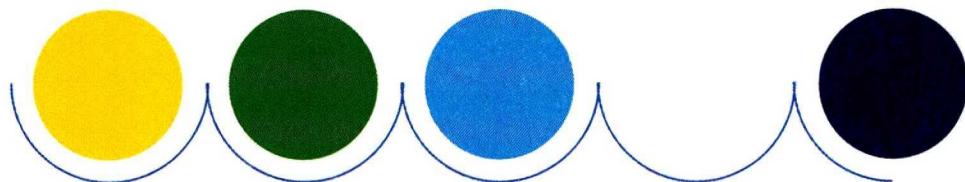


VIJF JAAR VERBONDEN BONAIRE, SINT EUSTATIUS, SABA EN EUROPEES NEDERLAND



Evaluatie Caribisch Nederland

Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland

Rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe
staatkundige structuur Caribisch Nederland

mr. drs. J.W.E. Spies (voorzitter)

prof. mr. A.H.A. Soons

mr. dr. G.A.E. Thodé

prof. mr. L.F.M. Verhey

mr. drs. F.H.H. Weekers

Den Haag 12 oktober 2015

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	7
1.1 Evaluatieopdracht	7
1.2 Werkwijze van de commissie	8
1.3 Beperkingen van de evaluatie	10
1.4 Leeswijzer	11
2. Aanloop naar de transitie	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Koninkrijkseilanden	13
2.3 De Voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk	15
2.4 Op weg naar integratie?	17
2.5 Afzwakking van het eindperspectief?	19
2.6 De uitwerking: het voorzieningenniveau	22
3. Wetgeving	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Totstandkoming en inhoud van de wetgeving	25
3.3 Consultatie	28
3.4 Legislatieve terughoudendheid	29
3.5 Gelijkheid en differentiatie	31
3.6 Uitvoering en handhaving	33
3.7 Consequenties van bestaan en onderhouden Caribisch Nederlands rechtsstelsel	35
4. Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Democratische controle en toezicht	37
4.3 Verhouding Rijk en openbaar lichaam	42
4.4 Ervaren democratisch tekort	45
4.5 De financiële verhoudingen tussen het Rijk en de eilanden	48
5. Gevolgen voor de bevolking	52
5.1 Inleiding	52
5.2 Ontwikkeling economische situatie sinds 10 oktober 2010	52
5.3 Afspraak normen voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau	57
5.4 De invloed van het fiscale stelsel van Caribisch Nederland	59
5.5 Onderwijs	66
5.6 Gezondheidszorg	68
5.7 Arbeid, inkomen en sociale zekerheid	69
5.8 Veiligheid	73
5.9 Fysieke infrastructuur	75
5.10 Dankzij of ondanks de transitie?	78
5.11 Beleving van de bevolking	79

5.12 Bijdrage en taakverdeling verschillende actoren ontwikkeling voorzieningenniveau	84
6. Bevindingen per eiland	87
6.1 Bonaire	87
6.2 Sint Eustatius	91
6.3 Saba	95
7. Slotconclusies	99
7.1 Gemengd beeld	99
7.2 Hooggespannen verwachtingen	100
7.3 Ervaren willekeur	101
7.4 Onvrede en ongemak	102
7.5 Twee werelden	103
7.6 Kwetsbaar bestuur	105
7.7 Ruimte voor verbetering	106

Bijlage 1: Evaluatieopdracht

Bijlage 2: Instellingsbesluit

Bijlage 3: Onderzoeksopzet en Evaluatiecriteria

Bijlage 4: Samenstelling begeleidingscommissies

Voorwoord

Op 10 oktober 2010 werden Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk een openbaar lichaam binnen Nederland. In de aanloop naar deze transitie is afgesproken om na vijf jaar de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur te evalueren. De verwachtingen bij de start van de staatkundige verandering waren hoog gespannen. Er is in vijf jaar het nodigde bereikt. Het niveau van de gezondheidszorg en het onderwijs zijn aanmerkelijk verbeterd. Veel laat nog te wensen over. Verwachtingen die mensen hadden op 10 oktober 2010 zijn niet allemaal uitgekomen.

De 'Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland' is zich ervan bewust dat de verwachtingen over de evaluatie verschillen. Er is sprake van scepsis. Sommigen veronderstellen dat de resultaten van de evaluatie tot weer een volgend rapport zullen leiden en dat dit rapport niet wezenlijk bij zal dragen aan de in hun ogen noodzakelijke verandering. Anderen verwachten veel van de evaluatie en rekenen erop dat de resultaten van de evaluatie tot een nieuw moment of een doorstart voor verdergaande afspraken kunnen leiden die noodzakelijke verbeteringen zal inhouden. Vijf jaar is hoe dan ook te kort om een eindoordeel te kunnen geven over de nieuwe staatkundige structuur. Vijf jaar is wel een goed moment om een balans op te maken en te bezien wat goed is en wat nog beter moet. Daar komt bij dat nogal eens verwezen is naar de uitkomsten van de evaluatie voor het maken van nieuwe afspraken.

Bestuurders en ambtenaren aan beide zijden van de oceaan hebben zich met veel energie ingezet om van de staatkundige verandering een succes te maken. Dat is deels gelukt. Maar de verhoudingen zijn de afgelopen vijf jaar ook op de proef gesteld. Dat heeft het onderlinge vertrouwen geen goed gedaan. De commissie realiseert zich dat over en weer ook teleurstelling over het uitblijven van voldoende resultaat aan de orde is. De commissie heeft geprobeerd dit alles evenwichtig weer te geven. Dat daarbij soms harde conclusies worden getrokken is niet te vermijden. De commissie doet dit vanuit de overtuiging dat het benoemen van wat nog niet goed is in de eerste plaats een aansporing is om op basis van de evaluatie te leren. Leren van de afgelopen vijf jaar is nodig, niet om steeds met de vinger te wijzen naar wat niet goed is gegaan maar om vooruit te kijken en afspraken te maken over de toekomst. De commissie spreekt de wens uit dat de resultaten van de evaluatie de basis zullen vormen voor een impuls om de doelstellingen van de staatkundige verandering dichterbij te brengen in de komende jaren. Dat vereist dat de opdrachtgevers gezamenlijk en in dialoog met de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba verder werken aan vertrouwenwekkende maatregelen.

De commissie wil alle inwoners en de bestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba danken voor hun medewerking aan de onderzoeken die in het kader van de evaluatie zijn uitgevoerd. De commissie waardeert alle gesprekken die zij heeft gevoerd op de eilanden tijdens de inloopuren of op straat en dankt een ieder die de moeite heeft genomen een reactie achter te laten op de website of de commissie schriftelijke informatie te geven. Ook waardeert de commissie de gesprekken die zij in Europees Nederland heeft mogen voeren. Alle informatie heeft de commissie geholpen bij het schrijven van dit evaluatierapport.

Ten slotte wil de commissie dank zeggen aan de experts die hun tijd, kennis en kunde ter beschikking hebben gesteld om de onderzoeken uit te voeren of te begeleiden. Die dank is zeker ook op zijn plaats aan het secretariaat van de commissie, in het bijzonder aan Dirk-Jan Bonnet en Manon van Tintelen. Zonder de ondersteuning van het secretariaat had de commissie haar werk onmogelijk kunnen doen.

Liesbeth Spies (voorzitter)

Fred Soons

Glenn Thodé

Luc Verhey

Frans Weekers

1. Inleiding

1.1 Evaluatieopdracht

In de Slotverklaring van de Miniconferentie over de nieuwe staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba op 11 november 2006 is vastgelegd dat vijf jaar na de transitie de uitwerking van deze nieuwe staatkundige structuur wordt geëvalueerd door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk.¹ In het bijzonder zijn evaluatiebepalingen opgenomen in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en in de Wet financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). Het doel van de evaluatie is het analyseren van de wijze waarop invulling is gegeven aan de gemaakte afspraken in de aanloop naar 10 oktober 2010 en daarna. Om uitvoering te geven aan de gemaakte afspraken hebben de gedeputeerden Constitutionele Zaken van Bonaire, van Sint Eustatius en van Saba en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 19 juni 2014 de evaluatieopdracht vastgesteld en zijn zij overeengekomen voor de uitvoering van de evaluatieopdracht een onafhankelijke commissie in te stellen (bijlage 1).² De 'Commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland' (hierna: de commissie) is vervolgens bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, van 23 september 2014 ingesteld (bijlage 2).³

De commissie bestaat uit mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies, tevens voorzitter, de heer prof. mr. A.H.A. Soons, de heer mr. dr. G.A.E. Thodé, de heer prof. mr. L.F.M. Verhey en de heer mr. drs. F.H.H. Weekers. De commissie is bijgestaan door een secretariaat.

Volgens de evaluatieopdracht heeft de evaluatie betrekking op de wijze waarop invulling van de gemaakte afspraken heeft plaatsgevonden. De afspraken en de gekozen uitgangspunten staan als zodanig in de evaluatie niet ter discussie. Een debat over een eventuele wijziging van de staatkundige verhoudingen is geen onderdeel van de evaluatie zelf. Het doel van de evaluatie is om door middel van een terugblik vast te stellen wat er is bereikt. Hoe hebben de wetgeving en het bestuur gefunctioneerd en wat zijn de gevolgen van de transitie geweest voor de bevolking?

De evaluatieopdracht stelt dat met de evaluatie wordt beoogd zoveel mogelijk feitelijk materiaal te verzamelen over de wijze waarop invulling is gegeven aan de nieuwe staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De commissie formuleert in het rapport conclusies. Conform de opdracht bevat het rapport geen aanbevelingen, het rapport dient als basis voor de afgewogen

¹ Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006 opgenomen als bijlage bij brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties d.d. 13 oktober 2006, Kamerstukken II 2006/07, 30800 IV, nr. 5.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33750 IV, nr. 45.

³ Besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 september 2014, nr. 2014-0000508186, houdende instelling van de Commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland.

besluitvorming die na afronding van de evaluatie over de invulling van de afspraken en de eventuele aanpassing daarvan moet plaatsvinden.

Gelijktijdig met de evaluatie voor Caribisch Nederland zijn de justitiële Rijkswetten Gemeenschappelijk Hof van Justitie, openbare ministeries, politie en Raad voor de rechtshandhaving, geëvalueerd. De uitwerking van deze wetten in Caribisch Nederland is meegenomen door de evaluatiecommissie voor deze Rijkswetten en maakt geen deel uit van de evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur voor Caribisch Nederland. Naast de justitiële Rijkswetten is ook de Rijkswet financieel toezicht geëvalueerd. Deze Rijkswet heeft alleen betrekking op Curaçao en Sint Maarten.

1.2 Werkwijze van de commissie

De commissie is voor het eerst bijeengekomen op 3 oktober 2014 en heeft toen een aanvang gemaakt met haar werkzaamheden. In overeenstemming met de voorlichting van de Raad van State en in lijn met de evaluatieopdracht heeft de commissie onderzoek laten uitvoeren door externe onafhankelijke onderzoeksteams naar de werking van de wetgeving, de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur en de gevolgen voor de bevolking.⁴ Elk onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit leden van de commissie en onafhankelijke experts (zie bijlage 4: samenstelling begeleidingscommissies). Gedurende de gehele onderzoeksfase bewaakte en coördineerde de commissie de samenhang tussen de drie onderzoeken.

In november 2014 bezocht de commissie Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Naast kennismaking hadden de bezoeken tot doel beelden en indrukken ten aanzien van de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur op te doen bij de bevolking en stakeholders, in gesprek te gaan over de verwachtingen ten aanzien van de evaluatie en uit te leggen wat de opdracht van de commissie was (wat houdt de evaluatie wel in, en wat niet). Vanzelfsprekend is ook met de leden van de bestuurscolleges en eilandsraden gesproken.

Conform het instellingsbesluit stelde de commissie een onderzoeksopzet met beoordelingskader op (zie bijlage 3). Deze onderzoeksopzet is op 12 december 2014 besproken met en geacordineerd door de opdrachtgevers. Daarmee kon de definitieve opdracht voor de deelonderzoeken worden verstrekt aan Profacto/Rijksuniversiteit Groningen voor de werking van de wetgeving en DSP-groep voor de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur. Het onderzoek naar de gevolgen voor de bevolking is door het Sociaal Cultureel Planbureau uitgevoerd. De onderzoeken zijn uitgevoerd in opdracht van de commissie. De resultaten en conclusies komen voor de verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

Rond de jaarwisseling lanceerde de commissie een website in het Engels, Papiaments en Nederlands. De website bevat informatie over de evaluatie en bood de mogelijkheid om ervaringen over de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur te delen met de commissie. De ervaringen konden worden ingezonden in de eigen taal. In totaal maakten 115 mensen gebruik van de mogelijkheid de commissie via de website te benaderen. Verder ontving de commissie van het

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/2014, 33750 IV, nr. 27.

bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties aanvullende schriftelijke documentatie. Al deze informatie is gedeeld met de onderzoekers.

In de periode januari tot maart 2015 bereidden de onderzoekers zich door deskresearch en literatuuronderzoek voor op het veldwerk op de eilanden. Evenals de commissie spraken de onderzoekers in deze periode ook met de meest betrokken beleidsmedewerkers en juristen van de ministeries in Den Haag. De verdere operationalisering van de onderzoeks vragen en selectie van thema's en wetten vond plaats in overleg met de ingestelde begeleidingscommissies.

In april 2015 verzamelden de onderzoekers in opdracht van de commissie informatie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De onderzoekers spraken met bestuurders, maatschappelijke organisaties, bedrijven, lokale vertegenwoordigers van de ministeries (liaisons), Rijksvertegenwoordiger en inwoners van de eilanden door middel van interviews, focusgroepen en inloopuren. Voorafgaand aan het veldwerk is een uitgebreide informatiecampagne opgezet om de inwoners van de eilanden te informeren over het doel van de evaluatie, de komst van de onderzoekers, iedereen op te roepen met de onderzoekers te komen spreken tijdens de inloopuren en gebruik te maken van de website om ervaringen met de commissie te delen. Tijdens de inloopuren kon men in het Engels, Nederlands of Papiaments met de onderzoekers spreken. Daarnaast is in opdracht van de onderzoekers een representatieve telefonische enquête afgeno men onder de bevolking van de eilanden (Bonaire 401, Sint Eustatius 202, en Saba 146 personen). De drie onderzoeksrapporten werden in augustus en september 2015 afgerond. Deze rapporten vormen een belangrijke basis voor het rapport van de commissie en worden afzonderlijk gepubliceerd op de website van de commissie.

Op basis van de gevoerde gesprekken op de eilanden, met de ministeries en andere organisaties, de reacties op de website en de eerste voorlopige bevindingen van de onderzoekers bracht de commissie in juni 2015 een verdiepend bezoek aan de drie eilanden. Leden van de commissie bezochten scholen, een bejaardentehuis, ziekenhuizen, centra voor jeugd en gezin, een organisatie voor verslavingszorg, niet-gouvernementele organisaties, winkels en bedrijven. Verder spraken de leden met mensen op straat over hun persoonlijke leefsituatie als inwoner van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, hielden zij inloopspreekuren en spraken zij met de bestuurscolleges en de eilandsraden. Ook in aanloop naar dit bezoek is een informatiecampagne uitgevoerd, waarbij iedereen werd opgeroepen hun ervaringen met de commissie te delen.

Naast gesprekken met ministeries en gesprekken op de eilanden voerde de commissie gesprekken met organisaties als het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale Ombudsman, de Nederlandse Bank, de Autoriteit Financiële Markten en het College Financieel Toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁵ De commissie sprak voorts met de voormalige bewindspersonen de heer Prof.Dr. E.M.H. Hirsch Ballin, de heer Mr.Drs. A. Nicolaï, mevrouw Drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten en voormalig commissaris voor de BES de heer H.G.J. Kamp over het transitieproces en het tot stand komen van de destijs gemaakte afspraken.

⁵ Het College voor de Rechten van de Mens heeft in maart 2014 een 'advies ten behoeve van de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba' uitgebracht.

Tijdens een opdrachtgeversoverleg op 12 juni 2015 informeerde de commissie de opdrachtgevers over de stand van zaken van de evaluatie en lietten de onderzoeksteams hun eerste bevindingen toe. In de periode augustus tot oktober stelde de commissie haar rapport op waarin de resultaten van de drie onderzoeken in onderlinge samenhang zijn geanalyseerd en voorzien van conclusies. De commissie heeft in september de opdrachtgevers geïnformeerd over de voortgang van het rapport en de richting van de voorlopige conclusies van de evaluatie.

1.3 Beperkingen van de evaluatie

Alvorens in te gaan op de bevindingen van de evaluatie wijst de commissie op enkele beperkingen van het uitgevoerde evaluatieonderzoek.

De evaluatie van de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland omvat een periode van vijf jaar. In de periode sinds 10 oktober 2010 is veel werk verzet en werden de eerste tastbare resultaten van het gevoerde beleid van de openbare lichamen en het rijk zichtbaar. De verwerking van en gewenning aan de transitie is echter nog in volle gang evenals de implementatie van het, soms nog recent gewijzigde, ingezette beleid. In zoverre is de evaluatie een momentopname van een transitieproces dat nog niet is voltooid. Voor een eendoordeel of de uitwerking is geslaagd of niet is een evaluatieperiode van vijf jaar te kort.

De evaluatieopdracht vormt voor de commissie de basis van de evaluatie. In de opdracht ligt besloten dat vanwege de omvang van de evaluatie en de beperkt beschikbare periode de commissie keuzes moet maken met betrekking tot de onderwerpen en als het gaat om de diepgang van het evaluatieonderzoek, prioriteiten moet stellen. Zo vraagt de opdracht niet om alle wet- en regelgeving die sinds 10 oktober 2010 in werking is getreden volledig te evalueren, maar naast een algemene inventarisatie slechts een beperkt aantal wetten te onderzoeken. De commissie heeft conform de opdracht een nadere selectie gemaakt van wetten en regelingen verspreid over de belangrijkste beleidsterreinen. Dit betekent dat de evaluatie geen uitputtend beeld geeft maar naar het oordeel van de commissie wel een toereikend beeld om conclusies te trekken.

Voorafgaand aan de transitie heeft op de meeste (prioritaire) beleidsterreinen geen nulmeting plaatsgevonden. Dit bemoeilijkt het evalueren van de afgesproken beleidsdoelen en de uitwerking daarvan, in bijzonder de ontwikkeling van het voorzieningenniveau sinds 10 oktober 2010. Verder was de dataverzameling onder de Nederlandse Antillen van zowel algemene informatie over beleid en wetgeving als statistische gegevens over Bonaire, Sint Eustatius en Saba gebrekkig. Op de eilanden bestaat geen traditie van een systematische gegevensverzameling zoals in Europees Nederland gewoon is. Sinds de transitie is het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bezig met een inhaalslag maar harde statistische gegevens ontbreken veelal nog steeds. Veel informatie voor de evaluatie is verkregen via interviews met de diverse actoren die ieder een eigen perceptie hebben van en invulling geven aan de werkelijkheid. Het betreft hier naar haar aard kwalitatieve informatie. Het ontbreken van voldoende kwantitatieve informatie en een goede nulmeting is een gegeven waarmee de commissie zo goed mogelijk is omgegaan.

Voorts wijst de commissie erop dat de staatkundige verandering plaats vond in een periode waarin ook op andere fronten veel gebeurde. Zo heeft de wereldwijde economische en financiële crisis veel gevolgen voor ondernemers en inwoners. Dit zijn externe en nauwelijks te beïnvloeden

omstandigheden die niet aan de nieuwe staatkundige structuur kunnen worden toegeschreven. De commissie heeft rekening houdend met alle hiervoor genoemde beperkingen, getracht een zo objectief en getrouw mogelijk beeld te geven.

1.4 Leeswijzer

Bij het schrijven van haar rapport heeft de commissie zich gebaseerd op de drie onafhankelijke onderzoeksrapporten en haar eigen bevindingen op basis van gesprekken en aangeleverde documentatie. De commissie heeft in het rapport geen precieze verwijzingen naar vindplaatsen in de onderzoeksrapporten opgenomen, tenzij anders vermeld. Voor een nadere onderbouwing van de bevindingen zijn verwezen naar de drie afzonderlijke onderzoeksrapporten.

Om de evaluatie in perspectief te kunnen plaatsen, worden in hoofdstuk 2 de in de aanloop naar de transitie gemaakte afspraken en de consequenties daarvan bezien met de kennis van nu, terugkijkend op die periode. Het rapport volgt vervolgens de door de Raad van State voorgestelde opsplitsing in een drietal hoofdonderwerpen voor evaluatie: de werking van de wetgeving (hoofdstuk 3), de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur (hoofdstuk 4) en de gevolgen voor de bevolking (hoofdstuk 5). Hoewel de eilanden alle drie in veel opzichten verschillend zijn heeft de commissie geconstateerd dat de bevindingen over de ontwikkelingen op en met betrekking tot de eilanden sinds 2010 veelal gelijkluidend zijn. In hoofdstuk 6 zijn de hoofdbevindingen en met name de bijzonderheden per eiland kort benoemd. Het concluderende hoofdstuk 7 verbindt de voorgaande hoofdstukken in een overkoepelende analyse met conclusies.

2. Aanloop naar de transitie⁶

2.1 Inleiding

Zoals hiervoor in hoofdstuk 1 is opgemerkt zijn de in de aanloop naar de staatkundige transitie gemaakte afspraken en de gekozen staatkundige structuur als zodanig geen onderwerp van de evaluatie. De in die periode gemaakte keuzes zijn voor de commissie een gegeven. Dat neemt niet weg dat voor een goed begrip van de bevindingen van de evaluatie een schets van de aanloop naar de nieuwe staatkundige structuur van belang is omdat deze inzicht kan bieden in de gedachteontwikkeling en de verwachtingen die bestonden ten aanzien van de transitie en de destijds beoogde effecten daarvan. In het verleden zijn verschillende opties overwogen. In algemene zin is een ontwikkeling waarneembaar geweest waarin van het oorspronkelijke idee van Koninkrijkseilanden met een positie binnen het Koninkrijk is overgestapt naar de (voorlopige) inbedding van Bonaire, Saba en Sint Eustatius als elk een openbaar lichaam binnen het Nederlandse staatsbestel.

2.2 Koninkrijkseilanden

Vanaf het moment dat de opheffing van het Land de Nederlandse Antillen serieus in discussie kwam, is ook de vraag aan de orde gesteld wat in de nieuwe situatie de positie zou moeten zijn van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Tijdens de Toekomstconferentie in 1993 werd het voorstel gelanceerd om de eilandgebieden de status te geven van Koninkrijkseiland. Hierbij wordt een eilandgebied niet ondergebracht bij een Land, maar ressorteert het rechtstreeks onder het Koninkrijk. De status van Koninkrijkseiland maakte ook onderdeel uit van het advies van de Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen (werkgroep Jesurun).^{7 8} Deze werkgroep had in 2004 de opdracht gekregen om de door de eilanden en het Land gewenste veranderingen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen binnen de Nederlandse Antillen in kaart te brengen en voorstellen te doen voor verbetering.

In de visie van de werkgroep Jesurun zou de staatsrechtelijke figuur van Koninkrijkseiland een basis moeten krijgen in het Statuut en zou daarin ook moeten worden bepaald dat de zorg voor een aantal fundamentele aspecten van bestuur van een Koninkrijkseiland wordt geregeld bij rijkswet (de

⁶ Dit hoofdstuk is deels gebaseerd op L.F.M. Verhey, De opname van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het Nederlandse staatsbestel: een breinbreker voor de wetgever, in P.P.T. Bovend'Eert, e.a. (red), De staat van wetgeving, Opstellen aangeboden aan prof. Mr. C.A.J.M. Kortmann, Deventer 2009, blz. 385 e.v.

⁷ 'Nu kan het ... nu moet het!', Advies Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen, 8 oktober 2004.

⁸ In het advies van de werkgroep Jesurun wordt vermeld dat Nederland, Saba en Sint Eustatius op 25 november 1993 een gemeenschappelijke verklaring hebben afgelegd na een politiek akkoord over de toekomstige status van Koninkrijkseiland. Bonaire heeft met Nederland gesprekken gevoerd over een licht afwijkende status ('land sui generis') ten opzichte van het bestuursmodel van het Koninkrijkseiland. Het ging hierbij vooral om op Bonaire een aantal instituties te introduceren die ook bestaan in de landen van het Koninkrijk (regering, Staten, Gouverneur, etc.). De werkgroep is daarbij van mening dat het niet wenselijk is om naast Land en Koninkrijkseiland andere staatkundige modellen in te voeren. Er zijn binnen deze twee modellen immers al voldoende mogelijkheden om aanvullende afspraken te maken (maatwerk), aldus de werkgroep.

Rijkswet Koninkrijkseilanden). Deze rijkswet zou moeten fungeren als constitutie voor de Koninkrijkseilanden en zou algemene regels moeten bevatten voor de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van het bestuur van een Koninkrijkseiland, het toezicht op dat bestuur. Nadere regels op voornoemde terreinen zouden vervolgens bij Nederlandse wet kunnen worden gesteld. Deze rijkswet zou onder meer een grondrechtcatalogus moeten omvatten en de vertegenwoordiging in de Rijksministerraad door Nederland moeten regelen. Ten aanzien van de wetgeving zou de bestaande Antilliaanse wetgeving zoveel mogelijk overgenomen moeten worden. Daarnaast zou de mogelijkheid bestaan om, in goed overleg met de eilandsbesturen, Nederlandse wetgeving direct van toepassing te verklaren op de Koninkrijkseilanden door de minister van Koninkrijksrelaties. Tevens zou de mogelijkheid moeten bestaan voor de Koninkrijkseilanden om in aanvulling op de Rijkswet afspraken te maken over samenwerking met Nederland op andere terreinen hetgeen recht zou doen aan het uitgangspunt dat er mogelijkheden moeten zijn om per eiland tot een meer specifieke invulling van de relatie met Nederland te komen.

In lijn met het advies van de werkgroep Jesurun zijn er vervolgens afspraken gemaakt die in 2005 zijn vastgelegd in diverse akkoorden. Het beoogde eindperspectief voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zo werd afgesproken, was een nieuwe status van bijzondere aard (*sui generis*) binnen het Koninkrijk, waarbij er een directe band zou zijn met Nederland en eventueel ook samenwerkingsverbanden zouden bestaan met de andere landen van het Koninkrijk.⁹¹⁰ Wat de wetgeving betreft werd afgesproken dat de overname van bestaande wetgeving van de Nederlandse Antillen als vertrekpunt zou gelden met concordantie met de Nederlandse wetgeving als het uiteindelijke doel. De nieuwe status moest ertoe leiden dat 'er op de drie eilanden – in nauwe samenwerking met Nederland – duurzame sociaal-economische ontwikkeling wordt bereikt die moet leiden tot een aanvaardbaar voorzieningenniveau voor de burgers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba'.¹¹

Hoewel de figuur van Koninkrijkseiland in de diverse akkoorden niet uitdrukkelijk wordt genoemd, lijkt de terminologie ('een nieuwe status van bijzondere aard binnen het Koninkrijk') daarop wel te wijzen. Na die tijd is er ook (ambtelijk) verder gewerkt aan de nadere uitwerking van deze constructie.

9 Slotverklaring van de start-Ronde Tafel Conferentie van het Koninkrijk der Nederlanden d.d. 26 november 2005, opgenomen als bijlage bij de brief van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties d.d. 28 november 2005, Kamerstukken II 2005/06, 30300 IV, nr. 21. Zie ook, zij het minder expliciet, het Hoofdlijnenakkoord tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba d.d. 22 oktober 2005, opgenomen als bijlage bij de brief van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties d.d. 7 november 2005, Kamerstukken II 2005/06, 30300 IV, nr. 18.

10 Tijdens referenda op 10 september 2004 en op 5 november 2004 koos de bevolking van Bonaire respectievelijk van Saba voor directe banden met Nederland. De bevolking van Sint Eustatius koos op 8 april 2005 voor het behoud van de Nederlandse Antillen. Het eilandelijke bestuur van Sint Eustatius stemde op 22 oktober 2005 in met een directe band met Nederland.

11 Hoofdlijnenakkoord tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba d.d. 22 oktober 2005, opgenomen als bijlage bij de brief van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties d.d. 7 november 2005, Kamerstukken II 2005/06, 30300 IV, nr. 18. Afspraken mede ter uitvoering van het bestuurlijk overleg van 17 september 2005.

Op 11 november 2005 wordt als uitvloeisel van de slotverklaring van het bestuurlijk overleg staatkundige structuur tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten een voorbereidingscommissie Ronde Tafel Conferenties ingesteld. De commissie stelt drie werkgroepen in, waaronder de werkgroep directe/nieuwe banden met Nederland die tot taak heeft het doen van voorstellen aan de commissie voor een nieuwe staatkundige structuur van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba en voor nieuwe staatkundige, bestuurlijke en financiële verhoudingen van deze eilanden met de overige entiteiten binnen het Koninkrijk en met Nederland in het bijzonder. Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba nemen elk met twee leden deel aan deze werkgroep en Aruba en de Nederlandse Antillen wijzen elk een waarnemer aan. In de start-Ronde Tafel Conferentie van 26 november 2005 wordt afgesproken dat voor 1 juli 2006 elk eilandgebied uitgewerkte voorstellen ontwikkelt voor de gewenste interne staatkundige structuur van het eiland en dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba hun voorstellen opstellen in samenwerking met de werkgroep directe/nieuwe banden met Nederland.

Niettegenstaande het (ambtelijk) verder werken aan de nadere uitwerking van de beoogde nieuwe status van bijzondere aard binnen het Koninkrijk voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba had de regering nog behoefte aan nadere gedachtevorming. In juni 2006 verzocht de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister-president van de Nederlandse Antillen, de Raad van State van het Koninkrijk om voorlichting inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk, ‘in het bijzonder ten aanzien van de nieuwe constitutionele positie van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba’.

De voortgang van de onderhandelingen verkeerde toen al enige tijd in een impasse. De voorbereidingscommissie Ronde Tafel Conferenties had al op 24 februari 2006 vastgesteld dat er te grote verschillen van inzicht waren, die ook de maanden daarna om diverse (bilaterale) besprekingen en politiek overleg vroegen.¹² Van de drie werkgroepen verliep de werkgroep directe/nieuwe banden het voorspoedigst; de drie kleine eilanden leken aan te sturen op een bijzondere band met Nederland waarbij een integratiemodel met afwijkmogelijkheden als uitgangspunt werd gehanteerd; de inzet van Nederland was er in die tijd op gericht te voorkomen dat alle verantwoordelijkheid voor overheidstaken naar Nederland werd verschoven.¹³

2.3 De Voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk

In zijn voorlichting van 18 september 2006 begint de Raad van State van het Koninkrijk met de besprekking van een tweetal basismodellen: de aanduiding van de drie eilanden in het Statuut als ‘Koninkrijkeilanden’ of ‘Koninkrijksgebieden’ enerzijds en een directe relatie met Nederland waarbij

12 Brief van minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties d.d. 24 februari 2006, Kamerstukken II, 2006/07, 30300 IV, nr. 37.

13 Gedeeld Koninkrijk, de ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de vernieuwing van de trans-Atlantische relaties, Gert Oostindie en Inge Klinkers, 2012, blz.

