

Het geleidelijk herstel van de normale bestuurlijke verhoudingen op Sint Eustatius

Analyse van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius

M. HILBRANDS & A.E. VAN ROOIJ*

I. Inleiding

Op 21 oktober 2020 vonden historische verkiezingen plaats in Caribisch Nederland: de verkiezing van de leden van de eerste eilandsraad van Sint Eustatius nadat de eilandsraad in februari 2018 werd ontbonden. De Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius (hierna: Tijdelijke wet taakverwaarlozing)¹ was de basis voor die ingreep en volgde op het rapport van de Commissie van Wijzen. Deze commissie was ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) met de opdracht te rapporteren over de ‘huidige bestuurskracht van het openbaar lichaam Sint Eustatius en over de wijze waarop die op een vereist niveau moet worden gebracht’.² In het rapport werd geconcludeerd dat sprake was van grove taakverwaarlozing door het eilandsbestuur. Vanwege grote politiek-bestuurlijke wanorde en ernstige verwaarlozing door Sint Eustatius van taken op het financiële, sociaal-economische en fysieke terrein deed de commissie de aanbeveling om in te grijpen, als laatst overgebleven mogelijkheid om verandering teweeg te brengen in het bestuur van Sint Eustatius.³ Naast de ontbinding van de eilandsraad werden met de Tijdelijke wet taakverwaarlozing de eilandgedeputeerden en de waarnemend gezaghebber uit hun functie ontheven. Vervolgens is er een regeringscommissaris aangesteld die alle taken en bevoegdheden van het eilandsbestuur van Sint Eustatius uitvoert. Met tal van projecten op uiteenlopende terreinen – zoals de ambtelijke organisatie, het financieel beheer en de lokale drinkwatervoorziening – wordt gewerkt aan het voorzieningenniveau van het eiland.⁴

Het doel van de bestuurlijke ingreep is om de grove taakverwaarlozing te beëindigen en de voorwaarden voor goed bestuur duurzaam te verbeteren, zodat toekomstige eilandsbesturen zelf hun taken naar behoren zouden kunnen vervullen. De Commissie van Wijzen verwachtte dat er minstens een periode van twee jaar nodig zou zijn om tot een situatie te komen waarin verkiezingen op een ordentelijke wijze zouden kunnen plaatsvinden.⁵ In reactie op het rapport van de commissie zei de regering niet uit te sluiten langer dan twee jaar in te moeten grijpen.⁶ De staatssecretaris van

* Mr. M. (Marijn) Hilbrands en mr. dr. A.E. (Mandy) van Rooij waren als medewerkers van respectievelijk het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betrokken bij de totstandkoming van de wet die in deze bijdrage wordt beschreven. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

1 *Stb.* 2018, 26.

2 Commissie van Wijzen 2018.

3 Commissie van Wijzen 2018, p. 49.

4 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300 IV, nr. 56.

5 Commissie van Wijzen 2018, p. 50-51.

6 *Kamerstukken II* 2017/18, 31 568, nr. 196, p. 6.

BZK gaf bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing wel aan dat het kabinet zo snel als realistisch mogelijk is naar een situatie wilde waarin de democratie hersteld kan worden.⁷ Na ongeveer twee jaar en acht maanden is het geleidelijk herstel uiteindelijk ingezet. Want met de hernieuwde instelling van de eilandsraad is de ingreep nog niet beëindigd. De regeringscommissaris blijft voorlopig nog de taken van het bestuurscollege en de gezaghebber vervullen en ook nog enkele taken van de eilandsraad op het gebied van het financieel beheer en de organisatie van de griffie. Deze geleidelijke afbouw van de ingreep is geregeld met de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius (hierna: Herstelwet), die in de zomer van 2020 in werking is getreden en de Tijdelijke wet taakverwaarlozing heeft vervangen.⁸ Met deze wet wordt voor het eerst een geleidelijke afbouw geregeld van de voorzieningen wegens grove taakverwaarlozing van autonome taken, als bedoeld in artikel 132, vijfde lid, tweede zin, Grondwet.

Deze bijdrage is een juridische analyse van de Herstelwet. Naast de juridische inrichting van de geleidelijke afbouw van de bestuurlijke ingreep in Sint Eustatius, wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de grondwettelijke eisen aan voorzieningen in geval van taakverwaarlozing door decentrale overheidsbesturen. In de wet wordt elke stap van de afbouw gemarkeerd met een koninklijk besluit en het is de vraag in hoeverre die systematiek in spanning komt met het delegatieverbod van artikel 132, vijfde lid, tweede zin, Grondwet. In paragraaf 2 schetsen we eerst de aanleiding voor de bestuurlijke ingreep zoals die met de Tijdelijke wet taakverwaarlozing is ingezet en de aanleiding voor de Herstelwet. Vervolgens lichten we in paragraaf 3 de stappen toe van de geleidelijke terugkeer naar de normale bestuurlijke verhoudingen in Sint Eustatius. Daarna zullen we in paragraaf 4 aangeven hoe de Herstelwet zich verhoudt tot de grondwettelijke eisen van artikel 132a en 132 Grondwet. We sluiten deze bijdrage af in paragraaf 5.

