

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 IV

Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2020

Nr. 6

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2019

Inleiding

In de tweede voortgangsrapportage Sint Eustatius van 14 november 2018¹ heb ik uw Kamer toegezegd de stand van zaken op Sint Eustatius per 1 september 2019 te toetsen aan de hand van de criteria die in die brief zijn opgenomen. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de resultaten. Met de toetsing wordt beoogd inzicht te verkrijgen in het moment waarop de lokale democratie geheel of gedeeltelijk kan worden hersteld en waarop verkiezingen kunnen worden gehouden voor de eilandsraad. Verkiezingen zijn wezenlijk voor de lokale bevolking; op deze manier wordt zij vertegenwoordigd in het eilandsbestuur. Hiertoe is het noodzakelijk dat zij haar recht om te stemmen uit kan oefenen en de mogelijkheid heeft om zich te laten verkiezen voor een functie in het democratisch bestel.

Om de uitkomst van de toetsing in de juiste context te kunnen plaatsen, wordt eerst de aanleiding tot de ingreep beschreven. Daarna volgt de uitkomst van de toetsing en tot slot wordt aangegeven waartoe de uitkomst – in de relatie tot de aanleiding – naar het oordeel van het kabinet zou moeten leiden. De belangen van de bevolking, zoals enerzijds het actief en passief kiesrecht en anderzijds het recht op goed bestuur en merkbare verbeteringen in de verwaarloosde staat van het eiland, staan daarbij voorop.

¹ Kamerstuk 35 000 IV, nr. 29.

Aanleiding tot de ingreep

Rapport Commissie van Wijzen

Vanwege de aanhoudende zorgen over de staat van het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 24 mei 2017 een Commissie van Wijzen (verder: de commissie) gevraagd om onderzoek te doen naar het functioneren van het openbaar lichaam en daarover aan hem te rapporteren, inclusief conclusies en aanbevelingen.

Op 5 februari 2018 heeft de commissie haar rapport gepresenteerd.² De commissie stelde vast dat Sint Eustatius zowel sociaaleconomisch als fysiek in sterk verwaarloosde staat verkeerde en dat er sprake was van een ongunstig ondernemings- en investeringsklimaat met elementen van willekeur.

Volgens de commissie werd de situatie op bestuurlijk vlak gekenmerkt door wetteloosheid, financieel wanbeheer, het negeren van ander wettelijk gezag, discriminatie, intimidatie en het nastreven van persoonlijke macht. De verhoudingen tussen de coalitie en de oppositie en tussen het Nederlandse en Stataanse bestuur waren ernstig verstoord of vrijwel geheel verbroken. In de eilandsraad werden per motie de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) in de ban gedaan. De commissie constateerde dat het bestuur van Sint Eustatius zich had afgewend van de bestaande rechts- en staatsorde en niet meer bereid was de eigenmachtig toegeëigende autonomie weer los te laten. Burgers gaven aan dat politici en bestuurders steun kochten met beloftes, het vergeven van banen en het zwartmaken van Nederland. Bovendien was er, aldus burgers en ondernemers, sprake van een bestuurscultuur van rechtsongelijkheid, willekeur en uitsluiting, in stand gehouden door een kleine groep.

De commissie concludeerde dat de mogelijkheden om de situatie te verbeteren door het benutten van de reguliere instrumenten waren uitgeput. Gelet op de bestuurlijke wanorde op vrijwel alle terreinen en de wetteloosheid binnen het bestuur, constateerde de commissie grove taakverwaarlozing. Het laten voortbestaan van de toenmalige situatie zou volgens de commissie funest zijn voor de bevolking en het eiland. Daarop is maar één antwoord mogelijk, aldus de commissie: bestuurlijk ingrijpen door Nederland – onder andere door de aanstelling van een regeringscommissaris – op grond van artikel 132, vijfde lid, in samenhang met artikel 132a, tweede lid, van de Grondwet.

Kabinetsreactie

Het door de commissie geschetste beeld van de bestuurlijke situatie overtrof de vermoedens van het kabinet, zo gaf zij aan in haar reactie op het rapport.³

Het kabinet deelde de opvatting van de commissie dat het onbestaanbaar is dat een bestuurlijk orgaan in Nederland zich afkeert van de bestaande rechts- en staatsorde. Met de commissie concludeerde het kabinet dat de situatie van wanorde niet langer kon worden toegestaan in het belang van de bevolking. De situatie zou ingrijpende gevolgen hebben voor het dagelijkse leven van de bevolking; ontstane achterstanden in projecten ter verbetering van wegen, de watervoorzieningen, woningen en afvalverwerking zijn immers direct voelbaar voor de Stataanen.

² Commissie van Wijzen, «Nabijheid of distantie, een wereld van verschil» 5 februari 2018.

³ Kamerstuk 31 568, nr. 196.