162. (Hierna: Gert Oostindie en Inge Klinkers, Gedeeld Koninkrijk, 2012).

de drie eilanden als Nederlandse gemeente gelden anderzijds.¹⁴ De raad wijst beide modellen van de hand omdat ‘geen van deze twee relatief eenvoudige modellen een passend antwoord geeft op de behoeftte van de betrokken eilanden’. Het eerste model wijst de Raad af omdat samenwerkingsregelingen op Koninkrijksniveau in de praktijk ondoelmatig zijn gebleken. Dit klemt temeer omdat met een beperkte ondersteuningsfunctie niet volstaan kan worden; vanwege de kleinschaligheid van de eilanden zullen veel overheidstaken op een ander dan op eilandsniveau moeten worden uitgevoerd, aldus de Raad. Het tweede model wijst de Raad af omdat, meer dan voor een gewone gemeente het geval is, van de algemene Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen moeten worden getroffen.

In plaats van een van deze twee basismodellen, beveelt de Raad een derde model aan. Dit houdt in dat de drie eilanden bij speciale wettelijke regelingen worden ingericht elk als een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet.¹⁵ De Raad spreekt in dit verband met verwijzing naar het internationale recht van een ‘vrije associatie met Nederland’ Grondwetswijziging is in dat geval niet strikt vereist indien een wijziging van het Statuut zou bepalen dat de drie eilanden met Nederland worden geassocieerd. Op de lange termijn acht de Raad grondwetswijziging wel wenselijk. Omdat in de voorgestelde constructie van openbaar lichaam de eilanden onderdeel van het Land Nederland worden en de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen ophoudt te bestaan is het, aldus de Raad, logisch de Nederlandse Grondwet van toepassing te verklaren op de drie eilanden. De Raad laat daarbij in het midden hoe toepassing van de Nederlandse Grondwet zich verhoudt tot het model van de vrije associatie.¹⁶

Als het gaat om de toekomstige positie van de drie eilanden lijkt de voorlichting van de Raad van State nog de nodige ruimte te laten. Enerzijds wenst de Raad de eilanden aan te merken als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet, acht de Raad het logisch de Nederlandse Grondwet van toepassing te verklaren op de drie eilanden en meent de Raad tenslotte dat de Nederlandse wetgeving na een overgangsperiode als hoofdregel op die eilanden moet gaan gelden.

¹⁴ Voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, d.d. 18 september 2006. Zie bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30800 IV, nr. 3.

¹⁵ Onder meer in 2008 bij gelegenheid van zijn voorlichting over de nota ‘juridische keuzes regelgeving BES’ van 23 juli merkt de Raad op dat met de keuze voor de status van openbare lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet, afstand is genomen van de gedachte dat het model van de Nederlandse gemeente zonder meer bruikbaar zou zijn voor deze met Nederland te verbinden gebieden. Inrichting als openbaar lichaam maakt de nodige differentiatie binnen het Nederlands staatsbestel nodig. De Raad benadrukt het ‘wezenlijke onderscheid tussen de BES-eilanden en Nederlandse gemeenten en beveelt aan dit onderscheid in acht te nemen. Kamerstukken II 2008/09, 31568, nr. 3, blz. 13.

¹⁶ Het begrip ‘vrije associatie’ is een internationaalrechtelijke term die gehanteerd wordt in de context van het dekolonisatieproces. Het internationaal recht erkent drie specifieke politieke statussen die de dekolonisatie kunnen bewerkstelligen: de status van onafhankelijke staat, integratie in een andere staat (mogelijk het moederland) en een vrije associatie. Daarnaast erkent het internationaal recht elke andere status die door het betrokken volk uitdrukkelijk zelf is gekozen. Gezien resolutie 1541 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties gelden als algemene kenmerken van een ‘vrije associatie’ dat de bevolking van het gebied de status van ‘vrije associatie’ vrijwillig moeten hebben aanvaard, dat het gebied zelfstandig langs democratische weg zijn eigen constitutie en de eigen interne aangelegenheden moet kunnen vaststellen zonder substantiële inmenging van de staat waarmee het is geassocieerd en ten slotte dat het gebied ook altijd in staat moet zijn de eigen status te wijzigen. Zie J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Clarendon Press Oxford 2006, blz. 626 e.v., met name blz. 632-633.

Dit wijst op een verregaande integratie in het Nederlands staatsbestel. Anderzijds meent de Raad dat de beoogde band tussen Nederland en de drie eilanden internationaal als een vrije associatie met Nederland kan worden gekwalificeerd.¹⁷ Het laatste impliceert een grote mate van autonomie die onder meer de bevoegdheid inhoudt de eigen constitutie vast te stellen en om via de eigen wetgeving in verregaande mate de eigen interne aangelegenheden te behartigen. Wat hiervan zij, met de voorlichting van de Raad van State wordt een omslag in het denken ingezet; de idee van het Koninkrijkseiland wordt verlaten.

2.4 Op weg naar integratie?

Binnen een maand na het uitbrengen van de voorlichting van 18 september 2006 vond op 10 en 11 oktober 2006 een conferentie plaats over de toekomstige staatkundige positie van de drie eilanden waarvan de resultaten in een slotverklaring zijn vastgelegd.¹⁸ In navolging van de voorlichting werd afgesproken dat de drie eilanden een staatsrechtelijke positie krijgen in de vorm van een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet. Verder werd in lijn met de voorlichting vastgelegd dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands-Antilliaanse wetgeving die op de drie eilanden van kracht is, van kracht blijft en geleidelijk zal worden vervangen door Nederlandse wetgeving, zij het met de mogelijkheid van afwijkende voorzieningen. Over de bestuurlijke inbedding werd afgesproken dat de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing zullen zijn met inachtneming van de bij of krachtens wet op te nemen bijzondere bepalingen.¹⁹ Ook hier werd de voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk gevolgd.

Om een omslachtige afzonderlijke wettelijke regeling voor de drie eilanden te voorkomen zou in de wet betreffende het bestuur van de drie eilanden moeten worden bepaald dat de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing zijn met inachtneming van de in die wet op te nemen bijzondere bepalingen, aldus de Raad.^{20 21}

17 In zijn voorlichting suggereert de Raad gelet op het nieuwe en bijzondere karakter van de positie van de drie openbare lichamen te duiden met 'met Nederland geassocieerde eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius'.

18 Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006, opgenomen als bijlage bij brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties d.d. 13 oktober 2006, Kamerstukken II 2006/07, 30800 IV, nr. 5. De Slotverklaring is later uitgewerkt in het Overgangsakkoord van 12 februari 2007, opgenomen als bijlage bij brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties d.d. 13 februari 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30800 IV, nr. 22.

19 Naar aanleiding van de vraag of de Gemeentewet uiteindelijk niet te veel is gevuld en er terughoudend afwijkende bepalingen zijn getroffen wordt later opgemerkt: 'De gemeentewet is het uitgangspunt bij de bestuurlijke inrichting van de openbare lichamen. In de praktijk van het Nederlandse gemeentebestuur is de Gemeentewet een beproefd concept gebleken voor gemeenten van verschillende pluimage. Indien op onderdelen meer ruimte zou moeten worden geboden, dan zal dit wel blijken uit de evaluatie'. (Nota naar aanleiding van verslag WoBES, Kamerstukken II 2009/10, 31954, nr. 7.)

20 Ook hier lijkt sprake van een verschuiving in het denken. Toenmalig minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties meende nog dat de Gemeentewet nadrukkelijk niet als uitgangspunt mocht dienen. 'Deze wet is daarvoor teveel op de Nederlandse leest geschoeid en sluit niet aan bij de bijzondere omstandigheden van de eilanden'. Brief minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties d.d. 30 januari 2006, Kamerstukken II 2005/06, 30300 IV, nr. 22.

Uit het voorgaande blijkt dat in de slotverklaring essentiële delen van de voorlichting zijn overgenomen. Een belangrijk element uit de voorlichting ontbreekt echter: in de slotverklaring wordt de directe band met Nederland niet gekwalificeerd als een ‘vrije associatie’. Dat het gebruik van de term ‘vrije associatie’ is vermeden draagt er toe bij dat de relatie tussen Nederland en Bonaire, Sint Eustatius en Saba zoals deze in de slotverklaring is verwoord, op het eerste gezicht dicht in de buurt komt van het Franse integratiemodel voor een deel van de Franse overzeese gebieden.²² De verwijzing van de Raad in zijn voorlichting ten aanzien van het treffen van afwijkende voorzieningen naar artikel 299, tweede lid, EG-verdrag lijkt hierop ook te wijzen.²³ Artikel 1, tweede lid, van het Statuut waarmee Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel van het Nederlands staatsbestel zijn geworden, kent nagenoeg dezelfde bewoordingen als dat artikel. Het vertoont ook een overeenkomst met artikel 73 van de Franse Grondwet waarin voor de Franse overzeese ministeries en regio’s, die volledig geïntegreerd zijn in Frankrijk (en onderdeel uitmaken van de EU als ‘ultra perifere gebieden’), is voorzien in een bevoegdheid om in een (beperkt) aantal gevallen van het Franse recht afwijkende regels te stellen. De keuze voor de inbedding als openbaar lichaam in de Nederlandse rechtsorde volgens de hiervoor weergegeven uitgangspunten is niet zonder kritiek gebleven. Oostindie en Klinkers merken daarover op: ‘Doordat zij als ‘openbare lichamen’ deel zouden gaan uitmaken van het Nederlandse staatsbestel kregen zij een staatsrechtelijke positie binnen de Nederlandse staat en niet zozeer een directe band met Nederland, waarbij het associatiemodel – tot veler verbazing, ook achteraf – geruisloos van tafel verdween’ en dat ‘met deze keuze voor integratie in Nederland uitdrukkelijk was afgeweken van het advies van de werkgroep directe/nieuwe banden’.^{24 25}

De werkgroep zou zich nog meermalen uitspreken voor een integratiemodel, maar beoogde daarbij niet direct dat de eilandgebieden ook onderdeel zouden worden van de Nederlandse rechtsorde, aldus Oostindie en Klinkers.²⁶ De keuze voor het integratiemodel zou later op de eilanden kritiek

21 Deze keuze werd mede ingegeven door de overweging dat dit, aldus in een ambtelijke nota een ‘panklaar concept’ was. Gert Oostindie en Inge Klinkers, gedeeld Koninkrijk 2012, blz. 168.

22 Het gaat hier om het model van de zogenaamde départements et régions d’outre-mer (DOM) op basis van artikel 73 van de Franse grondwet waarin ook voorzien is in een beperkte bevoegdheid om in bepaalde gevallen afwijkende regels te stellen. De status van de individuele Franse overzeese gebieden is een keus van de kiezers. Dit beginsel ligt verankerd in de grondwet: het stelt deze gebieden in staat om, indien hun kiezers dit wensen, te opteren voor de status van hetzelf overzees ministerie (en regio) volgens nationaal gemeen recht, behoudens eventuele aanpassingen in verband met specifieke kenmerken en eisen, overeenkomstig artikel 73 van de grondwet, hetzij voor de status van overzeese gemeenschap (collectivité d’outre-mer (COM)) in de zin van artikel 74, met een min of meer ruime autonomie (en al dan niet deel uitmakend van de EU).

23 Nu artikel 349 VVEU.

24 Gert Oostindie en Inge Klinkers, gedeeld Koninkrijk, 2012, blz. 169-170.

25 *idem*, blz. 170.

26 *Idem*, blz. 157.

oproepen, omdat het integratiemodel (in de vorm van openbare lichamen binnen de Nederlandse rechtsorde) als te dwingend werd ervaren.²⁷

In de aanloop naar de transitie bereikte de kritiek op het integratiemodel zijn hoogtepunt tijdens de impasse die ontstond na het aantreden van een nieuw bestuurscollege op Bonaire op 8 juni 2009. Het college wenste dat Bonaire geen deel van Nederland zou worden, maar wel gelijke rechten zou krijgen op gebieden als onderwijs, volksgezondheid en sociale zekerheid. Het nieuwe bestuur meende dat integratie, met alle bijbehorende toezicht en controle, ten onrechte als uitgangspunt voor de band met Nederland was genomen, waarbij er bovendien nog eens, ondanks die integratie, geen sprake was van gelijke rechten en voorzieningen met het Europese deel van Nederland.²⁸ Met het bestuurlijk akkoord van 22 april 2010, waarin nadere afspraken werden gemaakt over onder meer uitkeringen en infrastructuur, ging het op 25 maart 2010 aangetreden bestuurscollege alsnog akkoord met de inrichting van Bonaire als openbaar lichaam.²⁹

2.5 Afzwakking van het eindperspectief?

De opname van Bonaire, Saba en Sint Eustatius in het Nederlandse staatsbestel elk als een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet, bracht logischerwijs met zich mee dat de Nederlandse Grondwet vanaf 10 oktober 2010 op de eilanden van toepassing werd. Dat gold ook voor het gelijkheidsbeginsel en het daaraan verwante discriminatieverbod zoals neergelegd in artikel 1 van de Grondwet. Gelijke gevallen moeten op grond deze bepaling gelijk worden behandeld, onverschillig of men zich in het Europese of Caribisch deel van Nederland bevindt. Tegelijkertijd brengt het gelijkheidsbeginsel mee dat ongelijke gevallen, naar de mate van het verschil, ongelijk dienen te worden behandeld. Bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel geldt dus dat nadrukkelijk ook rekening moet worden gehouden met relevante verschillen.

Om meer duidelijkheid te geven ten aanzien van de gronden die aanleiding kunnen zijn tot het stellen van regels of het treffen van specifieke maatregelen voor de drie eilanden, is in artikel 1, tweede lid, van het Statuut een differentiatiebepaling opgenomen. Deze regels of maatregelen kunnen blijkens deze bepaling hun grond vinden in de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat 'en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland'.

De opsomming van gronden is dus niet limitatief. Artikel 1, tweede lid, Statuut biedt geen mogelijkheid tot afwijking van artikel 1 Grondwet; het is slechts een nadere uitwerking daarvan in de zin dat de bepaling binnen de grenzen en voorwaarden van artikel 1 Grondwet preciseert op grond van welke factoren afwijkende regels of voorzieningen mogen worden getroffen.

Dat neemt niet weg dat verschil van mening kan bestaan over de ruimte die artikel 1 Grondwet in

27 Idem, blz. 170.

28 Idem, blz. 223.

29 Idem, blz. 227.

samenhang met artikel 1, tweede lid, Statuut biedt om onderscheid te maken tussen de bewoners van Europees en Caribisch Nederland.

Bij de uitwerking van de afspraken uit de slotverklaring van 2006 is niet gekozen voor onmiddellijke en onverkorte toepassing van het integratiemodel. Ter uitvoering van de afspraak dat de Nederlands Antilliaanse wetgeving die op de drie eilanden op dat moment van kracht was, in beginsel van kracht zou blijven, is gekozen voor een genuanceerde benadering. Deze heeft in de aanloop naar de transitie geleid tot een omvangrijke en ingewikkelde wetgevingsoperatie. In dat kader is slechts in een zeer beperkt aantal gevallen Europees Nederlandse wetgeving of een daarmee vergelijkbare regeling van toepassing verklaard. Vanwege het afgesproken uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid – dat inhoudt dat na 10 oktober 2010 in beginsel geen nieuwe wetgeving op de eilanden zou worden ingevoerd – is deze situatie in de vijf jaren na de transitie niet wezenlijk gewijzigd.³⁰

Van belang is vast te stellen waartoe het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid dient. Vanuit het perspectief van de voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk en de daardoor geïnspireerde slotverklaring van 2006 zou het moeten gaan om een overgangsperiode. Zoals eerder aangegeven is in de slotverklaring met de eilanden afgesproken dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands Antilliaanse wetgeving die op de drie eilanden toen van kracht was, van kracht zou blijven en dat vervolgens Nederlandse regelgeving geleidelijk zou worden ingevoerd. De Nederlandse wetgeving, aldus de Raad van State van het Koninkrijk, zou na een overgangsperiode (van ongeveer vijf jaar) als hoofdregel op die eilanden moeten gaan gelden.³¹ Daarbij zij vermeld dat ook in de visie van de Raad van State van het Koninkrijk vanwege de bevolkingsomvang, het insulaire karakter en de grote afstand tot Nederland, ook in de eindsituatie (nog steeds) afwijkende voorzieningen nodig zouden zijn. Daarmee is duidelijk dat ook op de lange termijn in elk geval niet alle Nederlandse regelgeving op de drie eilanden zou worden ingevoerd.

Het eindperspectief van het geleidelijk invoeren van de Nederlandse regelgeving lijkt later in de parlementaire stukken te worden genuanceerd. In een brief van de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 september 2008 is het uitgangspunt dat specifieke BES-wetgeving op termijn zoveel mogelijk zal worden vervangen door gewone Nederlandse wetgeving ‘of dat in elk geval de BES-regelgeving van lieverlee zo veel mogelijk in overeenstemming wordt gebracht met de in het Europees deel van het Koninkrijk geldende regelgeving’.³² Deze formulering lijkt meer ruimte te bieden dan de slotverklaring waarin alleen gesproken werd over de geleidelijke vervanging door gewone Nederlandse wetgeving. Ook wordt uitdrukkelijk in het midden gelaten op welke termijn de beoogde wijzigingen (in welke vorm dan ook) gerealiseerd zouden moeten zijn.

30 Zie voor een nadere uitwerking hoofdstuk 3.

31 Kamerstukken II 2006/07, 30800 IV, nr. 3, blz. 5 en 38.

32 Kamerstukken II 2008/09, 31568, nr. 3, blz. 5-6.

Daarna wordt in oktober 2009 het begrip legislatieve terughoudendheid geïntroduceerd in de nota naar aanleiding van het verslag bij de WolBES.³³ Deze bevat opnieuw enige nuanceringen. Geschetst wordt dat de afspraak uit het slotakkoord niet nader is uitgewerkt en dat onduidelijk is wat 'geleidelijk' inhoudt en dus op welke termijn en in welk tempo de Nederlands Antilliaanse wetgeving zal worden vervangen door Nederlandse wetgeving. 'Wel is duidelijk dat niet is afgesproken dat alle Nederlandse regelgeving op den duur op de BES-eilanden zal worden ingevoerd', aldus de regering.³⁴ De regering stelde bij die gelegenheid voorop dat 'na de transitie een periode van legislatieve terughoudendheid van vijf jaar in acht wordt genomen'.³⁵ Hoewel dit geen moratorium zou moeten betekenen, zou er in beginsel niet kort na de transitie al worden begonnen met het op grote schaal invoeren van Nederlandse regelgeving.³⁶ De periode van vijf jaar legislatieve terughoudendheid wordt in de genoemde nota gekoppeld aan de in de slotverklaring afgesproken evaluatie, vijf jaar na de transitie. Na die evaluatie zou de vraag beantwoord kunnen worden of de Nederlandse wetgeving in een keer wordt ingevoerd door middel van een grote wetgevingsoperatie 'of dat er zelfs een langere periode van legislatieve terughoudendheid gewenst is'.³⁷ De regering merkte op:

'Ook kan mogelijk uit de afgesproken evaluatie worden afgeleid wat wenselijk is qua van toepassing verklaren van regelgeving die in het Europese deel van Nederland van toepassing is. Het ligt voorts voor de hand dat de mate en snelheid van invoering van Nederlandse wetgeving per beleidsonderwerp kunnen verschillen. Ook hierop kan op voorhand nog geen standpunt worden ingenomen. Mogelijk kunnen ook uit de evaluatie ten aanzien hiervan conclusies worden getrokken'.³⁸

Het beoogde eindperspectief voor de eilanden werd al eerder door de regering aan de evaluatie gekoppeld. Er zouden na de evaluatie twee opties denkbaar zijn: de eilanden blijven openbare lichamen, of zij worden alsnog als gemeenten aangemerkt. Ook in het laatste geval echter zouden de eilanden een afwijkende positie hebben als 'bijzondere gemeenten' omdat, aldus de regering,

33 Nota naar aanleiding van verslag, Kamerstukken II 2009/10, 31954, nr. 7.

34 Idem, blz.12.

35 Idem, blz.12.

36 De regering stelt in de nota naar aanleiding van het verslag dat in beginsel in deze periode (van vijf) jaar alleen regelgeving zal worden ingevoerd als daar duidelijke noodzaak toe is. Dat is bijvoorbeeld het geval als een omissie hersteld moet worden, of wanneer een verdrag moet worden geïmplementeerd. Ook de ontwikkelingen op de landen Curaçao en Sint Maarten en kunnen aanleiding vormen om tot (ingrijpende) wijzigingen van de BES-regelgeving over te gaan. Hetzelfde geldt voor ontwikkelingen op de BES-eilanden of in Nederland. Op bepaalde deelterreinen zal al de eerste jaren aan het eindperspectief gewerkt moeten worden. Zo wil de minister van Financiën binnen een tot twee jaar na de transitie een eindmodel voor de regulering van de financiële markten gereed hebben.

37 Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2009/10, 31954, nr. 7, blz. 13.

38 Idem, blz.13.

ook in de toekomst naar verwachting niet alle wettelijke voorschriften voor gewone gemeenten van toepassing zullen zijn.³⁹

Op grond van het voorgaande lijkt de conclusie te kunnen worden getrokken dat het in de slotverklaring van 2006 opgenomen eindperspectief van geleidelijke vervanging van de oude Antilliaanse door de gewone Nederlandse wetgeving, reeds in de aanloop naar de transitie in 2010 geleidelijk door de regering is gerelativeerd. Oorspronkelijk was de gedachte dat na een niet al te lange overgangsperiode (de Raad van State van het Koninkrijk noemde een periode van vijf jaar) de Nederlandse wetgeving zou gaan gelden. De mogelijkheden om gelet op artikel 1, tweede lid, Statuut van die wetgeving af te wijken zouden in die visie (en in lijn met het Franse integratiemodel) beperkt zijn.⁴⁰ In een later stadium was de gedachte overheersend dat na een periode van vijf jaar van legislatieve rust op grond van de evaluatie nader zou moeten worden bezien of en zo ja, in welke mate en op welke termijn de Nederlandse wetgeving alsnog moest worden doorgevoerd. In zijn voorlichting van 4 februari 2014 concludeert de Raad van State dan ook dat de gang van zaken erop neerkomt dat de keuze voor al dan niet verdere integratie van de eilanden in het Nederlandse rechtsbestel is uitgesteld.⁴¹

2.6 De uitwerking: het voorzieningenniveau

In samenhang met het beoogde eindperspectief is in de aanloop naar de transitie ook gesproken over het op de eilanden te realiseren voorzieningenniveau. In het bijzonder is steeds de vraag geweest in hoeverre het voorzieningenniveau moet worden afgemeten aan dat wat in de Caribische regio gangbaar is of dat het moet worden opgetrokken naar of in de buurt van de voorzieningen die in Nederland gebruikelijk zijn.

De voorgeschiedenis laat zien dat over dit thema verschillende uitspraken zijn gedaan en afspraken zijn gemaakt die niet zelden voor een uiteenlopende uitleg vatbaar bleken. Die voorgeschiedenis start in 2005. Over het voorzieningenniveau is in de bij het hoofdlijnenakkoord van 22 oktober 2005 behorende intentieverklaring tussen Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba inzake een directe/nieuwe band overeengekomen dat de grondbeginselen van de nieuwe/directe band ertoe moeten leiden dat er op de drie eilanden – in nauwe samenwerking met Nederland – een duurzame sociaal economische ontwikkeling wordt bereikt.

In zijn voorlichting van 18 september 2006 gaf de Raad van State van het Koninkrijk aan dat het niveau van publieke dienstverlening niet in het hele Koninkrijk uniform hoeft te zijn. Te grote

39 Kamerstukken II 2007/08, 31200 IV, nr. 28, blz. 3.

40 In deze visie past ook dat aan de eilanden de Ultra Perifere Gebieden (UPG) status zou worden toegekend. In de aanloop naar de transitie is echter door het kabinet besloten dat 'de eilanden die de status van openbaar lichaam verwerven voorlopig de status van Landen en Gebieden Overzee (LGO) behouden'. Het kabinet stelde verder dat op basis van de evaluatie van de WoBES beter beoordeeld kan worden 'welke relatie met de Europese Unie het beste past bij de uiteindelijke inrichting van de wetgeving die op de BES zal gelden en de structuur van hun economie' (Kamerstukken II, 2008/09, 31700 IV, nr. 3).

41 Voorlichting inzake de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 4 februari 2014. Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33750 IV, nr. 27, blz. 3.

verschillen (vooral als het gaat om de sociale zekerheid, het onderwijs, de volksgezondheid, het milieu, de volkshuisvesting en de economische ontwikkeling) zijn volgens de Raad echter onwenselijk.

Zulke verschillen leiden in de praktijk tot ongewenste neveneffecten, zoals migratie van kansarme jongeren naar een ander Caribisch deel van het Koninkrijk of naar Nederland.⁴² Grote discrepanties in het voorzieningenniveau zouden tot spanningen of migratie tussen de (ei)landen kunnen leiden, aldus de Raad. In de daarop volgende slotverklaring van oktober 2006 werd het door de commissie Havermans vastgestelde, maar nog te actualiseren, op Curaçao geënte voorzieningenniveau als uitgangspunt genomen. Deze afspraak getuigde niet van een sterke ambitie om te streven naar een verbeterd voorzieningenniveau.

Het gewenste voorzieningenniveau zou daarna nog meermalen onderwerp van discussie zijn. De meningen liepen daarbij sterk uiteen. In 'Den Haag' werd gevreesd voor een aanzuigende werking in het personenverkeer bij een aamkerkelijk hoger voorzieningenniveau op Bonaire, Saba en Sint Eustatius dan op de omringende eilanden.⁴³ Op de eilanden overheerde de gedachte dat, uitgaande van integratie in het Nederlandse staatsbestel, op termijn dezelfde wetgeving zou moeten gelden en dus ook uitzicht op dezelfde voorzieningen zou moeten bestaan.

Tijdens het bestuurlijk overleg op 31 januari 2008 zouden uiteindelijk afspraken hierover worden gemaakt. Uitgangspunt was dat normen zouden worden opgesteld voor 'een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau'. Deze normen zouden met name betrekking hebben op de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid. Daarbij werd, in lijn met de criteria van artikel 1, tweede lid, Statuut, rekening gehouden met specifieke omstandigheden: de geringe bevolkingsomvang van de eilanden, het insulaire karakter, de grote afstand met Nederland, de kleine oppervlakte, het reliëf en ongewenste bestuurlijke en sociaaleconomische effecten.

Nederland en de drie eilanden zouden zich gezamenlijk inzetten om dit niveau stap voor stap te bereiken. Daarbij moest voorkomen worden dat door onvoldoende rekening te houden met de specifieke omstandigheden, de eilandelijke samenleving sociaal en economisch zou worden ontwricht.⁴⁴ Ondanks het feit dat dit risico ook later door de Nederlandse regering is benadrukt, heeft de afspraak om te streven naar 'een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau' in combinatie met de beoogde integratie in het Nederlandse staatsbestel (met inbegrip van de toepasselijkheid van de Nederlandse wetgeving op termijn), bij de eilanden de niet onbegrijpelijke

42 In zijn voorlichting van 29 augustus 2008 inzake mogelijkheden voor gefaseerde herstructurering van de BES-eilanden geeft de Raad op dit punt aan: 'Grote discrepanties in het voorzieningenniveau binnen het Koninkrijk en – na de overgang van de BES-eilanden – tussen deze eilanden en Nederland zouden kunnen leiden tot spanningen en migratiebewegingen. Meer nog dan nu, zal na de staatkundige herstructurering in het Koninkrijk de vraag naar het wenselijke minimumvoorzieningenniveau actueel zijn. De wens al te grote verschillen te voorkomen, is echter geen oproep tot uniformering en harmonisatie. Lokale verschillen maken een zekere diversiteit in het voorzieningenniveau logisch en ook juridisch aanvaardbaar. Dat geldt overigens ook tussen de Caribische landen en tussen de BES-eilanden onderling.' Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31568, nr. 2.

43 Gert Oostindie en Inge Klinkers, gedeeld Koninkrijk, 2012, blz. 205.

44 Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 31 januari 2008 te Den Haag.

verwachting gewekt dat na de transitie sprake zou zijn van een geleidelijke maar uiteindelijk wel significante verbetering van het voorzieningenniveau.

De afspraak van 31 januari 2008 om normen op te stellen voor 'een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau' sluit aan bij de eerdere voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk 2006. In een latere voorlichting van 29 augustus 2008 geeft de Raad ten aanzien van het voorzieningenniveau aan: 'Het is van groot belang voor het inzicht in, de maatschappelijke acceptatie van de betrokkenheid bij het transitieproces dat gezamenlijk en op korte termijn een duidelijk beeld wordt geschetst van wat het gewenste voorzieningenniveau voor de BES-eilanden zou moeten zijn. (...) Het zal ongetwijfeld tevens bijdragen aan versterking van het onderlinge vertrouwen en de gelijkgerichtheid op de toekomst bevorderen'.⁴⁵ Hiermee legt de Raad een koppeling tussen het uiteindelijk te bereiken voorzieningenniveau en de maatschappelijke acceptatie op de eilanden van de nieuwe staatkundige structuur.

⁴⁵ Voorlichting van 29 augustus 2008 inzake mogelijkheden voor gefaseerde herstructurering van de BES-eilanden. bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31568, nr. 2, paragraaf 2.4 Belemmeringen voor het transitieproces: enkele observaties. De Raad geeft in diezelfde paragraaf ook aan 'De formulering van het gewenste voorzieningenniveau mag geen abstract verhaal zijn, maar dient direct gericht te zijn op de praktijk. Uiteindelijk gaat het om vragen als: hoe ziet over vijf jaar het ziekenhuis op Bonaire eruit? Zijn de monumenten op Sint Eustatius dan voldoende beschermd? Hoe functioneren dan de scholen op Saba? Daarbij geldt dat beleid dat op macroniveau in Nederland wordt geformuleerd, niet vanzelf past op het microniveau van de specifieke problemen van elk van de drie onderscheiden eilanden.

3. Wetgeving

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de werking van de wetgeving centraal. Welke wetgeving is van kracht geworden per 10 oktober 2010 en wat is terecht gekomen van de afspraak om gedurende de eerstkomende periode zoveel mogelijk de inhoud van de vóór 10 oktober 2010 geldende Nederlands Antilliaanse regelgeving te continueren? Worden de eilanden betrokken bij het opstellen van de nieuwe regelgeving en wijkt die veel af van die in Europees Nederland? Hoe wordt er omgegaan met het gelijkheidsbeginsel uit artikel 1 van de Grondwet en met de differentiatiebepaling van artikel 1, tweede lid, Statuut? In hoeverre houdt de regelgeving rekening met de lokale omstandigheden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en hoe is het gesteld met de uitvoering en handhaving van de wetgeving?

Na de evaluatie staat de vraag open in hoeverre en op welke wijze de eilanden verder in de Europees Nederlandse rechtsorde moeten worden geïntegreerd. De uitkomsten van dit deel van de evaluatie moeten bijdragen aan het beantwoorden van die vraag. Daarbij moet worden aangetekend dat het ook vanwege de korte periode die is uitgetrokken voor de evaluatie het onderzoek naar de wetgeving globaal van aard is. Slechts een beperkt aantal wetten is (met inbegrip van de uitvoering en handhaving) grondiger bekeken. Dit betekent dat deze evaluatie een algemeen (en derhalve geen uitputtend) beeld geeft van de werking van de wetgeving gedurende de eerste vijf jaar.