2. Aanleiding voor de bestuurlijke ingreep en de Herstelwet

2.1. De Tijdelijke wet taakverwaarlozing

Voor een goed begrip van de aanleiding voor de Herstelwet, kijken we terug naar de aanleiding voor en totstandkoming van de voorloper daarvan; de Tijdelijke wet taakverwaarlozing. Deze wet kwam in februari 2018 in tijd van enkele dagen tot stand, in navolging van het eerdergenoemde rapport van de Commissie van Wijzen. Uit het rapport van de Commissie van Wijzen bleek volgens het kabinet dat Sint Eustatius zowel sociaaleconomisch als fysiek in sterk verwaarloosde staat verkeerde en dat er sprake was van ernstig verstoorde politiek-bestuurlijke verhoudingen.⁹ Het rapport beschreef dat de situatie op bestuurlijk vlak gekenmerkt werd door wetteloosheid, financieel wanbeheer, het negeren van ander wettelijk gezag, discriminatie, intimidatie en het nastreven van persoonlijke macht. Met een in de eilandsraad aangenomen motie werd de toepassing van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint

7 *Kamerstukken II 2017/18, 34 877, nr. 6, p. 30.*

8 *Stb. 2020, 254.*

9 *Kamerstukken II 2017/18, 31 568, nr. 196, p. 2.*

Eustatius en Saba (FinBES) op het eiland stopgezet.¹⁰ Dit was voor het kabinet een belangrijk signaal dat het bestuur van Sint Eustatius zich had afgewend van de bestaande rechts- en staatsorde. Met de commissie concludeerde het kabinet dat het voortzetten van die situatie van wanorde ingrijpende gevolgen zou hebben voor het dagelijks leven van de bevolking.¹¹ Dat was de aanleiding voor de Tijdelijke wet taakverwaarlozing.

Het uitgangspunt van een voorziening bij taakverwaarlozing is dat een ingreep waarbij de door de Grondwet genoemde organen tijdelijk niet in functie zijn, en de taken en bevoegdheden van het decentrale bestuur door een ander orgaan worden uitgeoefend, zo kort mogelijk duurt. Bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing ging vanzelfsprekend veel aandacht uit naar de stappen die ondernomen zouden moeten worden om de situatie op Sint Eustatius zodanig te verbeteren dat de ingreep beëindigd kon worden en de democratie kon worden hersteld. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde om zo concreet mogelijke uitgangspunten te formuleren aan de hand waarvan kan worden beoordeeld wanneer het bestuur van Sint Eustatius zijn taken weer zelf naar behoren kan vervullen en er een einde kan komen aan de ingreep.¹²

Om de situatie op Sint Eustatius te verbeteren, gaf de regering in de memorie van toelichting aan dat wanneer een toekomstig eilandsbestuur zijn taken weer naar behoren zou kunnen uitvoeren, er in ieder geval sprake moet zijn van ordentelijk personeelsbeleid en rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer. Tevens zijn beleidskaders nodig waarbinnen de taken van het bestuur worden uitgevoerd en moeten de ambtenaren beschikken over een redelijk niveau van kennis en kunde om hun werkzaamheden te kunnen verrichten conform de eisen van goed bestuur.¹³ Ordentelijke procedures om transparante en objectieve communicatie te bevorderen, hebben tot doel dat ambtenaren zich vrij voelen om zich uit te spreken en tegenwicht te bieden aan het bestuur. Ten slotte dienen de administraties van het openbaar lichaam op orde te worden gebracht, evenals de verordeningen en het stelsel van vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Sinds de tweede voortgangsrapportage van 14 november 2018 zijn deze criteria steeds gebruikt om de Tweede Kamer periodiek te informeren over de voortgang.

De Tijdelijke wet taakverwaarlozing bepaalde dat er weer een nieuwe eilandsraad gekozen zou worden, als de omstandigheden zodanig gewijzigd zijn dat verwacht mag worden dat het bestuur van Sint Eustatius zijn taken zelf naar behoren kan vervullen.¹⁴ De wet stelde de uiterlijke datum van kandidaatstelling voor die verkiezingen op 1 februari 2021, hetgeen volgens de Kieswet betekent dat verkiezingen uiterlijk 17 maart 2021 zouden plaatsvinden.¹⁵ Zodra de gekozen leden tot de eilandsraad zouden zijn toegelaten, zou de wet vervallen en de taak van de regeringscommissaris beëindigd zijn.¹⁶ Met het vervallen van de wet, zou vervolgens meteen de plicht bestaan om nieuwe eilandsgedeputeerden en gezaghebber te benoemen, met inachtneming van de WolBES. Dit betekent een volledige beëindiging van de bestuurlijke ingreep, in één keer.

10 Motie van 9 mei 2017.

11 *Kamerstukken II 2017/18*, 31 568, nr. 196, p. 3.

12 *Kamerstukken II 2017/18*, 34 877, nr. 4, overweging 1a.

13 *Kamerstukken II 2017/18*, 34 877, para. 3.2.

14 Art. 8, eerste lid, Tijdelijke wet taakverwaarlozing. De reguliere verkiezingen in maart 2019 zijn voor Sint Eustatius overgeslagen.

15 Art. 1, eerste lid, Kieswet.

16 Art. 13, derde lid, jo. 8, vierde lid, Tijdelijke wet taakverwaarlozing.

Bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing wees de Afdeling advisering op het ontbreken van een regeling waarmee geleidelijk kan worden overgegaan van een situatie waarin de regeringscommissaris het eilandsbestuur vormt naar een reguliere situatie waarin weer sprake is van normale bestuurlijke verhoudingen. In het advies werd de mogelijkheid genoemd dat de regeringscommissaris nog taken van het bestuurscollege of de gezaghebber zou uitvoeren, naast de eilandsraad.¹⁷ De regering heeft aan dit advies destijds geen gevolg gegeven en gaf aan dat tijdens de ingreep – samen met de regeringscommissaris die ter plaatse is – bezien zou worden of een dergelijk overgangsregime nodig zou zijn en hoe dat eruit zou moeten zien.¹⁸