Met een Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius wilde het kabinet, door middel van een ingreep wegens grove taakverwaarlozing, de situatie proberen te keren. Op basis van die wet is een regeringscommissaris aangesteld, die voorziet in het bestuur van Sint Eustatius tot het moment waarop dat bestuur in staat mag worden geacht zelf zijn taken naar behoren te vervullen. De eilandsraad is daartoe ontbonden en de eilandgedeputeerden en de waarnemend gezaghebber zijn van hun functie ontheven. De regeringscommissaris oefent alle taken en bevoegdheden van het eilandsbestuur uit.

De ingreep moest ertoe leiden dat het bestuur van het eiland op orde komt en de voorwaarden worden vervuld voor duurzame verbetering. Voorkomen moet worden dat een situatie zoals die is ontstaan zich na terugkeer naar de reguliere bestuurlijke verhoudingen opnieuw voordoet. Op 6 februari 2018 hebben de beide Kamers het wetsvoorstel Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius unaniem aangenomen.⁴ De wet kent een beoogde einddatum van 17 maart 2021, al heeft het kabinet aanvankelijk al rekening gehouden met een langere doorlooptijd.

Omdat bij het ingrijpen het welzijn van de mensen op Sint Eustatius naar het oordeel van het kabinet voorop staat, zijn de aanbevelingen van de commissie om de sociaaleconomische en fysieke achterstanden aan te pakken, overgenomen. Naast de daartoe door de departementen beschikbaar gestelde budgetten voor de wederopbouw (orkanen Irma en Maria), zijn er ook middelen uit de in het regeerakkoord genoemde regionale enveloppen voor Caribisch Nederland ter beschikking gekomen. Een gerichte en gecombineerde inzet van deze middelen moet leiden tot zichtbare resultaten voor de bevolking van Sint Eustatius.

Stand van zaken en toetsing

Voordat ik de stand van zaken toets aan de hand van de voortgang van de criteria die zijn genoemd in de tweede voortgangsrapportage van 14 november 2018 schets ik de tot nu toe getroffen maatregelen en behaalde resultaten binnen het sociaaleconomisch en fysiek domein, en de wederopbouw na de orkanen in september 2017. Zodoende wordt voor uw Kamer inzichtelijk waar Sint Eustatius op dit moment staat. De behaalde resultaten zijn direct zichtbaar (fysiek domein) en merkbaar (sociaaleconomisch domein) voor de bevolking. Ze laten zien dat goed lokaal bestuur, in samenwerking met de Nederlandse rijksoverheid, daadwerkelijk verbeteringen in de leefomgeving en de levensomstandigheden teweeg kan brengen.

Vervolgens ga ik over op de toetsing van de stand van zaken aan de hand van de voortgang op genoemde criteria, welke zien op het financieel beheer, de bestuurlijke structuur en het ambtelijk apparaat. De volgende maatregelen worden op grond van de Tijdelijke wet getroffen om te bevorderen dat het bestuur in de toekomst naar behoren zal kunnen functioneren:

- opschonen bevolkingsadministratie,
- hoogwaardig beheren van administraties als de belastingadministratie en kadasterfunctie,
- aanpassen onjuiste en verouderde verordeningen,
- reorganiseren ambtelijk apparaat en voorzien in de juiste procedures en werkinstructies,
- beschrijven beleidskaders openbaar lichaam,
- ordenen toezicht- en handhavingsinstrumentarium,
- toerusten openbaar lichaam voor uitvoering toezicht en handhaving,
- invoeren meerjarig opleidingsprogramma ambtenaren en politici,

⁴ Stb. 2019, nr. 26.

- digitaliseren en centraliseren financiële processen,
- inrichten planning- en controlcyclus conform FinBES,
- uitvoeren acties uit Plan van Aanpak financieel beheer,
- instellen rekenkamer(functie).

Stand van zaken sociaaleconomisch en fysiek domein en wederopbouw

Het sociaaleconomisch domein

Binnen het sociaaleconomisch domein zijn belangrijke eerste stappen gezet op het niveau van sociale voorzieningen in Caribisch Nederland. Onlangs zijn de ijkpunten voor een sociaal minimum vastgesteld⁵, waarbij het gaat om het verhogen van bepaalde uitkeringen en tegemoetkomingen, het verlagen van sociale lasten en maatregelen om de kosten van levensonderhoud te verlagen.

In de sociale woningbouw is de Nederlandse woningcorporatie Woonlinie bereid gevonden tot samenwerking met Statia Housing Foundation (SHF) en het lokale bestuur, in eerste instantie aan de hand van een pilotproject. Nog dit jaar wordt voor de sociale huisvesting door het Ministerie van BZK structureel geld vrijgemaakt om de huurlasten te verminderen door middel van een verhuurdersbijdrage. Samen met het openbaar lichaam wordt gewerkt aan een huurpuntenstelsel, een liberalisatiegrens en de instelling van een huurcommissie. Daartoe is de Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland opgesteld (Stb. 2017, nr. 189), die naar verwachting per 1 januari 2020 in werking treedt. Vanaf 1 januari wordt een aantal voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning structureel gefinancierd door het ziekenhuis. Het zorgcontract tussen het ziekenhuis en het zorgverzekeringskantoor BES is uitgebreid met betrekking tot maaltijdvoorzieningen, vervoer-op-maat, hulp in de huishouding en woningaanpassingen. De komende periode worden in de wijk Lodi 5 aanleunwoningen gerealiseerd.