3.2 Totstandkoming en inhoud van de wetgeving

Met de transitie zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk een openbaar lichaam geworden binnen het Nederlandse staatsbestel. De Nederlands Antilliaanse regelgeving die op de drie eilanden gold, moest volgens de gemaakte afspraken worden gecontinueerd maar was om wettechnische redenen niet zomaar toepasbaar binnen het Nederlandse rechtssysteem. De transitie vergde een grote wetgevingsoperatie.⁴⁶

Volgens de gemaakte afspraken moest de inhoud van Nederlands Antilliaanse regelgeving zoveel mogelijk gehandhaafd worden. Dat gebeurde door die regelgeving, in beginsel zonder inhoudelijke wijzigingen, om te vormen tot Nederlandse wetgeving. Hiertoe is de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (IBES) opgesteld. In de IBES zijn algemene regels opgenomen over de wetgeving die per 10 oktober 2010 van toepassing is op de eilanden. In een

⁴⁶ In het rapport 'De werking van de wetgeving' zijn 259 gewijzigde of nieuwe regelingen geanalyseerd. Binnen dat geheel is een strikt onderscheid tussen invoering van wetgeving op 10 oktober 2010 en daarna niet gemaakt. De verschillende wetsartikelen in de algemene BES-regelingen zijn op verschillende momenten in werking getreden. De analyse focust op wetgeving die in voorbereiding op de transitie opgesteld werd. Er zijn slechts zeer beperkt nieuwe regelingen of fundamentele wijzigingen van wetgeving in procedure gebracht na 10 oktober 2010. De analyse is beperkt tot wetten in formele zin die voor de drie eilanden gelden en die zijn ingevoerd in de periode 10 oktober 2010 tot en met maart 2015. Rijkswetgeving, ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur, alsmede niet fundamentele wetswijzigingen na 10 oktober 2010 vallen buiten het bestek van de analyse.

bijlage bij de IBES, de IBES-lijst, is aangegeven welke Nederlands Antilliaanse regelgeving op de drie eilanden (per 10 oktober 2010 in de vorm van Nederlandse wetgeving) van toepassing is. Nederlands Antilliaanse regelgeving die niet op deze lijst wordt vermeld, is per 10 oktober 2010 niet meer geldig.

Een aanzienlijk deel van de Nederlands Antilliaanse regelgeving kon niet zonder aanpassingen worden overgenomen. De IBES moet dan ook in samenhang worden gezien met de Aanpassingswet(ten) openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (ABES). Met de ABES is een deel van de Nederlands Antilliaanse regelgeving die op de IBES-lijst vermeld staat aangepast. Daarnaast is in een aantal gevallen ook bestaande Europees Nederlandse regelgeving van toepassing geworden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Europees Nederlandse wetgeving is slechts (geheel of gedeeltelijk) van toepassing op de drie eilanden indien dit in de desbetreffende wet uitdrukkelijk is bepaald of daaruit onmiskenbaar volgt. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer er ten aanzien van de eilanden een specifieke regeling in de desbetreffende Europees Nederlandse wet is opgenomen, zoals de Kieswet. In totaal zijn er in het wetgevingsproces vier aanpassingswetten tot stand gebracht. Daarnaast zijn er nog verschillende aanpassingsregelingen, bijzondere aanpassingswetten, goedkeurings- en reparatiwetten en verzamel- en veegwetten tot stand gebracht. Ongeveer twee derde van alle aangepaste regelingen is van Nederlands Antilliaanse afkomst. In minder dan de helft van alle aangepaste regelingen zijn een of meer inhoudelijke (dus meer dan alleen wettechnische) wijzigingen aangebracht. De wetgeving is tot stand gekomen via een geleidelijk proces.

In de periode voorafgaand aan en na afloop van de transitie is er ook geheel nieuwe Nederlandse wetgeving tot stand gebracht die alleen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt. Voorbeelden daarvan zijn de verschillende wetten die op het terrein van het onderwijs tot stand zijn gekomen en de Wet elektriciteit- en drinkwatervoorziening BES die onder meer het voorzieningenniveau op de eilanden beoogt te verbeteren. Het aantal geheel nieuwe wetten is overigens beperkt.

Mede als gevolg van de opeenvolgende aanpassingen en de introductie van nieuwe wetgeving lijkt de wetgever vanuit het vertrekpunt van Nederlands Antilliaanse regelgeving op een aantal terreinen enigszins te zijn opgeschoven in de richting van Europees Nederlandse regelgeving. Voor een deel van de huidige voor Caribisch Nederland relevante wetgeving geldt inmiddels dat zij een mix is van Antilliaanse en Europees Nederlandse elementen. Het aantal gevallen waarin wetgeving is ingevoerd die geheel of vrijwel identiek is aan de Europees Nederlandse wetgeving, is echter beperkt.

Uit de toelichting op de wetgeving blijkt dat de motivering voor het aanbrengen van wijzigingen in de wetgeving sterk varieert. De motivering is veelal algemeen van aard en betreft vaak de wijziging van de staatkundige verhoudingen, waardoor de bevoegdheidstoedeling gewijzigd moest worden. Een andere algemene reden van wijziging die wordt genoemd is dat de Nederlands Antilliaanse wetgeving verouderd was en modernisering daarom gewenst. Soms worden specifieke problemen genoemd die de aanleiding hebben gevormd tot een wetswijziging. Bij een aantal wetten is uitgebreid gemotiveerd waarom de wet inhoudelijk is gewijzigd maar er zijn ook wetten waarbij de motivering summier is gebleven. Het is daarom achteraf soms moeilijk te reconstrueren om welke reden een specifieke wetswijziging heeft plaatsgevonden.

In ieder geval geldt dat bij bijzondere BES-wetten (die speciaal voor de drie eilanden tot stand zijn gebracht) de motivering in de regel uitgebreider is. Hetzelfde geldt voor bestaande Europees Nederlandse wetgeving die (al dan niet gedeeltelijk) op de eilanden van toepassing is verklaard en/of waarin later nog bijzondere wettelijke bepalingen voor de eilanden zijn opgenomen. De verschillen in motivering bij verschillende wetten en wetswijzigingen kan in elk geval deels verklaard worden door de omvang en de complexiteit van de wetgevingsoperatie die de nieuwe staatkundige verhoudingen met zich meebracht. Veel algemene BES-regelgeving moest in zeer korte tijd worden ontworpen en behandeld, waardoor er niet altijd voldoende tijd was om alles uitgebreid te doordenken en te motiveren. Dit lag doorgaans anders bij bijzondere, specifiek op de eilanden gerichte wetten.

Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de wetgevingsoperatie primair procesmatig gecoördineerd. Daartoe is bij aanvang van het proces vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een structuur opgezet, zoals een handleiding voor wetgevingsjuristen en een overleg tussen juristen van alle ministeries genaamd 'BES-legal'. Desalniettemin is elk ministerie grotendeels zelfstandig, op zijn eigen manier en op grond van eigen keuzes, met de omvorming van de wetgeving aan de slag gegaan. Van een echte inhoudelijke sturing en toetsing aan de afgesproken uitgangspunten vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was nauwelijks sprake. Dit was een bewuste keuze. Er was beperkte tijd; echte inhoudelijke coördinatie en toetsing was een extra schakel in het proces geweest en had daarom veel extra tijd gevergd. Bovendien was voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gekozen voor een met gemeenten vergelijkbare status van openbaar lichaam. Bij deze keuze past vanuit de Nederlandse optiek dat ministeries rechtstreeks zaken met de eilanden doen. Op de afzonderlijke ministeries is ambtelijk in dat verband heel veel werk verricht. Politiek gezien was er voor de wetgeving en de uitwerking daarvan, uitzonderingen daargelaten, minder aandacht.

Conclusie

De wetgevingsoperatie met 10 oktober 2010 als deadline was een enorme en complexe klus. Zowel de ministeries als de eilanden hebben in korte tijd veel inspanningen geleverd. In het geheel is het, zeker vanuit de ministeries, vooral een ambtelijk geleid proces geweest. Politieke aandacht voor de wetgeving en de uitwerking daarvan was beperkt. De focus was vooral gericht op het parlementaire proces en minder op de inhoud van en de samenhang tussen de wetsvoorstellen. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de wetgevingsoperatie gecoördineerd, maar van een sterke inhoudelijke regierol was geen sprake. Er was simpelweg te weinig tijd om te toetsen op consistentie van het geheel en op overeenstemming met het uitgangspunt van handhaven van Nederlandse Antilliaanse regelgeving. Mede als gevolg van de opeenvolgende aanpassingen van de wetgeving lijkt de wetgever vanuit het vertrekpunt van de Nederlands Antilliaanse regelgeving enigszins te zijn opgeschoven in de richting van Europees Nederlandse regelgeving. Voor een deel van de huidige voor Caribisch Nederland relevante wetgeving geldt inmiddels dat zij een mix is van Antilliaanse en Europees Nederlandse elementen. Het aantal gevallen waarin wetgeving is ingevoerd die geheel of vrijwel identiek is aan de Europees Nederlandse wetgeving, is echter zeer beperkt.

3.3 Consultatie

Op 10 oktober 2010 is de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) van kracht geworden. Daarmee is een verplichting ontstaan om de eilanden te 'consulteren' bij voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur of ontwerpen van ministeriële regeling. Ook in de aanloop naar de transitie zijn de eilanden geconsulteerd bij de totstandkoming van de voor de transitie noodzakelijke wetgeving. Bij de bevindingen ligt de nadruk op de fase voorafgaand aan 10 oktober 2010.

Als het gaat om de consultatie bestaat een groot verschil in perceptie tussen de eilanden en de ministeries. Dit heeft te maken met het verschil tussen de mogelijkheid bieden tot consultatie enerzijds en de daadwerkelijke consultatie anderzijds. De ministeries geven aan dat de eilanden tijdens de voorbereiding van de wetgeving zijn geconsulteerd. De eiland geven aan dat zij voorafgaand aan de transitie over veel onderwerpen zijn benaderd: er kwamen stapels papier binnen waarop binnen korte tijd gereageerd moest worden. De eilanden hadden en hebben met elk ministerie afzonderlijk contact. Er is vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geprobeerd waar mogelijk de eilanden te ondersteunen bij de verwerking van de omvangrijke en complexe wetgevingsoperatie. Dat heeft niet kunnen verhinderen dat de eilanden vooral in de aanloop naar de transitie zijn overspoeld met wetgeving waarvan zij in veel gevallen de gevolgen vooraf niet hebben kunnen overzien. Gezien de tijdsdruk was dit echter onvermijdelijk. De perceptie van de eilanden is dat door deze 'overload' de consultatie in het algemeen geen succes is geweest. De eilanden waren vaak niet in staat de consultatie goed in te vullen. Dit komt door gebrek aan capaciteit, tijd en materiedeskundigheid, goede beheersing van de Nederlandse taal, ervaring en vaardigheid in het omgaan met consultatieprocessen, en anderszins aan onevenwichtigheid in de verhouding tussen de eilanden en de ministeries. De aard en omvang van de consultatie verschilt per beleidsterrein. In een enkel geval resulteerde de consultatie in een zichtbare aanpassing van een regeling.

De eilanden menen dat in samenhang met het gebrek aan reële betekenis van de consultatie allerlei regels zijn opgedrongen vanuit Europees Nederland en dat er niet altijd goed rekening is gehouden met de lokale situatie. Op de eilanden bestaat onder meer ongenoegen over de invoering van medisch ethische wetgeving. Door een amendement in de Tweede Kamer is deze wetgeving – overigens tegen de zin van het toenmalige Nederlandse kabinet - versneld ingevoerd zonder dat consultatie met de eilanden heeft plaatsgevonden. Met name op Sint Eustatius bestaat dit ongenoegen nog steeds.

Naast de eilandelijke overheid is in enkele gevallen ook het maatschappelijk middenveld geconsulteerd. Ook hier is het algemene beeld echter niet positief. Ondernemers op Saba geven bijvoorbeeld aan weinig betrokken te zijn geweest bij de consultatie en dat op sommige afspraken die tijdens de aanloop naar de transitie zijn gemaakt later door ministeries is teruggekomen. Ook overigens bestaat niet het beeld dat burgers en maatschappelijke groeperingen op een betekenisvolle wijze zijn betrokken tijdens het wetgevingsproces. Wel zijn er naast de officiële consultatie gedurende het wetgevingsproces contacten tussen de eilanden en de ministeries geweest, vooral tijdens bezoeken vanuit Nederland. Deze contacten hebben kennis opgeleverd die in een aantal gevallen voor de wetgeving van betekenis is geweest.

In dit verband zijn ook de Caribisch Nederland-weken (CN-weken; voorheen BES-weken) van belang. Tijdens deze CN-weken werd en wordt er overleg gevoerd tussen de eilanden en de ministeries.

Bij de nieuwe, specifiek op de eilanden toegesneden BES-wetgeving is in een aantal gevallen sprake geweest van uitgebreide consultatie. Voorbeelden hiervan zijn de Wet Elektriciteit en Drinkwater BES en de VROM-BES. In het algemeen is de ervaring dat de kwaliteit van de consultatie na 10 oktober 2010 is verbeterd. Er is meer tijd voor beschikbaar en er zijn betere afspraken over het consultatieproces. Ook inhoudelijk lijkt in bepaalde gevallen sprake te zijn geweest van een serieuzere uitwisseling van informatie en opvattingen. Niettemin verloopt het consultatieproces nog niet in alle gevallen vlekkeloos. De invoering van geheel nieuwe wetten in formele zin na de transitie is dan wel beperkt gebleven, bedacht moet worden dat er vanuit de verschillende ministeries ook sprake is van initiatieven tot de vaststelling van lagere regelgeving (amvb's, ministeriële regelingen). De consultatie vraagt over de gehele linie continue inspanning van de eilanden. Tevens wordt nog niet in alle gevallen (tijdig) de consultatie met de eilanden gezocht.

Conclusie

Per saldo is de consultatie in zijn algemeenheid geen succes geweest. De ministeries hebben de eilanden formeel de gelegenheid tot consultatie geboden. Materieel lijkt echter niet of nauwelijks sprake geweest van serieuze consultatie. Dit heeft veel te maken met de beperkte capaciteit, deskundigheid, ervaringen en vaardigheden op de eilanden. Daarbij kwam ook de tijdsdruk om de datum van 10 oktober 2010 te halen. Bij specifieke BES-wetgeving is daarentegen vaker sprake van uitgebreidere consultatie. Na 10 oktober 2010 komt de consultatie langzamerhand beter uit de verf. Er is meer tijd beschikbaar en er is in bepaalde gevallen sprake van een serieuzere uitwisseling van informatie en opvattingen. Ook zijn er betere afspraken over de consultatie. Mogelijke succesfactor is hier een open proces, dat start met een onderzoek en met gesprekken op de eilanden, voorafgaand aan het opstellen van regelgeving. De beperkte capaciteit op de eilanden en daarmee ook de onevenwichtige verhouding met 'Den Haag' blijft echter een belangrijk aandachtspunt. Hoewel de eilanden inmiddels iets meer coördinatie vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ervaren, opereren de verschillende ministeries in het algemeen autonoom.

3.4 Legislatieve terughoudendheid

Met de expliciete afspraak dat voor een periode van vijf jaar na 10 oktober 2010 geen nieuwe wetgeving op de eilanden zou worden ingevoerd, is de term 'legislatieve terughoudendheid' geïntroduceerd. De idee was dat er met de transitie al veel zou veranderen waardoor een pas op de plaats wenselijk was. In de aanloop naar de transitie was er echter in zeker opzicht ook sprake van legislatieve terughoudendheid; als uitgangspunt voor de transitie gold immers dat de inhoud van de vóór 2010 geldende Nederlands Antilliaanse wetgeving zo veel mogelijk zou worden gecontinueerd. Na de transitie vervolgens zou in beginsel de situatie ongewijzigd blijven en zou – volgens de Slotverklaring van 2006 - pas na verloop van tijd Nederlandse regelgeving geleidelijk worden ingevoerd. In beide periodes lag aan het wetgevingsbeleid derhalve dezelfde gedachte ten grondslag: 'continuering van de bestaande situatie, tenzij'. De bevindingen over het toepassen van

legislatieve terughoudendheid slaan in deze dus niet uitsluitend op de periode na 10 oktober 2010 maar ook op de periode in de aanloop naar de transitie.

Het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid is uit kwantitatief en 'Haags' oogpunt in het algemeen wel in acht genomen. Dat neemt niet weg dat er in de wetgeving en in de uitvoering daarvan tijdens en na de transitie veel is veranderd, wijzigingen die soms grote gevolgen hebben gehad voor de eilandbewoners. In de eerste plaats is er per saldo op de eilanden veel regelgeving ingevoerd die in meerder of mindere mate is gewijzigd. Soms betrof het geheel nieuwe wetgeving. In de tweede plaats zijn juist daar uitzonderingen op het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid gemaakt waar de effecten van de nieuwe regelgeving het meest door de bewoners van de eilanden worden gevoeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de belastingwetgeving en de Wet financiële markten BES, maar ook voor bijvoorbeeld de wetgeving op cruciale terreinen als de zorg en het onderwijs. In de derde plaats is er op bepaalde terreinen in de uitvoering en de handhaving van de (al geldende) wetgeving veel veranderd. Zo was er vóór de transitie ook regelgeving ten aanzien van belastingen, maar wordt die nu geïnd waar dat voorheen niet of minder gebeurde. Ten slotte is van belang dat ook ogenschijnlijk beleidsarme wijzigingen een grote impact kunnen hebben. Ondanks de afspraak dat zoveel mogelijk taken en bevoegdheden bij de eilanden zouden blijven, zijn bevoegdheden in een aantal gevallen verplaatst naar 'Den Haag'. Het is dan ook begrijpelijk dat als gevolg van al deze wijzigingen tezamen de perceptie van veel nieuwe Nederlandse regels op de eilanden overheerst.

De verplaatsing van bevoegdheden naar 'Den Haag' moet gezien worden tegen de achtergrond van de staatsrechtelijke veranderingen die zich per 10 oktober 2010 hebben voltrokken. De Nederlandse Antillen vormden een soort federatief verband, waarbij de bevoegdheden en taken van het land in de voormalige Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) limitatief werden aangegeven. Daarbuiten kwamen alle bevoegdheden aan het eilandbestuur toe. In dit bestel was beperking van de autonomie van de eilanden door het land relatief moeilijk te realiseren. Nederland is daarentegen een gedecentraliseerde eenheidstaat. Weliswaar wordt deze structuur mede gekenmerkt door beginselen van decentralisatie en lokale autonomie, het primaat ligt echter bij de formele wetgever op centraal niveau; deze bepaalt de speelruimte van de andere overheden. De situatie na 10 oktober 2010 is dat bij wet gemakkelijker dan voorheen bevoegdheden van de eilanden aan hun autonomie kunnen worden ontrokken. Dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen zijn en geen gemeenten maakt dit niet wezenlijk anders. Vastgesteld kan worden dat in de aanloop naar de transitie en ook daarna de wetgever in een aantal gevallen van deze ruimte gebruik heeft gemaakt en bevoegdheden heeft toegewezen aan organen van de Nederlandse centrale overheid, doorgaans de verantwoordelijke minister. Deze verschuiving is in veel gevallen ingegeven door de wens de minister bevoegdheden te geven om zijn na 10 oktober 2010 ontstane verantwoordelijkheid indien nodig te effectueren. Voor de eilanden kan een dergelijke verschuiving een wezenlijke verandering inhouden.

In slechts een beperkt aantal gevallen is na 10 oktober 2010 een aanzet gegeven tot nieuwe of fundamentele wijziging van wetgeving in formele zin. Een voorbeeld daarvan is de Wet elektriciteits- en drinkwatervoorziening BES.

Doel van deze geheel nieuwe wet is een betaalbare en betrouwbare elektriciteits- en drinkwatervoorziening. Om dat te bereiken is afgeweken van het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid. Tegelijkertijd kan het mogelijk zijn dat in andere gevallen initiatieven voor nieuwe wetgeving op grond van de legislatieve terughoudendheid niet genomen worden, ook in gevallen waarin het ongewenst zou kunnen worden geacht met nieuwe wetgeving te wachten. Zo wordt ondermeer met een beroep op de legislatieve terughoudendheid bijvoorbeeld – hoewel het hier fundamentele rechten betreft - (vooralsnog) niet voorzien in medegelding voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba van het Voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Daarnaast bestaat er naast (geheel nieuwe) wetgeving in formele zin ook een hoeveelheid aan lagere wetgeving dan wel kleinere wijzigingen van wetgeving in formele zin. Introductie en wijziging daarvan na 10 oktober 2010 nuanceert het beeld van toegepaste legislatieve terughoudendheid.

Conclusie

Ondanks dat kwantitatief gezien terughoudendheid is betracht met het invoeren van nieuwe wetgeving, bestaat op de eilanden het gevoel dat sinds 10 oktober 2010 veel nieuwe Nederlandse regels gelden. Dat gevoel op de eilanden is begrijpelijk. Er is per saldo veel gewijzigde wetgeving en in enkele gevallen ook volledig nieuwe Nederlandse wetgeving tot stand gekomen, juist op de terreinen waarop de effecten daarvan in het dagelijks leven direct door de bewoners van de eilanden worden gevoeld. Voorts is er een betere handhaving en uitvoering van (al bestaande) regelgeving. Ten slotte hebben er bevoegdheidsverschuivingen plaatsgevonden van de eilanden naar 'Den Haag'.

In de periode na 10 oktober 2010 is in een zeer beperkt aantal gevallen een aanzet gedaan tot nieuwe of fundamenteel gewijzigde wetgeving in formele zin. De afspraak dat vijf jaar na 10 oktober 2010 legislatieve terughoudendheid wordt betracht lijkt dus in het algemeen te zijn nagekomen, daarbij aangetekend dat er ook een hoeveelheid aan (wijziging van) lagere wetgeving heeft plaatsgevonden. Tegelijkertijd bestaat het beeld dat met een beroep op de legislatieve terughoudendheid ontwerpen van wetgeving op de plank worden gehouden, ook in gevallen waarin het ongewenst zou kunnen worden geacht met nieuwe wetgeving te wachten.

3.5 Gelijkheid en differentiatie

Op 10 oktober 2010 is de Nederlandse Grondwet in haar geheel van toepassing geworden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat geldt dus ook voor het gelijkheidsbeginsel en het daaraan verwante discriminatieverbod. Al bij de start van het transitieproces was het duidelijk dat er verschillen bestaan tussen Europees Nederland en Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Gelet op artikel 1 van de Grondwet was wel de vraag in welke gevallen sprake is van gelijke dan wel ongelijke gevallen. Om meer duidelijkheid te geven over de gronden die aanleiding kunnen geven voor het treffen van specifieke regels of maatregelen voor de drie eilanden is in het tweede lid van artikel 1 van het Statuut een differentiatiebepaling opgenomen.

Op de eilanden bestond en bestaat de verwachting dat met het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 Grondwet en de nadere bepaling van artikel 1, tweede lid, Statuut op veel terreinen, waaronder sociale zekerheid en zorg, aansluiting gevonden zou worden bij het Europees Nederlandse voorzieningenniveau. Dat was voor velen ook de aantrekkracht van directe banden met Nederland. Intussen meent men vaak dat het gelijkheidsbeginsel, en met name artikel 1, tweede lid, Statuut, zich tegen de eilanden keert. De statuutsbepaling en het gelijkheidsbeginsel worden gebruikt om voor de eilanden ongunstige uitzonderingen te onderbouwen, zo wordt opgemerkt.

Het beeld bestaat dat in bepaalde gevallen via de statuutsbepaling een voorzieningenniveau wordt gerechtvaardigd dat aanmerkelijk lager is dan in Europees Nederland. Als voorbeeld wordt de ziektekostenverzekering genoemd. Daarbij is het anders dan in Europees Nederland niet mogelijk om particulier aanvullend te verzekeren. Ook diverse regelingen op het terrein van de sociale zekerheid worden hier veelvuldig vermeld. Nederlandse regels die juist omstreden zijn worden daarentegen op grond van het gelijkheidsbeginsel wel op de eilanden ingevoerd. Onder meer de medisch ethische wetgeving wordt genoemd. Het in korte tijd doordrukken van deze wetgeving waarover in Europees Nederland decennia is gediscussieerd wordt door velen gevoeld als een miskenning van de situatie en opvattingen op de eilanden.

De vraag of in de genoemde gevallen sprake is van schending van het gelijkheidsbeginsel blijft hier buiten beschouwing. Wel kan worden geconstateerd dat de motivering van de keuze in wetgeving om al dan niet te differentiëren ten opzichte van Europees Nederland zeker in het begin wisselend en vaak gebrekkig is geweest. In de motivering wordt vaak verwezen naar de gronden van artikel 1, tweede lid, van het Statuut. De argumentatie voor de beslissing om al dan niet te differentiëren blijft echter in het algemeen aan de oppervlakte en is divers. Vaak wordt volstaan met het vermelden van die gronden, zonder dat expliciet wordt ingegaan op specifieke eilandelijke omstandigheden en op eisen van geschiktheid en proportionaliteit en subsidiariteit. Er is vanuit de Rijksoverheid op dit punt ook geen uniforme benadering of toereikende regie geweest; ieder ministerie is zijn eigen weg gegaan. Hierdoor is in veel gevallen onduidelijk waarom wel of juist geen onderscheid tussen Europees Nederland en de eilanden is gemaakt. In dat licht bezien is het veel op de eilanden gehoorde verwijt van willekeur niet onbegrijpelijk. In latere fasen echter is de motivering in de gevallen waarin geheel nieuwe wetgeving is ingevoerd en gedifferentieerd is ten opzichte van Europees Nederland, doorgaans uitgebreider geweest.

In veertien van de geanalyseerde wetten met een Europees Nederlandse oorsprong is gedifferentieerd tussen de eilanden onderling. Bij negen van deze wetten is uitvoerig gemotiveerd waarom een onderscheid is gemaakt tussen Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba. Een voorbeeld van wetgeving die verschilt tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de Belastingwet BES. Daarin verschillen de tarieven voor de algemene bestedingsbelasting tussen de drie eilanden. Een ander voorbeeld is de Wet op het primair onderwijs waar Saba op grond van eigen (niveau)kenmerken een eigen regeling heeft gekregen en het verschil in instructietaal. Met name op Saba en Sint Eustatius vindt men dat er te weinig gedifferentieerd wordt tussen de eilanden onderling. Dit heeft vooral te maken met de schaalverschillen tussen de beide eilanden en Bonaire.

Conclusie

Differentiatie in de wetgeving tussen de eilanden onderling komt niet vaak voor. Aanzienlijk vaker wordt gedifferentieerd tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. De argumenten voor differentiatie zijn divers. Veelal wordt zij gerechtvaardigd met een verwijzing naar de gronden van artikel 1, tweede lid, Statuut. De motivering daarbij is veelal oppervlakkig. Meestal wordt niet ingegaan op de specifieke omstandigheden die het maken van onderscheid rechtvaardigen. In die gevallen dat geheel nieuwe wetgeving is ingevoerd, is de motivering doorgaans uitgebreider. Door de wisselende motiveringen en de gebrekkige consultatie tijdens het transitieproces is het voor de eilanden vaak onduidelijk waarom er in bepaalde gevallen gedifferentieerd wordt tussen Europees Nederland en de eilanden en in andere gevallen niet. De verschillen in benadering tussen de ministeries zijn vaak moeilijk verklaarbaar en worden op de eilanden begrijpelijkkerwijs soms ervaren als willekeur. Ook bestaat het breed gedragen gevoel dat Nederland in de wetgeving, ondanks artikel 1, tweede lid, Statuut, vaak onvoldoende rekening houdt met de lokale omstandigheden en met de verschillen tussen de eilanden onderling.

3.6 Uitvoering en handhaving

De toelichtingen bij wetsvoorstellen gaan zeer wisselend in op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Dat ligt anders bij wetsvoorstellen die specifiek op de eilanden zijn toegesneden. Daarbij is de toelichting doorgaans uitgebreid en keren beide punten structureel terug. Een voorbeeld is de VROM-BES.

De praktijk van uitvoering en handhaving is in het evaluatieonderzoek bij twintig regelingen dieper geanalyseerd. Op vrijwel alle twintig regelingen signaleren de eilanden knelpunten in de uitvoering. Die kritiek richt zich niet altijd of in bepaalde gevallen in het geheel niet op de uitvoering maar meer op de gevolgen van de wet. Daar waar er kritiek is op de uitvoering betreft het veelal onvoldoende aansluiting op de lokale omstandigheden en een star of bureaucratisch optreden van de uitvoerende diensten. Tegelijkertijd wordt het geluid gehoord dat de uitvoering van regels juist is verbeterd omdat deze nu voor iedereen gelijk worden toegepast.

Als het gaat om de mogelijkheid om wetgeving in de lokale situatie goed uit te voeren, is het beeld wisselend. Voorbeelden van wet- en regelgeving waarvan de uitvoerbaarheid zelf als negatief wordt beoordeeld, zijn de Arbeidsveiligheidswet BES, de Wet arbeid vreemdelingen BES en de Vestigingswet BES. De Vestigingswet BES bijvoorbeeld wordt gezien als een lege huls. De eisen die gesteld worden aan vestigingen zijn gemakkelijk te manipuleren en niet goed te controleren. De regeling wordt door ondernemers als een onevenredige administratieve last ervaren. Daarnaast zijn er signalen dat met gebruikmaking van de wet door het bevoegd gezag vertragingen worden bewerkstelligd bij het afgeven van een vestigingsvergunning.

Andere wetten worden daarentegen in het algemeen wel goed uitvoerbaar geacht. Voorbeelden die uit onderzoek naar voren komen, zijn de Prijzenwet BES, de Veiligheidswet BES, Wet administratieve rechtspraak BES en de Wet op het primair onderwijs BES. Daarbij worden wel soms enkele kanttekeningen geplaatst. Zo zijn er bijvoorbeeld zorgen over de werking van de Prijzenwet BES, met name op Bonaire. Dit hangt samen met de geboden (mindere) kwaliteit van de goederen waarvoor maximumprijzen zijn vastgesteld.

De Veiligheidswet BES laat zien dat financiële middelen een knelpunt kunnen zijn. De planvorming is op orde, maar de uitvoering in de vorm van regelmatige oefeningen is om in ieder geval financiële redenen voor beide Sint Eustatius en Saba niet goed haalbaar.

De handhaving van wetgeving is na de transitie in het algemeen verbeterd. De verbeteringen hebben te maken met meer aandacht voor handhaving in het algemeen en voor toezicht in het bijzonder. Op bepaalde terreinen wordt, anders dan voorheen, daadwerkelijk gecontroleerd op naleving. Met name de Europees Nederlandse inspecties, hoewel daar bijvoorbeeld bij de arbeidsinspectie ook geluiden over capaciteitsproblemen zijn, dragen bij aan de kwaliteit van de handhaving. Op de eilanden wordt soms geklaagd over de daadwerkelijke handhaving door inspecties en over een instelling als de Belastingdienst. Tegelijk is er ook waardering voor de overheidsdiensten. Zo werd de houding van bijvoorbeeld inspecties op het terrein van onderwijs en zorg aangemerkt als kritisch maar tegelijkertijd meedenkend en opbouwend. Zij ondersteunen vaak de uitvoeringspraktijk en faciliteren waar mogelijk. Blijkens onderzoek is de afstemming tussen verschillende handhavende instanties van zowel de Rijksoverheid als het openbaar lichaam, bij bepaalde wetten een aandachtspunt.

Het ontbreken van een goede basisadministratie en/of personenregister belemmert op een aantal terreinen de handhaving. Dat was aanvankelijk het geval bij de vastgoedbelasting. Daar moesten percelen nog worden opgemeten, eigenaren achterhaald en taxaties verricht. Ook een gebrek aan prioriteit kan van invloed zijn. Handhaving van de verblijfsrechtelijke regelgeving krijgt geen prioriteit vanwege, zo wordt gesteld, de behoefte aan mensen in bijvoorbeeld de bouw en vanwege het feit dat er geen met illegaliteit samenhangende criminaliteit is op de eilanden.