2.2. Noodzaak voor de regeling van een geleidelijke overgang naar normale bestuurlijke verhoudingen

Uit de voortgangsrapportages waarmee de Tweede Kamer na de inwerkingtreding van de wet periodiek is geïnformeerd, blijkt dat de problematiek op Sint Eustatius groter was dan het kabinet aanvankelijk had gedacht. In de memorie van toelichting bij de Herstelwet zei de regering daarover: ‘Het is geen geringe opdracht om de sterke, gedurende jaren ontstane, bestuurlijke verwaarlozing van Sint Eustatius te kantelen naar een situatie waarbinnen toekomstige lokale besturen hun functie weer zelf adequaat kunnen uitoefenen en waarin achterstanden hanteerbaar worden.’¹⁹ Projecten gingen langzamer dan verwacht en de werkdruk voor lokale ambtenaren was groot, zo wordt gemeld in de voortgangsrapportage van 24 september 2019.²⁰ In die voortgangsrapportage sprak het kabinet de verwachting uit dat de situatie op korte termijn niet zodanig zou zijn verbeterd dat een nieuw bestuur voldoende basis zou hebben om zijn taken naar behoren te kunnen uitoefenen.²¹ Voor de afronding van de noodzakelijke projecten was meer tijd nodig dan de looptijd van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing. Het kabinet gaf te kennen dat beëindiging van de taak van de regeringscommissaris op dat moment onverantwoord zou zijn en dat volledig herstel van de bestuurlijke verhoudingen daarmee te vroeg zou komen.²²

Er waren op dat moment twee mogelijkheden om de bestuurlijke ingreep ook na 17 maart 2020 te kunnen voortzetten. In de eerste plaats had de regering een wetsvoorstel in kunnen dienen ten behoeve van een verlenging van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing, waarmee de uiterlijke datum van kandidaatstelling verzet zou worden. Daar heeft het kabinet niet voor gekozen, met als redenering dat het voor de bevolking van Sint Eustatius van groot belang is dat de lokale democratie zo snel als mogelijk hersteld wordt en inwoners zelf hun vertegenwoordiging kunnen kiezen. De verwachting werd uitgesproken dat in het najaar 2020 wel sprake zou zijn van voldoende institutionele stabiliteit om verkiezingen voor de eilandsraad te houden. Het kabinet koos daarom voor de tweede optie: het indienen van een vervangend wetsvoorstel, waarin – conform het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij de Tijdelijke wet taakverwaarlozing – alsnog een overgangssituatie werd vormgegeven. Het is een politieke keuze geweest om de overgangssituatie

17 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 422, nr. 4, overweging 3a.

18 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 422, nr. 4, overweging 3a en nr. 6, p 32.

19 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 422, nr. 3, p. 5.

20 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 300 IV, nr. 6, p. 9.

21 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 300 IV, nr. 6, p. 9-10.

22 *Kamerstukken II 2019/20*, 34 877, nr. 6, p. 9.

zo in te richten dat de eilandsraad snel weer in functie is, terwijl de regeringscommissaris zijn werkzaamheden in het kader van de opbouw van het eiland kan voortzetten. We beschrijven de drie fases van deze geleidelijke afbouw in de volgende paragraaf. Het wetsvoorstel voor het herstel van de voorzieningen in het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius is vervolgens in het voorjaar 2020 ingediend en op 16 juli 2020 in werking getreden. Tegelijkertijd is de datum van kandidaatstelling vastgesteld op 7 september 2020²³ en met inachtneming van de termijnen van de Kieswet betekende dit dat de eilandsraadsverkiezingen op 21 oktober 2020 konden doorgaan.

3. De gefaseerde afbouw van de bestuurlijke ingreep op Sint Eustatius

De Herstelwet regelt het geleidelijk herstel van de bestuurlijke ingreep in drie fases. Kort gezegd hervat in de eerste fase de eilandsraad een deel van zijn controlerende en verordenende taken en bevoegdheden. In de tweede fase benoemt de eilandsraad de eilandsgedeputeerden die dan samen met de regeringscommissaris het bestuurscollege vormen. Het herstel van de taken op het terrein van de ambtelijke organisatie en het financieel beheer zijn in deze tweede fase als afzonderlijke onderdelen geregeld. In de derde fase wordt er weer een gezaghebber benoemd en is de taak van de regeringscommissaris afgerond. De voorziening vanwege taakverwaarlozing is daarmee beëindigd, maar de Herstelwet voorziet in die derde fase nog wel in een aanvullende bevoegdheid voor de Rijksvertegenwoordiger ten behoeve van een goede uitvoering van het reguliere toezicht. De fases worden hierna verder beschreven.

3.1. De eerste fase: de terugkeer van de eilandsraad

De Afdeling advisering heeft in het advies bij de Tijdelijke wet taakverwaarlozing in het kader van het overgangsregime de mogelijkheid genoemd dat de eilandsraad weer zou aantreden en geheel of gedeeltelijk de taken hervat, terwijl de regeringscommissaris nog de taken van het bestuurscollege en de gezaghebber zou uitvoeren. Ook tijdens de parlementaire behandeling van die wet werd deze variant genoemd. Deze systematiek is overgenomen in de Herstelwet. In artikel 3 van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing werd nog bepaald – kort gezegd – dat de regeringscommissaris in Sint Eustatius alle wettelijke taken uitoefent die aan de eilandsraad, het bestuurscollege of de gezaghebber zijn opgedragen. De Herstelwet gaat er vanuit dat er weer een eilandsraad zal aantreden. Omdat in de Herstelwet niet langer is opgenomen dat de eilandsraad is ontbonden, ontstond met de inwerkingtreding van deze wet meteen de verplichting om met inachtneming van artikel 3 van die wet verkiezingen te houden, om zo te voldoen aan het (grond)wettelijke vereiste dat er een eilandsraad is in Sint Eustatius.²⁴ In deze eerste fase blijft het zo dat, in afwijking van de WolBES, er geen eilandgedeputeerden en gezaghebber zijn in Sint Eustatius en dat de regeringscommissaris de aan hen opgedragen wettelijke taken uitvoert.²⁵