Met het in mei 2019 gesloten Sport- en Prestatieakkoord is het mogelijk geworden om de buurtcoaches te behouden en het beweegaanbod structureel te verhogen. Inmiddels is het Cruiff Court opgeknapt en staan de verbouwing van het clubhuis, het uitbreiden van het fitnesscentrum en het verbeteren van het parkeerterrein bij het sportterrein op stapel. Voorlichtingscampagnes over huiselijk geweld en kindermishandeling maken deze onderwerpen meer bespreekbaar en de hulpverlening effectiever. Ook het in maart 2019 gesloten samenwerkingsconvenant Multidisciplinair Overleg (MDO – een netwerksamenwerking tussen de zorg- en de strafrechtketen) zal bijdragen aan preventie, hulpverlening en criminaliteitsbestrijding.

Met het programma BES(t) 4 kids⁶, in februari 2019 bekrachtigd door de drie openbare lichamen en vier ministeries, wordt een krachtige impuls mogelijk gemaakt voor de kinderopvang en de voor- en naschoolse voorzieningen, zowel op educatief niveau als in ruimtelijke zin. Sint Eustatius heeft dit voortvarend opgepakt: de Gwendolyn van Putten school is in nauwe samenwerking met de Buzzy Bees kinderopvang gestart met de opleiding «Early childhood development». Dit om aan de nieuwe vraag en kwaliteitseisen te kunnen voldoen. Op deze opleiding zitten nieuwe studenten én medewerkers van de kinderopvang bij elkaar; dat wordt door beide groepen als zeer waardevol ervaren.

⁵ Kamerstuk 35 000 IV, nr. 61.

⁶ Kamerstuk 31 322, nr. 397.

Het lokale toerismebureau en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) hebben in maart 2019 een toerismevisie⁷ voor Sint Eustatius ontwikkeld, die wordt gevolgd door een implementatieplan. De landbouw- en veeteeltsector biedt duurzamere perspectieven, maar daarvoor is een structurele beschikbaarheid van water nodig en een cultuuromslag bij de veehouders om het vee te houden binnen omheind terrein.

Het fysieke domein

Het herstel van de geërodeerde cascade aan de klif is eind 2018 afgerond. In januari 2019 is gestart met de verdere stabilisatie van de klif. In maart 2020 is dit project gereed. De regeringscommissaris heeft inmiddels ingezet op een adequate regenopvang voor het eiland, met het oog op het beteugelen van erosie, maar ook om de landbouw- en veeteeltsector van water te kunnen voorzien. In alle plannen voor aanleg en renovatie van wegen en herstel van de klif en kuststroken is die aanpak verankerd. Op dit moment werkt Rijkswaterstaat de maatregelen uit om de erosie aan de kuststroken aan te pakken.

In het wegenplan, bestaande uit vier projecten, is het verharderen van wegen in de wijk Cherry Tree voorzien, alsmede de renovatie van de weg naar Jeems, de weg tussen het ziekenhuis en twee scholen en de renovatie van de weg tussen de zeehaven en de luchthaven. De laatste twee projecten vergen nog aanvullende financiering. De oplevering van project Cherry Tree heeft vertraging opgelopen. De oorzaak daarvan was met name een verschil van inzicht over de te gebruiken materialen om tot een op Stataanse bodem duurzame en onderhoudsvrije weg te komen. Het uiteindelijk afkeuren van de door de aannemer voorgestelde cementsoort heeft inmiddels geleid tot de bestelling van een nieuwe cementsoort. Tussen het openbaar lichaam en de aannemer zijn nieuwe afspraken gemaakt over de voorwaarden waaronder de aannemer het project alsnog, met een vertraagde opleverdatum van uiterlijk maart 2020, zal afmaken. Begin volgend jaar wordt een nieuwe beschermingsconstructie bij de zeehaven afgerond (met financiering uit het 10^e EDF-project). Daarna wordt gestart met de verharding van de ondergrond van de containerhaven, waardoor de opslagcapaciteit wordt vergroot. De maatregelen voor verdere verbetering van de zeehaven lopen mee in de uitwerking van de maatregelen voor de kuststrook in Lower Town.