Het beeld aangaande toezicht en handhaving door het eilandelijke bestuur is over alle eilanden heen niet positief. In het algemeen bestaat op de eilanden weinig ervaring met toezicht en handhaving. Er zijn sinds de transitie meer handhavende bevoegdheden. Het ontbreekt echter aan capaciteit, deskundigheid en soms ook aan de bereidheid te handhaven. Veel werkzaamheden staan neer bij de basispolitiezorg, onder andere omdat er maar weinig buitengewoon agenten van politie (BAVpol) zijn opgeleid. Volgens de politie komen veel taken die eigenlijk bij het bestuur thuisoren terecht bij de politie omdat de bestuurlijke handhaving nog niet op orde is. Dat zet druk op de politiecapaciteit.

Op sommige terreinen ontbreekt het aan instrumentarium op de eilanden om een goede handhaving mogelijk te maken. Ook hier zijn de beelden wisselend. Op Bonaire werd aangegeven dat toezicht op de Wegenverkeersverordening tekort schiet omdat er geen middelen en apparaten voor adequate alcoholcontroles beschikbaar zijn. Volgens vertegenwoordigers van ministeries is de reden voor het tekort aan toezicht dat de wijziging van de Wegenverkeersverordening met onder meer regels voor alcoholgebruik in het verkeer nog niet geformaliseerd en van kracht is. Uit het onderzoek is geen algemeen beeld ontstaan over de vraag in welke mate eilandelijke regelgeving of het ontbreken daarvan een rol speelt in de uitvoering en het toezicht.

Op Bonaire is de Directie Toezicht en Handhaving in ontwikkeling. Hierbij wordt gebruik gemaakt van professionele ondersteuning vanuit Nederland. De implementatie VROM-BES wordt bijvoorbeeld in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu ondersteund door DCMR

Milieudienst Rijnmond en door de gemeente Breda in het kader van het Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)-twinningproject. Op Sint Eustatius is het gebruikelijk de bestuurlijke handhaving over te laten aan politie en justitie. Voor Saba is dit minder duidelijk. Bij toezicht en handhaving door de eilanden lijkt een tekort aan het gebruik van bevoegdheden eerder een rol te spelen dan een gebrek aan bevoegdheden. Met kleinschaligheid samenhangende beperkingen in capaciteit en kennisniveau zijn hierop van invloed. Ook anderszins speelt de kleinschaligheid een rol. Omdat veel mensen elkaar kennen, wordt niet zelden gezocht naar een andere oplossing dan het opleggen van een sanctie.

Conclusie

Als het gaat om de mogelijkheid om wetgeving in de lokale situatie goed uit te voeren, is het beeld wisselend. Soms wordt de uitvoering in de praktijk als lastig ervaren. Dit heeft zowel te maken met het ontbreken van voldoende financiële en personele middelen als met de inhoud van de wetgeving. Ondersteuning vanuit Europees Nederland, bijvoorbeeld in de vorm van een Vereniging Nederlandse Gemeenten-twinningproject, wordt als positief ervaren. Over de Belastingdienst wordt veel geklaagd. Dat heeft juist te maken met de verbeterde wijze van uitvoering van de belastingwetgeving. Waar voor de transitie sprake kon zijn van inconsistentie en willekeur, is nu vaker sprake van uniformiteit, gelijkheid en consistentie in de uitvoering.

De handhaving laat een eveneens wisselend beeld zien. De inspanningen van Europees Nederlandse inspecties worden met regelmaat in positieve zin genoemd. Zij ondersteunen de uitvoeringspraktijk en faciliteren waar mogelijk. Tegelijk wordt opgemerkt dat niet altijd voldoende oog is voor de lokale omstandigheden en dat de handhaving soms erg strikt is. De samenwerking en afstemming tussen de inspecties en met de eilanden vraagt op een enkel punt de aandacht.

Op het terrein van de handhaving van regels door het eilandsbestuur is nog veel winst te boeken. Er is een duidelijk handhavingstekort. Met kleinschaligheid samenhangende beperkingen in capaciteit en kennisniveau zijn hierop van invloed. Ook anderszins speelt de kleinschaligheid een rol. Omdat veel mensen elkaar kennen, wordt niet zelden gezocht naar een andere oplossing dan het opleggen van een sanctie.

3.7 Consequenties van bestaan en onderhouden Caribisch Nederlands rechtsstelsel

Zoals eerder opgemerkt was de wetgevingsoperatie in de aanloop naar de transitie die nodig was om Bonaire, Saba en Sint Eustatius als openbare lichamen op te nemen in het Nederlandse staatsbestel, omvangrijk en complex. Dit heeft van de ministeries een enorme inspanning gevergd. Na de transitie nam de tijdsbesteding aan de BES-wetgeving uiteraard af maar dat neemt niet weg dat de inspanning nog steeds aanzienlijk is. Het onderhouden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba van een rechtsstelsel dat op onderdelen afwijkt van het Europees Nederlandse stelsel vraagt een blijvende inzet van de ministeries. Hoewel het gaat om kleinschalige gebieden, is de wetgevingstaak niet eenvoudig. Het maken van goede wetgeving vraagt kennis van de bijzondere kenmerken van de eilanden en een afweging in hoeverre deze kenmerken legislatieve differentiatie rechtvaardigen. De ministeries staan steeds opnieuw voor de opgave te komen tot wetgeving of wijziging van wetgeving voor het hele land Nederland waarbij uit een oogpunt van gelijke behandeling op grond van de Grondwet en het Statuut recht moet worden gedaan aan de bijzondere kenmerken van

Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zolang de wetgeving voor de eilanden op veel terreinen afwijkt van de Europees Nederlandse wetgeving zal het voor de ministeries onontkoombaar zijn telkens meerdere regelingen en stelsels naast elkaar en in onderlinge samenhang te onderhouden. Met deze vraag hangt samen de discussie over de relatie van de drie eilanden met de Europese Unie: voorzetting van de huidige Landen en Gebieden Overzee (LGO)-status, of onderdeel worden van de Europese Unie als Ultra Perifere Gebieden (UPG). Dat besluit kan pas volgen na de keuze over al dan niet verdere integratie in de Nederlandse rechtsorde.

Indien gekozen zou worden voor een verdere integratie van de eilanden in het Nederlandse staatsbestel en de wetgeving op meer punten gelijk zou worden getrokken, zou de omvang van de wetgevingsinspanning waarschijnlijk afnemen. Daarbij moet echter in aanmerking worden genomen dat bepaalde eigenheden van de eilanden een gegeven zijn. In het bijzonder moet worden gedacht aan de kleinschaligheid. Ook in geval van verdere integratie zullen deze eigenheden op bepaalde punten structurele afwijkingen van de Nederlandse wetgeving noodzakelijk maken. Maar ook sociologische en culturele verschillen zullen naast de verschillen in regelgeving consequenties blijven hebben voor onder meer het consultatieproces en de uitvoering en handhaving. In die zin zullen de bijzondere omstandigheden op de eilanden blijvend de aandacht vragen.

Consultatie van en communicatie met de eilanden blijven voor de ministeries een bijzonder aandachtspunt. In termen van omvang en daarmee samenhangende factoren als personele ondersteuning en expertise is sprake van een zeer onevenwichtige verhouding tussen de eilanden en de Rijksoverheid. Het vraagt ook veel van de eilanden die regelmatig in overleg moeten treden met de afzonderlijke ministeries. Dit geldt te meer in de situatie waarin elk ministerie zijn eigen benadering en werkwijze kiest.

4. Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur

4.1 Inleiding

Op 10 oktober 2010 werden de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet. Hun bestuurlijke inrichting en de verhouding tot het Rijk is geregeld in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiëlen openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). De WolBES en de FinBES zijn gemodelleerd op basis van de Gemeentewet en de Wet financiële verhoudingen.

Met het volgen van de Gemeentewet werd op een aantal belangrijke onderdelen afgewezen van het bestuurlijke stelsel zoals dat tot 10 oktober 2010 was neergelegd in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA). Een van de meest opvallende verschillen met de bestuurlijke structuur ten tijde van de Nederlandse Antillen betreft het politiek dualisme. Naar analogie van de Gemeentewet is het bestuurscollege in de WolBES ontvlochten van de eilandsraad zodat gedeputeerden niet langer gelijktijdig lid mogen zijn van de eilandsraad. Met de introductie van het dualisme is een betere democratische controle door de eilandsraad van het bestuurscollege beoogd. Ook is met de WolBES een rekenkamer en een ombudsfunctie geïntroduceerd.

Niet alle bepalingen uit de Gemeentewet zijn in de WolBES overgenomen. Ook de FinBES kent afwijkingen ten opzichte van het stelsel voor de financiële verhoudingen zoals dat in Europees Nederland geldt. De kleine oppervlakte en bevolkingsomvang van de eilanden tezamen met de grote afstand tot het Europese deel van Nederland en de bestuurlijke ervaringen van de voorafgaande decennia waren redenen het bestuurlijke bestel van de eilanden te omkleiden met extra waarborgen voor goed bestuur. In vergelijking met Europees Nederlandse gemeenten kent het stelsel van de WolBES en de FinBES een strikter en preventiever toezichtregime.

4.2 Democratische controle en toezicht

Binnen de nieuwe bestuurlijke structuur functioneert de democratische controle slechts in beperkte mate. Bepaalde problemen die ten tijde van de Nederlandse Antillen al bestonden ten aanzien van de eilandsraad zijn met de komst van de WolBES niet noemenswaardig verlicht. Eén daarvan is het vinden van geschikte kandidaten voor de eilandsraad. Net als bij Europees Nederlandse gemeenten mogen personen die een aanstelling hebben bij een openbaar lichaam niet tevens deel uitmaken van het eilandsbestuur van dat openbaar lichaam. Een gemiddelde kandidaat gemeenteraadslid in Europees Nederland ondervindt weinig hinder van deze bepaling omdat hij eenvoudig buiten de gemeentegrenzen werk kan zoeken of heeft. De eilanden worden echter omsloten door zee wat forensen praktisch onmogelijk maakt. Mogelijk potentieel geschikte kandidaten stellen zich daarom lang niet altijd verkiesbaar. Dit probleem wordt versterkt door een van de Gemeentewet afwijkende bepaling in de WolBES die ook het aangaan van diverse zakelijke relaties tussen raadsleden en het openbaar lichaam verbiedt. Het vermogen van de eilandsraad effectief het bestuurscollege democratisch te controleren wordt verder beperkt door het feit dat het aantal raadsleden ten opzichte van Europees Nederland relatief gering is. Mogelijk draagt dit ook bij aan de instabiliteit van de bestuurscolleges. Voor het verliezen van draagvlak voor een bestuurscollege volstaat vaak

het intrekken van de steun door één eilandraadslid. Met name Sint Eustatius, waar het politiek landschap zeer pluriform is, en ook Bonaire kennen sinds 2010 een periode van bestuurlijke instabiliteit.

Het aantal bestuurlijke dossiers dat door de eilandsraad wordt behartigd lijkt groter dan in Nederland, bijvoorbeeld omdat de eilanden ieder ook landsfuncties kennen en aan andere landen grenzen. Hierdoor ligt gemiddeld het aantal onderwerpen dat behandeld wordt per raadslid hoger dan in een gemeente. Het gegeven dat de eilandsraad de enige lokale volksvertegenwoordiging is in relatie tot de Rijksoverheid maakt dat de eilandsraadleden extra druk op hun portefeuilles ervaren. De partime bezoldiging zorgt ervoor dat de raadsleden doorgaans een (voltijd) baan naast hun raadswerkzaamheden uitoefenen en daardoor onvoldoende tijd zeggen te hebben voor het raadswerk. Begrotingen worden vaak zonder noemenswaardige discussies goedgekeurd en niet gebruikt als sturingsinstrument. Van het initiatiefrecht of het recht van amendement wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt. De leden van het bestuurscollege worden niet of nauwelijks ter verantwoording geroepen. De democratische controle door de eilandsraad wordt verder niet versterkt door het ontbreken van een operationele rekenkamer. Er is door alle drie de eilandsraden een eilandsraadverordening tot de instelling van de rekenkamer aangenomen, maar de vereiste rekenkamerleden zijn nog niet door alle drie de eilanden benoemd.

De vraag is of de democratische controle van het bestuurscollege door de eilandsraad zou toenemen wanneer de raadsleden beter geëquipeerd zijn en de rekenkamer zou functioneren. Op alle eilanden lijkt het gebruikelijk dat de gedeputeerden in fractieverband met de leden van de coalitiepartijen in de eilandsraad afstemmen. In de praktijk is de bestuurscultuur nog monistisch. De politieke cultuur is ook niet consensusgericht waardoor beperkt recht wordt gedaan aan de belangen van minderheden. De ombudsfunctie, die sinds 10 oktober 2012 wordt ingevuld door de Nationale Ombudsman, vormt een relatief positieve factor binnen het bestuurlijk stelsel. Meestal worden de problemen opgelost door een interventie in de vorm van een e-mail of een gesprek. Ten aanzien van Bonaire worden relatief veel klachten ontvangen. Aangezien een inhoudelijke reactie daarop in een aantal gevallen uitbleef heeft de Nationale ombudsman onderzoek ingesteld in vijf zaken naar de voortvarendheid en informatieverstrekking door het openbaar lichaam Bonaire. Dit neemt niet weg dat de democratische controle van het bestuurscollege door de eilandsraad in het algemeen niet optimaal is.

De gezaghebber die een brugfunctie vervult tussen de eilandsraad en het bestuurscollege heeft een belangrijke rol in het bevorderen van goed bestuur. Hij ziet er op toe dat de besluiten van het eilandsbestuur rechtmatig en doelmatig zijn. Hij kan, mocht hij strijdigheid met het recht of het algemeen belang vermoeden, door tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger een besluit voordragen voor vernietiging. De gezaghebber beleeft een sterk spanningsveld tussen enerzijds het bewaken van de werkrelaties met de eilandsraad en binnen het bestuurscollege en anderzijds het controleren op de rechtmatigheid en conformiteit met het algemeen belang van genomen besluiten door het eilandsbestuur. Dat spanningsveld draagt eraan bij dat hij niet een erg proactieve rol op zich neemt en meer leidend is. Met een adequate ondersteuning zou de gezaghebber evenwel in staat moeten zijn beter gebruik te maken van de bevoegdheden die aan hem toekomen. Het niet of nauwelijks inzetten van zijn bevoegdheden staat het bevorderen van goed bestuur in de weg.

De niet optimale democratische controle en de kwetsbare positie van de gezaghebber zetten druk op het bestuursorgaan van de Rijksvertegenwoordiger. Dat bestuursorgaan is de bestuurlijke schakel tussen het Rijk en ieder openbaar lichaam. Hij is onder meer belast met het bevorderen van goed bestuur in de openbare lichamen.⁴⁷ Met het oogmerk goed bestuur te waarborgen is de Rijksvertegenwoordiger voorzien van een aantal bijzondere bevoegdheden. Zo wordt een aantal bij wet gevorderde eilandsverordeningen pas van kracht na goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. Ook besluiten van het eilandsbestuur inzake benoeming, bevordering en ontslag van ambtenaren en besturen van overheids NV's en stichtingen vereisen de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. Voorts kan de Rijksvertegenwoordiger evenals de gezaghebber besluiten van het eilandsbestuur die naar zijn oordeel in aanmerking komen voor schorsing en vernietiging door de Kroon, daartoe voordragen aan de verantwoordelijke minister. Met deze laatste bevoegdheid wordt overigens niet afgeweken van het stramien van Nederlandse gemeenten.⁴⁸

Naast schorsing en vernietiging voorziet de WolBES ook in de mogelijkheid van ‘in de plaats treden’ bij verwaarlozing door het openbaar lichaam van medebewindstaken. Voorts bevat de WolBES de mogelijkheid bij wet voorzieningen te treffen voor het geval dat het bestuur van een openbaar lichaam zijn autonome taken grove lijk verwaarloost. In de consultatie op het voorstel van wet betreffende wijziging van (...) de wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (...) heeft de Rijksvertegenwoordiger aandacht gevraagd voor de mogelijkheid om ook eerder dan bij een grove verwaarlozing een voorziening te treffen. De regering zag op dat moment geen aanleiding om op dit punt voor de openbare lichamen een ander regime te hanteren dan voor gemeenten en gaf aan dit vraagstuk bij de (onderhavige) evaluatie opnieuw kan worden bezien.⁴⁹ In het regime van de WolBES betreft dit instrumenten die als uiterst middel moeten worden gezien (*ultimum remedium*).

Met het generiek toezichtinstrument van schorsen en vernietigen is de Rijksvertegenwoordiger niet goed in staat het niet optimaal functionerende bestuurlijk stelsel van de openbare lichamen te compenseren. Een aantal factoren is hier debet aan. Allereerst betreft het de kwetsbare positie van de gezaghebber die als eerste toeziet op goed bestuur. Daarnaast is de informatiepositie van de Rijksvertegenwoordiger niet voldoende gewaarborgd. De eilandbesturen maken alle genomen eilandbesluiten van algemene strekking niet consequent en op de juiste wijze openbaar, zoals dat wel is voorgeschreven. Dat geldt zowel voor de eilandsraadverordeningen als de besluiten van het bestuurscollege. In de WolBES is bepaald dat wanneer deze voorgeschreven bekendmaking niet

47 In vervolg op zijn brief van 10 juni 2015 (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34000 IV, nr. 34) heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van de WolBES de Rijksvertegenwoordiger een aanwijzing gegeven ter bevordering van goed bestuur in het openbaar lichaam Sint Eustatius.

48 Daarbij zij aangetekend dat met een beroep op de legislatieve terughoudendheid de Wet revitalisering generiek toezicht niet voorziet in een aanpassing van de WolBES. In de memorie van toelichting bij de wet is opgenomen dat (...) een aanpassing van de generieke bepalingen betreffende interbestuurlijk toezicht in de WolBES (...) vijf jaar worden gehouden. In een later stadium zal worden bezien in hoeverre het wenselijk is het toezichtregime op de openbare lichamen (...) in lijn te brengen met het herziene interbestuurlijk toezicht overeenkomstig de kabinet/reactie inzake het advies van de Commissie Oosting. Kamerstukken II 2009/10, 32389, nr. 3.

49 Kamerstukken II 2012/13, 33691, nr. 3.

plaatsvindt de gezaghebber binnen twee dagen de Rijksvertegenwoordiger de besluiten alsnog toezentdt. Ook dat gebeurt niet systematisch.

Het instrument van schorsen en vernietigen wordt in de praktijk niet tot nauwelijks ingezet, evenals het in de plaats treden van, laat staan het instrument van bij wet voorzieningen treffen bij grove taakverwaarlozing. Onverlet de idee dat het instrumenten zijn die als uiterst middel moeten worden gezien, bieden op het eerste oog de termen 'strijd met het recht' en 'strijd met het algemeen belang' als rechtsgronden voor vernietiging de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber beperkt houvast. Wel is in aanvullende notities door de Rijksvertegenwoordiger en later de ministerraad (enige) nadere uitleg gegeven aan de reikwijdte van beide toetsingscriteria. Daarnaast dienen zowel de Rijksvertegenwoordiger als de gezaghebber indien een besluit naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt daarvan binnen twee dagen na de voorgescreven bekendmaking of nadat het besluit door de gezaghebber ter kennis is gebracht van de Rijksvertegenwoordiger mededeling te doen aan de minister wie het aangaat. Deze situatie kan mogelijk een drempel zijn voor de inzet van dit toezichtinstrumentarium.

Echter, meer dan de vraag naar hoe vaak formeel gebruik is gemaakt van het instrumentarium, is de vraag relevant hoe de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber onderling in contact staan als in de voorbereiding van besluitvorming twijfel ontstaat over strijd met het recht of het algemeen belang. Juist in die fase kan een goed samenspel van beiden al voorkomen dat het instrument van spontane vernietiging moet worden ingezet. In hoeverre dit in de praktijk gebeurt is niet vastgesteld. Het beschreven spanningsveld dat de gezaghebber ervaart kan een indicatie zijn dat hij dergelijk contact niet snel initieert, terwijl onderlinge transparantie een belangrijke factor is in het functioneren van de toezichtinstrumenten. De uitvoeringspraktijk en de bestuurscultuur wegen hier sterker dan mogelijke drempels bij het inzetten van het formele instrument van vernietiging. De gezaghebbers en de Rijksvertegenwoordiger zouden elkaar beter kunnen vinden.

Ook de bijzondere bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger met betrekking tot benoemingen, bevordering en ontslag blijkt in de praktijk slechts beperkt doeltreffend. Weliswaar worden door de Rijksvertegenwoordiger de personeelsdossiers op volledigheid en juiste toepassing van de voorgescreven regels beoordeeld, maar daarmee kan niet worden uitgesloten dat beter gekwalificeerde personen in een vroegtijdig stadium door het bestuurscollege op een zijspoor zijn gezet. Politieke benoemingen, in de zin dat niet de best gekwalificeerde kandidaat maar een politieke voorkeurskandidaat de functie toebedeeld krijgt, worden zodoende niet uitgesloten. Bovendien worden regelmatig tijdelijke benoemingen gedaan op basis van 'overeenkomsten van opdracht'(ovo). Deze vorm van (tijdelijke) aanstelling wordt niet door de Rijksvertegenwoordiger getoetst. Het heersende beeld is dan ook dat bij veel benoemingen sprake is van politieke begunstiging.

Het financiële toezicht.

In de FinBES is het financiële toezicht uitgewerkt. Dat toezicht wijkt op twee cruciale punten af van het financiële toezicht zoals gemeenten dat kennen. In de eerste plaats is het toezicht preventief. Vooraf moet goedkeuring aan de begroting worden verleend. Dat geldt ook voor begrotingswijzigingen. In Nederlandse gemeenten is het financiële toezicht als hoofdregel repressief

wat inhoudt dat achteraf controle plaatsvindt. In de tweede plaats wordt het toezicht uitgeoefend door een bestuursorgaan dat onbekend is in gemeenteland: het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: College financieel toezicht). Dit College adviseert de eilanden en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het financieel beleid en houdt namens de minister toezicht op het dagelijks beheer door het bestuurscollege. Deze vorm van toezicht heeft de financiële discipline van de eilanden in zijn algemeenheid verbeterd; met name op Saba is op het terrein van financieel beheer voortgang geboekt.⁵⁰ Van een cultuur van accuraat begroten lijkt in het algemeen echter nog geen sprake.

Niet effectief is het verticale financiële toezicht op de privaatrechtelijke rechtspersonen waarin de openbare lichamen risicodragende deelnemingen hebben maar die niet erkend worden tot de collectieve sector. De reden hiervoor is dat de FinBES alleen betrekking heeft op de collectieve sector. De definitie van de collectieve sector leidt ertoe dat de openbare lichamen risicovolle deelnemingen kunnen aangaan in rechtspersonen waarover zij geen rekenschap hoeven af te leggen aan het College financieel toezicht. Verschillende partijen wezen op het feit dat de openbare lichamen in verschillende rechtspersonen buiten de collectieve sector daadwerkelijk schuldposities innemen en risico's lopen. Hoe groot deze risico's precies zijn, kon niet worden vastgesteld. In mindere mate speelt dit probleem overigens ook voor de privaatrechtelijke deelnemingen van de openbare lichamen die wel behoren tot de collectieve sector. In de praktijk blijkt het voor het College financieel toezicht bijzonder lastig om van deze organisaties jaarstukken en andere financiële documentatie te krijgen, ook al zijn ze statutair wel verplicht tot het leveren van dergelijke stukken.

De FinBES voorziet thans qua instrumenten niet in differentiatie naar eiland. Dat betekent dat ieder eiland in beginsel dezelfde controle ondergaat en daarvoor dezelfde stukken moet overleggen. De administratieve last die dat met zich meebrengt roept bij die eilanden die al geruime tijd aantoonbaar voldoen aan (een aantal van) de wettelijke vereisten, vragen op over de proportionaliteit van deze verplichtingen.

Conclusie

Ondanks de bijzondere voorzieningen in de WolBES heeft deze niet eraan bijgedragen de bestuurspraktijk van de eilanden wezenlijk te veranderen. De introductie van het politiek dualisme en de introductie van de Riksvertegenwoordiger hebben er niet voor kunnen zorgen dat het bestuurscollege beter rekenschap aflegt over zijn daden dan in het verleden. Daarbij is de positie van de gezaghebber en zijn samenwerking met de Riksvertegenwoordiger ook van belang. Met name Sint Eustatius, maar ook Bonaire kenmerken zich door bestuurlijke instabiliteit. Saba is bestuurlijk stabiel.

Door dit alles functioneert niet alleen het systeem van checks-and-balances onvoldoende maar wordt ook onvoldoende transparantie naar de burgers gerealiseerd. Gedeputeerden hebben relatief veel bewegingsruimte om ongecontroleerd invulling te geven aan hun taak. De kans is relatief groot

⁵⁰ Op 10 juni 2015 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van de FinBES het bestuurscollege van Sint Eustatius ter verbetering van het financieel beheer een aanwijzing gegeven (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34000 IV, nr. 34).

dat hierdoor onrechtmatige besluiten of besluiten in strijd met het algemeen belang worden genomen. In relatie tot de WolBES dient wel bedacht te worden dat meer nog dan de formele wettelijke kaders de bestuurscultuur en wijze waarop invulling wordt gegeven aan verantwoordelijkheden bepalend is.

De bepalingen in de FinBES lijken wel effectief bij te dragen aan verbeteringen in het beheer van de openbare financiën. In wisselende gradaties wordt vooruitgang geboekt. Vooral op Saba is verbetering te zien. Daar waar er onvoldoende voortgang is voorziet de FinBES in een instrumentarium dat een escalatieladder kent. Op een aantal punten kent de FinBES beperkingen. Daarnaast laat het instrumentarium geen differentiatie toe voor die eilanden die (grotendeels) voldoen aan de eisen die de FinBES aan het financieel beheer stelt.

Het bestuurlijk presteren van de eilanden moet wel in het perspectief van de kleinschaligheid en hun insulaire karakter worden gezien. Hierop wordt in paragraaf 4.3 nader ingegaan.

4.3 Verhouding Rijk en openbaar lichaam

De openbare lichamen voorzien in hun eigen huishouding (autonomie), maar door het Rijk kan ook regeling en bestuur (medebewind) van de eilandgebieden worden gevorderd. De openbare lichamen hebben daarmee hun constitutioneel gewaarborgde autonomie zien verminderen, althans in vergelijking met de wijze waarop ze als eilandgebied onder de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) aanspraak daarop hadden. Het takenpakket van de openbare lichamen verschilt in beginsel echter niet van de gemeentelijke huishouding. Reden daarvoor was dat bij de transitie overeengekomen werd dat de eilanden in beginsel dezelfde taken zouden uitoefenen als ten tijde van de Nederlandse Antillen. Wel is op een aantal terreinen bevoegdheden verplaatst naar het centrale niveau.

Eilandbestuur

De kwaliteit van de uitvoering van de eilandelijke taken evenaart vaak niet de kwaliteit van het Europees Nederlandse uitvoeringsniveau. De reden daarvoor is in belangrijke mate gelegen in het feit dat de ambtelijke capaciteit en kwaliteit in verhouding tot Europees Nederland geringer is en met verschillende wettelijke vereiste taken onvoldoende ervaring bestaat. In de Antilliaanse tijd waren weliswaar verschillende wettelijke bepalingen van kracht maar het toezicht op naleving van de wettelijke plichten was gebrekkig. Met name op het terrein van het maken van wetgeving en technisch complexe (handhavings)taken is ondersteuning vanuit Den Haag noodzakelijk gebleken én vaak ook geboden. Aanvankelijk gebeurde dit eenzijdig vanuit Europees Nederland zonder systematische consultatie van de eilanden. Tegenwoordig gebeurt dit vaker op basis van een interactief afstemmingproces met de openbare lichamen, zodat lokale kennis en informatie worden benut en de uitvoerbaarheid kan worden getoetst.

De bestuurscolleges hebben over het algemeen geen uitgewerkte coalitieprogramma's, begrotingen of beleidskaders in andere zin die kunnen dienen als toetsingskader voor beleid. De aansluiting tussen het bestuurscollege en het ambtelijk apparaat is ook onvoldoende. Vanuit een deskundige rol kan het ambtelijk apparaat idealiter bijdragen aan afgewogen beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Die rol wordt op dit moment niet goed opgepakt. Vaak is sprake van onvoldoende

vertrouwen in de kwaliteit van de ambtenaren en zelfs openlijk wantrouwen tussen bestuurders en directeuren en diensthoofden. Ook worden formele lijnen waarlangs afstemming en beleidsvorming zou moeten lopen niet in acht genomen. Gedeputeerden mengen zich met voorbij gaan aan deze formele lijnen in individuele dossiers. Dit alles komt de slagkracht van het openbaar bestuur niet ten goede.

De lokale arbeidsmarkt blijft een groot aandachtspunt omdat daar het aanbod van hoog opgeleide gespecialiseerde personen te gering is om alle kaderfuncties binnen het openbaar bestuur en binnen de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) te vullen. Inzet van buiten blijft zodoende structureel noodzakelijk. De arbeidsvooraarden die de eilanden kunnen bieden verhouden zich echter ongunstig tot de arbeidsvooraarden in Europees Nederland. En voor zover het wel lukt om personeel vanuit Europees Nederland of elders aan te trekken, blijven deze vaak voor korte duur waardoor opgebouwde kennis relatief snel de eilanden weer verlaat.

Een vaak gehoord probleem is het verschil in taal en cultuur tussen Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland. In aanloop naar de transitie is de keuze gemaakt voor Nederlands als bestuurstaal. Het veranderen van de instructetaal op Saba en Sint Eustatius naar het Engels lijkt onvermijdelijk consequenties te hebben voor het Nederlands als bestuurstaal in de toekomst. Een vergelijkbaar fenomeen kan zich op Bonaire ten aanzien van het Papiaments voordoen.

De uitvoeringspraktijk van het openbaar bestuur in Caribisch Nederland kent diverse aandachtspunten. Op grond hiervan kan echter niet zonder meer de conclusie worden getrokken dat de eilanden ondermaats presteren. De vraag is namelijk: 'Wat had van het bestuur verwacht mogen worden gelet op de bijzondere omstandigheden ter plaatse?' Een schetsmatige vergelijking met gemeenten in Europees Nederland en enkele omliggende British Overseas Territories leert dat bestuurlijke entiteiten die gekenmerkt worden door een vergelijkbare schaalgrootte en/of geïsoleerde ligging vaak te kampen hebben met vergelijkbare problemen.

Ook de samenloop, vanwege de kleinschaligheid, van sociale en professionele rollen is niet voorbehouden aan Caribisch Nederland. Net als in bijvoorbeeld kleine gemeenten in Europees Nederland is de politiek van de openbare lichamen veel persoonlijker van karakter. Er is echter een verschil met Europees Nederland, namelijk de op de eilanden bestaande armoede. Deze zorgt ervoor dat inwoners van Caribisch Nederland sterker afhankelijk zijn van de overheid dan inwoners in Europees Nederland. De willekeur in de benadering van de inwoners vermindert overigens door onder meer de uniforme uitvoering van de zorgverzekering door het zorgverzekeringskantoor Caribisch Nederland (ZVK) en de Belastingdienst Caribisch Nederland (B/CN). Ook kan worden geconcludeerd dat veel van wat van de eilanden in deze tijd verwacht wordt, aangelegenheden zijn waar in Europees Nederland vaak al decennialange ervaring mee is opgedaan. Nieuwe taken of taken waarop een veel hoger niveau van uitvoering verlangd wordt dan in het verleden, vereisen gewenning en de opbouw van expertise. Dat kost tijd.