23 Koninklijk besluit van 13 juli 2020, *Stb.* 2020, 268.

24 Art. 132a, tweede lid, jo. 125, eerste lid, Grondwet jo. art. 5 WolBES.

25 Art. 2, tweede lid, jo. art. 6, tweede lid, Herstelwet.

Aan de eilandsraadsverkiezingen hebben drie lokale partijen deelgenomen: de Progressive Labour Party (PLP), de Democratic Party (DP) en de United People's Coalition (UPC). Inwoners konden hun stem uitbrengen op één van de in totaal 26 kandidaten. Op 21 oktober jl. hebben 1.617 inwoners gestemd, wat goed is voor een opkomst van 77% van de stemgerechtigden. De PLP heeft de verkiezingen gewonnen en heeft drie van de vijf zetels in de eilandsraad bemachtigd. De DP heeft de twee overige zetels gewonnen. De UPC heeft onvoldoende stemmen behaald voor een plek in de eilandsraad. Op 29 oktober jl. is de nieuwe eilandsraad geïnstalleerd. De regeringscommissaris is, in de uitoefening van de taak van de gezaghebber, de voorzitter van de eilandsraad.

In de eerste fase van de geleidelijke afbouw heeft de eilandsraad het vragenrecht en het interpellatierecht, alsook de mogelijkheid om moties aan te nemen over het beleid van de regeringscommissaris.²⁶ Hiermee kan de eilandsraad zijn controlerende taken uitvoeren, ook met ondersteuning van de lokale rekenkamer.²⁷ De eilandsraad kan overigens niet besluiten tot ontslag van de regeringscommissaris, zoals dat wel kan bij eilandsgedeputeerden als het vertrouwen is opgezegd en de gedeputeerde niet zelf opstapt.²⁸ De regeringscommissaris treedt immers op namens de regering en wordt benoemd en ontslagen bij koninklijk besluit.²⁹ Dat de regeringscommissaris over de uitvoering van zijn taken verantwoording schuldig is aan de staatssecretaris van BZK en ook diens aanwijzingen opvolgt, staat er evenwel niet aan in de weg dat de regeringscommissaris ook gehouden is vragen van de leden van de eilandsraad te beantwoorden en inlichtingen te verstrekken over zijn beleid.

De eilandsraad hervat ook gedeeltelijk de verordenende taak. De eilandsraad kan eilandsverordeningen vaststellen, zowel in autonomie als voor de uitvoering van medebewindswetgeving. De regeringscommissaris kan hiervoor voorstellen doen, en de eilandsraad heeft zowel het amendementsrecht als het initiatiefrecht.³⁰ De verordenende bevoegdheden die zien op financieel beheer en belastingen zijn wel uitgezonderd, aangezien deze financiële bevoegdheden afzonderlijk zijn geregeld en nog langer bij de regeringscommissaris belegd blijven (zie hierna paragraaf 3.2). Ook een aantal specifieke bevoegdheden dat ziet op de organisatie van de griffie is uitgezonderd, al benoemt de eilandsraad wel zelf de griffier.

Met bovenstaande bevoegdheden kan de eilandsraad bepalende invloed uitoefenen op het beleid van de regeringscommissaris en daarmee het bestuur van het eiland. Om er voor te zorgen dat met deze besluitvorming geen nadelige gevolgen ontstaan voor de belangen van de inwoners van het eiland en geen afbreuk wordt gedaan aan de tot nu toe behaalde resultaten, voorziet artikel 10 van de Herstelwet in een goedkeuringsbevoegdheid voor de regeringscommissaris, bedoeld als een vangnet.³¹ Dit is een aanvullende bevoegdheid ten opzichte van de bestaande goedkeuringsbevoegdheden in de WolBES. Het onthouden van goedkeuring zal volgens de regering een uiterst middel zijn.³² De regeringscommissaris kan, voordat het besluit genomen is,

26 Art. 159 WolBES. Moties kunnen worden ingediend wanneer de eilandsraad dit regelt in het reglement van orde op basis van art. 17 WolBES.

27 Op grond van art. 9 Herstelwet is de toepassing van het enquêterecht (art. 160 tot en met 165 WolBES) in de eerste fase uitgezonderd.

28 Art. 60 WolBES.

29 Art. 2, tweede en vierde lid, Herstelwet jo. art. 74 WolBES.

30 Art. 151, eerste lid, en 150, eerste lid, WolBES.

31 *Kamerstukken II 2019/20, 35 422, nr. 3, para. 3.2.1, 3.2.2 en 3.2.7.*

32 *Kamerstukken II 2019/20, 35 422, nr. 3, p. 12.*

met de eilandsraad in overleg treden. In deze fase is een goede samenwerking van deze organen niet alleen van groot belang voor de verdere ontwikkeling van het eiland en het draagvlak onder de inwoners, maar voor de toepassing van de Herstelwet is het ook bepalend voor de overgang naar de volgende fase in het geleidelijk herstel van de bestuurlijke verhoudingen. Als onvoldoende blijkt dat de eilandraadsleden op constructieve wijze kunnen samenwerken, onderling en met de regeringscommissaris en in het belang van het eiland, acht de regering de overgang naar de volgende fase nog onverantwoord.³³