Een nieuwe luchthaventerminal en verkeerstoren zijn voorzien in 2020; de plannen zijn met de inwoners gedeeld en besproken. Het project is aanbesteed en de bouw gaat dit najaar van start. Het in 2018 hernieuwde afvalbeheer pakt de afvalverwerking professioneel en structureel aan, ondersteund door financiering van een nieuwe verbrandingsoven. Het ophalen en afvoeren van autowrakken is na de eerste fase – waarbij eind 2018 zo'n 300 wrakken zijn afgevoerd – inmiddels in de werkzaamheden van de nieuwe afvalbeheerder geïntegreerd.

De wederopbouw

Meer dan 100 woningen met orkaanschade zijn hersteld, alsmede de schade aan de 6 begraafplaatsen, een kerktoeren, een ruïnmuur en het hekwerk van het oude bestuurskantoor. Met geld uit de integrale middelen wordt momenteel gewerkt aan het herstel van de laatste 30 huizen.

⁷ RVO, Tourism Vision Plan for sustainable tourism development on Sint Eustatius, maart 2019.

Stenapa, de beheerder van de nationale parken, is verantwoordelijk voor projecten als herbebossing, bescherming broed zeeschildpadden, het plaatsen van koraalladders en bescherming van leguanen. De projecten zijn deels afgerond, de kweek voor de herbebossing duurt zo'n twee jaar. Met de overige wederopbouwmiddelen zijn de erosieprojecten, het afvalbeheer (verbrandingsoven) en een deel van het wegenplan (regenwatergeleiding en -opslag) gefinancierd.

Met eerder niet gebruikte budgetten is de inrichting van een Emergency Operations Centre (EOC) gefinancierd. Vanaf begin dit jaar is het EOC in staat zijn rol te vervullen in de crisis- en rampenbeheersing.

De orkanen uit september 2017 hebben groot beslag gelegd op de capaciteit van, onder andere, het ambtelijk apparaat. Wat betreft alle genoemde maatregelen hebben de lokale medewerkers zich steeds met volle overtuiging ingezet.

In de vierde voortgangsrapportage, voorzien in november 2019, ga ik, zoals gebruikelijk, uitgebreider in op de stand van zaken van de ondersteunende maatregelen en behaalde resultaten, evenals de daarbij behorende budgetten.

Toetsing stand van zaken criteria financieel beheer, bestuurlijke structuur en ambtelijke organisatie

De situatie op Sint Eustatius bleek bij aanvang van de ingreep nog ernstiger dan gedacht en gaandeweg deden zich nieuwe vraagstukken voor waarover ik uw Kamer heb bericht.⁸ Een gedetailleerd toetsingsoverzicht treft u aan in de bijlage, waarbij niet alleen de stand van zaken, maar ook – voor zover mogelijk – de verwachte einddata staan vermeld⁹. In deze brief beperk ik mij tot onderstaande samenvatting van de uitkomsten van de toetsing.

Financieel beheer

Goed financieel beheer vormt de ondergrond voor goed bestuur. Het wanordelijk financieel beheer op Sint Eustatius is niet alleen in de jaren van het laatste lokale bestuur (maart 2015 – januari 2017) ontstaan, maar al sinds 10-10-10 – en vermoedelijk al daarvoor – aan de orde. De eerste aanwijzing dateert uit 2011 en opvolgende bestuurders zijn er niet in geslaagd het tij te keren. Het Plan van aanpak financieel beheer van de regeringscommissaris uit oktober 2018 bevat dan ook een groot aantal projecten, gebaseerd op een vrijwel volledige professionalisering van het financieel beheer.

Met ongeveer de helft van de maatregelen is een start gemaakt, met een derde is deels gestart en met zo'n 20% van de maatregelen moet nog een aanvang worden gemaakt. Gelet op het grote aantal maatregelen is dat een goed begin. Uiteindelijk wordt toegewerkt naar een goedkeurende accountantsverklaring over het boekjaar 2021.

De voortgang naar het eindresultaat verloopt evenwel trager dan verwacht. Deels heeft dat een externe oorzaak, de ICT-leverancier van de 18 modules komt zijn verplichtingen nog onvoldoende na. De regeringscommissaris heeft bij het bedrijf hiervoor de nodige aandacht gevraagd. Digitalisering is immers een van de belangrijkste bouwstenen. Er is ook sprake van interne oorzaken. Zo is aanvankelijk te weinig gecommuniceerd tussen de unit Finance en de medewerkers van de andere units. Daardoor is niet meteen duidelijk geworden voor die medewerkers wat er van hen werd verwacht, wat het draagvlak voor de te nemen maatregelen niet ten goede is gekomen.

⁸ Kamerstuk 34 775 IV, nr. 41.

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Een tweede interne oorzaak van de vertraging is de weerstand tegen hetgeen medewerkers als te bureaucratisch ervaren: alle activiteiten moeten (tijdig) worden vastgelegd. Het overwinnen van die weerstand vraagt doorzettingsvermogen en voortdurende begeleiding. Een derde interne oorzaak is de samenloop van de veelheid aan projecten en acties, terwijl er tegelijkertijd sprake is van een gebrek aan gekwalificeerde financiële medewerkers.