Verschillende bestuurlijke uitdagingen van de eilanden spelen ook in Europees Nederland. Zo wordt het politiek dualisme in gemeenten lang niet altijd zo ingevuld dat de raad op onafhankelijke wijze het college van Burgemeester en Wethouders controleert. Ook daar vindt vaak buiten de oppositie om voorbespreking van besluitvorming plaats met de coalitiefracties. Bovendien worstelen kleine

gemeenten eveneens met de 'diseconomies of scale' bij de uitoefening van hun gemeentelijke taken. De geïsoleerde ligging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba maakt het echter minder goed mogelijk om instrumenten zoals die in Europees Nederland, onder meer binnen de kaders van de Wet gemeenschappelijke regelingen, geboden worden, te benutten. Dit nog los van de vraag of samenwerking tussen de eilanden bijvoorbeeld wat betreft ambtelijke diensten wenselijk wordt gevonden. Dat betekent dat de eilanden in de praktijk voor verschillende taken alleen staan daar waar in Europees Nederland voor dezelfde taken de samenwerking wordt gezocht.

Ook de ondersteuning en de institutionele belangenbehartiging die gemeenten in Europees Nederland vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ter beschikking hebben is voor de eilanden in mindere mate tot niet beschikbaar. De mogelijkheid om diensten in te kopen bij een centrumgemeente zijn ook niet aanwezig op de eilanden. Waar samenwerking met de landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba zou kunnen helpen, komt die niet van de grond. Integendeel, met de nieuwe staatkundige structuur lijkt de afstand tussen de landen van het Caribische deel van het Koninkrijk en de drie eilanden vergroot te zijn. Al met al zijn er op de eilanden omstandigheden die de voornoemde aandachtspunten enigszins in perspectief plaatsen. Deze omstandigheden zijn echter geen voldoende rechtvaardiging voor slecht bestuur.

Rijksoverheid

Voor de meeste rijkstaken is Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) de uitvoeringsinstantie. Uit het onderzoek blijkt dat de inwoners van de eilanden RCN relatief hoog waarderen. Wel wordt er in de interviews op gewezen dat bij de taakuitoefening en dienstverlening niet altijd voldoende gevoel is voor de lokale omstandigheden en er soms te veel met een Nederlandse bril naar situaties ter plaatse wordt gekeken. Ook is een groot deel van de capaciteit en met name het leidinggevende niveau op Bonaire geconcentreerd. Daardoor is de capaciteit op Sint Eustatius en Saba beperkter en moet voor sommige besluiten toestemming vanuit 'Bonaire' worden gegeven.

Net als in Europees Nederland is iedere minister ook in Caribisch Nederland verantwoordelijk voor het specifieke beleidsterrein wat hem toebehoort. Omdat Nederlands beleid niet automatisch van toepassing is op de eilanden maakt de minister in bepaalde gevallen regelgeving en beleid dat zich specifiek richt op de eilanden. Daar waar op de ministeries in Den Haag doorgaans veel kennis is over de Nederlandse situatie ontbreekt die vaak over de eilanden. Mede om die reden heeft bijna ieder ministerie een liaison en/of diensthoofd ten kantore van de RCN gestationeerd. Deze onderhouden contact met de ministeries in Den Haag, meer in het bijzonder de ministeriële coördinatoren die specifiek zijn aangewezen om het Caribisch dossier vanuit Den Haag te beheren. De coördinatoren zijn, naast de rechtstreekse contacten tussen Den Haag en de openbare lichamen, tevens aanspreekpunt voor de beleidsmedewerkers die acties moeten ondernemen richting de openbare lichamen. Om de samenhang in het optreden van de Rijksoverheid op Bonaire, Saba en Sint Eustatius te bevorderen is de Rijksvertegenwoordiger namens de Nederlandse regering aangewezen.

De wijze waarop afstemming tussen 'Den Haag' en de eilanden plaatsvindt, biedt geen garantie dat voldoende rekening wordt gehouden met de lokale belangen en opvattingen. Evenmin is gewaarborgd dat wetten en 'Haags' beleid in Caribisch Nederland goed uitvoerbaar zijn. Bovendien

werken de ministeries overwegend vanuit het eigen vakgebied waardoor van een integraal beleid doorgaans geen sprake is. Ook de interministeriële afstemming op hoog ambtelijk niveau aan de zogenoemde 'CN-tafel' laat nog te wensen over. Het is dan geen eenvoudige opgave voor de Riksvertegenwoordiger de verkokering effectief te doorbreken, ook omdat hem weinig formele bevoegdheden ten dienste staan en hij niet alleen op gezag de partijen kan dwingen gezamenlijk op te trekken in met elkaar samenhangende dossiers. De praktijk laat zien dat het politieke debat in Europees Nederland primair wordt gevoerd vanuit het Europees Nederlandse perspectief, hetgeen niet zonder meer samenvalt met het belang van de eilanden.

Conclusie

De kwaliteit van de uitvoering en beleidsvorming door de openbare lichamen is niet toereikend. Daar zijn verschillende verklaringen voor. De ambtelijke capaciteit en kwaliteit is in het algemeen gering en het is de vraag of de eilanden voldoende middelen ter beschikking staan. De eilanden kennen geen traditie van consistente beleidsvorming waardoor, in combinatie met de gebrekkige aansluiting tussen de ambtelijke organisatie en het bestuurscollege, veel op individuele dossiers gestuurd wordt. Uitvoering van Rijkstaken door de Rijksdienst Caribisch Nederland wordt relatief positief gewaardeerd. Wel wordt aangegeven dat in de taakuitoefening en dienstverlening niet altijd voldoende gevoel is voor de lokale omstandigheden en er soms te veel met de Nederlandse bril naar de situatie ter plaatse wordt gekeken. Daarnaast ontbreekt in de beleidsvorming in 'Den Haag' een integrale benadering doorgaans. Deze verkokering lijkt zich ook door te zetten in de uitvoering. Het hoog ambtelijk overleg in Den Haag in de zogenoemde 'CN-tafel' en de Riksvertegenwoordiger zijn onvoldoende in staat deze verkokering te doorbreken. Het perspectief van waaruit het politieke debat in Europees Nederland wordt gevoerd, maakt dat op de eilanden niet wordt gevoeld dat hun belangen expliciet onderdeel zijn van dat debat. Voor de eilanden onwelgevallige besluiten mogen echter niet verward worden met besluiten waarbij de belangen van de eilanden niet voldoende zijn meegewogen.

4.4 Ervaren democratisch tekort

Inwoners van de drie eilanden voelen zich niet sterk vertegenwoordigd in de verhouding met het Europese deel van Nederland. De inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba herkennen zich niet in de Tweede en Eerste Kamer. Er wordt duizenden kilometers verder op over en slechts in beperkte mate in samenspraak met hen beslist, zo is het beeld. Tegelijkertijd lijkt ook weinig belangstelling te bestaan voor de Haagse politiek in Caribisch Nederland.

Van de zijde van de openbare lichamen wordt soms ook een onverschillige houding van Nederlandse bewindspersonen ervaren. Die houding wordt mede geweten aan het feit dat de openbare lichamen geen factor van betekenis zijn in de Nederlandse publieke opinie. Ook wordt de belangenbehartiging van de drie eilanden door Europees Nederland niet altijd positief beoordeeld. Enerzijds omdat met de integratie in Europees Nederland er thans veel strikter wordt toegezien op de naleving van (reeds bestaande, onder meer fiscale) wet- en regelgeving, hetgeen onder meer de kosten van levensonderhoud zou verhogen. Anderzijds omdat er bij de invulling van ministeriële verantwoordelijkheden niet altijd voldoende oog zou zijn voor de lokale gevolgen van bepaalde beleidskeuzes of wetgeving. Daarmee zou de huidige situatie uit democratisch oogpunt een

verslechtering zijn ten opzichte van de periode vóór 10 oktober 2010 toen de eilanden niet alleen eigen vertegenwoordigers in de Staten van de (voormalige) Nederlandse Antillen mochten kiezen maar toen ook op ieder eiland van de Nederlandse Antillen eigen parlementsleden en ambtenaren van het Land Nederlandse Antillen aanspreekbaar waren tot wie het bestuur en de burgers zich rechtstreeks konden wenden.

Tegelijkertijd zijn de informele afstemmingsmogelijkheden met Den Haag in verhouding met een gemiddelde gemeente in Europees Nederland vele malen groter. Niet alleen bezoeken diverse bewindspersonen de eilanden met enige regelmaat maar ook worden vertegenwoordigers van de eilandbesturen op hoog ambtelijk niveau in 'Den Haag' ontvangen en vindt ook rechtstreekse afstemming plaats tussen de ambtenaren van de openbare lichamen en hun Haagse counterparts. Tevens is er zowel in de Eerste Kamer als in de Tweede Kamer een vaste Kamercommissie voor Koninkrijksrelaties. Hoewel de positie van de commissie in de Tweede Kamer een andere is dan die in de Eerste Kamer, is er in beide Kamers langs deze weg bijzondere aandacht voor de belangen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In de wijze waarop beleid en wet- en regelgeving tot stand komt, ervaren de eilanden ook een democratisch tekort. Hoewel de consultatie daarover de laatste tijd lijkt te verbeteren, is de beleving er een van onvoldoende invloed. Onverlet alle contacten die er over een weer zijn, beschikken de eilanden niet over een geïnstitutionaliseerde belangenvertegenwoording als de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) die op de plek waar het beleid gemaakt wordt continue beïnvloedingsmogelijkheden heeft. In Saba is de bevolking het meest positief gestemd over het functioneren van zowel het eigen bestuur, de regering in Den Haag en de democratie in het algemeen. Vanuit Saba wordt ook aangegeven dat de formele invloed sinds de transitie is afgangen, maar dat met goede lobby activiteiten in 'Den Haag' ook het nodige kan worden bereikt.

Conclusie

In formele zin is de democratische vertegenwoordiging door de Tweede Kamer geregeld. De eilandbewoners beschikken voor de Tweede Kamer over het actieve en passieve kiesrecht. Een voorziening voor een vertegenwoordiging door de Eerste Kamer is in voorbereiding. Het gevoel van afstand tot de Nederlandse politiek maakt echter dat zij zich niet vertegenwoordigd voelen. Ook voelen de eilanden zich niet goed in staat hun belangen te behartigen. Ze hebben te maken met veel verschillende ministeries, en kennen geen geïnstitutionaliseerde belangenvertegenwoordiger als de Vereniging Nederlandse Gemeenten. In combinatie met de ongelijkheid in verhoudingen maakt dit dat het consultatieproces een groot beroep doet op de openbare lichamen, waarbij het gevoel ontstaat dat van werkelijke beïnvloeding nauwelijks sprake is. Hetzelfde geldt voor de vele contacten die er zijn tussen de eilanden en Den Haag, die in bepaalde gevallen met een goede lobby overigens het nodige kunnen opleveren. Ook zou er bij de invulling van ministeriële verantwoordelijkheden niet altijd voldoende oog zijn voor de lokale gevolgen van bepaalde beleidskeuzes of wetgeving voor de drie eilanden. Het bestaan van een aparte commissie voor Koninkrijksrelaties in zowel de Eerste als de Tweede Kamer leidt wel tot gearticuleerde aandacht voor de inwoners van de eilanden. Ook de informele afstemmingsmogelijkheden met 'Den Haag' in verhouding met een gemiddelde gemeente in Europees Nederland zijn groter. De contacten in 'Den Haag' worden veelal onderhouden door de leden van het bestuurscollege. Gelet op de weinig

consensus gerichte politieke cultuur kan dit ertoe leiden dat een deel van de inwoners van de eilanden zich in deze contacten niet vertegenwoordigd voelt.

4.5 De financiële verhoudingen tussen het Rijk en de eilanden

De financiële verhoudingen tussen Rijk en openbare lichamen is, zoals eerder gesteld, gebaseerd op de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet. In de FinBES zijn de voor de openbare financiën van de openbare lichamen relevante bepalingen uit de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet bijeengebracht. Afwijkingen liggen zoals eerder gesteld vooral op zaken waar naar het oordeel van de wetgever extra waarborgen nodig zijn, in het bijzonder bij het financieel toezicht en de bepalingen rondom het lenen van geld.

Ontwikkeling van de Rijksuitgaven

Bij de verdeling van de beschikbare middelen is als uitgangspunt genomen de uitgaven die het voormalig Land en het eilandgebied deden voor de verschillende overheidstaken. Daarbij moet gezegd dat er destijds geen sprake was van een goede administratie. In maart 2010 is een verdeling overeengekomen tussen de verschillende ministeries voor de verschillende taken van Rijk en eilanden.⁵¹ Er is bij de bepaling van de omvang van de uitgaven niet en bij de verdeling over de verschillende ministeries nauwelijks gekeken naar hoeveel middelen nodig zijn voor de verschillende overheidstaken. Van een centrale regie was bewust geen sprake; elk ministerie was – net als in Europees Nederland – verantwoordelijk voor de eigen taken. In die filosofie was geen sprake van een integrale afweging en was de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beperkt tot fondsbeheerder.

Het logische gevolg van deze benadering is dat elk ministerie zijn eigen keuzes heeft gemaakt. Als gemene deler geldt dat de rijksuitgaven fors zijn gestegen, van circa 80 miljoen euro in 2010 tot circa 250 miljoen euro in 2015. De verhouding rijksuitgaven ten opzichte van decentrale uitgaven bedraagt ongeveer 4 staat tot 1. Wordt de financiële verhouding tussen het Rijk en Caribisch Nederland met die in Europees Nederland vergeleken, dan blijkt dat ten aanzien van Caribisch Nederland meer centrale sturing plaatsvindt dan in Europees Nederland in relatie tot gemeenten. De openbare lichamen beschikken over een naar verhouding kleiner deel van het totale bedrag dat wordt uitgegeven.

Op taken waar de verantwoordelijkheid primair bij het Rijk ligt, zoals onderwijs en gezondheidszorg, is zowel absoluut als procentueel veel meer uitgegeven dan in 2010 begroot was en veelal op structurele basis. Bij beleidsterreinen waar Rijk en openbaar lichaam een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben, is ook sprake van een stijging maar in absolute en procentuele zin beperkter. Het gaat in die gevallen veelal ook om incidentele middelen.

⁵¹ Zie brief van 29 maart 2010 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over de rijksuitgavenuitgaven en de vrije uitkering van Caribisch Nederland in het jaar 2010 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2009/10, 31 954, nr. 27).

Het instrument van bijzondere uitkeringen en renteloze leningen

De relatief centralistische verhouding tussen Rijk en openbare lichamen komt ook tot uiting op het punt van investeringen die samenhangen met reguliere 'eilandelijke taken' en hun financiering. Gegeven het verbod op rentedragende leningen en hun summiere reservepositie, zijn de eilanden afhankelijk van renteloze leningen en 'bijdragen om niet' van de ministeries. Aangezien de instemming om een renteloze lening te verstrekken uiteindelijk bij het betreffende ministerie ligt, werkt dat de afhankelijkheid van ministeries in de hand, hetgeen een (decentrale) integrale afweging niet ten goede komt. Dit alles komt neer op een relatief beperkte financiële autonomie van de openbare lichamen. Het aantal verstrekte renteloze leningen is zeer beperkt. Ook het aantal bijzondere uitkeringen is strikt genomen zeer beperkt. Er zijn wel alternatieve geldstromen.

Als eerste geldt dat er veel (vooral kleinere) uitkeringen aan openbare lichamen zijn verstrekt onder voorwaarden, maar onder een andere titel dan de wettelijke bijzondere uitkering. De redenen om de formele vereisten van een bijzondere uitkering te vermijden zijn divers, waaronder de wens om (aan het einde van het jaar) gebruik te maken van de 'onderuitputting' van de ministeriële begrotingen. Een tweede alternatief voor de bijzondere uitkering is de variant waarbij een ministerie middelen verstrekt die niet op de eilandelijke begrotingen terecht komen. Voorbeelden hiervan zijn het zelf uitvoeren van de onderwijsvesting door het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (hiervoor wordt door het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap via een jaarlijkse uitname uit de vrije uitkering gecompenseerd) of het rechtstreeks subsidiëren van nutsbedrijven door de ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu. Een derde alternatief is het simpelweg opleggen van een verplichting zonder financiële middelen. Het betreft hier investeringen vanuit ministeriële begrotingen op taken van het openbaar lichaam zonder dat ook de middelen worden verstrekt voor de exploitatie. Een voorbeeld is de vuilverbrandingsoven op Saba die uit de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is gefinancierd zonder dat het openbaar lichaam daarbij ook de middelen voor de exploitatie daarvan heeft gekregen. De gedachte is dat nu het een eilandelijke taak is die exploitatie uit de vrije uitkering moet worden gedragen. Ministeries hebben evenwel op grond van de FinBES de verplichting om bij wijziging van beleid met (financiële) gevolgen voor het openbaar lichaam aan te geven wat de consequenties daarvan zijn, in het bijzonder hoe de openbare lichamen dit moeten bekostigen. De indruk bestaat dat ministeries dit niet consequent doen. Er worden incidenteel investeringen verricht zonder dat voor de exploitatie daarvan structurele financiële vertaling wordt gegeven in de eilandelijke financiën.

Invloed referentiekader op de eilandelijke uitgaven

In de periode 2010-2015 is ten aanzien van de omvang van het BES-fonds onderzoek gedaan naar de hoogte van de vrije uitkering. Wat betreft de hoogte van de vrije uitkering, is naar aanleiding van het referentiekaderonderzoek 2012 de vrije uitkering verhoogd tot de minimale ondergrens van het onderzoek.⁵² De geïnventariseerde achterstanden hebben een beperkte financiële vertaling gekregen in de vrije uitkering. Het kabinet is nog niet in staat geweest invulling te geven aan het voorzieningenniveau van een groot aantal eilandelijke taken, ondanks de verschillende aangereikte

52 Kamerstukken I 2011/12, 33000-H, nr. 6.

referentiepunten uit de drie onderzoeken. De vrije uitkering is te laag voor het uitvoeren van de toebedachte eilandelijke taken. Dit verklaart (deels) waarom de eilandelijke uitgaven veel minder sterk zijn gestegen dan de riksuitgaven. Het recente referentiekaderonderzoek uit 2015 heeft ook nog niet tot besluitvorming geleid.⁵³

De eilandelijke taken die wel zijn aangepakt zijn grotendeels het gevolg van rechtstreekse interventies door een ministerie en zijn vaak rechtstreeks vanuit een ministeriële begroting bekostigd en dus met sterke ministeriële sturing. Voor ministeriële bemoeienis kunnen overigens goede argumenten zijn, bijvoorbeeld gebrek aan bestuurskracht bij het openbaar lichaam (bijvoorbeeld bij nutsvoorzieningen).

Conclusie

Vanuit de drie eilanden wordt het gebrek aan financiële autonomie als bevoogdend ervaren. Bezien door de Europese Nederlandse bril kan deze sturing als wenselijk worden ervaren om twee redenen. Ten eerste het gebleken gebrek aan financiële discipline vóór 2010. Ten tweede de in vergelijking met Nederlandse gemeenten mindere bestuurskracht waardoor bepaalde taken minder goed zijn uit te voeren door de eilanden. Hoe deze gang van zaken moet worden beoordeeld, is daarmee primair een politieke afweging.

De besluitvorming over het referentiekaderonderzoek uit 2015 ten aanzien van de structurele bekostiging van eilandelijke taken (via de vrije uitkering) in samenhang met het inlopen van de achterstanden, is nog niet afgerond. Het instrumentarium van de renteloze lening functioneert onvoldoende. Er zijn allerlei verschillende (incidentele) financieringsstromen richting de openbare lichamen ontstaan, bijvoorbeeld in de vorm van een bijzondere uitkering en diverse uitgaven vinden direct uit de begroting van ministeries plaats. Hoewel hiermee wel investeringen in het voorzieningenniveau van de eilanden worden gedaan, is van een integrale afweging ten aanzien van de investeringen vrijwel geen sprake. Het is ook de vraag of op deze wijze ook aangesloten wordt op de eilandelijke prioriteiten. Het instrument van renteloze leningen is sectoraal ingericht, voor een bepaald doel kan bij een specifiek ministerie een renteloze lening worden aangevraagd. Of die verstrekt wordt, is onder meer afhankelijk van de instemming van de desbetreffende minister. Een meer generieke benadering waarbij de openbare lichamen naar vermogen, al dat niet na toestemming van het College financieel toezicht, bij de schatkist kunnen lenen, doet meer recht aan een integrale beleidsafweging door de eilanden zelf.

53 Kamerstukken II 2014/15, 34 200 H, nr. 1.

5. Gevolgen voor de bevolking

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de gevolgen van de transitie voor de bevolking van Bonaire, Sint Eustatius en Saba centraal. Hoe heeft de economische situatie op de eilanden zich ontwikkeld sinds 10 oktober 2010? Op welke wijze is uitvoering gegeven aan de afspraak uit het bestuurlijke overleg van 31 januari 2008 om normen op te stellen voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op de prioritaire terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid?⁵⁴ Hoe heeft het voorzieningenniveau op deze prioritaire terreinen en de fysieke infrastructuur zich ontwikkeld? Wat zijn de effecten van het nieuwe fiscale stelsel in Caribisch Nederland? Wat is de bijdrage van en taakverdeling tussen de verschillende actoren in relatie tot de ontwikkeling van het voorzieningenniveau in Caribisch Nederland? In dit hoofdstuk worden de concrete maatschappelijke effecten beschreven die merkbaar zijn in het dagelijks leven van de eilandbewoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

5.2 Ontwikkeling economische situatie sinds 10 oktober 2010

Uit de evaluatie blijkt dat veel inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van mening zijn dat de economische ontwikkeling van hun eilanden de laatste jaren is achtergebleven. Door gebrek aan gegevens heeft de commissie echter niet in detail kunnen vaststellen hoe de economieën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich in de jaren na de transitie daadwerkelijk hebben ontwikkeld. Complicerende factor in dat verband is dat het bovendien erg moeilijk is om onderscheid te maken tussen gevolgen die direct voortvloeien uit of samenhangen met de transitie als zodanig en overige gevolgen, zoals de gevolgen van de mondiale financiële en economische crisis en van prijsontwikkelingen van voedsel, bouwmaterialen, olieproducten en andere grond- en hulpstoffen op de wereldmarkt. Voorts zijn weinig feiten beschikbaar over de invloed van het nieuwe fiscale stelsel op de ontwikkeling van de economieën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Eenzijdige, open en kleinschalige economie

De eilandconomieën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn kleinschalig, open en sterk afhankelijk van een beperkt aantal sectoren, zoals het toerisme (vooral op Bonaire), de olie op- en overslag (op Sint Eustatius en in mindere mate Bonaire), de Medical School (op Saba) en de relatief grote collectieve sector op alle drie de eilanden. De Caribisch Nederlandse eilanden zijn daarin niet uniek; er zijn – ook in de Caribische regio – meer (ei)landen met economieën die relatief sterk afhankelijk zijn van een beperkt aantal sectoren. Hierdoor zijn de eilandconomieën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba relatief kwetsbaar. Die kwetsbaarheid wordt nog versterkt doordat het kleinschalige en open karakter tot een sterke afhankelijkheid van wereldwijde ontwikkelingen leidt. Behoud en versterking van de sectoren waar de eilanden van afhankelijk zijn is cruciaal. Consistent, redelijk, betrouwbaar en voorspelbaar handelen van de overheid is voor het bedrijfsleven ook erg

⁵⁴ Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 31 januari 2008 te Den Haag.

belangrijk, bijvoorbeeld bij eventuele wijzigingen in de hoogte van eilandelijke belastingen of het verstrekken of verlengen van vergunningen.

Diversificatie zou deze kwetsbaarheid kunnen beperken ook al lijken de mogelijkheden daartoe beperkt. Vermindering van de afhankelijkheid van te importeren goederen kan de economie ook minder kwetsbaar maken. Door de kleinschaligheid kent Caribisch Nederland onvoldoende marktwerking. Bovendien zijn er geen modellen beschikbaar, bijvoorbeeld van het Centraal Bureau voor de Statistiek, om gevolgen van externe ontwikkelingen voor de economieën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (vooraf) door te rekenen.

Economische groei

Op dit moment zijn er nog onvoldoende gegevens beschikbaar om een gedetailleerd beeld te schetsen van de stand en de ontwikkeling van de economie van Caribisch Nederland sinds de transitie. Belangrijke reden daarvoor is dat het Centraal Bureau voor de Statistiek niet direct vanaf de transitie de omvang en de jaarlijkse groei van de economie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in kaart heeft gebracht. Dat is een gemiste kans omdat op dat moment al voorzienbaar was dat deze gegevens essentieel zouden zijn om te kunnen beoordelen hoe Caribisch Nederland zich economisch zou ontwikkelen en om daar eventuele beleidsaanbevelingen op te baseren. Inmiddels heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek op dit punt wel gegevens beschikbaar over de omvang van het Bruto Binnenlands Product (BBP) over 2012 en 2013. De cijfers van 2013 zijn op 30 september 2015 gepubliceerd en hebben een voorlopig karakter. Uit deze gegevens blijkt dat de omvang van de economie op Bonaire in 2013 in reële termen (gecorrigeerd voor inflatie, op basis van de consumentenprijsindex) met 2,0% is gegroeid ten opzichte van 2012. Voor Sint Eustatius en Saba bedragen deze percentages respectievelijk 0,8% en 6,0%. Als ook wordt gecorrigeerd voor de ontwikkeling van de bevolking tussen 2012 en 2013 (Bonaire +5,5%, Sint Eustatius +2,9% en Saba -3,0%) ontstaat een wat ander beeld: het BBP per hoofd van de bevolking is op Bonaire en Sint Eustatius gedaald met respectievelijk 3,3% en 2,1% en op Saba gestegen met 9,4%.

Er zijn veel signalen ontvangen dat de economische situatie van Caribisch Nederland sinds de transitie is verslechterd. Er zijn daarentegen ook aanwijzingen dat de economieën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba na de transitie zijn gegroeid, zoals de hiervoor aangehaalde BBP-cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek over 2012 en 2013. Een andere aanwijzing is dat de omvang van de bevolking in de periode 2010/2014 relatief sterk is toegenomen, vooral op Bonaire (18,66%) en Sint Eustatius (12,2%). Op Saba was de bevolkingsgroei beperkter (3,65%). Ook de door het Centraal Bureau voor de Statistiek geconstateerde sterke groei van het toerisme op Bonaire sinds 2010 is een aanwijzing voor economische groei omdat deze sector voor Bonaire erg belangrijk is (in 2012 was de directe bijdrage van het toerisme aan de Bonairiaanse economie volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek 16,4%). Op Sint Eustatius daalde het toerisme licht terwijl het toerisme op Saba vrijwel constant bleef.

Hoog prijsniveau

Het kleinschalige en insulaire karakter van Caribisch Nederland brengt met zich dat het prijsniveau hoog is. Dit geldt met name voor Sint Eustatius en Saba. Ook voor de transitie was al sprake van hoge prijzen. Na de transitie zijn de prijzen verder omhoog gegaan.

Daar liggen diverse factoren aan ten grondslag die voor een deel verband houden met de transitie. Zo heeft de dollarisatie, tegen de verwachting in, in de praktijk een prijsopdrijvend effect gehad.⁵⁵

De invoering van het nieuwe belastingstelsel per 1 januari 2011 heeft in de praktijk eveneens tot prijsverhogingen geleid. Dat laatste wordt toegeschreven aan de sterk verbeterde uitvoering en handhaving van dat stelsel door de Belastingdienst/Caribisch Nederland (CN), waardoor tegenwoordig iedereen belastingen en premies moet betalen. Voorheen was dat minder gebruikelijk. Vooral op Sint Eustatius en Saba was sprake van een gebrekige uitvoering en handhaving van het oude fiscale stelsel waardoor veel belastingplichtigen geen of te weinig belasting betaalden; nu moet men wel betalen en dat wordt vervolgens doorberekend in de prijzen.

Daar komt bij dat als gevolg van het nieuwe belastingstelsel meer indirekte belasting wordt geheven middels de algemene bestedingsbelasting (ABB) die in sommige gevallen ook nog eens cumuleert. Dat heeft met name op Saba en Sint Eustatius een prijsopdrijvend effect gehad omdat men daar voordien geen algemene bestedingsbelasting of importheffingen kende. Ook de dubbele indirekte belastingen spelen hierbij een rol omdat de transitie tevens tot gevolg had dat de eilanden van Caribisch Nederland een afzonderlijke fiscale jurisdictie werden die vanuit Curaçao en Sint Maarten als 'buitenland' worden gekwalificeerd. Met als gevolg dat over goederen die vanuit of via Sint Maarten naar Sint Eustatius of Saba worden uit- of doorgevoerd in sommige gevallen dubbele indirekte belasting moet worden betaald. Als er een vrijstelling van toepassing is, bijvoorbeeld voor eerste levensbehoeften of voor goederen die worden doorgevoerd of worden geëxporteerd, vindt geen dubbele indirekte belastingheffing plaats. Het is echter niet duidelijk of deze vrijstelling in alle gevallen ten goede komt aan de afnemers. Tussen Curaçao en Caribisch Nederland is in september 2012 een convenant gesloten waarin is vastgelegd samen te werken en fiscale belemmeringen in het goederenverkeer zo veel mogelijk te vermijden. Met Sint Maarten zijn dergelijke afspraken (nog) niet gemaakt.

Ook ontwikkelingen op de wereldmarkt zijn een belangrijke verklarende factor voor de prijsontwikkeling die zich sinds de transitie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft voorgedaan. Deze ontwikkelingen zijn niet of nauwelijks beïnvloedbaar – noch vanuit Caribisch Nederland zelf, noch vanuit Europees Nederland - en gelden ook voor omliggende eilanden. Kort na de transitie zijn de prijzen op de wereldmarkt voor voedsel, bouwmaterialen, olieproducten en andere grond- en hulpstoffen sterk gestegen. Inherent aan het eilandelijke karakter van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is dat veel goederen moeten worden geïmporteerd. Stijgende wereldmarktprijzen hebben in verband daarmee op elk van de eilanden een sterk prijsopdrijvend effect gehad, onder andere via hogere transportkosten (waar ook algemene bestedingsbelasting over dient te worden afgedragen). Dat effect (met uitzondering van de ABB-component) had zich echter ook voorgedaan indien de transitie niet had plaatsgevonden. Recent is de inflatie in Caribisch Nederland sterk gedaald, vooral door prijsdalingen op de wereldmarkt van belangrijke categorieën goederen.

⁵⁵ Dollarisatie is het vervangen van de Nederlands Antilliaanse gulden door de Amerikaanse dollar per 1 januari 2011.

Vermindering van de afhankelijkheid van import uit het buitenland kan de kwetsbaarheid van Caribisch Nederland voor prijsschommelingen op de wereldmarkt beperken. Mogelijkheden in dat verband zijn intensivering van de land- en tuinbouwsector

Ook de kleinschaligheid van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het gebrek aan transparantie van de markt leidt tot hogere prijzen. Een op de lokale situatie toegesneden autoriteit voor mededinging of consumentenbescherming zou tot grotere transparantie kunnen leiden. Door de beperkte omvang van de markt en het gebrek aan concurrentie zijn ook de transportkosten per eenheid product hoog en kunnen afnemers op Bonaire bij (toe)leveranciers weinig kwantumkorting bedingen. Voor afnemers op Sint Eustatius en Saba geldt dat in versterkte mate. De kleinschaligheid draagt ook bij aan een gebrekkige marktwerking waardoor lokale ondernemers onvoldoende prikkels ervaren om lage(re) prijzen te hanteren. Illustratief in dit verband is dat het belastingvoordeel van het vrijstellen van veel eerste levensbehoeften van algemene bestedingsbelasting per 1 januari 2013 maar voor een beperkt deel terecht is gekomen bij de consument waar dit voordeel voor was bedoeld.

