minister van BZK kan de goedkeuringsverplichting ook tussendoor intrekken indien het niet langer nodig lijkt om het gematigde toezichtniveau vol te houden (vierde lid). Voor de Minister hiertoe besluit, dient deze advies te vragen aan het Cft over de wenselijkheid van een dergelijk besluit. Hiervoor stelt de Minister van BZK een redelijke termijn.

Artikel 32b: Omdat voor derden belangrijk is om te weten in hoeverre er sprake is van toezicht, en met name of de begroting geldig is zonder goedkeuring, wordt in dit artikel geregeld dat het besluit tot het instellen van de goedkeuringsverplichting moet worden gepubliceerd door de Minister van BZK.

Artikel 32c: Deze bepalingen volgen uit artikel 19, eerste lid, tweede volzin, en derde lid.

Artikel 32d: Deze bepaling stelt nadere regels voor de termijnen in verband de goedkeuring.

Artikel 32e tot en met g: Dit regelt wat er gebeurt als de begroting niet tijdig is vastgesteld of niet is goedgekeurd. Dit is het zware toezichtniveau. Deze bepalingen zijn gebaseerd op de huidige artikelen 24 tot en met 26 van de FinBES en zijn vergelijkbaar met de artikelen 208 tot en met 210 van de Gemeentewet.

Daarnaast is het onder het preventieve toezichtmodel mogelijk dat er bij dringende spoed een onvoorziene verplichting moet worden aangegaan, waarvoor een wijziging van de begroting nodig is, maar deze wijziging niet tijdig kan worden goedgekeurd. In dat geval kan de regeling in artikel 32f worden toegepast.

Artikel 32h: In het geval van gematigd of zwaar toezicht op de begroting zal ook de adviesverplichting gelden. Dit was aanvankelijk geregeld in artikel 17 van de FinBES, als standaard onderdeel van het begrotingsproces. Doordat de adviesverplichting niet langer geldt in het lichte niveau wordt beoogd de bestuurlijke lasten te beperken. De adviesverplichting ziet op de ontwerpbegroting. Dit betekent dat het begrotingsproces langer zal duren, maar de adviesverplichting zal ook bijdragen aan de kwaliteit van de begroting en hopelijk aan het bevorderen dat het openbaar lichaam zo snel mogelijk kan terugkeren naar het lichte toezichtniveau.

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

Artikel 32i: Dit artikel is gebaseerd op artikel 211 van de Gemeentewet en zorgt voor nadere informatievoorziening aan de toezichthouder.

Artikel 32j: Zie ook de toelichting bij Artikel II, onderdeel U (artikel 22 van de FinBES).

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

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

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

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

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

Artikel 34 wordt gedeeltelijk aangepast in lijn met artikel 212 van de Gemeentewet. Dit betekent ten opzichte van het huidige artikel dat de eilandsraad ook de uitgangspunten voor het financiële beheer en het financiële beleid dient op te nemen in de financiële eilandsverordening. Ook wordt expliciet gemaakt dat de eilandsverordening regels dient te bevatten over activa, de grondslagen voor de berekening van de prijzen en van tarieven in verband met gebruik van bepaalde bezittingen, werken en inrichtingen.

Aanvullend op hetgeen is geregeld in de Gemeentewet, wordt voorgesteld dat de eis van doelmatigheid een verplicht element blijft in de verordening. Het belang van doelmatige financiën blijft immers onverminderd gelden en het wordt van belang geacht dat de eilandsraad hiervoor kaders vaststelt.

Verder dienen in de verordening regels te worden opgenomen het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen namens het openbaar lichaam en over het aangaan van financiële verplichtingen. Dit in plaats van de bepalingen die nu dwingend zijn opgenomen in de artikelen 23 en 35 van de FinBES. Door middel van deze verordening en de mede daaruit voortvloeiende dan wel samenhangende volmacht- en mandaatverlening met toepassing van voldoende functiescheiding, wordt in beginsel gewaarborgd dat wordt voldaan aan de eisen van rechtmatigheid, doelmatigheid, verantwoording en controle.

Om verder te verzekeren dat de processen goed lopen, ondanks het vervallen van de wettelijke bepalingen met betrekking tot het hoofd financiën, wordt voorgesteld dat de verordening of wijziging daarvan toetsing en goedkeuring door de Minister van BZK vergt. Bij de toetsing zal onder meer worden gekeken of er sprake is van voldoende functiescheiding, of de bevoegdheden passen bij de aard van de functie en of gedelegeerde bevoegdheden op voldoende hoog niveau in de organisatie zijn belegd.

Het gaat bij al deze onderwerpen om vastlegging van de beleidsmatige uitgangspunten en kaders. Deze geven de grenzen aan waarbinnen het college dient te opereren. Daarnaast hebben de bedoelde regels en grondslagen budgettaire en financiële gevolgen.

Verder worden er een aantal aanpassingen voorgesteld in verband met het toezicht op het financiële beheer. Voor deze verordening is goedkeuring nodig. Zie hierover ook paragraaf 4.4 en 4.5 van het algemeen deel van de toelichting.

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

De bepalingen van dit artikel komen te vervallen. Dit heeft te maken met de keuze om het hoofd Financiën geen taken op het niveau van de wet toe te kennen en de keuze om het financieel toezicht te versimpelen waarbij meer wordt uitgegaan van vertrouwen. Wel wordt de eilandsraad geacht regels te stellen bij de financiële verordening. Zie hierover ook paragraaf 4.4 en 4.5.4 van het algemeen deel van de toelichting. De bepalingen betreffende het toezicht op het financiële beheer worden opgenomen in artikel 38a en 38b.

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

De eerste drie leden van dit artikel komen te vervallen. Dit heeft te maken met de keuze om het hoofd Financiën geen taken op het niveau van de wet toe te kennen. Zie hierover ook paragraaf

4.4 van het algemeen deel van de toelichting. Daarnaast is dit artikel aangepast om de formulering te verhelderen, de administratieve verplichtingen te verlichten en het herbeleggen van bepaalde taken van het Cft BES bij de Minister van BZK als toezichthouder.

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

Vierde lid: Dit lid correspondeert met het huidige achtste lid. Voor het gebruik van bankpassen, chippassen en andere elektronische betaalwijzen vervallen de wettelijke verplichtingen. Deze hingen samen met de borging van de functiescheiding binnen het openbaar lichaam en worden niet langer noodzakelijk geacht. Voor creditcards blijft de bepaling in verband met de samenhang met de rentelastnorm wel gelden. Deze bepaling wordt wel aangepast om te verduidelijken dat het gebruik in principe wel is toegestaan, maar wel onder het stellen van bepaalde voorwaarden door de Minister van BZK.