Ik concludeer dat er veel werk is verzet door velen, maar dat er ook nog veel werk aan de winkel is. De afronding van de maatregelen zal meer tijd in beslag nemen dan eerder werd verwacht. Van volledige implementatie kan overigens pas gesproken worden wanneer ook toekomstige bestuurders zich de andere werkwijzen eigen hebben gemaakt.

Bestuurlijke structuur

Bestuurders kunnen hun bestuurlijke taken naar behoren uitvoeren wanneer de lokale wet- en regelgeving, de administraties en ambtelijke processen op orde zijn. Ook ondersteuning door een gekwalificeerd ambtenarenapparaat maakt de bestuurslast lichter. Evenals bij het financieel beheer is er al langer sprake van verwaarlozing van de bestuurlijke structuur.

Administraties, zoals die voor vergunningverlening, subsidieverlening, belastingheffing en de bevolkingsadministratie, moeten betrouwbaar en up-to-date zijn.

De bevolkingsadministratie, ook van belang voor het kiesregister en andere administraties en afnemers – in de zorg, onderwijs en de sociale voorzieningen – is in feite «de moeder aller administraties». De kwaliteit daarvan was onvoldoende, reden waarom Nederland ondersteuning en expertise verleent met als doel de kwaliteit van de persoonsgegevens te verbeteren en kennis over te dragen.

Onlangs is de basis gelegd voor opschoning door de implementatie van het straatnamen -en huisnummerproject, dat voor de inwoners ook fysiek kenbaar is. Het opschonen is een bewerkelijk en arbeidsintensief project omdat vertrekkers en nieuwkomers zich lang niet altijd hebben uit- of ingeschreven. Het gebrek aan – voldoende geschoold – personeel heeft daaraan ook bijgedragen. Het onderzoek naar persoonslijsten loopt door tot in het voorjaar van 2020, wel is inmiddels het kiesregister voor het grootste gedeelte op orde.

Voor de Kadasterfunctie is beoogd dat Kadaster Nederland deze overneemt, het wetsvoorstel daartoe is in behandeling. Deze wet regelt het onderbrengen van de kadasters op Caribisch Nederland bij Kadaster Nederland. Het doel van de wet is de continuïteit en kwaliteit van de kadasters op de eilanden te waarborgen en de rechtszekerheid te verbeteren.

Aan de administraties voor vergunningverlening en subsidieverlening en de personeels- en salarisadministratie wordt gewerkt, momenteel zijn nog aanvullende maatregelen nodig.

De administratie van de sociale woningen bij de SHF is niet op orde, maar met de komst van Woonlinie wordt de kwaliteit verbeterd.

De Belastingdienst Caribisch Nederland is in beginsel bereid om de innings- en invorderingstaken over te nemen. Momenteel wordt onderzocht of de systemen van het openbaar lichaam en de belastingdienst al voldoende op elkaar aansluiten om die overname soepel te kunnen laten verlopen en is een convenant in voorbereiding waarin de afspraken daarover vastgelegd zullen worden. Een dergelijke maatregel levert niet alleen efficiëntie op, maar kan ook als voorbeeld dienen voor de manieren

waarop samenwerking tussen het openbaar lichaam en de rijksdiensten praktisch vorm kan krijgen en tegelijkertijd kennisoverdracht faciliteert.

Het openbaar lichaam kent ruim honderd verordeningen en bijhorende besluiten, waarvan een groot deel niet actueel was. Inmiddels is een aantal verordeningen ingetrokken (belang verloren) en is een aantal aangepast, onder meer vanwege contra-legalen bepalingen. Gelet op het vele werk dat tot nu toe is verzet, is er een belangrijke stap voorwaarts gedaan. De verwachting is dat afronding medio 2020 kan plaatsvinden. Momenteel wordt prioriteit gegeven aan verordeningen met een financiële impact.

Inzake de toezicht- en handhavingsfunctie zijn er 15 medewerkers van het openbaar lichaam en enkele andere organisaties opgeleid tot Buitengewone agenten van politie (BAV-Pol).

De ambtelijke organisatie

Na een proces dat meer dan een jaar in beslag heeft genomen, is per 1 september 2019 een nieuwe organisatiestructuur ingevoerd, waarbij functiescheiding en kennisbundeling de leidende principes zijn. Het werken in een andere context van ambtelijk vakmanschap verlangt het afstand nemen van jarenlange gewoonten en gebruiken. Een adequaat trainings- en opleidingsprogramma is daartoe onontbeerlijk, te meer omdat het de afgelopen jaren heeft ontbroken aan voldoende (bij)scholing en opleidingen. Om duurzaam effectiviteit en kwaliteitsverbetering te bereiken, loopt het opgestelde opleidingsprogramma meerjarig door. Ook voor (toekomstige) politici is op een passend moment een opleidings-traject voorzien.