Opmerkelijk is dat de eilandbesturen het instrument van prijscontrole niet of pas in een laat stadium hebben toegepast en als het wordt toegepast dat 'afgedwongen' prijsverlagingen dan vaak gepaard gaan met verlaging van kwaliteit van producten. Opvallend is bovendien het initiatief op Bonaire om in reactie op de hoge prijzen een coöperatie op te richten waar eerste levensbehoeften tegen redelijke prijzen kunnen worden gekocht. Deze coöperatie is zeer succesvol en heeft ook tot prijsdalingen bij andere aanbieders geleid.

Land- en tuinbouw

De kansen en mogelijkheden voor land- en tuinbouw in Caribisch Nederland worden op dit moment beperkt benut. Dat is in diverse opzichten een gemiste kans. Intensiveren van de land- en tuinbouw waarbij rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden leidt tot diversificatie en vermindert de (te) sterke afhankelijkheid van de eilandeconomieën van een beperkt aantal belangrijke sectoren. Het stimuleert ook de lokale werkgelegenheid. Bovendien leidt intensivering van de land- en tuinbouw tot een toename van lokaal geteelde (gezonde) eerste levensbehoeften maar waarschijnlijk ook tot lagere prijzen omdat deze producten dan niet meer vanuit het buitenland hoeven te worden geïmporteerd.

Hoge lastendruk, fiscaal stelsel met te weinig prikkels

De belasting- en premiedruk wordt in Caribisch Nederland als hoog ervaren. Deze hoge lastendruk zou debet zijn aan de tegenvallende economische groei. Bovendien wordt gesteld dat een belangrijke doelstelling van het nieuwe fiscale stelsel – te weten het bevorderen van de economie van Caribisch Nederland – niet is gerealiseerd omdat dit nieuwe stelsel voor ondernemers onvoldoende prikkels bevat om te investeren. In dat verband wordt vaak gewezen op het feit dat algemene bestedingsbelasting moet worden betaald over investeringen in Caribisch Nederland. Deze heffing verhoogt de kostprijs van de investering en zou daarmee investeringen belemmeren. Ook de door werkgevers te betalen werknemerslasten van 18,4% worden als hoog ervaren, temeer daar deze lasten over de totale loonsom, zonder premiemaximum, verschuldigd zijn.

Dit laatste aspect zou werkgevers ervan weerhouden om extra personeel aan te nemen en/of het salaris van het bestaande personeel of het minimumloon te verhogen omdat bovenop de extra salariskosten 18,4% werknemerslasten moeten worden betaald. Het zou ook een belemmering vormen voor verhoging van het minimumloon. Er zijn tegelijkertijd ook signalen dat de manier waarop de Belastingdienst/CN het fiscale stelsel toepast, wordt gewaardeerd. De willekeur van voor de transitie is vervangen door een voorspelbare en voor iedereen gelijke manier van behandeling en dat is een positieve factor voor het investeringsklimaat.

Overige vestigingsfactoren

Sinds de transitie moet in Caribisch Nederland bij bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden en milieu- en tewerkstellingsvergunningen aan veel meer verplichtingen, formaliteiten en regels worden voldaan dan waaraan men in de Nederlands Antilliaanse tijd gewend was. Ondanks het belang van deze regelgeving, bijvoorbeeld wat betreft arbeidsveiligheid van werknemers, wordt deze verplichtingen als onnodig belemmerend ervaren en als een rem op de economische ontwikkeling gezien.

Er wordt ook gewezen op het gebrek aan financieringsmogelijkheden. Er is niet of nauwelijks sprake van een concurrerende markt in financiële diensten. Het valt op dat (Europees) Nederlandse banken geen vestiging op de eilanden hebben en dat de kosten van een betaalrekening, voor inwoners van Caribisch Nederland, bij een Nederlandse bank erg hoog zijn. Caribisch Nederland wordt als 'buitenland' aangemerkt, ondanks het feit dat Caribisch Nederland en Nederland gezamenlijk één land binnen het Koninkrijk der Nederlanden vormen. Volgens opgave van de lokaal aanwezige banken is het financieringsvolume afgangen. Voor banken zijn bewust – ter voorkoming van overkreditering en mogelijke problemen bij het betalen van rente en/of aflossing later – strengere regels geïntroduceerd voor het toekennen van consumptief krediet aan particulieren, vooral aan degenen met een lager inkomen. In samenhang daarmee is ook de maximale rentevergoeding verlaagd. Ook bedrijven die willen investeren en particulieren die een (hypothecaire) lening willen aangaan om een woning te kopen zeggen belemmeringen te ervaren bij het verkrijgen van betaalbare financiering, waarschijnlijk door interne regels en/of gebrek aan concurrentie.

Voor de economische ontwikkeling van Caribisch Nederland is het van groot belang dat er goede kansen en mogelijkheden zijn om nieuwe bedrijven op te richten of bestaande bedrijven uit te breiden. Er zijn (inmiddels) wel diverse regelingen beschikbaar om (potentiële) ondernemers te helpen. De vraag is of deze afdoende zijn toegesneden op de lokale situatie. In de praktijk is daar in elk geval nog niet veel gebruik van gemaakt. Niet alleen door onbekendheid van deze regelingen bij de lokale ondernemers, maar ook door de daaraan verbonden formele en administratieve voorwaarden en met de vaardigheden van de ondernemers (in spe), bijvoorbeeld wat betreft het kunnen opstellen van gedegen ondernemingsplannen. Dat laatste is belangrijker geworden nu banken striktere voorwaarden hanteren bij het toekennen van financiering.

De Nederlands Antilliaanse samenleving was sterk gebaseerd op informele contacten en mondelinge afspraken. In de Caribisch Nederlandse context moet inmiddels worden voldaan aan veel meer en vaak gedetailleerdere regels en voorwaarden. Bovendien worden deze regels strikter toegepast en gehandhaafd. Lokale ondernemers zijn daar nog niet voldoende van op de hoogte of aan gewend. Intensievere voorlichting en begeleiding had ondernemers hierbij kunnen helpen.

Conclusie

De economieën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn open, kleinschalig en kwetsbaar vanwege de afhankelijkheid van een beperkt aantal sterke sectoren. Het is belangrijk deze sectoren te behouden en te versterken en mogelijkheden tot diversificatie te benutten, bijvoorbeeld door de land- en tuinbouw te intensiveren. Consistent, redelijk, betrouwbaar en voorspelbaar handelen van de overheid is voor het bedrijfsleven ook erg belangrijk, ook bij eventuele wijzigingen in de hoogte van de lokale belastingen.

Inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hadden de hoop en verwachting dat hun (economische) situatie na de transitie zou verbeteren. Die verwachting is bij velen van hen niet uitgekomen. Integendeel, een omvangrijk deel van de bevolking ervaart dagelijks, mede door het achterblijven van de koopkracht en het relatief lage niveau van sociale voorzieningen, armoede. De armoede vloeit mede voort uit het prijsniveau dat op Caribisch Nederland, onder andere door kleinschaligheid en gebrek aan marktwerking, hoog is en sinds de transitie verder is gestegen, vooral op Sint Eustatius en Saba.

De beschikbare gegevens over de economische ontwikkeling zijn niet voldoende compleet om definitieve conclusies te trekken. De commissie heeft daarvoor geen voldoende gedetailleerd beeld van de ontwikkeling van de economieën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba sinds de transitie. Enerzijds zijn er signalen dat deze ontwikkeling tegenvalt, anderzijds zijn er aanwijzingen dat de economieën zijn gegroeid.

Wat betreft het vestigingsklimaat wordt gesteld dat het nieuwe fiscale stelsel tot een (te) hoge lastendruk leidt en dat dit nieuwe stelsel te weinig fiscale (investerings)prikkels zou bevatten. Er werden ook kritische kanttekeningen geplaatst bij het feit dat sinds de transitie aan meer regels, formaliteiten en verplichtingen moet worden voldaan. Voor de transitie was men daar niet aan gewend, ook omdat destijds veel op basis van mondelinge afspraken werd geregeld. Na de transitie is onvoldoende hulp en informatie aangeboden om aan de nieuwe situatie te wennen, bijvoorbeeld bij het opstellen van ondernemingsplannen.

5.3 Afspraak normen voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau

Tijdens het Bestuurlijk Overleg van 31 januari 2008 hebben de bestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afgesproken dat 'normen worden opgesteld voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op met name de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid. Daarbij wordt rekening gehouden met specifieke omstandigheden: de geringe bevolkingsomvang van de eilanden, het insulaire karakter, de grote

afstand met Nederland, de kleine oppervlakte, het reliëf en ongewenste bestuurlijke en sociaal economische effecten. Nederland en de BES zetten zich gezamenlijk in om dit niveau te bereiken'.⁵⁶

Er is geen 'overall' visie ontwikkeld over het te bereiken voorzieningenniveau. De gemaakte afspraken zijn sterk departementaal en veelal incident gestuurd. Er is geen sprake geweest van een integraal plan of een integrale aanpak voor de ontwikkeling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat is ook geen eenvoudige opgave, als er geen (gedragen) beeld is wat het aanvaardbare niveau zou moeten zijn; als dat beeld ontbreekt, kan er ook geen plan of aanpak worden ontwikkeld, omdat niet is vastgesteld waar men met elkaar naar toe wil. De eilandbestuurders hebben er de afgelopen jaren meerdere malen op aangedrongen om normen op te stellen en met elkaar vast te stellen wat wordt bedoeld met een 'binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau'. Deze normen zijn, met uitzondering van enkele specifieke terreinen met name als het gaat om onderwijs en zorg, tot op heden niet gesteld. Op de meeste andere terreinen zijn geen normen opgesteld. De effecten van het uitblijven van normontwikkeling zijn het duidelijkst zichtbaar op het terrein van de sociale zekerheid. Omdat de afspraken tamelijk open zijn geformuleerd en vaak geen nadere invulling heeft plaatsgevonden, ontstaan er gemakkelijk verschillen in verwachtingen of misverstanden tussen betrokken actoren. Het biedt tevens ruimte voor het niet nemen van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Mogelijk dat deze openheid van de afspraken ook van invloed is geweest op de beleving van de bevolking van de eilanden als het gaat om het voorzieningenniveau. Wellicht is daarmee is de verwachting gevoed dat het voorzieningenniveau op de eilanden het niveau van Europees Nederland op termijn zou evenaren.

Een andere belangrijke constatering is dat er voorafgaand aan en na de transitie nog weinig onderzoek is uitgevoerd naar (de stand van zaken van) het voorzieningenniveau. Belangrijkste uitzonderingen hierop vormen onderzoeken van de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Gezondheidszorg, het lopende Centraal Bureau voor de Statistiek onderzoek naar onder meer inkomensstatistieken op de drie eilanden en het door het openbaar lichaam Bonaire geïnitieerde Nibud onderzoek.⁵⁷ Het ontbreken van onderzoeksgegevens maakt het ook lastig om normen op te stellen en de weg vast te stellen waarlangs de gestelde doelen moeten worden bereikt.

Het Rijk en de openbare lichamen hebben een Meerjarenprogramma (MJP) voor de periode 2015 - 2018 opgesteld, waarin zij gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen voor het verbeteren van de basiskwaliteit van leven op de eilanden.⁵⁸ In het meerjarenprogramma zijn drie prioritaire pijlers benoemd: armoedebestrijding, economische ontwikkeling en kinderrechten. Ook dit programma bevat geen normen voor een binnen Nederland acceptabel voorzieningenniveau. Het meerjarenplannen bevat wel een aantal afspraken om te komen tot normen en uitvoeringsprogramma's. Deze afspraken zijn echter opnieuw zeer open geformuleerd; bijvoorbeeld de

56 Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 31 januari 2008 te Den Haag.

57 Minimum voorbeeldbegrotingen voor Bonaire, Nibud, 2014.

58 Kamerstukken II 2014/15, 34 000 IV, nr. 44.

toezegging om het vaststellen van een ijkpunt voor de bestaanszekerheid verder te doordenken. Bovendien lijken de opgenomen initiatieven eerder een opsomming van incidentele ministeriële intensivering dan een daadwerkelijk integraal meerjarig programma; het huidige meerjarenprogramma bevat geen samenhangende, toekomstgerichte benadering.

In het Meerjarenprogramma voor Bonaire is tevens opgenomen dat het kabinet voor eind 2015 een standpunt zal innemen over de bilaterale bestuurlijke afspraken van 22 april 2010. Toen is overeengekomen dat het Rijk middelen ter beschikking zou stellen aan het openbaar lichaam voor onderhoud van overheidsgebouwen en infrastructuur op basis van meerjarige onderhoudsplannen. Het Rijk heeft tot op heden beperkte invulling gegeven aan deze afspraak. Ook hier ontbreekt een duidelijk uitgangspunt, waardoor het wegwerken van de achterstanden in de fysieke infrastructuur steeds verzandt in discussie tussen het Rijk en (in dit geval) Bonaire.

Conclusie

Tijdens het Bestuurlijk Overleg van 31 januari 2008 hebben de bestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afgesproken dat 'normen worden opgesteld voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op met name de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid'. Deze normen zijn, met uitzondering van de terreinen onderwijs en zorg, tot op heden niet opgesteld. De effecten van het uitblijven van normontwikkeling zijn het duidelijkst zichtbaar op het terrein van de sociale zekerheid. Het meerjarenprogramma bevat wel de toezegging om het vaststellen van een ijkpunt voor de bestaanszekerheid verder te doordenken.

5.4 De invloed van het fiscale stelsel van Caribisch Nederland

Op 1 januari 2011 is in Caribisch Nederland een nieuw fiscaal stelsel geïntroduceerd. Daarmee is bedoeld voor Caribisch Nederland een eenvoudiger fiscaal stelsel te creëren met minder administratieve lasten, lagere uitvoeringskosten, verlaging van de directe belastingen, verhoging van de indirecte belastingen en een (beperkte) verschuiving van de lastendruk van inwoners naar niet-inwoners. Ook zou het nieuwe stelsel moeten bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de lokale economie. Belangrijk uitgangspunt was ook dat het nieuwe belastingstelsel in 2011 (gecorrigeerd voor inflatie) op macro basis dezelfde opbrengst zou moeten genereren als het oude Nederlands Antilliaanse belastingstelsel in 2010 genereerde op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Met deze fundamentele herziening van het fiscale stelsel heeft er een, hoewel macro bezien budgetair neutraal, op microniveau een herverdeling van lasten plaatsgevonden. Er zijn belastingplichtigen die door introductie van het nieuwe fiscale stelsel een (soms forse) lastenverlichting hebben ervaren. Deze laatste groep laat in de praktijk vaak weinig van zich horen. Met name personen met hoge inkomens die nu een 'vlaktaks' betalen en ondernemers die ten opzichte van hun omzet of winst onroerend goed met een relatief lage waarde bezitten zijn er door het nieuwe stelsel op vooruit gegaan. Zij betalen immers geen winstbelasting meer en relatief weinig vastgoedbelasting. Daarentegen zijn er ook groepen belastingplichtigen op achteruit gegaan. Dan gaat het vooral om diegenen die in het verleden niet of weinig belasting betaalden, bijvoorbeeld vanwege afwezigheid of slechts geringe fiscale winst maar daarentegen nu wel vastgoedbelasting

moeten betalen en/of hogere Algemene bestedingsbelasting die soms kan cumuleren en die voor ondernemers in tegenstelling tot de btw niet aftrekbaar is. Gezien de mogelijk ingrijpende gevolgen van deze herziening voor de bevolkingen besteedt de commissie relatief veel aandacht aan dit onderwerp.

Functioneren Belastingdienst/Caribisch Nederland (CN)

Veel gehoorde kanttekening is dat de Belastingdienst/CN het huidige fiscale stelsel (veel) beter uitvoert en handhaaft dan de wijze waarop dan de vroegere Nederlands Antilliaanse belastingdienst het toenmalige fiscale stelsel uitvoerde en handhaafde. Dat geldt vooral voor Sint Eustatius en Saba; op Bonaire is het verschil minder groot. Voor bepaalde groepen belastingplichtigen heeft dit ingrijpende gevolgen gehad. Bepaalde groepen betalen nu substantieel meer belasting dan voorheen omdat de oude belastingwetgeving is omgezet van een 'dode' letter waar men niet of nauwelijks 'last' van had in een 'levende' letter die strikt en voor iedereen op gelijke wijze wordt toegepast. Degenen die voorheen geen of te weinig belasting betaalden ervaren dit begrijpelijkkerwijs als een lastenverzwaring. Dit neemt niet weg dat het de uitdrukkelijke bedoeling van de herziening is geweest dat iedereen zijn 'fair share' betaalt. Dit draagt bij aan het draagvlak van het stelsel, zo heeft de commissie van verschillende kanten gehoord. De verbeterde uitvoering is bedoeld en op zichzelf bezien wenselijk, maar het valt wel op dat er weinig ruimte is geboden om geleidelijk aan het nieuwe fiscale stelsel te wennen.

Er zijn signalen dat het optreden van de Belastingdienst/CN als rigide en star wordt ervaren en dat de Belastingdienst te weinig discretionaire bevoegdheden zou hebben. Bovendien zijn belastingplichtigen er nog niet aan gewend dat de Belastingdienst vooral via de centrale administratie schriftelijk communiceert (vaak in het Nederlands) en dat voortaan alleen nog per bank kan worden betaald. Hierdoor hebben velen het gevoel dat men te weinig rekening houdt met de lokale situatie en persoonlijke omstandigheden – zoals de betalingscapaciteit – van individuele belastingplichtigen. Kritische kanttekeningen zijn ook geplaatst bij de administratie van de Belastingdienst. Dat betreft vooral klachten van belastingplichtigen over bijvoorbeeld betalingsherinneringen ter zake van aanslagen die al betaald zijn of herinneringen tot het doen van aangiften die al gedaan zijn. Een deel van deze klachten heeft betrekking op lokale Bonairiaanse belastingen die door de Belastingdienst/CN namens het openbaar lichaam Bonaire worden geïnd.

Het nieuwe fiscale stelsel van Caribisch Nederland wijkt op onderdelen fors af van het oude Nederlands Antilliaanse belastingstelsel. De commissie heeft de indruk dat nog niet alle belastingplichtigen daar voldoende aan gewend zijn of daar voldoende over zijn geïnformeerd. De commissie heeft signalen ontvangen dat de Belastingdienst/CN vragen vanuit belastingplichtigen onvoldoende adequaat zou kunnen (hebben) beantwoorden. Het ministerie van Financiën en de Belastingdienst/CN hebben de behoefte aan informatie bij belastingplichtigen onderschat en waarschijnlijk ook onvoldoende rekening gehouden met de achtergrond, het opleidingsniveau en de administratieve vaardigheden van belastingplichtigen. Er is te gemakkelijk van uitgegaan dat belastingplichtigen zich de (nieuwe) administratieve voorwaarden en verplichtingen zelf wel zouden aanleren.

Met name op de bovenwindse eilanden werden voor de transitie veel 'zaken' gedaan op basis van mondelinge afspraken waarbij lang niet alles, ook niet door ondernemers, 'op papier' werd vastgelegd. Zeker vanuit een dergelijke uitgangssituatie vraagt het wel erg veel van belastingplichtigen om vrijwel volledig 'op eigen kracht' te wennen aan het nieuwe fiscale stelsel en te voldoen aan alle daarvan verbonden voorwaarden. De Belastingdienst/CN heeft recent voorlichtingsbijeenkomsten op de bovenwindse eilanden gegeven. Dit wordt gewaardeerd maar men had het op prijs gesteld als dit eerder had plaatsgevonden.

Belasting- en premiedruk

De commissie heeft van veel burgers en bedrijven in Caribisch Nederland de klacht gehoord dat er thans meer belastingen en premies moeten worden betaald dan voorafgaand aan de transitie – gedurende de Nederlands Antilliaanse periode – het geval was. Deels wordt dit verklaard door betere uitvoering, deels door verschuiving van belasting. Ook het feit dat de Belastingdienst/CN na de transitie – als onderdeel van de in het kader van de boedelscheiding van de Nederlandse Antillen – met terugwerkende kracht nog achterstallige belastingen heeft geïnd die betrekking hadden op de periode voorafgaand aan de transitie heeft aan dit beeld bijgedragen. Ook het feit dat in de heffing sociale premies worden meegenomen en het feit dat lokale heffingen door de Belastingdienst/CN worden geïnd, leidt tot de perceptie dat de lastendruk sterk is verhoogd. Daarbij valt op dat ook eigenaren van eigen woningen hier over klagen terwijl deze groep geen vastgoedbelasting betaalt. Men betaalt wel een hogere grondbelasting dan voorheen omdat de waarde waarover de grondbelasting wordt berekend per 1 januari 2011 fors is gestegen. Tot slot heeft ook het feit dat de Belastingdienst op Bonaire als een van de eerste zichtbare wapenfeiten een (zeker) voor lokale begrippen modern en luxe kantoor heeft geopend kritische reacties opgeroepen.

Voorafgaand aan de transitie is door de staatssecretaris van Financiën met de bestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba de afspraak gemaakt dat de opbrengst van het nieuwe belastingstelsel (gecorrigeerd voor inflatie) op macro basis gelijk zou moeten zijn aan de opbrengst van het oude belastingstelsel. Op basis van die afspraak is via de 'belastingplannen' van 2012, 2013 en 2014 een drietal pakketten met wijzigingen van het fiscale stelsel van Caribisch Nederland doorgevoerd waarmee de over 2011 gerealiseerde meeropbrengst – van in totaal USD 12 miljoen – (volgens het ministerie van Financiën) volledig via lastenverlichting is teruggesluisd. De inhoud van deze pakketten is met instemming van de besturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot stand gekomen. Per saldo heeft de introductie van het nieuwe fiscale stelsel in 2011 volgens het ministerie van Financiën door deze terugsluis niet tot een stijging van de totale belastingopbrengst op macro basis geleid. De commissie merkt daarbij op dat er op micro niveau echter wel een herverdeling van de lasten heeft plaatsgevonden, omdat belastingplichtigen die voorheen geen of te weinig belasting betaalden meer zijn gaan betalen en andere belastingplichtigen, zoals degenen met hoge inkomens, juist minder. De afspraak over de gelijke opbrengst was alleen van toepassing op de belastingen en niet op premiedruk enzag op het jaar 2011. De belastingopbrengst over de jaren vanaf 2012 kan dus wel zijn gestegen, bijvoorbeeld als gevolg van inflatie, groei van de bevolking en groei van de economie.

Nieuw fiscaal stelsel; economische groei en investeringsprikkels?

Het nieuwe fiscale stelsel zou onder meer de economische ontwikkeling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba moeten stimuleren, zo was vooraf de doelstelling. Zoals in paragraaf 5.2 is aangegeven heeft de commissie geen gedetailleerd beeld over de stand en de ontwikkeling van de economie vanaf het moment van de transitie. Er zijn vanuit Caribisch Nederland signalen dat de economische ontwikkeling tegenvalt, dat de koopkracht is gedaald en dat de armoedeproblematiek is toegenomen. Tegelijkertijd zijn er ook aanwijzingen dat de economieën zijn gegroeid. In verband daarmee is het niet mogelijk om de invloed van het nieuwe fiscale stelsel op de ontwikkeling van de economieën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba te kwantificeren.

Wel heeft de commissie vanuit Bonaire, Sint Eustatius en Saba diverse signalen gekregen – vooral van ondernemers, maar ook van eilandbestuurders - dat het nieuwe fiscale stelsel te weinig prikkels zou bevatten of zelfs belemmerend zou werken voor ondernemers om te investeren in Caribisch Nederland. Vooral de algemene bestedingsbelasting en de vastgoedbelasting worden als 'boosdoeners' aangemerkt omdat over investeringen algemene bestedingsbelasting is verschuldigd en ondernemers die hun activiteiten in een lichaam/vennootschap hebben ondergebracht vastgoedbelasting moeten betalen, ongeacht of men winst of verlies maakt. Ook de werkgeverslasten (18,4% van de totale loonsom) worden als hoog ervaren. Het vervallen van de winstbelasting beoogde mede om Caribisch Nederland aantrekkelijker te maken als vestigingsplaats voor ondernemers. Hoewel objectieve gegevens hierover ontbreken heeft de commissie op basis van de op dit punt ontvangen reacties de indruk dat dit doel niet is bereikt.

Het nieuwe fiscale stelsel zou eenvoudiger moeten zijn dan het oude fiscale stelsel. Op papier is dat zeker het geval. Ten opzichte van het Europees Nederlandse fiscale stelsel is het nieuwe stelsel van Caribisch Nederland minder complex en overzichtelijker. Het is echter de vraag of dat een reële vergelijking is. Immers, voorheen was de lokale bevolking gewend aan een ander relatief ingewikkeld fiscaal stelsel, te weten het Nederlands Antilliaanse fiscale stelsel, dat – zoals eerder opgemerkt – door de toenmalige Nederlands Antilliaanse belastingdienst niet heel erg goed werd toegepast en gehandhaafd. Dit had tot gevolg dat veel belastingplichtigen in de praktijk dus weinig of geen 'last' hadden van dat oude ingewikkelde belastingstelsel, terwijl ze na de transitie wel te maken krijgen met het nieuwe stelsel van Caribisch Nederland dat door de Belastingdienst/CN adequaat wordt uitgevoerd en toegepast. Vooral de algemene bestedingsbelasting wordt door sommige belastingplichtigen als ingewikkeld ervaren.

Vastgoedbelasting; invoering en aanpassing

De introductie van de vastgoedbelasting in Caribisch Nederland heeft forse aanloopproblemen gekend. Door gebrek aan kadastrale en adresgegevens heeft het de Belastingdienst/CN erg veel tijd gekost om alle te belasten onroerende zaken te inventariseren en te waarderen. Gevolg daarvan is dat de aanslagen vastgoedbelasting over 2011 vaak pas in de loop van 2013 konden worden opgelegd. Deze vertraging heeft bij veel belastingplichtigen tot onbegrip geleid, ook omdat men daardoor de indruk kreeg dat de aanslag vastgoedbelasting over 2011 (en 2012) in het geheel niet meer zou worden opgelegd. Bovendien heeft de vastgoedbelasting bij belastingplichtigen relatief veel weerstand opgeroepen.

Enerzijds wat betreft de door de Belastingdienst/CN toegepaste wijze van waardering, die in veel gevallen tot een te hoog vastgestelde waarde heeft geleid. Anderzijds omdat veel belastingplichtigen deze heffing te grof en onrechtvaardig vinden omdat de vastgoedbelasting altijd moet worden betaald ongeacht het rendement dat met de onderneming of het voor de verhuur beschikbare onroerende goed wordt behaald.

Sinds de introductie van het nieuwe fiscale stelsel zijn diverse versoepelingen in de vastgoedbelasting aangebracht. Het was de bedoeling dat vanaf 2011 jaarlijks 1% vastgoedbelasting zou moeten worden betaald over de waarde van de via die heffing te belasten onroerende zaken. Deze effectieve druk is voor de jaren 2011 tot en met 2014 verlaagd naar 0,2% (voor hotels) en naar 0,6% (voor overige onroerende zaken om de gevoelde gecumuleerde druk te mitigeren). Vanaf 2015 geldt een structurele effectieve druk van 0,4% (voor hotels) en 0,7% (voor overige onroerende zaken). Bovendien is er een investeringsvrijstelling ingevoerd op grond waarvan waardestijgingen van onroerende zaken die voortvloeien uit investeringen 5 jaar (vanaf 2014: tien jaar) worden vrijgesteld van vastgoedbelasting. Inmiddels geldt voor alle via de vastgoedbelasting te belasten woningen (tweede woningen, verhuurde woningen, sociale huurwoningen) per woning een vrijstelling aan de voet van USD 70.000.

Over tweede woningen die niet worden verhuurd moet vastgoedbelasting worden betaald. Volgens de lokale vastgoedsector heeft dat er, in samenhang met het tot 5% verhoogde tarief van de overdrachtsbelasting en de regels voor de huurbescherming, toe geleid dat de markt voor tweede woningen van buitenlanders is ingestort. Men ervaart de jaarlijks te betalen vastgoedbelasting voor een dergelijke woning voor – sporadisch – eigen gebruik als erg hoog. Ten opzichte van het oude fiscale stelsel is sprake van een fors hogere belastingdruk omdat bij afwezigheid van huuropbrengsten geen inkomstenbelasting over de tweede woning hoeft te worden betaald.

Vastgoedbelasting is verschuldigd over, kort samengevat, alle onroerende zaken, behalve eigen woningen en onroerende zaken die worden gebruikt in een onderneming die via de inkomstenbelasting wordt belast. Ook over onroerende zaken die in bezit zijn van instellingen die een sociaal/cultureel of anderszins algemeen nut beogend karakter hebben moet vastgoedbelasting worden betaald. Dat wordt als een probleem ervaren omdat dergelijke instellingen vaak over onvoldoende financiële middelen beschikken om deze heffing te kunnen betalen. Het pleidooi om deze instellingen vrij te stellen is nog niet gehonoreerd. Dit pleidooi ziet niet alleen op de vastgoedbelasting, maar ook op lokale lasten zoals grondbelasting of erfpacht.

Het functioneren van de Douane heeft in de eerste periode na de transitie vooral op Sint Eustatius en Saba kritische reacties opgeroepen. Dit had voornamelijk te maken met het feit dat bij binnengang van goederen op de eilanden via de luchthaven of haven direct algemene bestedingsbelasting (ABB) moest worden betaald terwijl Saba en Sint Eustatius voordien 'vrijhavens' waren. Ook de controle van reizigersbagage riep aanvankelijk relatief veel weerstand op, ook omdat men op Sint Eustatius en Saba dergelijke controles in de Nederlands Antilliaanse tijd niet gewend was. Inmiddels is men op de bovenwindse eilanden meer gewend geraakt aan het werk en de aanwezigheid van de douane.

Bij dat laatste hebben de praktische werkafspraken die de Belastingdienst/CN heeft gemaakt met vooral grotere afnemers/importeurs van goederen (goederen direct meenemen uit de haven, algemene bestedingsbelasting achteraf betalen) en de verhoging van de vrijstelling voor reizigersbagage van USD 175 naar USD 500 per persoon zeker geholpen. Punt van kritiek blijft wel dat de aanwezigheid van de douane op de bovenwindse eilanden erg duur is (douaniers zijn afkomstig uit Bonaire en werken via een roulatiesysteem telkens enkele weken op de bovenwindse eilanden). Dit roept ter plaatse de vraag op of het vanuit financieel oogpunt wel rationeel is om algemene bestedingsbelasting te heffen omdat men de indruk heeft dat dit meer zou kosten dan dat het zou opleveren.

De algemene bestedingsbelasting is op zichzelf bezien een relatief eenvoudige en goed te innen heffing die betaald moet worden bij de invoer van goederen in Caribisch Nederland, de levering van goederen door binnenlandse producenten en het verrichten van diensten. Dat deze belasting ook over de vracht- en verzekerkosten moet worden betaald stuit op onbegrip, vooral op Sint Eustatius en Saba. De algemene bestedingsbelasting bij invoer grijpt aan bij de inkoopprijs, inclusief vracht- en verzekeringkosten, terwijl een btw of *turnovertax* aangrijpt bij een veel hogere grondslag, namelijk de verkoopprijs, waarin naast de inkoopprijs, vracht- en verzekerkosten ook de marge van de groothandel, tussenhandel en/of winkelier is begrepen. Dat in de algemene bestedingsbelasting zowel het leveren van goederen als het verrichten van diensten wordt belast wordt door belastingplichtigen als lastig uitvoerbaar ervaren.

