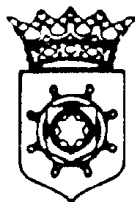


EILANDGEBIED



BONAIRE

Aan de Staatssecretaris van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Uw brief/kenmerk

Ons nr.

Onderwerp:
voorstellen taakverdeling

Kralendijk,

Excellentie,

De Commissaris voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de heer H.G.J. Kamp, heeft met zijn brief van 30 maart 2009 de gezaghebber van Bonaire een overzicht aangeboden van de taken die het Rijk voornemens is over te nemen van het Land de Nederlandse Antillen. Vervolgens heeft de heer E. Noorman van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ons op 6 juli 2009 een overzicht aangeboden van een taakverdeling tussen (ieder van de eilanden) Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Nederland.

Het overzicht met betrekking tot de landstaken is, aldus het document, bedoeld als een planning van de overname van de uitvoering van diverse landstaken door Nederland vóór en op het moment van de ontmanteling van het Land de Nederlandse Antillen. Het betreft hier de overname van taken van het Land die worden uitgevoerd voor de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Inherent hieraan is dat het hier taken betreft waarvan het de bedoeling is dat Nederland hiervoor na de transitiedatum verantwoordelijk zal zijn.

Het overzicht met betrekking tot de taakverdeling tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Nederland heeft het karakter meegekregen van een werkdocument ter ondersteuning van de discussie over de toekomstige taakverdeling tussen de drie eilanden en Nederland. Uit de toelichting begrijpen wij dat vooral, zo niet uitsluitend, de inzichten van de Nederlandse ministeries leidend zijn geweest bij de samenstelling van het overzicht.

Beide documenten hebben gemeenschappelijk dat de toekomstige taakverdeling tussen de drie BES-eilanden en Nederland zoveel mogelijk overeenkomt met de bestaande taakverdeling tussen het Land de Nederlandse Antillen en de drie eilanden. Dit zou slechts anders worden, indien daarvoor bijzondere redenen zijn.

De vraag aan het bestuurscollege is om gezamenlijk met Nederland te werken aan de toekomstige taakverdeling tussen Nederland en Bonaire, Sint Eustatius en Saba op basis van het hiervoor genoemde werkdocument. Deze brief is daartoe een eerste aanzet van onze zijde.

De taakverdelingen zouden gebaseerd moeten zijn op conclusies, afspraken of besluiten die zijn gemaakt of genomen in verschillende conferenties en vergaderingen die in de voorbereidingsfase hebben plaatsgevonden. De Slotverklaring van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 is hierbij in het bijzonder relevant omdat daarin de (toekomstige) staatkundige positie van de drie eilanden is beschreven en bovendien twee belangrijke uitgangspunten van de taakverdeling met de drie eilanden zijn vastgelegd. Het eerste uitgangspunt is de constatering dat zoveel mogelijk taken op eilandniveau worden uitgevoerd, waardoor de rol van het subsidiariteitsbeginsel bij de taakverdeling afgesproken werd. Het tweede uitgangspunt betreft het verschil tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba met betrekking tot de mogelijkheden op ieder van deze eilanden om taken en de bijbehorende bevoegdheden uit te voeren.

Nadat de afspraken zoals vastgelegd in de Slotverklaring van de Miniconferentie door de Tweede Kamer van de Staten-Generaal en de eilandsraden van de onderscheidene BES-eilanden werden gesteund, zijn deze afspraken verder uitgewerkt in het Overgangsakkoord van 12 februari 2007 en in het daarbij behorende stappenplan. Ook hierin is het subsidiariteitsbeginsel met zoveel woorden als uitgangspunt geformuleerd en is geconstateerd dat ook bij gelijk (juridisch) model voor de eilandgebieden er verschillen mogelijk zijn tussen de eilanden. Letterlijk wordt gesteld: 'deze verschillen kunnen bijvoorbeeld volgen uit verschillen in de capaciteit om taken op eilandniveau uit te voeren'¹.

Het bestuurscollege van Bonaire ziet deze uitgangspunten helaas niet terug in de ons voorgelegde overzichten met betrekking tot een mogelijke taakverdeling. Er wordt geen rekening gehouden met het subsidiariteitsbeginsel en evenmin wordt verschil gemaakt tussen de drie eilanden als het gaat om de uitvoeringscapaciteit. Aangezien niet wordt aangegeven welke redenen ten grondslag liggen aan het loslaten van de uitgangspunten bij de samenstelling van de takenoverzichten kunnen wij daarnaar slechts raden. De meest voor de hand liggende verklaring is dat bij de samenstelling vooral gekeken is naar de wijze waarop in Nederland de taken verdeeld zijn tussen de ministeries en de gemeenten. In ieder geval lijkt het in de uitkomsten daar erg op.