Een andere manier van werken, waarbij meer samenwerking en vastlegging van activiteiten de kern vormen, vereist een vernieuwde procesinrichting. Aan de procesbeschrijvingen en procedures wordt gewerkt. Zo is er een nieuwe template ontwikkeld voor een besluitvormingsnota en de besluitenlijst van het bestuurscollege. Op deze wijze wordt een heldere besluitvormingslijn ingericht en kan het besluit ook direct gepubliceerd worden. Volgende stap is om alle medewerkers mee te nemen in deze nieuwe werkwijze.

Ter verbetering van de dienstverlening aan de burger en werkomstandigheden is een nieuw bestuurskantoor voorzien. Momenteel zitten de medewerkers van het openbaar lichaam verspreid over meer dan 10 verschillende locaties, waardoor de kwaliteit van dienstverlening en onderlinge samenwerking verre van optimaal is. Met een nieuw bestuurskantoor zullen de interne diensten beter kunnen samenwerken, terwijl tegelijkertijd het openbaar lichaam en de RCN gezamenlijk worden gehuisvest. Een meer actuele ICT- infrastructuur en apparatuur is noodzakelijk. Inmiddels is de eerste fase van dit project gestart waarbij de zes meest cruciale afdelingen door middel van een netwerkstructuur met elkaar worden verbonden. Het is de bedoeling dat ook de andere afdelingen op dit netwerk worden aangesloten, maar daarvoor wordt gezocht naar aanvullend budget.

Bestuurlijk oordeel uitkomsten toetsing

De beslissing tot de bestuurlijke ingreep was uitzonderlijk en is dan ook niet lichtzinnig genomen. Een besluit tot beëindiging verdient eenzelfde weloverwogen aanpak. Zoals in de kabinetsreactie op het rapport van de commissie is aangegeven, mag de ingreep niet langer duren dan noodzakelijk. Tegelijkertijd mag er bij terugkeer naar de reguliere bestuurlijke verhoudingen geen risico bestaan op terugval naar de situatie van vóór de ingreep. Ik teken daarbij aan dat er al sinds 10-10-10 en

vermoedelijk al daarvoor sprake was van niet adequaat bestuur, mede veroorzaakt door een inefficiënt en ineffectieve bestuurlijke structuur, een verwaarloosd ambtelijk apparaat en inadequaat financieel beheer.

Bij de opeenvolgende besturen was er in veel gevallen sprake van gevoelens van onmacht, gebaseerd op de opvatting dat met beschikbare middelen op de lokale begroting de staat van verwaarlozing van het eiland niet of nauwelijks kon worden aangepakt. Bij het laatste bestuur was er echter sprake van onwil, uiteindelijk resulterend in een situatie waarbij het bestuur geen respect meer toonde voor de rechtsstaat en andersdenkenden.

Het kabinet is aan de bevolking verplicht een nieuw lokaal bestuur in staat te stellen haar taken naar behoren uit te voeren. Dat betekent dat de bestuurlijke structuur, inclusief de ambtelijke organisatie en het financieel beheer, niet alleen op orde moet zijn, maar ook duurzaam moet zijn ingericht. Dan is het vervolgens aan de toekomstige bestuurders de duurzame inrichting te onderhouden en het vertrouwen van de bevolking in de democratie en rechtsorde vorm te geven.

Tegen die achtergrond constateer ik dat er na anderhalf jaar veel werk is verzet, de vraagstukken helder in beeld zijn en duidelijk is welke verbeteringen nodig zijn. Tegelijkertijd stel ik vast dat er sprake is van een veelheid aan problematiek, meer dan aanvankelijk was gedacht en dat de werklast voor het huidige bestuur maar vooral voor de ambtenaren zwaar is. Deze nog steeds omvangrijke en arbeidsintensieve bestuurlijke opdracht leidt onontkoombaar tot de conclusie dat een besluit tot volledig herstel van de democratie en de daarbij behorende reguliere bestuurlijke verhoudingen nog niet verantwoord is. Daar komt nog bij dat het bestuur en de ambtenaren ook voor de opdracht staan om samen met de Europees-Nederlandse overheid de projecten te begeleiden die voortvloeien uit de ondersteunende maatregelen waarmee de verwaarlozing op fysiek en sociaaleconomisch terrein wordt gekanteld naar zichtbare en merkbare verbeteringen.

Anderzijds heb ik er vertrouwen in dat de bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid en ambitie zorg zullen dragen voor een situatie waarin over een jaar sprake zal zijn van voldoende institutionele stabiliteit om verkiezingen voor de eilandsraad te organiseren, als een eerste stap om de bestuurlijke ingreep geheel te kunnen beëindigen. Het is dan ook mijn voornemen om op 21 oktober 2020 verkiezingen voor de eilandsraad te organiseren.