Het tarief van de algemene bestedingsbelasting voor Sint Eustatius en Saba is voor de eerste vijf jaar (2011 tot en met 2015) 2%-punt lager is dan het tarief op Bonaire. Achtergrond van dit lagere tarief is dat Bonaire voorheen invoerrechten kende die bij de introductie van het nieuwe stelsel werden afgeschaft. De bovenwindse eilanden kenden geen invoerrechten en hadden bovendien te maken met een hoger prijsniveau. Deze argumenten zijn nog steeds van toepassing

Algemene bestedingsbelasting en investeringen

De algemene bestedingsbelasting wordt als een belemmering gezien voor het doen van grote investeringen, bijvoorbeeld in hotels. Dit hangt samen met het feit dat investeerders bij oplevering van nieuwe gebouwen algemene bestedingsbelasting moeten betalen die – anders dan onder een btw-systeem – niet kan worden verrekend of teruggevraagd. Dit verhoogt het voor een investering benodigde (start)kapitaal. Wel is er in de vastgoedbelasting inmiddels een investeringsfaciliteit opgenomen die ertoe leidt dat over waardestijgingen als gevolg van investeringen tien jaar lang geen vastgoedbelasting hoeft te worden betaald.

Dubbele indirecte belastingen

Vooral op Sint Eustatius en Saba wordt geklaagd over het feit dat men dubbele indirecte belastingen moet betalen op geïmporteerde goederen. Enerzijds 6% algemene bestedingsbelasting op het moment dat de goederen op Sint Eustatius of Saba aankomen. Anderzijds *turnovertax* op Sint Maarten omdat veel van deze goederen vanuit of via Sint Maarten worden ingevoerd en winkeliers en groothandelaren op Sint Maarten een *turnovertax* van 5% over hun omzet verschuldigd zijn. Deze dubbele belasting, die zich voor de transitie niet voordeed, zou een sterk prijsopdrijvend effect hebben gehad.

Er zijn echter ook situaties waarin deze dubbele heffing zich niet voordoet. Op veel eerste levensbehoeften wordt geen algemene bestedingsbelasting en/of turnovertax geheven, zodat zich bij die goederen geen dubbele heffing kan voordoen. Daarnaast kent Sint Maarten een vrijstelling in de turnovertax voor goederen die aantoonbaar worden geëxporteerd en worden goederen die inwoners van Sint Eustatius of Saba in derde landen hebben besteld en die via Sint Maarten naar Sint Eustatius of Saba worden vervoerd op Sint Maarten niet met turnovertax belast (de turnovertax belast alleen de omzet van op Sint Maarten gevestigde ondernemingen). Wel is gebleken dat er in de praktijk licht kan zitten tussen wetgeving, beleid en uitvoering, bijvoorbeeld wat betreft de werking van de exportvrijstelling, waardoor de indruk bestaat dat het voordeel van deze vrijstellingen niet ten goede komt aan de afnemers op Sint Eustatius en Saba maar 'blijft hangen' bij de bedrijven op Sint Maarten waar de goederen worden aangekocht.⁵⁹ Hierdoor zijn de prijzen op Sint Eustatius en Saba hoger dan nodig.

Niet iedereen betaalt werkgeverslasten

Directeuren-grootaandeelhouders hoeven geen werkgeverslasten te betalen over hun 'eigen' salaris, net zomin als ondernemers in de inkomstenbelasting dergelijke lasten betalen over hun behaalde winst. Deze laatste twee groepen betalen hierdoor vrijwel geen zorgpremie (men betaalt alleen 0,5% zorgpremie over het premie inkomen dat via de loon- en inkomstenbelasting wordt belast). Daar komt bij dat het gebruikelijk loon dat bij een directeur grootaandeelhouder (verplicht) wordt belast met loon-/inkomstenbelasting ad USD 14.000 erg laag is, zeker als dit wordt vergeleken met de hoogte van de belastingvrije som van (bijna) USD 12.000.

Conclusie

De Belastingdienst/CN voert het nieuwe belastingstelsel beter uit waardoor het aantal belastingplichtigen dat geen of te weinig belasting betaalt aanzienlijk is gedaald. Dat is bewust en op zichzelf bezien gewenst, waarbij het wel opvalt dat er weinig ruimte is geboden om geleidelijk aan het fiscale stelsel te wennen. Daarnaast wordt in de uitvoering niet altijd voldoende rekening gehouden met de lokale omstandigheden en worden er nog veel administratieve fouten gemaakt. Mede hierdoor bestaat bij inwoners van Caribisch Nederland de indruk dat de belasting- en premiedruk is gestegen. Er is evenwel niet beoogd dat de overgang van het oude naar het nieuwe belastingstelsel tot een hogere belastingopbrengst zou leiden. In verband daarmee zijn de meeropbrengsten over 2011 teruggesluisd via structurele lastenverlichtingen. Wel heeft een verschuiving van belastingdruk plaatsgevonden en leidt de geïntegreerde premieheffing en lokale lastenheffing door de belastingdienst tot een zwaarder ervaren lastendruk door diverse groepen. Na een moeizame start is men op Sint Eustatius en Saba gewend aan de aanwezigheid van douane en dat men algemene bestedingsbelasting moet betalen over ingevoerde goederen. Toch heeft men het gevoel dat de kosten van heffing nauwelijks opwegen tegen de ontvangen belastingbaten.

De invloed van het nieuwe fiscale stelsel op de economische ontwikkeling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is niet te kwantificeren. Wel zijn er signalen dat het fiscale stelsel weinig

59 Kamerstukken II 2015/16, 34300 IV, nr. 5.

economische prikkels bevat en soms zelfs belemmerend werkt. De afwezigheid van winstbelasting heeft het ondernemerschap niet noemenswaardig gestimuleerd, terwijl de vastgoedbelasting en (het niet kunnen verrekenen van) de algemene bestedingsbelasting juist als belemmerend wordt ervaren om te investeren. Bovendien wordt dit stelsel in de praktijk niet altijd als een eenvoudig stelsel ervaren en is er onvoldoende gedaan om belastingplichtigen te helpen om aan de uit het nieuwe fiscale stelsel voortvloeiende (administratieve) verplichtingen te voldoen.

De invoering van de vastgoedbelasting heeft lang geduurd en heeft tot onzekerheid en weerstand bij belastingplichtigen geleid door hoge waarderingen, het grove karakter van de heffing (onafhankelijk van het behaalde rendement), het zwaarder belasten van (niet verhuurde) tweede woningen en het belasten van onroerende zaken van algemeen nut beogende instellingen. Inmiddels zijn er wel diverse versoepelingen in de vastgoedbelasting doorgevoerd die positief zijn ontvangen.

De algemene bestedingsbelasting is een goed uitvoerbare heffing met een solide opbrengst. Wel wordt deze belasting door een aantal belastingplichtigen als complex ervaren. De argumenten om bij de invoering van het nieuwe fiscale stelsel voor Sint Eustatius en Saba tijdelijk (5 jaar) een verlaagd tarief te hanteren lijken nog steeds actueel. Het is opvallend dat directeuren grootaandeelhouders en degenen die winst uit onderneming genieten vrijwel geen zorgpremie betalen omdat over hun salaris/winst geen werknemerspremies verschuldigd zijn.

5.5 Onderwijs

De Inspectie van het onderwijs heeft in 2008 onderzoek uitgevoerd op Bonaire, Sint Eustatius en Saba om de kwaliteit van het onderwijs op de eilanden vast te stellen.⁶⁰ De inspectie constateerde toen dat geen enkele school op de drie eilanden de basiskwaliteit leverde die mocht worden verwacht.

Een belangrijk ijkpunt voor de toekomst van het onderwijs in Caribisch Nederland vormde een onderwijsconferentie met alle belanghebbenden, met als resultaat de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland.⁶¹ Dit lijkt een succesvolle benadering te zijn. In deze onderwijsagenda zijn de ambities en afspraken vastgelegd die ervoor moeten zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs op de drie eilanden in 2016 op een naar Nederlandse en Caribische normen aanvaardbaar niveau komt. De uiteindelijke norm voor Caribisch Nederland op het gebied van onderwijs is als volgt te omschrijven: een leerling die onderwijs heeft gevolgd op Bonaire, Sint Eustatius of Saba moet in staat zijn om zijn of haar opleiding zonder probleem in Europees Nederland te vervolgen en de civiele waarde van een op de eilanden behaald diploma moet gelijk zijn aan een diploma in Europees Nederland, de Commonwealth Caribbean of de Verenigde Staten.⁶²

60 Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Inspectie van het onderwijs, 2009.

61 Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland: Samen werken aan kwaliteit, 2011.

62 Vijf jaar Caribisch Nederland, Gevolgen voor de bevolking, Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2015, blz. 128.

Op basis van de rapporten van de Inspectie van het onderwijs uit 2014 kan de ontwikkeling op het gebied van onderwijs worden gevolgd. Met name in het primaire onderwijs zijn veel resultaten geboekt.⁶³ Inmiddels voldoen vier van de twaalf bekostigde basisscholen aan de basiskwaliteit; drie op Bonaire en één op Sint Eustatius. Een aantal andere basisscholen zal naar verwachting binnen afzienbare tijd volgen. Opvallend is dat de basisschool op Saba die er in 2008 relatief gunstig voor stond, nog niet aan de basiskwaliteit voldoet. Bij de Sociale Kanstrajecten zijn stappen voorwaarts gezet. De situatie in het voortgezet onderwijs is nog steeds zorgelijk; geen van de drie scholen voor voortgezet onderwijs op de eilanden heeft de basiskwaliteit en zal die ook niet op korte termijn realiseren.

Problematisch blijft daarnaast het grote aantal leerlingen met enorme achterstanden en leerlingen met (een combinatie van) cognitieve en gedragsproblematiek of met beperkingen. Op scholen heerst relatief veel agressie en onrust, omdat kinderen de problematiek en stress van thuis (vaak samenhangend met onder meer werkloosheid, armoede en gebrek aan toekomstperspectief) mee de school in nemen. Voor Bonaire en Sint Eustatius zijn de achterstanden van leerlingen deels het gevolg van een verschil tussen de thuis- en de schooltaal op het basisonderwijs enerzijds en de schooltaal in het voortgezet onderwijs anderzijds (Papiaments of Spaans (thuis) vs. Nederlands respectievelijk Engels vs. Nederlands). Sint Eustatius zal vanaf het schooljaar 2015/2016 voor het voortgezet onderwijs overstappen naar een Engelstalig curriculum, met Engels als instructetaal en op termijn de nu reeds voor Saba geldende examenstructuur. Het wijzigingen van de instructetaal naar het Engels lijkt onvermijdelijk consequenties op termijn te hebben voor de in het Koninkrijk geldende bestuurstaal Nederlands. Een belangrijk knelpunt voor zorgleerlingen betreft de afwezigheid van speciaal onderwijs en een tekort aan specialistische zorg. Zij worden nu opgevangen in het reguliere onderwijs (of door het Expertisecentrum Onderwijs Zorg), maar de aanwezige zorg lijkt niet altijd toereikend; dit baart onderwijs- en zorgprofessionals zorgen. Ook de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt blijft een belangrijk aandachtspunt; zowel het aanbod als de kwaliteit van het onderwijs op de eilanden sluit nog onvoldoende aan op de vraag van werkgevers. De problematiek van analfabetisme en laaggeletterdheid op de eilanden blijft groot in vergelijking tot Europees Nederland.

De gegevens ontbreken om een gefundeerde uitspraak te kunnen doen over het al dan niet behalen van de norm dat leerlingen van de drie eilanden zonder problemen hun onderwijs in Nederland moeten kunnen vervolgen. Gezien het voorgaande lijkt het echter onwaarschijnlijk dat deze norm reeds in 2016 wordt gehaald.

Conclusie

Op het terrein van onderwijs zijn duidelijke normen opgesteld voor het te bereiken voorzieningen-niveau en is een bijpassend budget beschikbaar gesteld; dit lijkt een succesvolle benadering en heeft ruimte gecreëerd voor aanzienlijke verbeteringen. Met name in het primair onderwijs is veel vooruitgang geboekt. Belangrijke aandachtspunten zijn het verbeteren van het voortgezet onderwijs,

⁶³ Onderwijsverbetering in Caribisch Nederland. Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, drie jaar na 10 oktober 2010, en rapportages per school. Inspectie van het onderwijs, 2014.

de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en het grote aantal leerlingen met achterstanden en leerlingen met (een combinatie van) cognitieve en gedragsproblematiek of met beperkingen.

5.6 Gezondheidszorg

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport streeft ernaar om het niveau van de gezondheidszorg op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geleidelijk te laten toegroeien naar een goed functionerend, duurzaam stelsel dat voor alle rechthebbenden in gelijke mate toegankelijk is. De minister neemt hiermee het advies over van de Werkgroep Zorg Caribisch Nederland en formuleert zo een lange termijn doelstelling. De normen om het voor Nederland aanvaardbare voorzieningen-niveau aan te toetsen worden in het advies niet nader (getalsmatig) omschreven. De enige getalsmatige norm is dat op Bonaire op termijn 80% van de (medisch specialistische) zorg op Bonaire zelf moet worden aangeboden.

De (gezondheids-)zorg op de eilanden is na de transitie op veel punten fors verbeterd. Dat vindt de Inspectie voor de Gezondheidszorg en ook de bevolking. Een van de belangrijke verbeteringen is de invoering van een publieke zorgverzekering met een breed vergoedingenpakket. Voor de transitie waren veel bewoners onverzekerde; met de invoering van een voor alle inwoners toegankelijke basisverzekering is een forse inhaalslag gepleegd. Er is voorts veel geïnvesteerd in infrastructuur en apparaten en in het meetbaar maken van het handelen en de kosten via ICT. Een succesverhaal is ook het ziekenhuis op Bonaire. Dat is nu een modern ziekenhuis met verantwoorde medische zorg, zodat ook het aantal uitzendingen naar elders sterk verminderd kan worden. Voor het medisch spoedvervoer vanaf Sint Eustatius en Saba zijn twee helikopters beschikbaar. De verbeteringen in de gezondheidszorg zijn mede toe te schrijven aan de controlerende, signalerende en sturende invloed van de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

Ook de overdracht van kennis, kunde en standaarden door Nederlandse professionals, zoals de samenwerking van het ziekenhuis op Bonaire met artsen en verpleegkundigen vanuit het VU medisch centrum en het Academisch Medisch Centrum (AMC), heeft bijgedragen aan de gerealiseerde verbeteringen.

Het bovenstaande neemt niet weg dat er ook een aantal knelpunten valt te signaleren. De recente versobering van het pakket in 2015 voor wat betreft vergoeding van mondzorg en fysiotherapie stuit op veel weerstanden; een aanvullende verzekering is in Caribisch Nederland niet vorhanden.⁶⁴

Omdat Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet beschikken over alle benodigde specialistische zorg, wordt deze ziekenhuiszorg ingekocht in landen in de regio, voornamelijk in Colombia.⁶⁵ Burgers, medische professionals en bestuurders beoordelen de kwaliteit van deze zorg in het algemeen als goed, al is er ook veel kritiek op de uitzendingen. De kosten zijn hoog en patiënten (en hun

⁶⁴ De eenmalige tandheelkundige sanering en de 'normale controle' worden niet meer vergoed. Fysiotherapie wordt alleen nog vergoed vanaf de 21e behandeling voor patiënten met een chronische indicatie. Voor kinderen t/m 17 jaar worden de orthodontiekosten niet meer vergoed, met uitzondering van een overgangsregeling; verder verandert er niets voor kinderen t/m 17 jaar op het gebied van mondzorg en fysiotherapie.

⁶⁵ Met name voor Bonaire is het gelukt om het aantal medische uitzendingen terug te dringen.

begeleiders) zijn vaak veel tijd kwijt bij een medische uitzending; enkele weken tot soms maanden. Ook verloopt de communicatie, in het bijzonder op de bovenwinden, tussen medisch personeel op de eilanden en de plaats van uitzending niet altijd optimaal, onder meer door taalproblemen. Daarnaast komen praktische problemen voor. Zo komen medicijnen die in Colombia worden voorgeschreven niet overeen met de lijst van te vergoeden medicijnen uit Nederland, waardoor deze niet worden vergoed. Vooral voor Saba en Sint Eustatius is er nog onvoldoende maatwerk in samenwerking met het veld.

Er zijn Centra voor Jeugd en Gezin op elk eiland. De problematiek die deze centra het hoofd moeten bieden, is nog steeds zeer ernstig. Er zijn onder meer nog te weinig opvangmogelijkheden voor jongeren in ernstige problemen en crisissituaties thuis. Ook is er onvoldoende specifieke deskundigheid, zoals een gespecialiseerde kinderpsychiater, op de eilanden aanwezig.

Ten slotte is op de eilanden veel te doen geweest over de invoering van ethische wetgeving met een medische component, zoals de Wet afbreking zwangerschappen en de Euthanasiewet. In vergelijking met het Europese deel van Nederland, waar deze wetgeving een lange voorgeschiedenis heeft gehad, is deze wetgeving in Caribisch Nederland relatief snel ingevoerd. Met name op Sint Eustatius bestaat hierover nog steeds veel ongenoegen.

Conclusie

De gezondheidszorg in Caribisch Nederland is na de transitie fors verbeterd, onder meer door de invoering van een publieke zorgverzekering en investeringen in infrastructuur, spoedvervoer, apparaten en medisch personeel. De recente versoerding van vergoeding van mondzorg en fysiotherapie stuit op veel weerstand, waardoor er soms minder aandacht lijkt te zijn voor de aanzienlijke vooruitgang in de gezondheidszorg op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Belangrijke aandachtspunten zijn het verhogen van de efficiency, bieden van meer maatwerk in overleg met het veld, het terugdringen van kosten en bureaucratie (zoals bij de medische uitzendingen) en de problematiek rondom jeugd en gezin.

5.7 Arbeid, inkomen en sociale zekerheid

De transitie naar Caribisch Nederland op het terrein van de sociale zekerheid kenmerkt zich door een beleidsarme omzetting van de bestaande Nederlands-Antilliaanse wetgeving. In 2008 wordt met de eilanden afgesproken dat een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau het uitgangspunt is, waarbij rekening wordt gehouden met de omstandigheden ter plaatse en de hoogte van de uitkeringen voor de transitie. Net als voor de andere prioritaire voorzieningen wordt afgesproken dat hiervoor normen worden opgesteld. Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba spreken af zich gezamenlijk in te zetten om dit niveau te bereiken. In 2009 wordt de hoogte vastgesteld van het minimumloon dat geldt vanaf de transitiedatum.⁶⁶ In 2010 worden de specifieke uitkeringsbedragen vastgesteld.^{67 68} Het minimumloon en de uitkeringen worden daarna jaarlijks

⁶⁶ Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 3 november 2009.

⁶⁷ Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 22 april 2010.

aangepast op basis van prijsindexcijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Er wordt een gezamenlijk streven uitgesproken het minimumloon, de Algemene Ouderdomsverzekering en de onderstand in de toekomst verder te verbeteren binnen de randvoorwaarden van economische draagkracht, evenwichtige sociale verhoudingen, specifieke omstandigheden per eiland en budgettaire mogelijkheden binnen Nederland.

Vanaf de transitie is een aantal belangrijke stappen gezet, zoals het vaststellen van de hoogte van het minimumloon en uitkeringen en de jaarlijkse indexatie. Voor ouderen, kinderen en arbeidsgehandicapten zijn toeslagen ingevoerd en vanaf begin 2016 zal de fiscale kinderkorting, die slechts door een deel van de bevolking kon worden verzuimd, worden omgevormd tot een vorm van kinderbijstand.⁶⁹ Ook hebben het Rijk, Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich in 2010 verbonden aan de zogenoemde ‘integrale aanpak’ van de sociaal economische problematiek. Het Rijk heeft vanaf 2012 een ontschot budget en expertise ter beschikking gesteld om de eilanden te ondersteunen bij integrale projecten om de sociaal economische situatie van de eilanden te verbeteren. De eilanden hebben goede resultaten geboekt met kleinschalige, experimentele projecten zoals op het gebied van versterking kinderopvang, huiswerkbegeleiding, integrale wijkaanpak, noodzakelijke reparaties aan woningen van minima en ondersteuning van ouderen en gehandicapten om langer zelfstandig te kunnen blijven wonen. Ook hebben de eilanden vraaggerichte job programs opgezet in sectoren zoals de bouw, horeca en toerisme en de landbouw. Ook hier lijken de resultaten positief, al zijn de groepen relatief klein; deelnemers worden intensief begeleid. De bestuurskracht van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is wat betreft het opzetten, uitvoeren en verduurzamen van de integrale aanpak nog in ontwikkeling. De ondersteuning door het Rijk blijft in deze fase belangrijk om de bestuurskracht te vergroten opdat Bonaire, Sint Eustatius en Saba op termijn de integrale aanpak van de sociaal economische problematiek zelfstandig via de vrije uitkering kunnen uitvoeren.

Niettemin blijven de problemen groot op het terrein van arbeid en sociale zekerheid en daarom nadrukkelijk de aandacht vragen van het Rijk en de openbare lichamen. De eilanden zijn verantwoordelijk voor het eilandelijke arbeidsmarktbeleid. Volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2015) kent Saba het laagste werkloosheidspercentage, namelijk 2,5%, gevolgd door Bonaire (6,4%) en Sint Eustatius (8,8%).⁷⁰ Deze relatief lage percentages geven een vertekend beeld als het gaat om de ernst van de problematiek. Een groot deel van de werkenden verdient rond het minimumloon. Het is moeilijk om rond te komen; de groep werkende armen lijkt steeds groter te worden. De arbeidsmarkten zijn klein en complex. De aansluiting tussen vraag en aanbod is vaak niet goed. Goed opgeleide ‘eilandskinderen’ keren na hun studie in Europees

68 Het is niet eenduidig aan te geven met welk percentage de uitkeringen in 2010 zijn verhoogd. Uitkeringsbedragen en toeslagen voor de transitie varieerden per eiland en soms per situatie. Op basis van de ter beschikking staande gegevens, is het aannemelijk dat de meeste mensen er betreffende de uitkering na de transitie op vooruit zijn gegaan. De hoogte van de vooruitgang kan echter van persoon tot persoon (sterk) verschillen.

69 Kamerstukken II, 2014/15, 34000, nr. 36.

70 Het werkloosheidspercentage wordt berekend door het aantal mensen dat werkloos is te delen door de totale beroepsbevolking (mensen die één uur per week of meer werken en die werkloos zijn bij elkaar opgeteld).

Nederland of de VS vaak niet terug naar hun eiland. Het Rijk geeft veel tewerkstellingsvergunningen af aan buitenlandse arbeidskrachten, ook voor functies aan de onderkant van de arbeidsmarkt.⁷¹

Het aantal onderstanduitkeringen liep gedurende de jaren 2011-2014 gestaag op. Maar het absolute aantal van 423 in 2014 lijkt opvallend laag, gezien de ernstige sociaal economische problematiek van veel gezinnen. Het aantal verstrekkingen bijzondere onderstand fluctueert sterk. Ook dat is opvallend en lijkt te wijzen op niet-gebruik van voorzieningen van mensen die het nodig hebben en daar mogelijk recht op hebben. Mede dankzij de integrale wijkaanpak van het openbaar lichaam Bonaire is het aantal toekenningen door het Rijk daarnaast gestegen. Het ontbreekt echter nog aan gerichte communicatie en voorlichting en een actieve benadering vanuit het Rijk om de toegankelijkheid van beschikbare voorzieningen verder te verbeteren. Dat betekent tevens de noodzaak van een betere samenwerking tussen het Rijk en de eilandbesturen, respectievelijk verantwoordelijk voor de (bijzondere) onderstand en voor het armoedebeleid en de integrale wijkaanpak.

Er zijn relatief weinig cijfers beschikbaar over (de ontwikkeling van) de koopkracht en de feitelijke armoedesituatie in Caribisch Nederland. Er zijn wel cijfers beschikbaar over de prijsontwikkeling, maar nog heel weinig over de inkomensontwikkeling. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft in 2015 inkomensstatistieken van de eilanden gepubliceerd voor 2011 en 2012. Voor 2012 geldt dat het nog voorlopige cijfers betreft. Aanvullende cijfers zijn in ontwikkeling. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in 2012 een armoedeëverkenning uitgevoerd. Verder heeft het Nibud onderzoek gedaan naar de kosten van volgens hen minimale levenspakketten op Bonaire. Alhoewel dit rapport tot discussie heeft geleid, is wel helder dat de hoogte van het minimumloon en de hoogte van de uitkeringen het voor een grote groep inwoners lastig en soms zelfs onmogelijk maakt de eindjes financieel aan elkaar te knopen. Kwetsbare groepen met een hoog risico op een leven in armoede zijn ouderen met alleen Algemene Ouderdomsverzekering (AOV), arbeids gehandicapten en (alleenstaande) vrouwen met kinderen.⁷² Tevens lijkt de groep werkende armen groter te worden. Het Nibud heeft tevens geconstateerd dat een deel van de bevolking moeite heeft met budgetteren en het maken van financiële keuzes. Er loopt geen integraal financieel alfabetiseringsprogramma.⁷³

In Europees Nederland is het sociaal minimum vastgesteld: het bedrag dat iemand nodig heeft om in zijn of haar levensonderhoud te kunnen voorzien (zoals voedsel, kleding, onderdak, onderwijs en basis medische zorg). Het bedrag van het sociaal minimum is afgeleid van het minimumloon; het

71 Ter illustratie: de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in het tweede tartaal van 2015 ongeveer 400 tewerkstellingsvergunningen afgegeven, waarvan bijna de helft voor functies in de bouw (vooral metselaars, timmermannen en lassers). Andere beroepen waarvoor veel tewerkstellingsvergunningen worden aangevraagd zijn koks, leidinggevenden en huishoudelijke hulp. Naar schatting 80% van het aantal aangevraagde tewerkstellingsvergunningen is op LBO-/MBO-niveau. Nederlanders en Amerikanen hebben geen tewerkstellingsvergunning nodig om op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan de slag te mogen.

72 De eilanden stellen gesubsidieerde kinderopvangplaatsen ter beschikking met financiering vanuit onder meer het integrale budget; meer plekken zijn nodig om met name vrouwen in staat te stellen een opleiding te gaan volgen of te gaan werken.

73 Forma, een opleidingscentrum voor volwasseneneducatie, verzorgt op Bonaire een budgetteringscursus voor volwassenen die analfabeet of laaggeletterd zijn.

wordt vastgesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is afhankelijk van onder meer leeftijd en leefsituatie. Het bedrag is ongeveer even hoog als een bijstandsuitkering. Het voorgaande geldt niet voor Caribisch Nederland. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is geen sociaal minimum vastgesteld; het Meerjarenprogramma bevat wel de open toezegging om het vaststellen van een ijkpunt voor de bestaanszekerheid verder te doordenken. Anders dan in Europees Nederland is de onderstand niet bedoeld om in het levensonderhoud te kunnen voorzien.⁷⁴ Al zijn de uitkeringen bij de transitie verhoogd, deze zijn in vergelijking met Europees Nederland ook in relatieve zin laag; men wordt verondersteld ernaast te werken, al dan niet in het informele circuit. Hiermee is ook in de regelgeving rekening gehouden door bijverdienen vanuit de onderstanduitkering tot het minimumloon toe te staan. Een deel van de bevolking heeft meerdere banen of 'jobs' (tijdelijke of incidentele klusjes). Hierover zijn weinig feiten bekend. Dat geldt ook voor de aard en omvang van de informele economie op de eilanden voor en na de transitie; het is onduidelijk in hoeverre die veronderstelde mogelijkheden om bij te verdienen in het informele circuit er daadwerkelijk waren en in hoeverre die er nog steeds in groten getale zijn.

Bij de transitie is afgesproken dat de economie een stapsgewijze verhoging van het minimumloon en de uitkeringen moet kunnen dragen; hier kan differentiatie plaatsvinden naar eiland. Zo heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2013 besloten om het minimumloon en de uitkeringen voor Saba bovenop de reguliere, jaarlijkse indexering te verhogen en voor Bonaire en Sint Eustatius alleen te indexeren.^{75 76} Daarnaast moet werken blijven lonen en moet ook de omgeving van de eilanden van Caribisch Nederland niet uit het oog worden verloren. Vanuit Europees Nederland is geredeneerd dat wanneer met de transitie de hoogte van de uitkeringen en het minimumloon gelijk zou zijn getrokken met Europees Nederland, dat een aanzuigende werking zou hebben gehad. Ook zou in dat geval het systeem mogelijk te weinig prikkelwerking hebben om mensen te stimuleren om aan het werk te gaan. De armoede lijkt echter ook zeer aanzienlijk onder groepen van wie niet wordt verwacht dat zij deelnemen op de arbeidsmarkt, zoals ouderen (in het bijzonder alleenstaande AOV'ers) en arbeidsongeschikten. Daar is de prikkelwerking niet of veel minder relevant.

Het Rijk heeft in dat licht bezien in de jaren na de transitie onvoldoende oog gehad voor die groepen die niet door middel van arbeid in hun inkomen kunnen voorzien en waar de prikkel om te werken niet aan de orde is (door ouderdom of arbeidsongeschiktheid). Veel van deze mensen leven in armoede. Wat betreft arbeidsongeschiktheid is daarbij overigens wel belangrijk dat er een goede

74 'Om werken financieel aantrekkelijk te maken voorziet de regeling in de mogelijkheid om naast de onderstand inkomsten te verwerven tot het totaal het bedrag van het wettelijk minimumloon bedraagt. Gezien de afstand tussen de onderstandbedragen en het minimumloon is dit een flinke financiële prikkel'. Kamerstukken II 2009/10, 31957, nr. 15, blz. 9.

75 Kamerstukken II 2013/14, 33750, nr. 57.

76 Daarnaast is naar aanleiding van de voorlopige cijfers van de inkomensstatistiek Centraal Bureau voor de Statistiek in het Meerjarenprogramma afgesproken dat 'de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich in het kader van de begroting 2016 zal beraden over een besluit om het wettelijk minimumloon en de uitkeringen per 1 januari 2016, naast de inflatiecorrectie, te verhogen met 6,5% voor Saba en 4% voor Sint Eustatius. Voor Bonaire leidt de inkomensstatistiek op dit moment niet tot een verhoging.'

medische keuring en begeleiding plaatsvindt. Indien het financieel aantrekkelijk zou worden om te worden afgekeurd, kan dat leiden tot ongewenste effecten. Het systeem is daar nu nog onvoldoende naar ingericht. Zo wordt momenteel niet of nauwelijks gekeken of iemand andersoortig werk wél zou kunnen uitvoeren.

Conclusie

Voor de prioritaire voorziening arbeid, inkomen en sociale zekerheid zijn geen nadere normen voor het voorzieningenniveau opgesteld. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is geen bestaansminimum vastgesteld. Het meerjarenprogramma bevat wel de toezegging om het vaststellen van een ijkpunt voor de bestaanszekerheid verder te doordenken. De discussie over wat moet worden verstaan onder een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau is op dit prioritaire terrein zeer manifest en de problematiek is schijnend. Het Rijk heeft in de jaren na de transitie onvoldoende oog gehad voor die groepen die niet door middel van arbeid in hun inkomen kunnen voorzien en waar de prikkel om te werken niet aan de orde is (door ouderdom of arbeidsongeschiktheid). Een effectieve verlichting van de armoede-problematiek vraagt een integrale aanpak, zowel in Caribisch als in Europees Nederland, met alle betrokken ministeries. Vanaf 2012 zijn positieve ervaringen opgedaan met kleinschalige, experimentele projecten vanuit de eilandbesturen. De integrale werkwijze met maatwerk en een lokale benadering, vanuit het Rijk ondersteund met expertise en een ontschot budget, lijkt goed te werken. Het Rijk en de eilanden staan ook nog voor uitdagingen als het gaat om het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt en het vergroten van de kansen voor lokale arbeidskrachten op een baan.

