

Reactie op Herzieningswet WolBES en FinBES

Met deze reactie wil ik mijn zorgen uiten over twee onderling samenhangende voorgenomen wijzigingen in de WolBES. Deze wijzigingen leiden ertoe dat de kwetsbaarheid voor integriteitsschendingen van het openbaar bestuur van de BES-eilanden ernstig vergroot wordt.

De eerste wijziging betreft de functie van de Rijksvertegenwoordiger (Rv). Met de Herzieningswet WolBES en FinBES wordt voorzien in het opheffen ervan. De Rv vervult thans een expliciete rol in het hoger toezicht en het waarborgen van goed bestuur. Zo zijn ontwerp eilandsverordeningen gehouden aan zijn goedkeuring en kan hij besluiten genomen door (een van de organen van) het eilandsbestuur voor vernietiging voordragen.

De tweede wijziging betreft de verantwoordelijkheid voor de voordracht tot (her)benoeming van de gezaghebber. Met het opheffen van de functie van de Rv wordt deze verantwoordelijkheid van hem overgedragen aan de eilandsraad.

Hoewel er in Caribisch Nederland sinds het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen veel ten goede is veranderd, zijn slechts weinigen van mening dat – voor wat betreft Bonaire en St. Eustatius - op het terrein van integriteit grote voortgang is geboekt. Weliswaar zijn meerdere elementen van wat in Europees Nederland ‘integriteitsbeleid’ wordt genoemd op de BES-eilanden geïmplementeerd, maar diverse cruciale onderdelen, zoals uitgewerkte meldingsprocedures of bescherming van klokkenluiders, ontbreken. En erger nog: het beleid dat er wel is, leeft nauwelijks op de werkvloer waardoor veel gedragingen binnen de overheid niet te rijmen zijn met de beginselen van goed bestuur. Reden voor deze discrepantie is dat de normen die in het integriteitsbeleid gecodificeerd worden universalistisch van karakter zijn, terwijl de politieke cultuur van Bonaire en St. Eustatius zich veel beter laat typeren als particularistisch.

Deze politieke cultuur zorgt ervoor dat politici zich op een wezenlijk andere manier tot hun electoraat, de partijfinanciers en de maatschappij verhouden dan dat in Europees Nederland gebeurt. Niet alleen is deze relatie veel persoonlijker en gericht op individuele belangenbehartiging maar het zorgt er naar Europees-Nederlandse maatstaven regelmatig voor dat sprake is van oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en integriteitsschendingen.

Over de afwijkende politieke cultuur op de BES-eilanden is veel geschreven. Terugkerend thema is natuurlijk de kleinschaligheid die ervoor zorgt dat de sociale afstand tussen burgers, ondernemers en ambtsdragers erg klein is waardoor sociale en professionele rollen overlappen. Deze overlap legt druk op bestuurders serieus rekening te houden met de belangen van (familie-) relaties. Zodanig dat naar Europees-Nederlandse maatstaven regelmatig sprake is van integriteitsschendingen.

De sociaaleconomische karakteristieken van de eilanden vergroten de druk op bestuurders oneigenlijk gebruik te maken van hun invloed en bevoegdheden. Een aanzienlijk deel van de inwoners van de BES-eilanden leeft volgens CBS-cijfers in armoede. Armoede vergroot de afhankelijkheid van de overheid en de recente geschiedenis van de BES-eilanden laat zien dat deze afhankelijkheid meer dan eens door bestuurders wordt ingezet als ruilmiddel voor electorale steun. Ook dat zorgt voor integriteitsschendingen die soms, zoals de verkiezingen van 2023 op St. Eustatius laten zien, zelfs strafrechtelijk van aard zijn.

Het bedrijfsleven is onderdeel van deze cultuur van politieke patronage. Vanwege het ontbreken van een regeling die politieke partijen met publieke middelen financiert, zijn bestuurders voor het bekostigen van hun verkiezingscampagnes aangewezen op private middelen. Het is een publiek

geheim dat in ruil voor deze donaties donateurs (waaronder ondernemers) onder andere beloofd worden met lucratieve contracten, het voortrekken bij vergunningaanvragen of het toekennen van belangrijke functies binnen de overheid.

Kortom, ondanks alle inspanningen is Caribisch Nederland qua bestuurlijke integriteit bij lange na niet op het Europees-Nederlandse niveau en zal daar voorlopig ook niet komen, omdat de aanpak van de onderliggende oorzaken een lange adem vergt.

Hoewel de Rv in de afgelopen 13 jaar slechts in beperkte mate gebruik maakte van de formele bevoegdheden die hij – net als de gezaghebber - in het kader van het hoger toezicht kon uitoefenen, mag de preventieve werking die uitging van zijn formele macht, niet onderschat worden. Een signaal richting het bestuurscollege dat bij het doorzetten van een bepaalde beslissing de Rv genoopt zou zijn formeel op te treden, bleek wat dat betreft vaker dan eens effectief.

Straks komt uitsluitend nog de gezaghebber deze rol toe. Het feit dat de gezaghebbers van Bonaire en St. Eustatius sinds het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen nimmer deze rol effectief hebben kunnen spelen baart wat dat betreft grote zorgen. Deze zorgen worden verder vergroot doordat de eilandsraad straks de bevoegdheid krijgt tot voordracht van de (her)benoeming van de gezaghebber. De leden van de eilandsraad danken hun positie aan steun van het electoraat en de meerderheid van het electoraat verwacht voorlopig nog particularistische politiek. In een democratisch stelsel luistert de volksvertegenwoordiging naar de kiezer. De vraag is daarom: waarom zou bij de voordracht van het (her)benoemen van de gezaghebber de eilandsraad opeens niet naar de kiezer luisteren? Er is geen reden aan te nemen dat de eilandsraad geen gezaghebber zal kiezen die welwillend staat tegenover de lokale politieke mores. En juist die particularistische mores maken dat het bestuurlijk handelen voorlopig niet in lijn zal zijn met wat in Europees Nederland wordt verstaan onder bestuurlijke integriteit.

Waarborgen van goed bestuur

Ik maak mij geen illusie: het is politiek niet haalbaar de rol van de Rv te behouden (ook om andere redenen dan het functioneren van het hoger toezicht is de functie tenslotte ter discussie gesteld). Maar wil Den Haag goed bestuur op de BES-eilanden borgen dan zal – wanneer de Rv eenmaal is afgeschaft en de eilandsraad verantwoordelijk wordt voor de voordracht tot (her)benoeming van de gezaghebber – de onafhankelijke positie van de gezaghebber flink versterkt moeten worden. Niet door hem meer verantwoordelijkheid te geven op het terrein van goed bestuur maar juist door deze niet alleen bij hem te beleggen.¹ Het gaat daarbij feitelijk om het creëren van een situatie dat de gezaghebber genoodzaakt zal zijn op te treden wanneer deze onverenigbaar is met de beginselen van goed bestuur.

De herziening van de WolBES biedt hiervoor ook kansen. In de nieuwe wet krijgt de gezaghebber een expliciete taak om de Minister van BZK te informeren over aangelegenheden die de openbare lichamen betreffen. En juist op deze rol kan de gezaghebber onder de gewijzigde WolBES effectief ondersteund worden. In het kader van het nieuw geïntroduceerde generieke toezicht kan worden

¹ Zou deze verantwoordelijkheid uitsluitend door hem uitgeoefend worden dan is de kans levensgroot dat hij nimmer gebruik maakt van zijn bevoegdheid een voorgenomen besluit tegen te houden of een genomen besluit voor te dragen voor vernietiging. Doet hij dat wel dan zouden de werkrelaties binnen het bestuurscollege ernstig verstoord raken en zou de positie van de gezaghebber onhoudbaar worden. Dit risico verschaft een sterke prikkel voor de gezaghebber geen pro actieve rol te vervullen op het terrein van goed bestuur. De recente geschiedenis op Bonaire en St. Eustatius laat zien dat het voor de gezaghebber een onmogelijk opgave is om én de relaties binnen het bestuurscollege en met de samenleving goed te houden én daar waar nodig krachtdadig op te treden tegen besluiten die particularistisch gemotiveerd zijn.

voorzien in de plicht aan de openbare lichamen systematische informatie te verstrekken. Het gaat dan om toezichtinformatie die van meer dan één openbaar lichaam wordt gevraagd of die vaker dan één keer wordt gevraagd. (Welke informatie dat wordt is nog niet bepaald). Bovendien kan in het kader van het interbestuurlijk toezicht de toezichthouder ambtenaren aanwijzen om zelf informatie te verzamelen in het kader van het toezicht op medebewind. De bepaling is niet beperkt tot een situatie waarin reeds taakverwaarlozing is geconstateerd. Weliswaar hebben deze toezichtambtenaren, anders dan de Rv, alleen bevoegdheden om informatie te *verzamelen*. Maar omdat zij aan de verantwoordelijke bewindspersoon rapporteren kan deze desgewenst de gezaghebber informeren dat een bepaalde situatie niet in lijn is met de beginselen van goed bestuur. De bewindspersoon kan dan de gezaghebber duidelijk maken dat als deze de situatie niet hersteld de bewindspersoon genoodzaakt is in te grijpen (schorsing, vernietiging of de plaats treden). De gezaghebber kan vervolgens in het bestuurscollege – zonder dat zijn positie beschadigt – de boodschap overbrengen en de maatregelen treffen die nodig zijn om het bestuursproces in lijn te brengen met de beginselen van goed bestuur.

Zeker de eerste jaren na het opheffen van de Rv-functie is het raadzaam ruim informatie te verzamelen op de kwetsbare processen binnen de openbare lichamen zodat Den Haag vroegtijdig een signaal kan afgeven. Dit kan bijvoorbeeld door in het kader van het generieke toezicht een breed palet aan gegevens aan te merken als ‘systematische informatie’ die de openbare lichamen altijd moeten aanleveren. Voor het Vergunningen, Toezicht & Handhavingsproces – het meest kwetsbare proces voor integriteitsschendingen - valt ook te overwegen om al van te voren toezichthoudende ambtenaren aan te wijzen. Namelijk voorkomen moet worden dat pas echt gericht informatie wordt verzameld of ambtenaren aangewezen worden wanneer de eerste signalen van malversaties Den Haag bereiken. (Op dat moment zou het opvragen van informatie automatisch worden gezien als een Haagse interventie die de relaties onder druk zetten.)

Ook andere opties voor het borgen van goed bestuur zijn binnen het nieuwe wettelijke kader denkbaar. Welke optie het meest passend is hangt van meerdere factoren af, waaronder de aanpak van andere onvolkomenheden in het integriteitsstelsel van Caribisch Nederland. Het voert te ver voor deze zienswijze om daar nu op in te gaan. Maar ik ben graag bereid met de verantwoordelijke beleidsdirectie van gedachten te wisselen over de wijze waarop voorkomen kan worden dat de gezaghebber straks in een onmogelijke spagaat belandt waarin hij én de relaties binnen het bestuurscollege en met de samenleving goed moet houden én daar waar nodig krachtdadig moet optreden tegen besluiten die particularistisch gemotiveerd zijn.

Oberon Nauta.

Oberon is bestuurskundige en gepromoveerd op het thema bestuurlijke integriteit in de Caribische delen van het Koninkrijk. Op de BES-eilanden (en in de CAS-landen) doet hij regelmatig onderzoek naar thema's als rechtshandhaving en integriteit van het openbaar bestuur. Voor de commissie Spies evalueerde hij in 2015 de nieuwe bestuurlijke structuur van de BES-eilanden. In dat kader beoordeelde hij ook het functioneren van de WolBES.