Vervolgtraject bestuurlijke ingreep

Het uitgangspunt van de Tijdelijke wet is dat de omstandigheden in Sint Eustatius zodanig verbeterd moeten zijn dat het bestuur duurzaam in staat is zijn taken naar behoren uit te oefenen. De Tijdelijke wet voorziet in een uiterlijke datum voor verkiezingen van de eilandsraad op 17 maart 2021 en het aflopen van de Tijdelijke wet, na toelating van de leden tot de eilandsraad. Hiermee zou de terugkeer van de eilandsraad in één keer de beëindiging van de bestuurlijke ingreep inluiden. De Raad van State heeft in het advies bij de Tijdelijke wet¹⁰ gewezen op de wenselijkheid van een overgangsregime voor de afloop van de bestuurlijke ingreep. De regering heeft vervolgens aangegeven te bezien hoe een dergelijk overgangsregime vormgegeven kan worden.¹¹

¹⁰ Raad van State, NO. W04.18.0012/I

¹¹ Kamerstuk 34 877, nr. 3, para. 3.2

Zoals zojuist geschetst is het niet mijn verwachting dat, ondanks alle stappen die inmiddels zijn gezet, de situatie op korte termijn zodanig zal zijn verbeterd dat een nieuw bestuurscollege voldoende basis zal hebben om haar taken naar behoren te kunnen uitoefenen. Ook voor het op orde brengen van het financieel beheer en de ambtelijke organisatie is meer tijd nodig. Het is daarom noodzakelijk om een verlenging van de bestuurlijke ingreep nader vorm te geven. Ik ben dan ook voornemens om een wetsvoorstel in te dienen om te komen tot een voortzetting van de bestuurlijke voorzieningen op Sint Eustatius met geleidelijke terugkeer naar de reguliere situatie. De contouren daarvan zie ik als volgt voor mij.

Geleidelijke terugkeer

Ik ben voornemens om de reguliere bestuurlijke verhoudingen in vier fases langs de lijnen van de WolBES en FinBES terug te brengen. De overgang van de ene naar de volgende fase wordt bepaald aan de hand van bereikte resultaten en het behalen van te stellen normen. De eerste fase is het houden van verkiezingen voor een nieuwe eilandsraad. De eilandsraad verkrijgt de controlerende taak voor zover het gaat om het vragenrecht, het interpellatierecht en ook de mogelijkheid om moties in te dienen. Denkbaar is het ook om de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen toe te kennen, inclusief het amendements- en initiatiefrecht.

In deze fase is er nog geen bestuurscollege en geen gezaghebber. De regeringscommissaris blijft de taken van deze organen uitoefenen, evenals de overige niet aan de eilandsraad toegekende bevoegdheden.

Voor de overgang van de eerste naar de tweede fase kan als een van de voorwaarden gesteld worden dat het ambtenarenapparaat zodanig is georganiseerd en voorzien van werkinstructies dat zij het toekomstige bestuurscollege bij de uitvoering van taken kan ondersteunen. Een andere mogelijke voorwaarde is dat toezicht en handhaving op orde is. In de tweede fase krijgt de eilandsraad weer de bevoegdheid om gedeputeerden te benoemen en te ontslaan. Als onderdeel van het bestuurscollege hebben de gedeputeerden de bevoegdheid om autonome en medebewindstaken uit te voeren, inclusief de taken rond toezicht en handhaving. Besluitvorming op financieel terrein en de ambtelijke organisatie blijft bij de regeringscommissaris. Er wordt ook in deze fase geen gezaghebber benoemd. Diens taken en de niet toebedeelde bevoegdheden van de eilandsraad en de gedeputeerden blijven ook bij de regeringscommissaris. Wel valt het te overwegen om de eilandsecretaris in deze fase bij koninklijk besluit te laten benoemen. Daarmee zou bereikt kunnen worden dat de eilandsecretaris een sterkere en neutralere positie verkrijgt.

Om vervolgens naar de derde fase over te gaan denk ik aan het voorwaardelijk stellen van de voltooiing van de implementatie van alle ondersteunende maatregelen op het gebied van het financieel beheer, de bestuurlijke structuur en het ambtelijk apparaat.

In de derde fase is er sprake van volledig herstel. De eilandsraad en het bestuurscollege krijgen het budgetrecht, de andere bevoegdheden uit de WolBES en de FinBES en de verantwoordelijkheid voor de ambtelijke organisatie. Er wordt een gezaghebber benoemd die al zijn taken en bevoegdheden zal uitoefenen. De gedachte is om in de wet een voorziening op te nemen waarbij de regeringscommissaris nog enige tijd aanblijft als toezichthouder. Wat ik mij tevens goed kan voorstellen is dat de gezaghebber de bevoegdheid krijgt om personeelsbesluiten goed te keuren – hetgeen nu bij de Rijksvertegenwoordiger belegd is. Denkbaar is ook de gezaghebber een controlerende functie toe te kennen, gericht op

goed bestuur en op ordentelijk financieel beheer. Versterking van de positie van de gezaghebber levert een goede bijdrage aan het voorkomen van onregelmatigheden.