3.2. De tweede fase: benoeming van de eilandgedeputeerden, financieel beheer en ambtelijke organisatie

Om de stap naar de tweede fase, het aanstellen van eilandgedeputeerden, te kunnen maken, stelt de memorie van toelichting de voorwaarde dat onder andere de procedures en werkinstructies van het bestuurscollege op orde zijn en de nodige administraties voor de vergunningverlening, en de toezicht en handhaving. Na hun benoeming vormen de eilandgedeputeerden tezamen met de regeringscommissaris het bestuurscollege en voeren zij de taken en bevoegdheden van het bestuurscollege uit. De regeringscommissaris is, in de taakuitoefening van de gezaghebber, voorzitter en lid van het bestuurscollege.³⁴ De regeringscommissaris voert verder nog de eigenstandige taken en bevoegdheden van de gezaghebber uit en hij is voorzitter van de eilandsraad. Voor zowel de eilandsraad als het bestuurscollege geldt in deze fase dat zij verantwoordelijk zijn voor de uitoefening van al hun bevoegdheden ingevolge bijzondere wetgeving en de WolBES, maar nog niet voor de uitoefening van bevoegdheden op grond van de FinBES en die betrekking hebben op de griffie en de ambtelijke organisatie. De regering stelt in de memorie van toelichting te verwachten meer tijd nodig te hebben voor duurzame verbetering op deze terreinen. De Herstelwet maakt het mogelijk dat de regeringscommissaris deze taken zelf blijft uitoefenen, ook als er weer eilandsgedeputeerden zijn benoemd.³⁵ Het herstel van deze specifieke taken en bevoegdheden is in de Herstelwet namelijk in afzonderlijke onderdelen geregeld en kan gedurende de tweede fase worden overgeheveld zodra de projecten op die terreinen zijn afgerond (artikel 14 en 15 van de Herstelwet). Daarna behoudt de regeringscommissaris nog wel een aanvullende goedkeuringsbevoegdheid voor financiële verordeningen en bepaalde financiële besluiten.

3.3. De derde fase: benoeming van de gezaghebber en geïntensiveerd toezicht door de Rijksvertegenwoordiger

De volgende stap, de derde fase in de Herstelwet, markeert het einde van de grove taakverwaarlozing op alle terreinen en daarmee tevens van de bestuurlijke ingreep. Die stap kan worden gezet als alle projecten zijn afgerond. Er wordt een gezaghebber benoemd en de regeringscommissaris wordt uit zijn functie ontheven. Hiermee zijn de bestuurlijke verhoudingen weer in overeenstemming met

33 *Kamerstukken II 2019/20, 35 422, nr. 3, p. 4 en nr. 6, p. 8.*

34 Art. 36 WolBES.

35 *Kamerstukken II 2019/20, 35 422, nr. 3, para. 2.3 en 3.2.*

de Grondwet en de WolBES en ligt de verantwoordelijkheid voor alle taken en bevoegdheden die voortvloeien uit de WolBES en FinBES bij het eilandsbestuur.

De regering geeft in de memorie van toelichting aan dat het gezien de voorgeschiedenis een reëel risico is dat na de afloop van de bestuurlijke ingreep wederom de bestuurlijke verhoudingen verstoord raken en bestuurlijke integriteitsproblemen ontstaan.³⁶ De gezaghebber heeft op basis van de WolBES de primaire verantwoordelijkheid voor het bevorderen en bewaken van de bestuurlijke integriteit binnen het openbaar lichaam,³⁷ maar denkbaar is dat de gezaghebber bemoeilijkt wordt in de uitvoering van deze taak omdat hij zelf ook deel uitmaakt van het lokaal bestuur.³⁸ In Europees Nederland heeft de Commissaris van de Koning als taak om te adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in gemeenten en wanneer de bestuurlijke integriteit in geding is,³⁹ maar de Rijksvertegenwoordiger heeft die taak niet op grond van de WolBES. Met de Herstelwet verkrijgt de Rijksvertegenwoordiger die wel ten aanzien van Sint Eustatius voor de resterende duur van die wet. In aanvulling hierop is ook geregeld dat in deze fase de Rijksvertegenwoordiger alle vergaderingen van de eilandsraad en het bestuurscollege kan bijwonen, ook als deze achter gesloten deuren plaatsvinden, en dat hij het recht heeft om kennis te mogen nemen van alle bescheiden waarover het eilandsbestuur beschikt.⁴⁰ Het gaat hierbij overigens niet om een voorziening wegens taakverwaarlozing, maar om de regeling van toezicht op het eilandsbestuur, als bedoeld in artikel 132, tweede lid, Grondwet. Deze aanvullende bevoegdheden stellen de Rijksvertegenwoordiger in staat om alle informatie te kunnen verzamelen die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn reguliere toezichtsbevoegdheden op het terrein van goedkeuring, vernietiging en indeplaatsstelling bij gebreken in de uitvoering van medebewindstaken. Dit inzicht in het beleid van het eilandsbestuur draagt volgens de regering bij aan de intensivering van het reguliere toezicht en is een belangrijke waarborg om te voorkomen dat de situatie op Sint Eustatius weer verslechtert.⁴¹

4. De grondwettelijke vereisten aan de geleidelijke afbouw van een taakverwaarlozingsvoorziening

Met de Herstelwet wordt enerzijds een verlenging van de bestuurlijke ingreep op Sint Eustatius geregeld, terwijl anderzijds organen en hun taken en bevoegdheden stap voor stap worden hersteld. In essentie gaat het dus om een gedeeltelijke voortzetting van de taakverwaarlozingsvoorziening voor Sint Eustatius en daarmee is de Herstelwet ook een taakverwaarlozingswet als bedoeld in artikel 132, vijfde lid, Grondwet. Als wij het goed zien, is de Herstelwet daarmee de vijfde taakverwaarlozingswet

36 *Kamerstukken II 2019/20, 35 422, nr. 3, para. 3.2.5.*

37 Art. 172, tweede lid, WolBES.

38 Vgl. De Vries 2015.

39 Art. 182, eerste lid, onderdeel c, Provinciewet.

40 Art. 12 Herstelwet, zoals dat zal luiden na toepassing van art. 16. Eenzelfde bevoegdheid wordt met het Wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur voorgesteld voor Europees Nederland, in een nieuw tweede lid bij art. 182 Provinciewet (art. II, onderdeel S), *Kamerstukken II 2019/20, 35546, nr. 2.*

41 *Kamerstukken II 2019/20, 35 422, nr. 3, para. 3.2.5.*

en de eerste waarin een geleidelijke overgang naar de normale situatie is geregeld.⁴² In deze paragraaf gaan wij in op de eisen die de Grondwet stelt aan taakverwaarlozingsvoorzieningen en hoe hier in de Herstelwet gevolg aan is gegeven.

4.1. Noodzakelijkheid, proportionaliteit en voorzieningen bij de wet

In artikel 132a, tweede lid, Grondwet zijn een aantal grondwetsbepalingen over gemeenten van overeenkomstige toepassing verklaard op de openbare lichamen in Caribisch Nederland, waaronder de bepaling over het toezicht (artikel 132 Grondwet). De instelling, samenstelling en de bevoegdheden van de besturen van de openbare lichamen in Caribisch Nederland zijn verder geregeld in de WolBES. Hoewel de eilandsraad inmiddels weer is ingesteld, maakt de Herstelwet het mogelijk dat er voorlopig nog geen voltallig bestuurscollege is en ook geen gezaghebber en dat er dus nog steeds sprake is van een afwijking van de normale bestuurlijke inrichting, zoals die is verankerd in de Grondwet en de WolBES. Deze afwijking is een voorziening wegens grove taakverwaarlozing van autonome taken, zoals bedoeld in artikel 132, vijfde lid, tweede zin, Grondwet.

Het uitgangspunt van de regering bij de onderbouwing van zowel de Tijdelijke taakverwaarlozingwet als de Herstelwet is dat de getroffen voorzieningen moeten voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit.⁴³ Met een taakverwaarlozingwet wordt immers ingegrepen in de autonomie van een decentrale bestuurslaag. Daarbij kan zelfs worden afgeweken van artikel 125 Grondwet – waarin de organen van de decentrale overheden zijn vastgesteld – en artikel 127 – waarin de verordenende bevoegdheid is toegekend aan de volksvertegenwoordigende organen (gemeenteraad, provinciale staten en de eilandsraad in het geval van Caribisch Nederland). Dat betekent dat een taakverwaarlozingsvoorziening kan inhouden dat er geen raad, college van burgemeester en wethouders en/of burgemeester is en dat een ander orgaan – zoals een regeringscommissaris – diens taken en bevoegdheden uitvoert, en daarbij kan zelfs de verordenende bevoegdheid bij een ander – niet democratisch gekozen – orgaan worden gelegd. Een voorziening waarbij alle drie de organen van een decentrale overheid uit functie worden ontheven – zoals het geval was bij Sint Eustatius – is de zwaarst mogelijke optie. Bij de Tijdelijke wet taakverwaarlozing is de noodzaak hiertoe onderbouwd aan de hand van het rapport van de Commissie van Wijzen, zoals we in paragraaf 2 hebben toegelicht.

In eerdere taakverwaarlozingswetten werden minder vergaande voorzieningen getroffen. Zo werd in Beerta (1933) en Finsterwolde (1951) voorgeschreven dat de gemeenteraad niet meer in vergadering bijeenkwam en dat er geen wethouders meer waren, maar bleef de burgemeester in functie en hij nam de besluiten voor de andere organen.⁴⁴ In de gemeente Opsterland (1895) zag de voorziening slechts op de vaststelling van de begroting en het afsluiten van leningen; dat gebeurde niet door de gemeenteraad, maar door de burgemeester.⁴⁵ In het geval van de Herstelwet is ook onderbouwd welke voorziening ongeveer twee jaar na aanvang van de bestuurlijke ingreep nog noodzakelijk en

42 Eerdere wetten betroffen de gemeenten Opsterland (*Kamerstukken II 1894/95*, 106, nr. 1-3), Beerta (*Kamerstukken II 1933/34*, 255, nr. 1-2) en Finsterwolde (*Kamerstukken II 1950/51*, 1970, nr. 1-2). De Tijdelijke wet taakverwaarlozing was de vierde taakverwaarlozingwet en de eerste in Caribisch Nederland.

43 *Kamerstukken II 2017/18*, 34 877, nr. 3, p. 12; *Kamerstukken II 2019/20*, 35 422, nr. 3, p. 21.

44 Art. 1 en 2 Taakverwaarlozingwet Beerta; art. 1 en 2 Taakverwaarlozingwet Finsterwolde.

45 Art. 1 en 2 Taakverwaarlozingwet Opsterland.

proportioneel was. De regering heeft aangegeven dat het gezien de vorderingen van de regeringscommissaris verantwoord was om de eilandsraad eerder opnieuw in te stellen, maar dat het noodzakelijk was de financiële taken en de organisatie van de griffie nog bij de regeringscommissaris te beleggen. Deze stap terug naar herstel van de normale bestuurlijke verhoudingen en de verdere gefaseerde afbouw van de voorzieningen die wij in paragraaf 3 hebben besproken, draagt bij aan de proportionaliteit van de ingreep waarbij naar mate de tijd verstrijkt er meer vooruitgang wordt geboekt op het eiland.

Het tweede vereiste is dat een voorziening vanwege taakverwaarlozing *bij wet* moet worden getroffen. Artikel 132, vijfde lid, tweede zin, Grondwet eist een speciale, bijzondere wet voor het specifieke geval waarin ingrijpen nodig is. De formele wetgever constateert dan of in dat geval sprake is van grovelijke taakverwaarlozing en welke voorziening noodzakelijk is.⁴⁶ Voorzieningen mogen alleen “bij de wet” worden getroffen; er is geen delegatie mogelijk. De ratio daarvan is dat bij het ingrijpen in de autonomie van decentrale besturen, waarbij zelfs tijdelijk sprake kan zijn van een afwijking van de Grondwet, alleen mogelijk is met zeggenschap van de Staten-Generaal.⁴⁷ Ook de beëindiging van de voorziening – ineens of met een overgangstermijn – zal door de wetgever moeten worden bepaald. In het geval van Beerta bijvoorbeeld werd het tijdstip van verval van de taakverwaarlozingswet geregeld met een nieuwe wet.⁴⁸ De Taakverwaarlozingswet Finsterwolde hanteerde een constructie waarbij de wet de einddatum bevatte, maar de wet kon eerder vervallen als geen sprake meer zou zijn van gevaar van grovelijke taakverwaarlozing, en dat zou bij koninklijk besluit worden bepaald.⁴⁹

De vraag is in hoeverre de afloop bij koninklijk besluit zich verhoudt tot het delegatieverbod. Bij de Tijdelijke wet taakverwaarlozing was eveneens het moment van de beëindiging van de taakverwaarlozingsvoorziening als een beslissing van de regering vormgegeven, bij koninklijk besluit over de datum van de kandidaatstelling en opvolgende verkiezingen van de eilandsraad. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde positief over deze constructie. Uit het advies blijkt dat de Grondwet ‘zich er niet tegen verzet dat een uitzonderingssituatie, waarin geen sprake is van een door verkiezingen gelegitimeerd orgaan, zo spoedig mogelijk door middel van een koninklijk besluit beëindigd wordt’.⁵⁰ Met de Herstelwet is voor de geleidelijke afbouw ook deze redenering gevolgd. Op wetsniveau is bepaald dat elke stap tot afschaling van de voorziening wordt gemarkeerd door een koninklijk besluit, waarin de ingangsdatum wordt vastgesteld. De stappen en de specifieke taken en bevoegdheden die bij elke stap worden hersteld, zijn nauwkeurig in de wet opgesomd. Het eerste deel van de wet, tot en met artikel 12, is te beschouwen als de nodige wetgeving voor de eerste fase.

⁴⁶ Brederveld 2002, verwijzing naar Agh VIIa, p. 83. Ook: Konijnenbelt 1978, p. 8-10 en Dölle & Elzinga 2004, p. 732-733.

⁴⁷ Bij de verwaarlozing van medebewindstaken – art. 124, tweede lid, Grondwet, de medewerking aan de regeling en uitvoering van die taken wordt door de wetgever gevorderd – zijn de eisen lichter. In die gevallen kan ook bij lichte taakverwaarlozing worden ingegrepen en is delegatie wel mogelijk. In het geval van Caribisch Nederland regelen art. 230-231 WolBES de voorzieningen. Ook specifieke medebewindswetgeving kan een voorziening bevatten.

⁴⁸ *Kamerstukken II 1934/35*, 392, nr. 1-3.

⁴⁹ Art. 8 Wet tot voorziening in het bestuur van de gemeente Finsterwolde.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 877, nr. 4, overweging 2. Broeksteeg & Van Haaren-Dresens 2018, para 4.4 zien dit als een pragmatische oplossing, maar plaatsen hierbij wel de kanttekening dat deze flexibele beëindiging van de voorzieningen, te bepalen bij koninklijk besluit, de zittingsduur van de eilandsraad ongewis is, anders dan art. 129, vierde lid, Grondwet voorschrijft. Dat komt omdat de Tijdelijke taakverwaarlozingswet bepaalde dat als de nieuwe eilandsraad korter dan twee jaar zitting heeft, de volgende eilandsraadsverkiezingen worden overgeslagen. Die situatie zal zich niet voordoen met de Herstelwet, omdat de verkiezingen al op 21 oktober 2020 hebben plaatsgevonden, is de zittingsduur langer dan twee jaar en kunnen de reguliere verkiezingen in maart 2023 doorgaan.

De artikelen daarna zijn wijzigingsartikelen, die de taakverdeling en de bevoegdheidsregelingen in de artikelen 2 tot en met 12 zo wijzigen dat zij aansluiten bij de volgende fase. De overgang is zo geheel en al op wetsniveau geregeld. Alleen voor het moment waarop wordt overgegaan naar een volgende fase is een koninklijk besluit nodig. Die koninklijke besluiten worden voorgehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal. Met deze wettelijke inrichting heeft de wetgever zeggenschap over de fasering bij de afbouw van de voorziening. De wet bevat overigens ook een horizonbepaling; de wet vervalt op 1 september 2024.⁵¹ De Afdeling advisering heeft over de gekozen systematiek geen opmerkingen gemaakt en bracht positief advies uit over de Herstelwet.

Gelet op de gekozen systematiek en ontstane wetgevingspraktijk bij zowel de Herstelwet als eerdere taakverwaarlozingswetgeving kan worden geconcludeerd dat het delegatieverbod in de Grondwet niet in de weg staat aan de eerdere beëindiging of verlichting van de voorziening bij koninklijk besluit, zolang de formele wet hierin voorziet.

4.2. Mogelijkheid tot opschaling van de voorzieningen?

De Afdeling adviseerde ten slotte om te bezien om in het voorstel voor de Herstelwet een voorziening op te nemen die het mogelijk maakt bevoegdheden in uitzonderlijke situaties ook weer te kunnen ontnemen of beperken, bijvoorbeeld ‘in het geval dat de bevoegdheden worden gebruikt op een manier die leidt tot een verslechtering van de situatie op Sint Eustatius en daarmee tot onrust onder de bevolking’.⁵² De regering heeft deze mogelijkheid niet in de wet opgenomen, met als onderbouwing dat er in het wetsvoorstel allerlei waarborgen zijn geregeld om te zorgen dat die situaties zich niet voordoen.⁵³ De hiervoor genoemde aanvullende goedkeuringsbevoegdheden in de eerste en tweede fase en de versterking van de informatiepositie van de Rijksvertegenwoordiger in de derde fase moeten voorkomen dat de situatie in Sint Eustatius kan verslechteren.

Mocht de eilandsraad desalniettemin de taken toch weer grovelijk verwaarlozen, dan komt dit neer op een hernieuwd oordeel over de noodzakelijke voorziening om in te grijpen in het autonome bestuur. Voor ontbinding van de eilandsraad of de beperking van bevoegdheden is dan, met inachtneming van de Grondwet, opnieuw een formeel-wettelijk beoordeling van de situatie nodig. De regering heeft wel aangegeven verder te onderzoeken of het mogelijk is in de WolBES een voorziening te regelen voor de situatie waarin taakverwaarlozing *dreigt* te ontstaan. Dit was één van de adviezen die volgde uit de Voorlichting van de Afdeling advisering met betrekking tot de verbetering van de verhouding tussen Europees en Caribisch Nederland.⁵⁴ Deze optie zou qua zwaarte instaan tussen reguliere preventieve en repressieve toezichtsbevoegdheden en bestuurlijk ingrijpen met een taakverwaarlozingswet. Het ministerie van BZK werkt momenteel aan de uitwerking van de voorlichting en hoopt eind 2020 de eerste adviezen hierover te kunnen leveren.⁵⁵

51 Art. 21 Herstelwet.

52 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 422, nr. 4, overweging 2.

53 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 422, nr. 4, reactie op overweging 2; nr. 3, para. 3.2.7.

54 Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 juli 2019 betreffende de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35300-IV, nr. 11.

55 *Kamerstukken 2020/21*, 35 570 IV, nr. 2, p. 8.

5. Ter afsluiting

Deze bijdrage bevat een juridische analyse van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius, waarbij de gefaseerde afbouw van de bestuurlijke ingreep is beschreven tegen de achtergrond van de vereisten die de Grondwet stelt aan voorzieningen vanwege grove taakverwaarlozing door decentrale besturen. Deze Herstelwet is te beschouwen als een verlenging van de bestuurlijke ingreep, waarbij tegelijkertijd de overgangperiode naar volledig herstel is geregeld. Onder intrekking van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing, regelt de Herstelwet de fases waarlangs wordt toegewerkt naar een zelfstandig eilandsbestuur, terwijl de regeringscommissaris de tijd heeft om zijn werkzaamheden af te maken. De geleidelijke afbouw draagt bij aan de proportionaliteit van de ingreep; de Herstelwet stelt de regering in staat om zodra dat verantwoord is de ingreep te verlichten. Voor een (voortzetting van een) bestuurlijke ingreep in het autonome decentrale bestuur is op grond van de Grondwet een formele wet nodig en daarom is zowel de verlenging als de geleidelijke afbouw nauwkeurig in de Herstelwet geregeld. De Grondwet staat er niet aan in de weg dat de momenten waarop de volgende stap gezet wordt ter verlichting van de ingreep bij koninklijk besluit kunnen worden vastgesteld. Vanwege enkele bijzondere ingrediënten – een zeldzame situatie van grove taakverwaarlozing, de Caribische context en de expliciete regeling van een geleidelijke afbouw – is de Herstelwet uniek in zijn soort. De inwerkingtreding van deze wet zorgde ervoor dat op 21 oktober 2020 de eilandbewoners een nieuwe eilandsraad konden kiezen die momenteel samen met de regeringscommissaris het eilandsbestuur vormt. Met dit gefaseerd herstel van de lokale democratie slaat het kabinet een niet eerder begaan pad in, waarbij alles is gericht op het bewerkstelligen van duurzame verbeteringen voor het eiland en de bewoners en een goede overgang naar een normale situatie.

Literatuurlijst

Brederveld 2002

E. Brederveld, *Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2002

Broeksteeg & Van Haaren-Dresens 2018

H. Broeksteeg & I. van Haaren-Dresens, 'Ingrijpen op Sint Eustatius', *NJB* 2018/406, 548-554

Commissie van Wijzen 2018

Commissie van Wijzen, 'Nabijheid of distantie, een wereld van verschil', 5 februari 2018, bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34 877, nr. 3

Dölle & Elzinga 2004

A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2004

Konijnenbelt 1978

W. Konijnenbelt, *De heerschappij van de gemeenteraad*, VUGA-Boekerij 1978

De Vries 2015

F. de Vries, 'Burgemeesters en integriteit', *Gst.* 2015/132, p. 698-702