Door deze benadering wordt in onze ogen jammer genoeg de bijzondere positie van de eilanden miskend. Wij betreuren dat en het verbaast ons ook omdat al eerder in adviezen van de Raad van State, van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen juist gewaarschuwd werd voor een dergelijke benadering. Ter illustratie wijzen wij u op enkele verhelderende passages uit die adviezen die onze gedachtegang adstrueren.

De Raad van State heeft in zijn voorlichting van 23 juli 2008, weliswaar in ander verband, maar niettemin treffend, geschreven dat de inrichting van de drie eilanden

¹ Pag. 3 Toelichting stappenplan Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Nederlandse Antillen en Nederland

Verzoeken bij beantwoording van deze brief datum, nummer en onderwerp te vermelden.

Postadres: Plaza Reina Wilhelmina 1, Kralendijk, Bonaire, N.A. Telefoon: (599-717) 5330. Telefax: (599-717) 8416

als openbaar lichaam de nodige differentiatie binnen het Nederlandse staatsbestel mogelijk maakt. De Raad van State waarschuwt dat een wetgevingsoperatie (als bedoeld in de nota Juridische keuzes regelingen BES) het gevaar in zich draagt dat deze instrumenteel en wetstechnisch wordt benaderd. Belangrijke functies van de wet – niet in de laatste plaats het op een voorspelbare en betrouwbare wijze geven van duidelijkheid aan de burger – lenen zich echter slecht voor een dergelijke benadering. Wat in de departementale logica als technische keuze geldt, kan in de praktijk voor burgers op de BES-eilanden van wezenlijk belang zijn. Vervolgens schrijft de Raad van State dat de ervaringen binnen Nederland leren dat bij wetgeving niet automatisch rekening gehouden wordt met de uitvoering².

De Raad van State wijst in deze passages dus op het specifieke karakter van de toekomstige wetgeving op de BES-eilanden en daarmee tegelijkertijd op de mogelijkheid van een van de Nederlandse situatie afwijkende taken- en bevoegdhedenverdeling. Met de Raad van State meent het bestuurscollege dat maatwerk in de regelgeving en de taakverdeling noodzakelijk is vanwege de specifieke eigen omstandigheden van Bonaire, die sterk kunnen afwijken van de Nederlandse omstandigheden en van de omstandigheden op de andere twee (veel kleinere) BES-eilanden.

In de voorlichting van 29 augustus 2008³ herhaalt de Raad van State nog eens dat de BES-eilanden straks geen (bijzondere) gemeenten zullen zijn. In dit verband wijst de Raad van State op het gevaar dat de feitelijke verschillen tussen de BES-eilanden en Nederlandse gemeenten – en de mogelijkheid om voor elk openbaar lichaam maatwerk te leveren – uit het zicht raken. Met de zin “Bestuurlijke en politieke alertheid is nodig om de juiste balans te vinden tussen eenheid en verscheidenheid” waarschuwt de Raad van State tegen de neiging van ambtelijke organisaties om aan te sturen op uniformering en harmonisatie⁴.

Het bestuurscollege ziet de aan de overwegingen van de Raad van State ten grondslag liggende gedachten over de verscheidenheid tussen Nederlandse gemeenten en de BES-eilanden en het effect dat dit moet hebben op de benadering door het Rijk van de BES-eilanden, niet terug in het werkdocument zoals dat is aangeboden.

De Raad van State wijst verder nog op een ander probleem rondom de uitvoering van taken en bevoegdheden⁵. De ambtenaren van de Nederlandse departementen zijn veelal onvoldoende gericht op de uitvoerbaarheid van hun plannen en voornemens. Men heeft over het algemeen minder ervaring op uitvoeringsniveau en daardoor kan men minder goed beoordelen wat op de werkvloer concreet nodig is. Het bestuurscollege is het met deze stellingname van de Raad van State eens en het sterkt ons in de opvatting dat de uitvoering van de taken en bevoegdheden zoveel als mogelijk dient te geschieden vanuit lokale deskundigheid en vanuit het lokale perspectief.

² Pag 2 e.v. Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State over de nota “Juridische keuzes regelgeving BES”

³ Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake mogelijkheden voor gefaseerde herstructurering van de BES-eilanden

⁴ idem, pag 5

⁵ idem, pag 14

De rode draad die in beide voorlichtingen door de overwegingen van de Raad van State loopt is dat het vanwege verschillende factoren niet goed mogelijk is de openbare lichamen op één lijn te stellen met Nederlandse gemeenten en dat voldoende rekening gehouden moet worden met de lokale omstandigheden, waardoor in de uitvoering van taken en bevoegdheden van de Nederlandse situatie verschillende oplossingen gevonden moeten worden.

De opvattingen, die de Raad van State in de voorlichtingen neerlegt, mogen overigens niet verrassen. Al in de voorlichting van 18 september 2007 geeft de Raad van State uiting aan die mening als de Raad schrijft dat het model van een Nederlands gemeente niet zondermeer bruikbaar is: “Naar bevolkingsomvang zijn de drie eilanden kleiner (twee ervan veel kleiner) dan voor een gemeente wenselijk wordt geacht. Ook naar taken en problemen onderscheiden ze zich sterk. De grote afstand, het insulaire karakter (met bijgevolg eigen lucht- en zeehavens op elk der eilanden), de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en de economische afhankelijkheid van slechts enkele producten wijzen er al op dat niet zondermeer op het bekende model van de gemeente kan worden teruggevallen. Meer dan voor een gewone gemeente het geval is, zullen van de algemene Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen moeten worden getroffen.”⁶

Op pagina 22 van de voorlichting vervolgt de Raad van State het betoog over de staatkundige positie van de drie eilanden. Zonder veel omhaal van woorden stelt de Raad van State klip en klaar dat voor de drie eilanden het principe van de lokale autonomie relevant is⁷. En, zo concludeert de Raad van State even verder, de eigenstandige positie van de drie eilanden binnen het Nederlandse staatsverband beantwoordt aan de wijze waarop deze eilanden op dit moment hun zelfbeschikkingsrecht wensen uit te oefenen. De rechtstreekse band met Nederland kan internationaal worden gekwalificeerd als een vrije associatie met Nederland.⁸

Uit het vorenstaande blijkt dat de Raad van State al in 2007 een aantal heldere gedachten neerlegt met betrekking tot de staatkundige positie van de drie eilanden. Ten onrechte wordt steeds meer van deze lijn afgeweken en wordt getracht de eilanden in het keurslijf van een Nederlandse gemeente te passen. Geen balans tussen eenheid en verscheidenheid, maar uniformiteit en harmonisatie is het Nederlandse credo.

Een andere interessante invalshoek vinden wij in het gezamenlijk advies van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen.⁹ De beide Raden signaleren in hun advies op verschillende plaatsen een spanningsveld tussen het beginsel van de eilandelijke autonomie en de daarop gebaseerde open huishouding en anderzijds de door Nederland gevoelde verantwoordelijkheid voor deugdelijk openbaar bestuur, resulterend in een strak gereguleerd bestuurlijk en financieel toezicht. Bij het bestuurlijke toezicht moet gewaakt worden

⁶ Pag 21 Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk

⁷ idem, pag 22

⁸ idem, pag 22

⁹ Advies wetgeving openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 23 september 2008

Verzoeken bij beantwoording van deze brief datum, nummer en onderwerp te vermelden.

Postadres: Plaza Reina Wilhelmina 1, Kralendijk, Bonaire, N.A. Telefoon: (599-717) 5330. Telefax: (599-717) 8416

voor een situatie waarin het bestuur op de eilanden niet in handen is van de gekozen vertegenwoordigers, maar feitelijk wordt bepaald door het Nederlandse toezicht-regime. Als het gaat om de financiële verhouding wordt in het advies met zoveel woorden gesteld dat als Nederland recht wil doen aan een ontwikkeling waarbij de autonomie van de eilanden ook in financieel opzicht materiële betekenis krijgt, er naast het formeel wettelijk kader ook een inhoudelijke invulling en vormgeving gegeven moet worden aan de financiële afspraken. De nieuwe spelregels in de verhouding tussen Nederland en de eilanden moeten nog ontwikkeld en verfijnd worden. Er is nog geen ervaring als het gaat om de samenwerking tussen de 'Haagse' en de eilandelijke bestuurslagen.

Ook wij vinden dat in de komende periode voortvarend gewerkt moet worden aan de opbouw van de samenwerkingsrelatie tussen Nederland en de drie BES-eilanden. Er moet voor de eilanden op bestuurlijk en financieel gebied gezamenlijk een goede startpositie worden gecreëerd, waarbij het Nederlands toezicht op het bestuurlijke en financiële vlak proportioneel is en blijft. De eilandelijke autonomie dient het uitgangspunt te zijn in de verhouding tussen de rijksoverheid en de eilandelijke overheden.

Wij zijn het van harte eens met beide Raden die in hun conclusie vaststellen dat een deel van de zaken die binnen de Nederlandse verhoudingen als vanzelfsprekend gelden, dat niet automatisch zijn voor de BES-eilanden en dat voorkomen moet worden dat de bijzondere situatie in de wet- en regelgeving leidt tot een disproportioneel opgetuigd systeem aan checks and balances dat aan een gewenste ontwikkeling in de weg staat¹⁰.