Met de vierde fase wordt de bestuurlijke ingreep beëindigd en wordt de regeringscommissaris uit zijn functie ontheven.

De gefaseerde aanpak heeft als belangrijk voordeel dat de eilandsraad als volksvertegenwoordiging snel kan terugkeren. Ook de gedeputeerden hebben door middel van deze fasering de mogelijkheid om in de nieuwe constellatie geleidelijk weer in positie te komen.

Door middel van een geleidelijke overgang naar volledig herstel van de reguliere situatie is enerzijds een zachte overdracht mogelijk, inclusief verrijking van bestuurlijke praktijkervaring. Anderzijds kunnen de nog noodzakelijke activiteiten worden uitgevoerd om het toekomstig Stataans bestuur in staat te stellen hun taken uit te voeren conform de eisen van behoorlijk bestuur, zonder tempoverlies en onder leiding van de regeringscommissaris.

Om de verschillende fasen op het goede moment te kunnen laten ingaan, is het nodig om expliciet te maken welke resultaten behaald moeten zijn, zoals die in de toetsingsparagraaf van deze brief zijn besproken. Door het budgetrecht aan de eilandsraad en de bevoegdheden van gedeputeerden voor besluiten rond de financiën en de ambtelijke organisatie in een later stadium toe te kennen, wordt de regeringscommissaris in de gelegenheid gesteld om deze werkzaamheden duurzaam af te ronden, alsmede om de beoogde resultaten van de ondersteunende maatregelen verder vorm te geven.

Voor de inwoners van Sint Eustatius is ordentelijk herstel en functioneren van de democratie en het bestuur van groot belang. Mijn voornemen om de bestuurlijke ingreep te verlengen betekent dat de voorziening langer voortduurt dan bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet werd beoogd, al werd toentertijd al rekening gehouden met een langere doorlooptijd. Ik acht dit gezien de huidige situatie op Sint Eustatius onvermijdelijk. Tegelijkertijd vind ik het wenselijk om in het wetsvoorstel een stapsgewijs herstel van de reguliere bestuurlijke verhoudingen op te nemen. Dit overgangsregime biedt perspectief op terugkeer naar de regulier geldende situatie.

Tot slot

De regeringscommissaris en zijn ambtenaren hebben in het afgelopen anderhalf jaar goed inzicht verkregen in vraagstukken die door de taakverwaarlozing zijn ontstaan. Er is veel in gang gezet en op onderdelen ook veel bereikt. De bestuurlijke opgave is, zo leert de toetsing, omvangrijk en bewerkelijk.

De uitkomsten van de toetsing laten ook zien dat er nu nog geen moment is aan te wijzen voor volledige terugkeer naar de democratie. Het is onvoldoende verantwoord om tevreden te zijn met de bereikte en nog te verwachten resultaten van de ingreep en de genomen ondersteunende maatregelen. Daarmee zou ik de bevolking tekort doen maar ook de toekomstige bestuurders en het ambtelijke apparaat.

De ernst en omvang van de grove taakverwaarlozing heb ik serieus genomen door weloverwogen het uitzonderlijke besluit tot ingrijpen te nemen. Dat verplicht ons dan ook de ondergrond voor de inbedding van de werkzaamheden de nodige tijd te geven, ook al kost dat meer tijd dan ik wellicht had gehoopt. Het is naar mijn vaste overtuiging wel zaak om de bevolking en (toekomstige) politici perspectief te bieden door een datum

voor de verkiezingen vast te stellen en een overgangsregime met geleidelijke terugkeer van de democratische instituties vorm te geven. Vanuit mijn perspectief heb ik er vertrouwen in dat de werkzaamheden van de regeringscommissaris en zijn ambtenaren zullen leiden tot bevredigende resultaten, waardoor een nieuw bestuur haar taken naar behoren kan vervullen en kan voortbouwen op een stevig bestuurlijk en financieel fundament.

Dat vertrouwen ontleen ik aan de bezoeken die ik regelmatig aan Sint Eustatius breng, waarbij het mij verheugt dat ook andere leden van het kabinet, zoals tot nu toe de Minister-President, de Ministers van Justitie en Veiligheid, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Infrastructuur en Waterstaat en de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Infrastructuur en Waterstaat en Sociale Zaken, het belangrijk vinden om ter plaatse in gesprek te gaan met de bevolking, instanties, de regeringscommissaris en zijn ambtenaren. Datzelfde heb ik ook gedaan op 23 september jl., toen ik mijn voornemens met betrekking tot de toekomst van Sint Eustatius op een openbare bijeenkomst voor de inwoners uiteen heb gezet. Want de ingreep en de daarop volgende uitvoering van projecten hebben altijd tot doel gehad de situatie van juist de inwoners van Sint Eustatius te verbeteren. Daar is alle inzet op gericht geweest.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops