



**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**
Directoraat-generaal
Koninkrijksrelaties

Datum
11 september 2023

Kenmerk

notitie

Appreciatie verordening informatie en besluitvorming
Bonaire 2023

Aanleiding

Het ministerie van BZK is gevraagd om een juridische appreciatie te geven van de ontwerpverordening Informatie en Besluitvorming Eilandsraad Bonaire 2023, in het bijzonder over de verhouding tot de WolBES.

Kern

Met de ontwerpverordening wordt beoogd het bestuurscollege verregaand te bewegen om stukken ter kennisgeving en/of terinzagelegging aan de eilandsraad te doen toekomen. Deze kennisgeving/terinzagelegging wordt voorts gekoppeld aan buitenwettelijke vereisten.

De vraag is of de betreffende ontwerpverordening binnen de grenzen van de WolBES valt. Hieronder wordt uiteengezet dat dat op een aantal punten niet het geval is. Met name de bepalingen in de artikelen 4 en 6 zijn (deels) in strijd met hoger recht.

Samengevat:

- De besluitvorming van het bestuurscollege en/of de gezaghebber mag niet afhankelijk worden gemaakt van een akkoord of oordeelsvorming van de eilandsraad (artikelen 4, eerste lid, en 6 van de ontwerpverordening);
- De grondslag van artikel 72 van de WolBES biedt hiervoor ook geen enkele basis. Het betreft immers alleen de kennisgeving en/of terinzagelegging van stukken.
- De eilandsraad mag niet bepalen wat wel of niet onder 'openbaar belang' wordt verstaan.

Het ministerie van BZK volgt daarbij tevens het advies van de afdeling JAZ d.d. 21 augustus 2023.

Alternatief

De uitwerking van de actieve en passieve informatieplicht is bij uitstek te regelen in bijvoorbeeld een zg. notitie informatieplicht van het bestuurscollege en/of de gezaghebber. Hierin wordt uitgeschreven wat precies onder een actieve of passieve informatieplicht wordt verstaan en op welke wijze die zou kunnen worden ingericht. Dit past ook veel beter bij de term 'regelen' van artikel 72 van de WolBES.

Toelichting

Algemeen:

- De bevoegdheidsverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege behoort tot de kern van de dualisering. De eilandsraad heeft kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken. Het bestuurscollege heeft bestuurlijke taken.
Het gedualiseerde systeem moet er voor zorgen dat zowel de eilandsraad als het bestuurscollege hun bevoegdheden goed kunnen uitoefenen. De begrippen autonomie en medebewind spelen een belangrijke rol bij de vraag naar de verdeling van bevoegdheden.
- Eilandsverordeningen worden door de eilandsraad vastgesteld, tenzij de wet zelf dan wel de eilandsraad krachtens de wet deze bevoegdheid aan het bestuurscollege of de gezaghebber toekent (artikel 149 van de WolBES). Het voorschrift dat de eilandsraad de eilandsverordeningen maakt die hij in het belang van het openbaar lichaam nodig oordeelt (artikel 152 van de WolBES), dient ter afbakening van de autonome verordenende bevoegdheid. Een eilandsverordening mag niet treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen (de ondergrens), net zo min als dat zij in strijd met hoger recht (lees: WolBES) mag zijn (de bovengrens).
- Artikel 72 van de WolBES: Het onderhavige artikel opent de mogelijkheid voor de leden van de eilandsraad om reeds in een vroegtijdig stadium op de hoogte te geraken van ontwikkelingen met betrekking tot aangelegenheden die op een gegeven moment in de eilandsraad aan de orde komen. Daarnaast kan het artikel bijdragen tot een beter inzicht in het beleid zoals het bestuurscollege dat voert ten aanzien van de bij of krachtens de wet aan het bestuurscollege toegekende bevoegdheden.

Bijzonder:

Het basisartikel is, zoals vermeld, artikel 149 van de WolBES (Eilandsverordeningen worden door de eilandsraad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de eilandsraad krachtens de wet aan het bestuurscollege of de gezaghebber is toegekend). Voorts bepalen de artikelen 136 en 168 van de WolBES dat ook aan het bestuurscollege bepaalde eilandsverordeningen worden opgedragen (bijvoorbeeld over de ambtelijke organisatie). Met andere woorden: het is niet zo dat de eilandsraad eerst moet besluiten alvorens tot vaststelling van die verordeningen wordt overgegaan. Artikel 217 van de WolBES bepaalt voorts: Beslissingen van eilandsbesturen kunnen slechts aan goedkeuring worden onderworpen in bij de wet bepaalde gevallen.

- In feite bepalen de artikelen 4 en 6 van de ontwerpverordening dat het bestuurscollege alle 'regels' voor moet leggen waarmee zij invulling geeft aan een bevoegdheid, opgave of voornemen. De eilandsraad bepaalt vervolgens of zij de regels voor kennisgeving aan neemt, of erover wilt beraadslagen. Als de eilandsraad een beraadslaging wil, moet het bestuurscollege wachten met besluiten over de regels totdat de eilandsraad een uitspraak heeft gedaan. Dit laatste is in strijd met artikel 72 van de WolBES. Dit zou namelijk betekenen dat besluitvorming door het bestuurscollege afhankelijk wordt gemaakt van een besluit van de eilandsraad.

- De eilandsraad baseert het voorstel op artikel 72 van de WolBES. Dit artikel in de WolBES stelt dat de eilandsraad kan regelen van welke beslissingen van het bestuurscollege aan de eilandsraad kennisgeving wordt gedaan. Het voorstel van de eilandsraad regelt echter meer dan de kennisgeving. De grondslag van artikel 72 van de WolBES biedt onvoldoende basis voor de ontwerpverordening. Het betreft hier immers 'kennisgeving' en 'terinzagelegging', terwijl de ontwerpverordening op verschillende onderdelen de onafhankelijke besluitvorming door het bestuurscollege en/of de gezaghebber aantast.
- Dit is voorts in strijd met het systeem van dualisering, waarmee in feite taken en bevoegdheden worden toegekend aan verschillende bestuursorganen. Het gaat hier immers niet alleen om regels die het bestuurscollege gedelegeerd heeft gekregen door de eilandsraad via lokale verordeningen. Het gaat ook om de bevoegdheden die het bestuurscollege geattribueerd heeft gekregen in de WolBES en bevoegdheden op basis van medebewindswetten.
- Op basis van de nieuwe verordening is onduidelijk welke beleidsstukken wel en niet onder de nieuwe regel vallen. De definitie stelt dat het moet gaan om 'regels'. De termen "beleid", "beleidsnota" en "beleidsplan" suggereren echter dat het om meer gaat. Dit betekent mogelijk dat de scope van de aan te leveren stukken erg breed is.
- In artikel 4, vierde lid, van de ontwerpverordening is bepaald dat de Eilandsraad het beroep op het openbaar belang niet van toepassing mag verklaren. Hiervoor biedt de WolBES geen basis. Dit is slechts ter afweging aan het bestuurscollege (artikel 72, tweede en derde, van de WolBES).
- Artikel 6, tweede lid, van de ontwerpverordening maakt melding van een goedkeuringsbesluit waar het onder meer ter consultatie aangeboden wetsvoorstellen betreft. Artikel 209 van de WolBES daarentegen vermeldt 'slechts' dat Onze Minister wie het aangaat de betrokken bestuurscolleges of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht, zo nodig binnen een te stellen termijn, in de gelegenheid stelt hun oordeel te geven omtrent voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur of ontwerpen van ministeriële regeling.

Datum

11 september 2023

Kenmerk

Voorstel amendement/nota van wijziging

Door de eilandsraad wordt inmiddels voorgesteld een tweetal amendementen of een nota van wijziging in te dienen met de volgende tekst:

A

Aan artikel 4 wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Van de werking van dit artikel zijn uitgesloten de taken en bevoegdheden die bij wettelijke regeling of door een besluit van de eilandsraad zijn opdragen aan het Bestuurscollege of de Gezaghebber.

B

Datum

11 september 2023

Kenmerk

Aan artikel 6 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Van de werking van dit artikel zijn uitgesloten de taken en bevoegdheden die bij wettelijke regeling of door een besluit van de eilandsraad zijn opdragen aan het Bestuurscollege of de Gezaghebber.

Deze voorgestelde wijzigingen bieden geen soelaas.

Eenzijds zou de wijze van kennisgeving/terinzagelegging, zoals bepaald in artikel 72 van de WolBES, helemaal 'verdwijnen' bij taken en bevoegdheden die bij wettelijke regeling of door een besluit van de eilandsraad zijn opgedragen. En dat zou dan weer op zichzelf in strijd met de WolBES zijn.

Anderzijds blijven de artikelleden onverkort gelden bij taken en bevoegdheden die via onder meer medebewindwetgeving bij het bestuurscollege en/of de gezaghebber zijn belegd. Ook hiervoor biedt artikel 72 van de WolBES geen grondslag (zie hiervoor).

Wat geregeld zou moeten worden is: geen enkele besluitvorming door het bestuurscollege en/of de gezaghebber mag afhankelijk worden gesteld van goedkeuring of een andere wijze van besluit/oordeelsvorming door de eilandsraad.