Wij hebben met het vorenstaande naar voren willen laten komen dat de Nederlandse adviesraden een scherp oog hebben voor de bijzondere positie van de drie BES-eilanden. Deze bijzondere positie is neergelegd in de Slotverklaring van de Miniconferentie en in het Overgangsakkoord. Nu moeten we echter constateren dat Nederland geen uitvoering geeft aan het afgesproken beginsel van subsidiariteit noch aan de mogelijkheid van diversificatie tussen de drie eilanden, maar de bijzondere positie juist als legitimatie gebruikt voor een stringent bestuurlijk en financieel toezicht. De openbare lichamen worden zo gevormd tot gewone Nederlandse gemeenten onder verzaamd toezicht van het Rijk.

Langs de lijnen van de eerder gesloten akkoorden en van de hiervoor ter sprake gebrachte adviezen van de adviescolleges, maar vooral vanuit onze eigen verantwoordelijkheid voor het welzijn van de Bonairiaanse bevolking, blijft het bestuurscollege een taak- en bevoegdhedenverdeling met Nederland voorstaan die gebaseerd is op het beginsel van de subsidiariteit. Slechts met inachtneming van dit beginsel wordt recht gedaan aan de eigen positie van Bonaire binnen de nieuwe staatkundige structuur. Het gaat ons niet om het kopiëren van een overheids-systeem, maar om het welzijn van de bevolking van Bonaire.

Met betrekking tot dit laatste, het welzijn van de bevolking van Bonaire, hebben de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen behartigingswaardige opmerkingen gemaakt. In hun gezamenlijk advies constateren de Raden dat een spanningsveld ontstaat indien, ondanks het uitgangspunt van het

¹⁰ idem, pag 5 (conclusies)

gelijkheidsbeginsel, het voorzieningenniveau op de BES-eilanden achterblijft bij dat van Nederlandse gemeenten. In contrast hiermee zien de Raden dat de controle en het toezicht van Nederland op de BES-eilanden wel erg strak zijn, waardoor het gevaar ontstaat dat de eilandsraad geen zelfstandige afweging meer kan maken over de inzet van de eigen middelen.

Het bestuurscollege onderschrijft deze bevindingen in het advies van de Raden ten zeerste. De hoogte van het voorzieningenniveau is één van pijlers onder het streven van Bonaire naar een staatkundige herstructurering. De juridische structuren binnen het Koninkrijk op zich zijn geen drijfveer voor ons handelen, maar wel het bevorderen van het welzijn van onze bevolking. Indien het gelijkheidsbeginsel niet leidt tot een gelijkwaardig voorzieningenniveau zal het openbaar lichaam Bonaire – acties met een meer juridisch karakter buiten beschouwing gelaten - zelf moeten voorzien in het deel dat de bevolking van Bonaire te kort komt ten opzichte van de Nederlandse bevolking.

In de voorliggende documenten met betrekking tot de taakverdeling tussen Nederland en de BES-eilanden zien wij vrijwel niets terug van een streven naar gelijke rechten en aanspraken, met name voor wat betreft het voorzieningenniveau. Verder zien we weinig aandacht voor de specifieke plaats van Bonaire in het toekomstig staatkundig model, tenzij het gaat om meer controle en toezicht. Wij vrezen dat de door Nederland ingeslagen weg niet zal leiden tot de goede resultaten, maar juist ten koste zal gaan van de ontwikkeling van de bevolking van Bonaire en de verbetering van het voorzieningenniveau. Het bestuurscollege wil een bijzondere positie voor Bonaire en heeft daarbij het bevorderen van het welzijn van de eigen bevolking als richtsnoer. Dit in tegenstelling tot de Nederlandse benadering die inhoudt dat de bijzondere positie van de BES-eilanden meer toezicht en controle zouden rechtvaardigen. Dat is wat ons betreft een gemiste kans.

Wij willen dan ook graag de toekomstige taak- en bevoegdheidsverdeling met u op korte termijn nader bespreken. Zulks op basis van de eerder gemaakte afspraken over subsidiariteit en onderscheidenheid van de eilanden en niet vanuit een in Nederland bekende verdeling van taken in bevoegdheden in het openbaar bestuur. De inhoud van de in deze brief aangehaalde adviezen zijn daarbij een goede leidraad en kunnen een goede basis vormen van een nadere invulling van de samenwerkingsrelatie.

Kopie van deze brief zenden wij aan de Commissaris voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba en aan de bestuurscolleges van Saba en Sint Eustatius.

Hoogachtend,

Het bestuurscollege van het eilandgebied Bonaire,
de gezaghebber, de secretaris,

cc: eilandsraad, bc, eilsec, tmt

Verzoeken bij beantwoording van deze brief datum, nummer en onderwerp te vermelden.

Postadres: Plasa Reina Wilhelmina 1, Kralendijk, Bonaire, N.A. Telefoon: (599-717) 5330. Telefax: (599-717) 8416