Achtste lid: Met de tekstuele wijzigingen is geen materiële wijziging van deze bepaling beoogd, anders dan het herbeleggen van de taak van het Cft BES bij de Minister van BZK.

Artikel II, onderdeel DD (artikel 37 van de FinBES)

In dit artikel wordt de rol van het Cft BES vervangen door de Minister van BZK en wordt de term 'Euro Overnight Index Average' vervangen door 'Euro short term rate'. Dit laatste heeft ermee te maken dat de eerdere term verouderd was. Het ministerie van BZK heeft meerdere bankrekeningen en zal indien aan de orde om redenen van doelmatigheid, zoals een lokale bank en de rekening in US-dollars, hiervoor een nieuwe bankrekening openen, waarnaar de openbare lichamen hun overtollige middelen overmaken.

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

Het huidige tweede lid kan komen te vervallen omdat de eilandsverordening sowieso bekend gemaakt dient te worden. Een aparte toezending aan het Cft BES is daarom niet nodig. Voorts zijn er nog enkele ondergeschikte wijzigingen in verband met het verder implementeren van de wijzigingen zoals ook zijn doorgevoerd voor gemeenten in de Wet versterking decentrale rekenkamers (zie ook paragraaf 3.4.2. van het algemeen deel van de toelichting). In afwijking van hetgeen voorgesteld in die wet, blijven de bevindingen over onrechtmatigheden in de jaarrekening onderdeel van het verslag van de accountant. Voor Europees Nederland wordt voorgesteld dat de decentrale overheden hier zelf over dienen te rapporteren. Dit zou aanvullende capaciteit vragen van de openbare lichamen, wat op dit moment voorbarig wordt geacht. Het is wel goed denkbaar dat deze wijziging op termijn wel zal worden doorgevoerd voor Caribisch Nederland.

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

Deze nieuwe paragraaf bevat de bepalingen over het bestuurlijk financieel toezicht op het gebied van het financiële beheer. Zie hierover ook paragraaf 4.5.4 van het algemeen deel van de toelichting. De artikelen 38a en 38b zijn van toepassing als er sprake is van verzwaard toezicht. In het lichte toezichtniveau wordt geen instrumentarium ingezet door de toezichthouder en is er geen noodzaak tot wettelijke bepalingen.

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

- de accountantsverklaring niet goedkeurend is,
- het rapport van bevindingen van de accountant hoog risicobevindingen bevat; of
- de wettelijke documenten uit de begrotingscyclus niet tijdig zijn. Daarbij gaat het specifiek om:

- het voorleggen van de ontwerpbegroting ter advies, ingeval van verzwaaard begrotingstoezicht (artikel 32h, tweede lid).
- het aanbieden van het ontwerp van de begroting aan de eilandsraad (artikel 17, eerste lid),
- het verzenden van de vastgestelde begroting aan de Minister van BZK (artikel 17, vijfde lid),
- het verzenden van de vastgestelde begrotingswijzigingen aan de Minister van BZK (artikel 18 j^o. artikel 17, vijfde lid),
- het vaststellen van de bestuursrapportages (artikel 22, eerste en tweede lid),
- het verzenden van de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag, vergezeld van de overige in artikel 28 bedoelde stukken, aan de Minister van BZK (artikel 31, eerste lid),

Verder moet de Minister van BZK het bestuurscollege horen en schriftelijke advies vragen van het Cft BES voor besloten kan worden dat er een verbeterplan moet worden vastgesteld. Dit zorgt ervoor dat deze verplichting niet lichtvaardig wordt opgelegd, maar enkel als dit doelmatig en noodzakelijk is. Daarnaast kan het Cft BES op basis van artikel 4 van de FinBES ongevraagd aan de Minister van BZK adviseren dat het instellen van verzwaaard toezicht wenselijk zou kunnen zijn. Het verbeterplan ziet op de verbetering van het financiële beheer van het openbaar lichaam. De exacte inhoud van een concreet verbeterplan zal afhangen van de aard van de problemen. Om hiervoor het benodigde maatwerk mogelijk te maken is in het tweede lid opgenomen dat de Minister van BZK nader kan invullen waarop het verbeterplan betrekking heeft. Daarbij ligt voor de hand dat het verbeterplan is gericht op de constatering en eventuele adviezen in het rapport van bevindingen van de accountant.

Het verbeterplan moet binnen acht weken worden opgesteld en ter kennis worden gesteld aan de Minister van BZK, het Cft BES en de eilandsraad.

Het vierde lid regelt de rapportage over de voortgang. Deze rapportage kan eventueel worden gebundeld met de bestuursrapportage. Deze rapportage vindt in beginsel eens per zes maanden plaats, maar de Minister van BZK kan in afwijking daarvan een afwijkende frequentie vaststellen. Dit maakt maatwerk mogelijk.

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

Voorgesteld wordt dat dit zware niveau pas aan de orde is in het geval er sprake is van ernstige zorgen over het financiële beheer, omdat in grote mate niet wordt voldaan aan de criteria voor het lichte niveau. Het onderzoek kan in de praktijk worden uitgevoerd door het Cft BES. Dit kan gebeuren als wordt voldaan aan de criteria voor het verplichten van een verbeterplan én er sprake is van ernstige zorgen over het financiële beheer.

Op basis van dat onderzoek kunnen nadere afspraken worden gemaakt tussen de Minister van BZK en het bestuurscollege. Het Cft BES zal hierbij een adviserende rol hebben. Daarbij heeft de Minister van BZK ook de bevoegdheid om aanwijzingen te geven.

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

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

Dit artikel ziet op de plicht voor het bestuurscollege om te faciliteren dat de Minister van BZK en het Cft BES de benodigde informatie tot hun beschikking hebben. Dit blijft grotendeels ongewijzigd. Wel wordt er, in lijn met de uitgangspunten van dit wetsvoorstel, vanuit gegaan dat meer terughoudend zal worden omgegaan met deze mogelijkheden om informatie te verkrijgen. In verband hiermee wordt in het tweede lid verduidelijkt dat het Cft BES enkel toegang of inzage hoeft te krijgen voor zover dat relevant is voor de uitoefening van zijn taken. Deze clausulering gold al voor het verstrekken van inlichtingen, zoals geregeld in het eerste lid. De toepassing van het eerste en tweede lid in de praktijk zal verder worden uitgewerkt in financieel toezichtkader.

Verder wordt voorgesteld het derde lid te laten vervallen. Daarin is geregeld dat de Minister aanwijzingen kan geven aan de collectieve sector of het verstrekken van gegevens. Een dergelijke bevoegdheid wordt minder passend geacht in de publiek-private verhoudingen en komt dus te vervallen. De informatieverstrekking van aangewezen verbonden partijen zal verlopen via het openbaar lichaam.

Artikel II, onderdelen HH tot en met SS en UU (opschriften Afdelingen Hoofdstuk IV en V en artikelen 42, 65 tot en met 67 en 86)

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

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

Met dit voorstel wordt een vaste regeling opgenomen over de verantwoording betreffende bijzondere uitkeringen. Dit wordt aangepast om meer duidelijkheid te bieden en is gebaseerd op de systematiek voor specifieke uitkeringen in de Fvw. Wel zijn er enige voorstellen om de regeling simpeler te maken en beter te laten aansluiten bij de praktijk van de openbare lichamen. Wat wel anders is, is dat deze systematiek als hoofdregel geldt voor de bijzondere uitkeringen, maar dat er een uitzondering geldt voor kleine en grote bijzondere uitkeringen, waarvoor een apart niveau gehanteerd kan worden. Zie voor een nadere toelichting het algemeen deel van de toelichting onder paragraaf 4.3.1 Begrotingscyclus. In verband met deze mogelijkheid tot maatwerk kan het artikel ook eenvoudiger zijn.

Verder worden de sanctiemogelijkheden van artikel 17b van de Fvw niet opgenomen, omdat dit niet nodig wordt geacht gelet op het verdere financieel toezicht op de openbare lichamen.

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

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

Artikelen IV, VI, XVI en XVIII (Gemeentewet, Provinciewet, Comptabiliteitswet 2016 en Waterschapswet)

In paragraaf 3.4.2 is toegelicht dat, gelet op 'comply or explain', de wijzigingen voor Europees Nederland die voortvloeien uit de Wet versterking decentrale rekenkamers worden meegenomen in dit wetsvoorstel. Daardoor worden ook de onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamers van de openbare lichamen uitgebreid. Eén van de nieuwe onderzoeksbevoegdheden in de Wet versterking decentrale rekenkamers is het door de lokale rekenkamer of de Algemene Rekenkamer instellen van onderzoek bij privaatrechtelijke rechtspersonen waarin meerdere overheidslagen een gezamenlijk meerderheidsbelang hebben. Het betreft hier alleen gemeenten, provincies, waterschappen en/of de Staat die een aandelenkapitaal van meer dan 50% houden. In de WolBES (artikel 185, eerste lid, onderdeel c), Gemeentewet (artikel 184, eerste lid, onderdeel c), Provinciewet (artikel 185, eerste lid, onderdeel c) en de Waterschapswet (artikel 97c, eerste lid, onderdeel c) wordt met het wetsvoorstel mogelijk gemaakt dat lokale rekenkamers in Europees en Caribisch Nederland ook een onderzoek kunnen instellen naar privaatrechtelijke rechtspersonen waarin met de openbare lichamen meer dan 50% van het aandelenkapitaal wordt gehouden. Deze bevoegdheid wordt door wijziging van artikel 7.24, onderdeel f, van de Comptabiliteitswet 2016 tevens geregeld voor de Algemene Rekenkamer. Indien de lokale rekenkamers of de Algemene Rekenkamer voornemens zijn een onderzoek in te stellen naar een privaatrechtelijke rechtspersoon waarin een openbaar lichaam samen met de Staat, gemeente(n), provincie(s) of waterschap(pen) een meerderheidsbelang heeft, dient het bestuurscollege daarvan in kennis te worden gesteld (artikelen 185, vijfde lid, van de WolBES, 184, vijfde lid, van de Gemeentewet,

185, vijfde lid, van de Provinciewet, 97c, vijfde lid, van de Waterschapswet en 7.35, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2016).

Artikelen VI en XX (Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden)

In artikel 9b, tweede lid, onder b, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (hierna: Cwu) worden de bepalingen op de lijsten A en B van de Cwu van overeenkomstige toepassing verklaard in de openbare lichamen. Artikel 14, onder b, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Invoeringswet) regelt dat de bepalingen op lijst A bij de Cwu op de openbare lichamen separaat in werking kunnen worden gesteld.

Indien een bepaling van lijst A of B op de openbare lichamen wordt toegepast, wordt daar waar 'Commissaris van de Koning' of 'Commissaris in de provincie' staat, gelezen 'Rv'. Dit is geregeld in artikel 9b, tweede lid, van de Cwu en artikel 14, onder b, van de Invoeringswet. Met het vervallen van de Rv is het noodzakelijk deze artikelen te wijzigen, zodat de koppeling met de commissaris van de Koning/in de provincie verdwijnt. Duidelijkheidshalve is in deze artikelen verder uitdrukkelijk opgenomen dat de commissaris van de Koning, waaronder tevens wordt verstaan de commissaris in de provincie, diens noodbevoegdheden niet kan uitoefenen op de openbare lichamen.

Als gevolg van het vervallen van de functie van Rv worden ook de artikelen 9d van de Cwu en 17 van de Invoeringswet gewijzigd. Daardoor kan de minister die het aangaat niet langer aan de Rv, maar nog wel aan de gezaghebber mandaat verlenen om bevoegdheden die op grond van de bepalingen op de lijsten A en B bij de Cwu die in werking zijn gesteld, namens die minister uit te oefenen.

Doorwerking in andere noodbepalingen

De voorgestelde wijzigingen van artikel 9b, eerste lid, onder b, van de Cwu en artikel 14, onder b, van de Invoeringswet hebben gevolgen voor de Oorlogswet voor Nederland, de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en de Wet verplaatsing bevolking. Bij toepassing van (artikelen uit) deze wetten worden de daarin genoemde taken en bevoegdheden van de commissaris van de Koning op de openbare lichamen immers uitgeoefend door de Rv. Met de hierboven voorgestelde wijziging van de artikelen 9b, eerste lid, onder b, van de Cwu en 14, onder b, van de Invoeringswet verdwijnt deze mogelijkheid.

Voor de Oorlogswet voor Nederland heeft het vervallen van de functie van Rv gevolgen voor de artikelen 14, 29, eerste lid, en 30. Dat betekent dat alleen de bevoegdheden van de gezaghebber resteren. Concreet betekent dit dat de gezaghebber een verzoek om bijstand ter handhaving van de openbare orde en veiligheid aan de Minister van Defensie kan blijven doen (artikel 14) en kan het militair gezag in de noodtoestand bevoegdheden van de gezaghebber naar zich toetrekken (artikelen 29, eerste lid, en 30).

Voor de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag heeft het vervallen van de functie van de Rv gevolgen voor de taken en bevoegdheden genoemd in de artikelen 5, eerste en vierde lid, 6, eerste tot en met derde lid, 7, eerste lid, 8, eerste lid, 9, eerste lid, en 18, eerste lid. Dat leidt niet tot problemen. In deze bepalingen behouden de gezaghebber en de Minister van Justitie en Veiligheid de mogelijkheid om de betreffende bevoegdheden uit te oefenen op de openbare lichamen. Gelet op de artikelen 9d van de Cwu en 17 van de Invoeringswet kan Onze Minister die het aangaat bovendien mandaat verlenen aan de gezaghebber tot het uitoefenen van de bevoegdheden die zijn opgenomen in de in werking gestelde noodbepalingen.

Voor de Wet verplaatsing bevolking heeft het vervallen van de functie van Rv gevolgen voor de artikelen 2b en 3, eerste lid. De bevoegdheden die zijn opgenomen in deze artikelen worden uitgeoefend door de gezaghebber, dan wel de Minister van Justitie en Veiligheid. Gelet op de

artikelen 9d van de Cwu en 17 van de Invoeringswet kan de minister die het aangaat ook in dit geval mandaat verlenen.

Artikel X (Wet gemeenschappelijke regelingen)

Vanwege het ontbreken van een regionale, overkoepelende bestuurslaag op de openbare lichamen met het vervallen van de Rv, worden diens taken in artikelen 126 en 129 van de Wgr neergelegd bij de Minister van BZK. Verder wordt in artikel 135, tweede lid, een verwijzing naar de FinBES aangepast.

Artikel XI (Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius)

In artikel 21, eerste lid, van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius staat dat deze wet vervalt op 1 september 2024. Dit wetsvoorstel zal vermoedelijk niet eerder dan per 1 juli 2024 in werking treden. Aangezien het openbaar lichaam Sint Eustatius zich naar verwachting tegen die tijd in de laatste fase van herstel van voorzieningen bevindt, wordt het niet nodig geacht de wet te laten voortduren tot de vervaldatum. Daarom zal met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de Wet herstel voorziening Sint Eustatius vervallen.

Artikel XIII (Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland)

In artikel 1.6, tweede lid, van de Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland wordt geregeld dat in plaats van de Rv, het besluit tot de benoeming, schorsing en ontslag van de voorzitter, plaatsvervangend voorzitter, secretaris en plaatsvervangend secretaris van de huurcommissie, voortaan de goedkeuring behoeft van de Minister van BZK. De reden hiervoor is dat de taak bovenlokale en coördinerende elementen bevat die enkel bij de Minister van BZK kunnen worden belegd. Daarnaast sluit dit aan op het Europees Nederlandse stelsel waar volgens artikel 3b, eerste lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte de leden van de huurcommissie tevens door de Minister van BZK worden benoemd.

Artikel XVI (Wet op de Kamers van Koophandel en Nijverheid BES)

In artikel 22, vijfde lid, van de Wet op de Kamers van Koophandel en Nijverheid BES wordt de taak van de Rv herbelegd bij de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Daardoor kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat bij ernstig nalaten namens het bestuur van de Kamers voorzien.

Artikel XVIII (Havenbeveiligingswet BES)

In artikel 7, tweede lid, wordt de bevoegdheid van de Rv om de beveiligingsniveau waarop de havenfaciliteit functioneert op de openbare lichamen te wijzigen, belegd bij de Minister van Justitie en Veiligheid in overleg met de Minister van BZK, tenzij sprake is van spoed. De herbelegging van deze bevoegdheid komt nu overeen met de situatie in Europees Nederland. Zie hiervoor ook artikel 12, tweede lid, van de Havenbeveiligingswet.

Artikel XXI (Uitvoeringswet van het tussen Nederland en Groot-Brittannië gesloten verdrag, houdende bepalingen tot het vergemakkelijken van het voeren van rechtsgedingen BES)

De taak van de Rv in artikel 2 wordt belegd bij de Minister van Justitie en Veiligheid die, indien nodig, na overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken een besluit kan nemen zoals bedoeld in dit artikel. Daarmee wordt aangesloten op het Europees deel van Nederland. Zie daarvoor ook artikel 2 van de Wet uitvoering rechtsovereenkomst Groot-Brittannië.

Artikel XXII (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering BES)

Onderdeel A

Met het vervallen van de Rv in artikel 5, onder 1°, kan diegene ook niet langer in diens worden gedagvaard. Daarnaast vindt het dagvaarden van de openbare lichamen (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) op dezelfde wijze plaatsvindt als waarop de landen en de Staat der Nederlanden wordt gedagvaard, te weten door betekening van het exploit van dagvaarding aan het parket van de procureur-generaal. Aldaar wordt het exploit dan naar het verantwoordelijk orgaan doorgeleid.

Onderdeel B

De situatie waarop artikel 39 ziet, heeft zich in het verleden niet voorgedaan en de verwachting is dat dit in de toekomst ook niet het geval zal zijn. Mocht zich toch de situatie voordien waarin artikel 39 voorziet – het geval dat in het Caribisch deel van Nederland geen of onvoldoende onpartijdige rechters beschikbaar zijn om een geschil aldaar te behandelen en een van de partijen om vervanging van de rechter(s) vraagt – dan kan in voorkomende gevallen het Gemeenschappelijk Hof van Justitie aanwijzingen geven voor de toedeling van de zaak of kan advies aan de Procureur-Generaal van de Hoge Raad worden gevraagd. Met andere woorden, de situatie waarin artikel 39 voorziet, kan in voorkomende gevallen worden opgelost binnen het rechterlijk domein.

Artikelen XXIV en XXV (Wet primair onderwijs BES en Wet voortgezet onderwijs 2020)

In de betreffende bepalingen wordt de Rv vervangen door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In de praktijk zal dit de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs zijn, aangezien de bevoegdheden die worden toegekend, vallen binnen diens portefeuille.

Artikel XXVI (Arbeidsgeschillenwet 1946 BES)

In deze wet wordt de Rv vervangen door de gezaghebber vanwege diens onafhankelijke rol in het sociaal en sociaal economisch domein. Met de wijzigingen zal de gezaghebber bevoegd worden om bij een arbeidsgeschil van grote omvang een bemiddelaar te benoemen. Bij vereffening van een geschil kan een bijzondere bemiddelaar worden aangewezen. Indien deze bijzondere bemiddelaar een onderzoek wil laten instellen is instemming van de gezaghebber vereist. Verder kan de bemiddelaar door de gezaghebber worden geschorst of ontslagen en kan diens instructie worden vastgesteld.

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

Met het vervallen van artikel 3 van deze wet is er niet langer toezicht door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de naleving van de wettelijke regelingen die betrekking hebben op de openbare arbeidsbemiddeling tussen werkgevers en werkzoekenden op de openbare lichamen. Het toezicht geschiedt voortaan door een orgaan binnen het openbaar lichaam zelf.

Artikel XXX (Wet tot regeling van het toezicht op krankzinnigen BES)

In artikel 1a, tweede lid, heeft de Rv een bevoegdheid tot indeplaatsstelling indien het openbaar lichaam in gebreke blijft door niet te voorzien in een instelling voor de medische en verpleegkundige verzorging van psychiatrische patiënten. Met de modernisering van het algemene instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht in de WolBES zal voortaan bij taakverwaarlozing door het openbaar lichaam in dit geval de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in overeenstemming met de Minister van BZK kunnen overgaan tot de indeplaatsstelling.

Hoofdstuk 9 Overgangsrecht

Artikel XXX

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

Hoofdstuk 10 Slotbepalingen

Artikel XXXII

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

Artikel XXXIII

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Het regelt dat het moment van inwerkingtreding verschillend kan worden vastgesteld voor verschillende artikel of onderdelen daarvan. Daarbij kan er in elk geval van worden uitgegaan dat voor artikel II, onderdeel B (artikel 9 van de WolBES) en onderdeel F (artikel 38 van de FinBES), zal worden geregeld dat de inwerkingtreding zal plaatsvinden per 1 januari 2027. Dit heeft er mee te maken dat de verhoging van het aantal eilandsraadsleden samenhangt met de verkiezingen op de openbare lichamen. De verwachting is dat de eerstvolgende verkiezingen na het aannemen van deze wet in 2027 zullen plaatsvinden. In het voorgestelde artikel 240b van de WolBES wordt geregeld dat artikel 9 van de WolBES vervolgens weer gewijzigd zal worden per 2031. Voor het aantal gedeputeerden ligt het ook voor de hand dit te wijzigen met ingang van verkiezingen, aangezien op dat moment een nieuw bestuurscollege gevormd zal worden.

Voorts zal voor de FinBES mogelijk een afwijkende inwerkingtredingsdatum gelden, in verband met de begrotingscyclus. De inwerkingtreding van de FinBES zal in dienen te gaan per 1 januari van een jaar, zodat dit gelijk oploopt met het begrotingsjaar. Voor de afwikkeling van voorafgaande begrotingsjaren wordt overgangsrecht opgenomen (artikel 99 van de FinBES).

Artikel XXXIV

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

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Bijlage 1. Tabel herbelegging taken van de Rijksvertegenwoordiger

Wet	Artikel	Inhoud taak/bevoegdheid	Herbelegd bij	Toelichting
WolBES	Artikel 16, tweede lid	De mogelijkheid om een ontheffing te verlenen aan een eilandraadslid voor het rechtstreeks of middellijk aangaan van een overeenkomst over de in het betreffende onderdeel genoemde zaken	Minister van BZK	Dit sluit aan op artikel 15, tweede lid, van de Provinciewet.
WolBES	Artikel 49, eerste lid	De Rv ontvangt binnen dertig dagen na aanneming van de benoeming of ontslag van eilandgedeputeerde een schriftelijke verklaring met financiële belangen	De gezaghebber	De taak ziet op de bevordering van de bestuurlijke integriteit van het openbaar lichaam en past daarom bij, conform artikel 172, tweede lid, van de WolBES, bij de gezaghebber.
WolBES	Artikel 50	De plicht tot het bewaren en vernietigen van verklaringen bedoeld in artikel 49, eerste lid, WolBES	De gezaghebber	Zie de toelichting bij artikel 49, eerste lid, van de WolBES.
WolBES	Artikel 51	De plicht tot geheimhouding over de ontvangen verklaringen bedoeld in artikel 49 van de WolBES	De gezaghebber	Zie de toelichting bij artikel 49, eerste lid, van de WolBES.
WolBES	Artikel 52	De Rv informeert onverwijld de eilandsraad, indien een eilandgedeputeerde de verklaringen bedoeld in artikel 49 van de WolBES niet tijdig ontvangt	De gezaghebber	Zie de toelichting bij artikel 49, eerste lid, van de WolBES.
WolBES	Artikel 73, tweede en achtste lid	De Rv maakt voor elke door benoeming te vervullen plaats een met redenen omklede aanbeveling op en doet een voorstel tot herbenoeming	De eilandsraad	Dit sluit aan op artikelen 61 t/m 61c van de Gemeentewet en Provinciewet.
WolBES	Artikel 73, derde lid	De vertrouwenscommissie brengt vertrouwelijk verslag uit van haar bevindingen aan de Rv	Minister van BZK	Dit sluit aan op artikelen 61 t/m 61c van de Gemeentewet en Provinciewet.
WolBES	Artikel 85, tweede lid	De mogelijkheid om een ontheffing te verlenen aan de gezaghebber voor ten hoogste drie maanden van de verplichting om de werkelijke woonplaats in het openbaar lichaam te hebben	Minister van BZK	Dit sluit aan op artikel 71, eerste lid, van de Provinciewet.
WolBES	Artikel 86, eerste lid	De mogelijkheid om toestemming te verlenen aan de gezaghebber bij een langer verblijf dan zes weken buiten het openbaar lichaam	Minister van BZK	Dit sluit aan op artikel 71, eerste lid, van de Provinciewet.
WolBES	Artikel 90, eerste tot en met derde lid	Het aanwijzen van een waarnemend gezaghebber bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber of het zelf voorzien in de waarneming.	Bestuurscollege/volgt uit de wet	Het ambt van de gezaghebber wordt voortaan waargenomen door een door het bestuurscollege aan te wijzen eilandgedeputeerde. Het voorzitterschap van de eilandsraad wordt waargenomen door het langstzittende lid of eventueel het oudste lid of een ander lid.

				Dit sluit aan op artikelen 77 en 78 van de Gemeentewet en 75 en 76 van de Provinciewet.
WoIBES	Artikel 122a	De eilandsverordeningen bedoeld in artikelen 120 tot en met 122, worden verstuurd naar de Rv	Minister van BZK	Dit sluit op aan op artikel 95 van de Provinciewet.
WoIBES	Artikel 123, tweede lid	De Rv verleent goedkeuring voor de eilandsverordening met betrekking tot de voordelen ten laste van het openbaar lichaam	Minister van BZK	Dit sluit aan op artikel 96, tweede lid.
WoIBES	Artikel 179, tweede lid	De gezaghebber brengt de Rv zo spoedig mogelijk ter kennis bij het uitvoeren van een noodverordening.	Minister van BZK	De rol van de Minister van BZK komt hier overeen met de rol van de commissaris van de Koning in artikel 176, tweede lid, van de Gemeentewet.
WoIBES	Artikel 179, vierde lid	Bij niet-bekrachtiging van de noodverordening kan de gezaghebber binnen 24 uur administratief beroep instellen bij de Rv	Minister van BZK	De rol van de Minister van BZK komt hier overeen met de rol van de commissaris van de Koning in artikel 176, vierde lid, van de Gemeentewet.
WoIBES	Artikel 179, vijfde lid	De Rv kan de werking van een noodverordening opschorten zolang deze niet bekrachtigd is	Minister van BZK	De rol van de Minister van BZK komt hier overeen met de rol van de commissaris van de Koning in artikel 176, zesde lid, van de Gemeentewet.
WoIBES	Artikel 204, eerste lid, onderdeel a	Het rapporteren aan Onze Minister wie het aangaat over aangelegenheden dan wel bijzondere bevindingen die de openbare lichamen betreffen	De gezaghebber	Dit is ten behoeve van de stabiliteit en de onafhankelijkheid in de organisatie. De herbelegging is in lijn met het advies van de Raad van State. Deze taak komt te staan in artikel 172, derde lid, onderdeel a.
WoIBES	Artikel 204, eerste lid, onderdeel h	Het voorleggen aan Onze Minister wie het aangaat van besluiten en niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van de eilandsbesturen die naar zijn mening voor vernietiging in aanmerking komen	De gezaghebber	Deze bevoegdheid lag ook al bij de gezaghebber (artikel 223, eerste lid, van de WoIBES) en zal bij het wegvallen van de Rv alleen bij de gezaghebber liggen. Dit is in lijn met het advies van de Raad van State.

				Deze taak komt te staan in artikel 172, derde lid, onderdeel b.
WolBES	Artikel 204, eerste lid, onderdeel l j	Al het overige ter bevordering van goed bestuur in de openbare lichamen	De gezaghebber	Dit is ten behoeve van de stabiliteit en de onafhankelijkheid in de organisatie. De herbelegging is in lijn met het advies van de Raad van State. Deze taak komt te staan in artikel 172, derde lid, onderdeel c.
Wet gemeenschappelijke regelingen	Artikel 126, onderdeel l a	In de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt onder eilandgedeputeerden verstaan: de Rv	Minister van BZK	Vanwege het ontbreken van een regionale, overkoepelende bestuurslaag op de openbare lichamen, wordt de taak neergelegd bij de Minister van BZK.
Wet gemeenschappelijke regelingen	Artikel 129, eerste lid	Geschillen omtrent de toepassing, in de ruimste zin, van een regeling tussen besturen van deelnemende openbare lichamen of tussen besturen van een of meer deelnemende openbare lichamen en het bestuur van het samenwerkingslichaam of het gemeenschappelijk orgaan worden door de Rv beslist	Minister van BZK	Zie de toelichting bij artikel 126, onderdeel a, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
Wet gemeenschappelijke regelingen	Artikel 129, tweede en derde lid	De Rv kan bij de beslissing van het geschil het desbetreffende bestuur opdragen een besluit te nemen met inachtneming van het in hun beslissing bepaalde en binnen een daartoe te stellen termijn. Indien binnen de gestelde termijn het besluit niet is genomen, geschiedt dit door de Rv. In spoedeisende gevallen kan de Rv bij de beslissing van het geschil in de plaats van het desbetreffende bestuur een besluit nemen	Minister van BZK	Zie de toelichting bij artikel 126, onderdeel a, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland	Artikel 1.6, tweede lid	Een besluit houdende benoeming, schorsing en ontslag van de voorzitter, de plaatsvervangend voorzitter, de secretaris en de plaatsvervangend secretaris van de huurcommissie behoeft de goedkeuring van de Rv voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.	Minister van BZK	De taak past bij de Minister van BZK, omdat deze bovenlokale en coördinerende elementen bevat.
Wet op de Kamers van Koophandel en Nijverheid BES		Bij ernstige nalatigheid van het bestuur van de Kamer in het naleven van verplichtingen die op grond van deze wet en andere wettelijke regelingen, besluit de Rv daarin namens het bestuur te voorzien.	De Minister van EZK	Het betreft hier een toezichtstaak.
Havenbeveiligingswet BES	Artikel 7, tweede lid	De Rv is bevoegd het beveiligingsniveau van een havenfaciliteit te wijzigen	De Minister van J&V in overleg met de Minister	Dit sluit aan op artikel 12, tweede lid, van de Havenbeveiligingswet

			van BZK, tenzij sprake is van spoed	die geldt in Europees Nederland.
Uitvoerings wet van het tussen Nederland en Groot-Brittannië gesloten verdrag, houdende bepalingen tot het vergemakkelijken van het voeren van rechtsgedingen BES	Artikel 2	Oordeelt de rechter in eerste aanleg, wien eene aanvraag om mededeeling van eenig stuk overeenkomstig artikel 3 van het verdrag is toegezonden of doorgezonden, dat het geval, bedoeld bij letter f van dat artikel, aanwezig is, dan zendt hij de bescheiden onder opgaaf van redenen aan de Rv voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die zoo noodig, na nader onderzoek, beslist	Ministers van J&V en BuZa	Dit sluit aan op artikel 2 van de Wet uitvoering rechtsvorderingsverdrag Groot-Brittannië.
Wet primair onderwijs BES	Artikel 58	De Rv is bevoegd een disciplinaire straf of schorsing op te leggen of ontslag te verlenen	Minister voor PVO	De taak valt binnen de portefeuille van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.
Wet primair onderwijs BES	Artikel 94, tweede, vierde, zevende en achtste lid	De Rv kan besluiten nemen die zien op het beëindigen van het gebruik van een gebouw of terrein door een niet door het openbaar lichaam in stand gehouden school	Minister voor PVO	De taak valt binnen de portefeuille van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.
Wet primair onderwijs BES	Artikel 113, derde lid	Het bevoegd gezag van een niet door het openbaar lichaam in stand gehouden school kan tegen bepaalde besluiten beroep instellen bij de Rv	Minister voor PVO	De taak valt binnen de portefeuille van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.
Wet voortgezet onderwijs 2020	Artikel 1.2	In deze wet en daarop berustende bepalingen wordt voor 'gedeputeerde staten' gelezen: de Rv	Minister voor PVO	De taak valt binnen de portefeuille van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.
Wet voortgezet onderwijs 2020	Artikel 11.78, vierde, zesde, achtste en negende lid	De Rv kan besluiten nemen die zien op het beëindigen van het gebruik van een gebouw of terrein door een niet door het openbaar lichaam in stand gehouden school	Minister voor PVO	De taak valt binnen de portefeuille van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.
Wet voortgezet onderwijs 2020	Artikel 11.87	De Rv is bevoegd een disciplinaire straf of schorsing op te leggen of ontslag te verlenen	Minister voor PVO	De taak valt binnen de portefeuille van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.
Arbeidsges chillenwet 1946 BES	Artikel 1, tweede lid	De Rv benoemt, schorst en ontslaat de bemiddelaar en stelt diens instructie vast	De gezaghebber	De taak wordt belegd bij de gezaghebber vanwege diens onafhankelijke rol in

				het sociaal en sociaal economisch domein.
Arbeidsgeschillenwet 1946 BES	Artikel 7, eerste lid	Indien het geschil meer dan één bedrijf omvat of in verschillende bedrijven is ontstaan kan de Rv op verzoek van de bemiddelaar voor elk bedrijf of voor elk geschil een buitengewone bemiddelaar benoemen	De gezaghebber	Zie de toelichting bij artikel 1, tweede lid, van de Arbeidsgeschillenwet 1946 BES.
Arbeidsgeschillenwet 1946 BES	Artikel 8, eerste en vierde lid	De Rv kan een bijzondere bemiddelaar aanwijzen ter vereffening van een geschil	De gezaghebber	Zie de toelichting bij artikel 1, tweede lid, van de Arbeidsgeschillenwet 1946 BES.
Arbeidsgeschillenwet 1946 BES	Artikel 9, derde lid	De bijzondere bemiddelaar kan met goedvinden van de Rv aan deskundigen opdragen een onderzoek in te stellen	De gezaghebber	Zie de toelichting bij artikel 1, tweede lid, van de Arbeidsgeschillenwet 1946 BES.

Bijlage 2. Tabel overzicht advies- en toezichtstaken van het Cft BES

Kortheidshalve wordt in de tabel hieronder de 'Minister van BZK' aangeduid als 'MinBZK' en het 'Cft BES' als 'Cft'.

Taak/bevoegdheid volgens huidige FinBES	Artikel FinBES huidig	Voorstel voor taak/bevoegdheid	Artikel FinBES wetsvoorstel	Toelichting op wijzigingen
<p>Adviseren van de openbare lichamen in het kader van het toezicht op de toepassing van de bij deze wet vastgestelde normen ter zake van de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording van de begroting door het openbaar lichaam, alsmede van het toezicht op de verbetering van het financieel beheer, de inrichting en de werking van de administraties en het betalingsverkeer</p>	<p>Art. 4, eerste lid, onder a</p>	<p>Adviseren aan een openbaar lichaam op verzoek van het bestuurscollege in het kader van de begroting, het financiële beleid en het financiële beheer van het betreffende openbaar lichaam</p>	<p>Art. 4, eerste lid, onder a</p>	<p>Naast de vaste adviesmomenten door het Cft, kan met dit voorstel alleen worden geadviseerd op verzoek van het openbaar lichaam. Daarnaast is de omschrijving van de onderwerpen waarop wordt geadviseerd vereenvoudigd en meer passend gemaakt</p>
<p>Adviseren van Onze Minister in het kader van het toezicht op de toepassing van de bij deze wet vastgestelde normen ter zake van de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording van de begroting door het openbaar lichaam, alsmede van het toezicht op de verbetering van het financieel beheer, de inrichting en de werking van de administraties en het betalingsverkeer</p>	<p>Art. 4, eerste lid, onder a</p>	<p>Adviseren van Onze Minister op verzoek van Onze Minister dan wel uit eigen beweging in het kader van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - toezicht op de naleving van de bij en krachtens deze wet vastgestelde normen ter zake van de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording van de begroting door het openbaar lichaam; - toezicht op het financiële beheer, waaronder de inrichting en de werking van financiële processen en administraties en het betalingsverkeer 	<p>Art. 4, eerste lid, onder b, sub 1 en 2</p>	<p>Geëxpliciteerd dat het advies gevraagd of ongevraagd kan zijn. Deze algemene adviestaak staat naast de specifieke adviestaken elders in de wet</p>
<p>Het toezicht op het dagelijks beheer door de bestuurscolleges en in dat verband het toetsen of aan de bij deze wet vastgestelde voorwaarden is voldaan voor het aangaan van kredieten door een openbaar lichaam</p>	<p>Art. 4, eerste lid, onder b</p>	<p>Adviseren van MinBZK op verzoek van MinBZK dan wel uit eigen beweging in het kader van de beoordeling of aan de bij en krachtens deze wet vastgestelde voorwaarden is voldaan voor het aangaan van leningen en kredieten door een openbaar lichaam</p>	<p>Art. 4, eerste lid, onder b, sub 3</p>	<p>Dit toezicht wordt belegd bij de Minister van BZK als toezichthouder. Verder vervalt het toezicht op het dagelijks beheer</p>
<p>Het in opdracht van MinBZK uitvoeren van taken in het kader van de uitvoering van deze wet en de daarop berustende bepalingen</p>	<p>Art. 4, eerste lid onder c</p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p>Dit past niet bij een zelfstandig adviescollege en taak vervalt</p>
<p>Het Cft legt eens per half jaar schriftelijk verantwoording af over zijn werkzaamheden aan MinBZK. Het Cft zendt een afschrift van dit verslag aan de betrokken bestuurscolleges en eilandsraden</p>	<p>Art. 4, tweede lid</p>	<p>Cft legt eens per half jaar schriftelijk verantwoording af over zijn werkzaamheden aan MinBZK en afschrift hiervan aan betrokken bestuurscolleges en eilandsraden.</p>	<p>Art. 4, zesde lid</p>	<p>Geen wijziging</p>

-	-	Adviseren van MinBZK over goedkeuring van het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon door openbaar lichaam	Art. 9, vierde lid	Het Cft krijgt hier een aanvullende adviestaak
-	-	Adviseren van MinBZK over oor het nemen van een besluit over het instellen, verlengen of beëindigen van preventief toezicht bij vervreemdingen van eigendommen	Art. 10, vierde lid	Het Cft krijgt hier een aanvullende adviestaak, omdat hierbij een vorm van getrappt toezicht wordt ingevoerd en het Cft advies geeft bij het wisselen van toezichtsregime
Rekening-Courant bij Cft, waaronder instemming Cft voor dekking van liquiditeitstekorten en vaststellen maximum en minimum tegoed	Art. 12	-	-	Taak past niet bij de rol van adviescollege en wordt belegd bij MinBZK
Het bestuurscollege zendt altijd de ontwerpbegroting voor het komende jaar aan het Cft. Dit geldt ook voor amendementen begroting	Art. 17 en 18, tweede lid	In het lichte toezicht wordt de ontwerpbegroting niet voor advies van Cft aan het openbaar lichaam toegezonden. In geval van gematigd of zwaar toezicht op de begroting vindt dit wel plaats	Art. 32h	In verband met instellen getrappt toezicht. Bij het lichte niveau kan het Cft wel uit eigen beweging adviseren aan MinBZK over de vastgestelde begroting en of het toezicht verzwaaard zou moeten worden
Het Cft kan een accountant als bedoeld in art. 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek onderzoek laten doen naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur	Art. 31, tweede lid	-	-	De accountant heeft reeds een rol bij het begrotingsproces, dus bepaling niet nodig
Indien uit de jaarrekening blijkt dat sprake is van een tekort op de gewone dienst of op de kapitaaldienst of van een overschrijding van de rentelastnorm, geeft het Cft aan het bestuurscollege een advies voor wijziging van de begroting voor het lopende jaar en voor de begroting voor het komende jaar	Art. 31, derde lid	-	-	Deze taak vervalt als onderdeel van de herziening van het financieel toezicht
-		Het Cft adviseert MinBZK over het al dan niet instellen van goedkeuring op de begroting (gematigd financieel toezicht)	Art. 32a, vierde lid	Het Cft krijgt hier een aanvullende adviestaak in verband met het getrappt toezicht op de begroting
-	-	Voor het nemen van een besluit om voortijdig in te trekken verzoekt MinBZK aan het Cft om advies te geven binnen een door MinBZK te stellen termijn.	Art. 32a, achtste lid	Het Cft krijgt hier een aanvullende adviestaak in verband met het getrappt toezicht op de begroting
Zo nodig onder de aandacht van het bestuurscollege brengen dat voor beleidsmaatregelen een daartoe geëigende voorziening nodig is, vervolgens hierover rapporteren aan MinBZK en vervolgens op last van MinBZK bijzondere maatregelen nemen.	Art. 33	-	-	Taak vervalt in het kader van de herziening van het financieel toezicht en het nemen van maatregelen past niet bij de rol van adviescollege

Het Cft kan te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie	Art. 34, derde lid	-	-	Taak vervalt in het kader van de herziening van het toezicht op het financieel beheer
Het Cft kan met een bestuurscollege afspraken maken ter verbetering van het financieel beheer, het materieel beheer en de daarvoor bij te houden administraties	Art. 34, vierde lid	-	-	Taak vervalt in het kader van de herziening van het toezicht op het financieel beheer en past niet bij de rol van adviescollege
Het Cft houdt toezicht op de inrichting van de controle die plaatsvindt in het kader van de uitvoering van de begroting	Artikel 34, negende lid	-	-	Taak vervalt in het kader van de herziening van het financieel toezicht en past niet bij de rol van adviescollege
Het Cft houdt een register bij mbt namen en functies van personen die zijn gemandateerd privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten	Artikel 35, vierde lid	-	-	De bepaling met betrekking tot mandatering van privaatrechtelijke rechtshandelingen vervallen, dus er is geen register meer
Verlenen instemming voor het doen van betalingen anders dan via het bancaire systeem	Artikel 36, vijfde lid	-	-	Taak past niet bij de rol van adviescollege en wordt belegd bij MinBZK
Het doen van contante betalingen, het gebruik van bankpassen, creditcards, chippassen en andere elektronische betaalwijzen is, zonder voorafgaande schriftelijke instemming van het Cft, niet toegestaan. In overleg met het bestuurscollege kan het Cft voor het gebruik van een creditcard een bestedingslimiet vaststellen.	Artikel 36, achtste lid	-	-	Deze taak vervalt deels. Met betrekking tot creditcards komt de bevoegdheid bij MinBZK te liggen omdat het geven van instemming of stellen van voorwaarden niet past bij een adviescollege
Het als geldelijke betaling in ontvangst nemen van niet-geldelijke zaken is niet toegestaan. Met de schriftelijke instemming van het Cft kan hiervan worden afgeweken.	Art. 36, tiende lid	-	-	Taak past niet bij de rol van adviescollege en wordt belegd bij MinBZK
Het verlenen van voorschotten op aan derde partijen te verrichten betalingen geschiedt met inachtneming van door het Cft na overleg met het bestuurscollege op te stellen regels inzake het verlenen van voorschotten.	Art. 36, twaalfde lid	-	-	Taak past niet bij de rol van adviescollege en wordt belegd bij MinBZK
Met ingang van een door het Cft te bepalen datum draagt het bestuurscollege, in overeenstemming met het Cft, zorg voor: Bankrekeningen, dagelijkse overboeking naar de bankrekening van het Cft; en het aan het Cft sturen van dagelijks afschriften van de mutaties op de bankrekeningen. Het Cft draagt verder zorg voor aanvullen van het debetsaldo en vergoeden van het creditsaldo	Art. 37	-	-	Taak past niet bij de rol van adviescollege en wordt belegd bij MinBZK

-	-	Voor het nemen van een besluit om gematigd toezicht op het financieel beheer in te stellen verzoekt MinBZK aan het Cft om advies te geven binnen een door MinBZK te stellen termijn	Art. 38a, tweede lid	Dit is een nieuwe bevoegdheid, in het kader van het getrappt toezicht op het financieel beheer
-	-	Voor het nemen van een besluit om zwaar toezicht op het financieel beheer in te stellen verzoekt MinBZK aan het Cft om advies te geven binnen een door MinBZK te stellen termijn	Art. 38b, tweede lid	Dit is een nieuwe bevoegdheid, in het kader van het getrappt toezicht op het financieel beheer
-	-	Adviseren over de afspraken ter verbetering van het financiële beheer, in het zware toezichtniveau mbt het financiële beheer	Art. 38b, derde lid	Dit is een nieuwe bevoegdheid, in het kader van het getrappt toezicht op het financieel beheer
Recht op inlichtingen door het bestuurscollege (die het Cft voor uitoefening van taken nodig acht) en toegang/inzicht bij alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers	Art. 39, eerste en tweede lid	Recht op inlichtingen door het bestuurscollege (die het Cft voor uitoefening van taken nodig acht) en toegang/inzicht bij alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers (die het Cft voor uitoefening van taken nodig acht)	Art. 39, eerste en tweede lid	Kleine wijziging om te verduidelijken dat het Cft enkel toegang of inzicht hoeft te krijgen voor zover dit nodig is voor zijn taken.
Een aanvraag tot het verschaffen van een lening als bedoeld in het eerste lid wordt door de eilandsraad van het openbaar lichaam ingediend bij MinBZK wie het aangaat, door tussenkomst van het Cft. Het Cft voorziet de aanvraag van zijn advies	Art. 89, tweede lid	Een aanvraag tot het verschaffen van een lening als bedoeld in het eerste lid wordt door de eilandsraad van het openbaar lichaam ingediend bij MinBZK wie het aangaat, door tussenkomst van het Cft. Het Cft voorziet de aanvraag van zijn advies	Art. 89, tweede lid	Geen wijziging