5.8 Veiligheid

Op de miniconferentie over de toekomstige staatkundige inrichting van Caribisch Nederland in 2006 is afgesproken dat Europees Nederland verantwoordelijk zal worden voor de rechtshandhaving en de inrichting van de rechtspleging in Caribisch Nederland. Veiligheid is een prioriteit, waarbij onder meer de doorontwikkeling van de politieorganisatie bijzondere aandacht zal hebben. Voor Saba en Sint Eustatius beperkt de politie zich tot basiszorg en wordt gestreefd naar een 24-uurs bezetting van de politieposten en naar een betere bereikbaarheid van de meldkamer voor noodgevallen.

De afspraken die voorafgaand aan de transitie zijn gemaakt, betreffen uitsluitend de aard en omvang van de veiligheidsvoorzieningen. Er zijn geen prestatieafspraken gemaakt over bijvoorbeeld het ophelderingspercentage, aanrijtijden of het percentage sepots bij het openbaar ministerie. Ook zeggen de gemaakte afspraken over voorzieningen niet in hoeverre de afgesproken niveaus van kwaliteit en kwantiteit voldoende zijn voor het realiseren van het gewenste veiligheidsniveau. Het is daarom niet geheel duidelijk welk ambitieniveau wordt nastreefd in Caribisch Nederland met betrekking tot de veiligheid.

Europees Nederland is de gemaakte bestuurlijke afspraken over investeringen in de veiligheidsvoorzieningen nagekomen. De wettelijk minimale formatiebezetting van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) is steeds gehaald. Desondanks stelt de Koninklijke Marechaussee (Kmar) nog steeds capaciteit beschikbaar aan het KPCN, met name op het gebied van de opsporing. De politiehuisvesting is verbeterd: de politiebureaus op de Bovenwindse eilanden zijn gerenoveerd en in 2014 is een nieuw hoofdkantoor op Bonaire geopend. De uitgangsbegroting van

het KPCN is sinds de transitie bijna verdubbeld van 7 naar 13 miljoen euro en dit heeft de politie in staat gesteld allerlei nieuwe apparatuur aan te schaffen. Begin dit jaar is het startsein gegeven voor de bouw van een nieuwe gevangenis op Bonaire. Stichting Reklassering Caribisch Nederland is met vijf medewerkers actief op Bonaire en een persoon reist tussen de twee Bovenwindse eilanden. Het Openbaar Ministerie BES is sinds de transitie geleidelijk gegroeid en sinds 2012 is de omvang van het Openbaar Ministerie op sterkte.

Een veelgehoord geluid is dat de Nederlandse prioriteiten niet overeenkomen met de prioriteiten van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, bijvoorbeeld als het gaat om de forse investeringen in infrastructurele voorzieningen op het gebied van veiligheid. Ondanks de investeringen zijn er diverse professionals die het huidige voorzieningenniveau op een aantal punten onvoldoende vinden. Zij tonen zich bezorgd over de gevolgen voor de veiligheidssituatie op de eilanden. De formatie van het KPCN is bijvoorbeeld sinds de transitie niet meegegroeid met de aanzienlijke stijging van de bevolkingsomvang op met name Bonaire. De opsporingscapaciteit is, vooral op de Bovenwindse eilanden, erg beperkt. Ook lijkt op basis van de beschikbare onderzoeksgegevens in sommige gevallen (zoals jeugdcriminaliteit en verkeersovertredingen) de noodzakelijke wet- en regelgeving te ontbreken om effectief te kunnen optreden.

De beschikbare criminaliteitscijfers laten geen verbetering zien sinds de transitie. Kortom, hoewel de veiligheidsvoorzieningen weliswaar zijn verbeterd sinds de transitie en Nederland op dit gebied haar afspraken is nagekomen, is de veiligheid op de eilanden in dezelfde periode eerder verslechterd dan verbeterd.⁷⁷ ⁷⁸ Het is aannemelijk dat de vele grote veranderingen sinds de transitie in een erg korte tijd veel energie van de verschillende organisaties hebben opgesloten. Hoewel sinds de transitie veel wordt ingezet op opleiding en training, blijft het moeilijk om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden. Dat geldt voor alle justitiële diensten. Het verloop is groot en continuïteit is een groot probleem. Daarnaast wordt de roulatie van medewerkers door velen als een probleem ervaren, omdat hierdoor kennis en kunde verloren gaan. Ten slotte heeft de kunstmatige opsplitsing van de Boven- en Benedenwindse eilanden tot veel praktische problemen geleid. Saba en Sint Eustatius, die voor veel (veiligheids-) zaken afhankelijk waren van Sint Maarten, moesten zich na 10 oktober 2010 ineens richten op het verre Bonaire. Dit levert bijvoorbeeld bij de uitvoering van straffen problemen op die zowel de mensen die het betreft als de veiligheidsketen extra belasten.⁷⁹

De kleinschaligheid van de eilanden speelt een belangrijke rol als het gaat om veiligheid. Op Saba en Sint Eustatius beperkt de politie zich tot de basiszorg en dit geef inwoners op deze twee eilanden soms het gevoel dat ze door 'Bonaire' worden vergeten. Op de twee bovenwindse eilanden is 's avonds geen politie meer beschikbaar en moet men een melding via Bonaire doen; er spelen taalproblemen en de meldkamer aldaar weet vaak te weinig van de plaatselijke omstandigheden en

77 Vijf jaar Caribisch Nederland, Gevolgen voor de bevolking, Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2015, blz. 231.

78 Idem, blz. 239: ook het oordeel van de bewoners over hun gevoel van veiligheid sinds de transitie is niet gunstig. Er zijn verschillen tussen de drie eilanden; vooral op Bonaire vinden de bewoners de veiligheidssituatie verslechterd.

79 Bijvoorbeeld in het geval van een voorlopige hechtenis van een bovenwindse verdachte op Bonaire, die de taal (Papiaments) niet spreekt.

kan daardoor niet alert reageren. Dit draagt bij aan een gevoel van onveiligheid.⁸⁰ Voordeel van de kleinschaligheid is dat mensen elkaar kennen; veel zaken kunnen daardoor onderling worden geregeld zonder tussenkomst van de politie. Sociale druk houdt mensen in het gareel, maar kan er uiteraard ook toe leiden dat misstanden niet worden gemeld. De kleinschaligheid en het feit dat bijna iedereen elkaar kent, bemoeilijken tegelijk de opsporing, vooral op de Bovenwindse eilanden. Exacte cijfers over bijvoorbeeld de omvang van huiselijk geweld zijn door gebrekkige registraties moeilijk te geven; de schatting is dat ongeveer de helft van alle vrouwen en 40% van de mannen op enig moment in hun leven slachtoffer is van huiselijk geweld.⁸¹

Conclusie

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat Europees Nederland sinds de transitie haar afspraken is nagekomen en veel heeft geïnvesteerd in de veiligheidsvoorzieningen in Caribisch Nederland. Dit heeft echter niet geresulteerd in een daling van de criminaliteitscijfers en een verbetering van de veiligheid op de eilanden.

Een terugkerende klacht van de bewoners van de eilanden is dat Nederland verkeerde prioriteiten stelt. Dat er vooral geld opgaat aan represieve maatregelen stoort voornamelijk bewoners van Bonaire: een nieuwe gevangenis in aanbouw, invoeren van betaald parkeren en een nieuw belastingkantoor. Men ziet liever dat het geld wordt besteed aan armoedebestrijding en werkgelegenheid. Deze conclusie geldt overigens niet alleen voor keuzes op het gebied van veiligheid. Bijvoorbeeld ook investeringen door het Rijk op het gebied van natuur en milieu kunnen niet altijd op lokaal draagvlak rekenen van bewoners en bestuurders op de eilanden.

5.9 Fysieke infrastructuur

Wegen, zee- en luchthavens

Voorafgaand aan de transitie hebben Europees Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestuurlijke afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheidstoedeling voor de fysieke infrastructurele voorzieningen. De eilanden zijn verantwoordelijk voor de aanleg en onderhoud van wegen en de exploitatie en onderhoud van de zee- en luchthavens. Dit dienen zij te financieren vanuit de vrije uitkering. Specifiek voor Bonaire is in 2010 afgesproken dat het Rijk naast de vrije uitkering een jaarlijks geldbedrag beschikbaar stelt voor onderhoud van overheidsgebouwen en infrastructuur, zoals luchthaven, zeehaven en wegen, mits Bonaire meerjarenonderhoudsplannen opstelt.⁸²

Sinds de staatkundige verandering hebben geen grote fysieke aanpassingen plaatsgevonden aan de havenfaciliteiten van de drie eilanden. Het Rijk heeft hiervoor, met uitzondering van eenmalige

⁸⁰ Vijf jaar Caribisch Nederland, Gevolgen voor de bevolking, Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2015, blz. 290.

⁸¹ De aanpak van huiselijk geweld in Caribisch Nederland, Bruijn, J. de, F. Kriek en K. de Vaan, Regioplan, 2014.

⁸² Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 22 april 2010.

noodhulp voor de haven van Saba, geen extra financiële ondersteuning ter beschikking gesteld.⁸³ Het Rijk heeft de eilanden wel ondersteuning geboden bij het versterken van de havenorganisatie en bij het maken van plannen. Alle eilanden hebben in samenwerking met Nederlandse experts masterplannen geformuleerd voor de luchthavens. Doel van deze plannen is het wegwerken van tekortkomingen in het licht van de internationale regelgeving. Een deel van de plannen is inmiddels uitgevoerd, zoals de renovatie van de start- en landingsbaan voor de luchthaven van Bonaire. In 2015 is de start gepland van de renovatie van de start- en landingsbanen van Sint Eustatius en Saba en de verkeerstoren van Bonaire. Deze werkzaamheden worden gefinancierd door de Rijksoverheid. Plannen voor nieuwe passagiersterminals op Bonaire en Sint Eustatius worden niet gefinancierd vanuit het Rijk. Op de drie eilanden is de afgelopen jaren aanleg en onderhoud van wegen gefinancierd vanuit de vrije uitkering.

Op alle drie de eilanden is het achterstallig onderhoud van de fysieke infrastructurele voorzieningen een belangrijk punt van zorg. Sinds 2010 is onafgebroken overleg en discussie geweest over de verdeling van de verantwoordelijkheden voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud. Het Nederlandse kabinet is van mening dat deze verantwoordelijkheid bij de openbare lichamen ligt. De bestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben steeds aangegeven dat zij over onvoldoende financiële middelen beschikken om de achterstanden weg te werken. De studie van IdeeVersa naar de vrije uitkering heeft bevestigd dat de vrije uitkering hiervoor inderdaad onvoldoende middelen bevat.⁸⁴ Ook is uit dit onderzoek gebleken dat het voor de drie luchthavens onmogelijk is een rendabele exploitatie te voeren. Daarbij komt dat de Wet FinBES eisen stelt aan een (sluitende) begroting en er niet mag worden geleend. In combinatie met de zeer beperkte financiële ruimte zorgen deze eisen ervoor dat de eilanden geen invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid in relatie tot de noodzakelijke investeringen in infrastructuur. Zoals aangegeven heeft het Rijk tot op heden beperkt opvolging gegeven aan de in 2010 met Bonaire gemaakte afspraak om aanvullende middelen ter beschikking te stellen voor gebouwen en infrastructurele voorzieningen. Deze afspraak is deels gerealiseerd door verhoging van de vrije uitkering vanwege de door IdeeVersa geconstateerde noodzakelijke uitgaven van wegen en onderwijsvesting op Bonaire en deels door het wegwerken van achterstanden in de onderwijsvesting door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap buiten de vrije uitkering om. In het Meerjarenprogramma spreekt het ministerie van Infrastructuur en Milieu daarnaast de intentie uit om financiële middelen vrij te maken voor verbetering van de havens (Bonaire en Saba) en wegen (Bonaire).

⁸³ In het Meerjarenprogramma spreekt het ministerie van Infrastructuur en Milieu wel de intentie uit om financiële middelen vrij te maken voor verbetering van de havens van Bonaire en Saba, zie hierna in deze paragraaf.

⁸⁴ Referentiekader Caribisch Nederland, IdeeVersa, Rotterdam, 2012.

Luchtvervoer

De primaire verbinding van Saba en Sint Eustatius met Sint Maarten is door de lucht. Winair is sinds 1961 de enige luchtvaartmaatschappij die deze verbinding aanbiedt.⁸⁵ Hoewel Winair sinds 2010 de kale ticketprijzen slechts beperkt heeft verhoogd, is een vaak gehoorde klacht van de inwoners van Saba en Sint Eustatius dat de ticketprijzen wél zijn verhoogd. Een vliegticket bestaat uit verschillende onderdelen: het tarief van de luchtvaartmaatschappij, brandstofkosten en opslagen zoals luchthavenbelasting. Hoewel een luchtvaartmaatschappij geen invloed heeft op de hoogte van de laatste twee onderdelen, worden die wel doorberekend in de ticketprijs die de passagier betaalt. Winair heeft haar tarief tussen 2010 en 2014 met 9,7% verhoogd voor Sint Eustatius en voor Saba met 20,3% verhoogd. Als gekeken wordt naar de totale kostenstijging sinds 2010 tot en met 2014 dan zijn de ticketprijzen voor Sint Eustatius met 16,1% en voor Saba met 29,7% gestegen (uitgaande van gemiddelde ticketprijzen). De gevoelde grote prijsstijging is voor een deel terug te voeren op de verandering in tariefstructuur die in 2009 heeft plaatsgevonden waarbij van een tarief voor inwoners en een tarief voor niet-inwoners is overgegaan naar één tarief voor iedereen.⁸⁶ Door de prijsstijgingen zijn de tickets voor een deel van de eilandelijke bevolking te duur geworden. Ondanks dat de kosten voor luchtvervoer van en naar Bonaire lager zijn dan voor de bovenwinden, er meer aanbieders zijn en de boot een alternatief is, ervaart men de kosten van de tickets ook op Bonaire als hoog. Ondanks dat het luchtvaartverdrag tussen de eilanden en Nederland de mogelijkheid biedt tot het subsidiëren van onrendabele vliegroutes is hier tot op heden nog geen gebruik van gemaakt.

Dataverbinding

De kosten voor internet en kabeltelevisie zijn op eilanden altijd hoger dan op het vasteland. De kosten voor met name Sint Eustatius en Saba zijn echter zo hoog dat deze voor een groot deel van de bewoners niet op te brengen zijn. Ook vanuit het bedrijfsleven is een veelgehoord geluid dat de kosten erg hoog zouden zijn. Inzicht in de oorzaken van de hoogte van de tarieven is er slechts deels. De door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gefinancierde glasvezelkabel verbindt de twee bovenwindse eilanden via andere Caribische eilanden met Miami en zorgt voor een betrouwbaar en minder kostbaar alternatief. Ondanks dat het gebruik is

⁸⁵ Winair is opgericht door de Antilliaanse overheid. De aandelen zijn bij de transitie overgegaan naar het Land Sint Maarten en voor een klein aandeel (8%) naar de Nederlandse overheid (als rechtsopvolger van Sint Eustatius en Saba). Onder de Nederlandse Antillen werden de verliezen van de luchtvaartmaatschappij gecompenseerd door de Antilliaanse overheid. Bij de transitie is bepaald dat de maatschappij op eigen benen moet staan en financieel gezond dient te zijn.

⁸⁶ De verhoging is het gevolg van het loslaten van de twee tarieven structuur (een tarief voor inwoners en een tarief voor niet-inwoners) voor een tarief voor iedereen: in 2009, de doorberekening van de verplichte deelname aan internationale boekingssystemen en de tariefverhoging in 2010 van 10% voor Saba en 29% voor Sint Eustatius. Naast de door Winair doorgevoerde verhogingen is de luchthavenbelasting op Sint Maarten gestegen met ruim USD 14 voor Sint Eustatius en ruim USD 13 voor Saba sinds 2009. De brandstoftoeslag is afhankelijk van de wereldwijde olieprijs en is als zodanig een gegeven voor alle luchtvaartmaatschappijen. Hierbovenop komt nog de lokale luchthavenbelasting van Sint Eustatius (15 USD) en Saba (10 USD) die elke vertrekende passagier betaalt. Tevens was Winair als gevolg van de teruglopende passagiersaantallen genoodzaakt de frequentie te verminderen.

opengesteld voor de eilandelijke telefoonmaatschappijen wordt hier niet of nauwelijks gebruik van gemaakt. Het is onhelder gebleven welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen; een aantal geïnterviewden heeft gewezen op politieke onwil van het lokale bestuur. Het gebruik van internet blijft daarmee duur en dat vormt een belemmering voor de (economische) ontwikkeling van de bewoners en bedrijven op Sint Eustatius en Saba.

Energie en water

Ook de kosten voor energie en water zijn hoog. De hoge kosten zijn deels te verklaren vanuit het feit dat het eilanden zijn, alsmede door mismanagement (Bonaire) en het stoppen van de subsidiering vanuit Sint Maarten (Sint Eustatius en Saba). Het ministerie van Economische Zaken subsidieert een deel van de vaste netwerkosten; voor Bonaire gebeurt dat vanaf het vierde kwartaal van 2012 en voor de bovenwinden sinds de ontvlechting van het Gemeenschappelijk Energie- en Waterbedrijf Bovenwindse Eilanden (2014). Ook dekt het ministerie van Economische Zaken de verliezen van de nutsbedrijven op Sint Eustatius en Saba over 2014 af en vinden investeringen plaats, onder meer in duurzame energie. Verder verstrekkt het ministerie van Infrastructuur en Milieu vanaf 2012 subsidies voor drinkwater aan alle eilanden. Met de komst van de nieuwe water- en elektriciteitswetgeving krijgen deze tijdelijke subsidies een structurele basis, waarbij er naar wordt gestreefd de subsidie jaarlijks met 10% te verminderen. Hoewel een betere efficiency zeker mogelijk is, mag worden betwijfeld of de subsidie volledig kan worden afgebouwd, gegeven de schaalnadelen ten opzichte van de vaste energie- en waterkosten in Europees Nederland. De subsidie vanuit het Rijk biedt mogelijkheden om de kosten voor levensonderhoud voor de bewoners van de eilanden van Caribisch Nederland beter beheersbaar te maken, al zal het effect beperkt zijn: de energierekening wordt niet alleen bepaald door de vaste netwerkosten, maar ook door de verbruikskosten (tarief maal verbruik).

Conclusie

Sinds de transitie zijn in beperkte mate verbeteringen aangebracht in de fysieke infrastructurele voorzieningen, met name als het gaat om de luchthaven van Bonaire. Het Rijk en de drie eilanden hebben onafgebroken discussie gevoerd over de verdeling van de verantwoordelijkheden voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud. Indien rondom de transitie door het Rijk eenmalig zou zijn geïnvesteerd in het wegwerken van het achterstallig onderhoud, had dat de eilanden een betere startpositie gegeven om hun verantwoordelijkheden op het gebied van fysieke infrastructuur waar te kunnen maken. De kosten voor vervoer, internet, water en energie zijn hoog en moeilijk op te brengen voor een deel van de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit staat de toegang tot deze voorzieningen voor inwoners en bedrijven in de weg en hindert daarmee samen met de achterstand in de fysieke infrastructuur de economische ontwikkeling.

5.10 Dankzij of ondanks de transitie?

De eilanden hebben te maken met specifieke omstandigheden en een slechte startsituatie ten tijde van de bestuurlijke transitie. De specifieke omstandigheden, zoals de kleine schaal, de geïsoleerde ligging, de sterke afhankelijkheid van de import, het lage opleidingsniveau van de bevolking, de economische afhankelijkheid, de beperkte bestuurskracht, het gebrek aan continuïteit in hogere functies, de problematische positie van veel kinderen en het grote aantal eenoudergezinnen, maken

de eilanden en hun bewoners bijzonder kwetsbaar. Deze omstandigheden veranderen niet zo maar door nieuwe staatkundige verhoudingen. Voor de transitie werden op alle beleidsvelden grote achterstanden vastgesteld.

Het is de vraag in hoeverre de verslechtering van de sociaal economische situatie in de afgelopen jaren is terug te voeren op de bestuurlijke transitie die op 10 oktober 2010 zijn beslag heeft gekregen. De jeugd- en opvoedproblematiek is op de eilanden altijd al groter geweest dan op het Nederlandse vasteland, evenals de armoedeproblematiek. Deze problematiek is wel verscherpt, met name door een breed ervaren daling van de koopkracht na 10 oktober 2010. Er wordt verschillend gedacht over de oorzaken en achtergronden van deze koopkrachtverslechtering. Er zijn indicaties dat een deel van de problematiek samenhangt met de transitie, zoals door de invoering van de dollar. Er is echter sprake van een samenspel van factoren en het is te simpel om de verslechtering van de koopkracht volledig toe te schrijven aan de gevolgen van de transitie. Onder meer de wereldwijde financieel economische crisis heeft ook op de eilanden een negatieve invloed gehad.

De armoedeproblematiek lijkt ook sterker te worden beleefd door de verwachtingen die zijn gewekt, zowel door lokale als Haagse bestuurders, onder meer door de afspraak om te komen tot een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau. Veel bewoners van de eilanden, waaronder ook veel professionals, zijn teleurgesteld over het feit dat – in hun ogen – Europees Nederland Caribisch Nederland, anders dan op grond van de gemaakte afspraken kon worden vermoed, sociaal en economisch in de kou laat staan en onvoldoende oog heeft voor de hoge nood die er is onder een aanzienlijk deel van de bevolking. De ‘invasie’ van Haagse ambtenaren (met riante arbeidsvoorraarden in de ogen van veel inwoners) die kwamen vertellen hoe het moest na de transitie heeft niet geholpen om de kloof met de lokale bevolking te dichten. De onrust en het ongenoegen hierover lijkt, met name op Bonaire en Sint Eustatius, toe te nemen.

Conclusie

De verslechtering van de sociaal economische situatie is niet eenduidig toe te schrijven aan de transitie. Veel van de problematiek was ook voor de transitie aanwezig en zou wellicht ook zijn toegenomen zonder de transitie. Wel zijn er indicaties dat een deel van de problematiek met de transitie samenhangt. Voorbeeld daarvan is de invoering van de dollar. Een belangrijke doelstelling van de nieuwe staatkundige inbedding is een duurzame verbetering van de sociaal economische positie van de eilanden. Daarvoor dragen het Rijk en de openbare lichamen een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Na de transitie is die beoogde verbetering (nog) niet ontstaan.

Dat is teleurstellend voor velen, zeker vanuit het perspectief dat per 10 oktober 2010 de eilanden onderdeel van Nederland zijn en dat daarmee ook de Nederlandse regering een verantwoordelijkheid draagt voor het welzijn van de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

5.11 Beleving van de bevolking

In het voorgaande zijn de bevindingen uiteen gezet over de feitelijke ontwikkeling van het voorzieningenniveau. Een belangrijk onderdeel van het onderzoek naar de gevolgen van de

transitie voor de bevolking betreft de beleving van de bevolking zelf. In het nu volgende deel wordt deze beleving nader toegelicht.

Een brede samenstelling van de bevolking is gevraagd naar hun ervaringen; burgers, bestuurders, ambtenaren, zakenmensen, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en professionals. Met hen is gesproken over het bereikte voorzieningenniveau op de prioritaire terreinen van gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid. Dit is een complex onderdeel van het onderzoek en het is belangrijk om dit voorafgaand aan de beschrijving ervan goed te duiden. Het gaat hier om ervaringen, beelden, meningen, gedachten en gevoelens. Sommige beelden bleken tegenstrijdig en kwamen niet overeen met de feiten. Andere beelden strookten wel met de beschikbare cijfers. Hieronder wordt aandacht besteed aan zaken die veelvuldig door de bevolking zijn genoemd en breed leven op de eilanden. De commissie sluit daarmee aan bij de voorlichting van de Raad van State en de evaluatieopdracht om dit onderdeel van het onderzoek vooral te richten op de concrete maatschappelijke effecten die in het dagelijkse leven van de eilandbewoners merkbaar zijn.

Voor het voorzieningenniveau op het gebied van gezondheidszorg is het beeld het meest gunstig, vlak daarna gevuld door onderwijs. Minder gunstig is het oordeel van de bevolking over de ontwikkeling van de veiligheid en met name over de ontwikkeling van de koopkracht en de toename van de armoedeproblematiek. De koopkracht en de armoedeproblematiek zijn in de ogen van de bevolking de meest in het oog springende thema's op sociaal economisch gebied. Voor wat betreft de koopkracht zeggen de meeste eilandbewoners er slechter voor te staan dan vóór 10 oktober 2010.

De ervaren afgenumen koopkracht en toegenomen armoedeproblematiek lijken de positieve ervaring van ontwikkelingen van het voorzieningenniveau te overschaduwen: nog maar een kleine minderheid van de bevolking is in 2015 van mening dat het met hun eiland beter gaat dan vóór de transitie van 10 oktober 2010. Hier speelt uiteraard ook de economische crisis een rol. Ook de verwachtingen voor de komende periode zijn niet hooggespannen; een minderheid van de bevolking ziet de komende vijf jaar met een positief gevoel tegemoet. Naast deze minderheid is ook de groep die verwacht dat alles de komende periode (in negatieve zin) hetzelfde zal blijven sterk gegroeid. De ondervonden armoede en het gevoel van overleven op de eilanden drukken zo zwaar op het dagelijks leven, dat de mensen steeds minder lijken te zien wat er wél is bereikt. De inwoners van Sint Eustatius zijn veruit het meest somber over de toekomst.

Bij deze sombere gevoelens over de huidige situatie en de toekomst van de eilanden speelt ook de beleving van het openbaar bestuur een rol. Zowel het lokale bestuur als de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) en de regering in 'Den Haag' scoren bij de bevolking onvoldoendes. De regering in Den Haag komt er het slechtst uit; het beeld is dat Haagse ambtenaren en bestuurders zich slecht inleven in de lokale situatie en hun activiteiten vooral verrichten vanuit een Europees Nederlands perspectief. Ook over het lokale bestuur is de bevolking weinig positief; het oordeel is dat het niet altijd zijn verantwoordelijkheid neemt en dat de bestuurskracht gering is. Over de Rijksdienst Caribisch Nederland is de bevolking relatief het meest positief; dat houdt wellicht verband met onder meer het gunstige oordeel over de vorderingen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg.

Er is weinig objectieve berichtgeving en uitleg te constateren over overheidsbesluiten die worden voorbereid of genomen. Een gebrek aan adequate, op de lokale situatie toegespitste en zichtbare voorlichting en verantwoording leidt ook tot een vermenging van beelden en feiten. Deze factor draagt bij aan de onvrede die onder de bevolking kan worden geconstateerd.

Wat ziet de bevolking als de belangrijkste knelpunten?

De zwakke economische situatie en armoede in veel huishoudens heeft volgens de bevolking uiteenlopende sociale gevolgen. Er heerst onder hen veel onvrede, die zich onder andere uit in boosheid over Europees Nederland, dat hen in hun ogen in de kou laat staan en de armoede onder een flink deel van de bevolking niet wil erkennen. Het niveau van de uitkeringen en het minimumloon ligt feitelijk laag, kijken naar de kosten voor levensonderhoud in Caribisch Nederland en daarbij een vergelijking makend met Europees Nederland; daar ligt het niveau van de uitkeringen en het minimumloon hoger en de kosten van levensonderhoud zijn veelal lager, zo is het beeld. De algemene opvatting is dat van één salaris vaak niet te leven valt vanwege de hoge kosten voor levensonderhoud. De prijzen in de supermarkt zijn hoog, net als bijvoorbeeld de kosten van nutsvoorzieningen. De hoge voedselprijzen, in het bijzonder die van groenten en fruit, beïnvloeden volgens velen mede de keuzes die mensen maken voor eenzijdige en ongezonde eetpatronen. Dit draagt op zijn beurt bij aan het hoge percentage mensen met (ernstig) overgewicht, diabetes, hart- en vaatziekten en gewrichtsklachten. Burgers geven aan dat het voor hen niet mogelijk is medische kosten die niet (meer) in het zorgpakket zitten zelf te betalen, zoals sinds 1 januari 2015 een deel van de kosten voor tandarts en fysiotherapeut. Omdat aanvullend verzekeren niet mogelijk is in het systeem dat het Rijk heeft opgezet voor Caribisch Nederland, dreigen volgens sommigen volksgezondheidsproblemen en hogere lasten op andere fronten, zoals kosten als gevolg van een hoger ziekteverzuim. Daarnaast is de ervaring dat de woonlasten sterk zijn gestegen en is er slechts een beperkt aantal sociale huurwoningen. Ten slotte worden ook de transportkosten als hoog beleefd. Eilandbewoners van de kleine eilanden Saba en Sint Eustatius zijn voor vervoer naar elders afhankelijk van één luchtvaartmaatschappij (Winair); de bewoners ervaren grote prijsstijgingen van tickets en ervaren dit ook als een belemmering om de eilanden nog te verlaten. Op de eilanden is er weinig tot geen openbaar vervoer, hetgeen veel bewoners volgens eigen zeggen in hoge mate afhankelijk maakt van het hebben van een (gedeelde) auto. Een deel van de eilandbewoners heeft meerdere banen, sparen is er volgens velen bijna niet meer bij, veel gezinnen hebben problematische schulden en steeds meer mensen maken gebruik van de voedselbank.

Veel bewoners, waaronder professionals, geven aan dat vrouwen en kinderen vaak in een kwetsbare positie verkeren. Vaders zijn volgens hen dikwijls afwezig en nemen niet altijd verantwoordelijkheid voor hun kinderen. Dit geldt voor alle drie de eilanden, maar Sint Eustatius springt er in negatieve zin het meest uit: hier groeit ongeveer 80% van de kinderen op in een eenoudergezin. Veel bewoners zijn bezorgd om de vele uren die (alleenstaande) ouders, vaak de moeders, moeten werken, waardoor er weinig aandacht is voor de kinderen. Dit kan, zo is de ervaring, leiden tot opvoedings- en ontwikkelingsproblemen en soms ook jeugdcriminaliteit. Toenemende zorg is het aantal kinderen dat in Caribisch Nederland zonder ontbijt naar school gaat. Om de kosten van levensonderhoud te kunnen dragen, leven meerdere generaties vaak in te kleine behuizing bij elkaar. Als gevolg hiervan en van de sociaal economische problemen zijn er veel

spanningen in huishoudens, zo is het beeld. De problemen blijven niet beperkt tot de gezinnen; kinderen nemen de stress van het gezin (ontstaan door werkloosheid, armoede en gebrek aan toekomstperspectief) volgens onderwijsprofessionals mee de school in. Daar heerst ook veel agressie en onrust. Leraren geven aan dat het aantal zorgleerlingen onrustbarend hoog is.

Op alle drie de eilanden wordt de afgelopen jaren een toename van de criminaliteit ervaren. Opvallend is de ervaren toename van het stelen van eerste levensbehoeften zoals voedsel en kleding. De aangiftebereidheid is niet groot, omdat iedereen elkaar kent.

Verschillen tussen de eilanden

Uit het evaluatieonderzoek komt ook een aantal verschillen in beleving tussen de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba naar voren. Op alle drie de eilanden is de bevolking weinig positief over de ontwikkelingen van het voorzieningenniveau sinds 10 oktober 2010, al verschillen de percentages aanzienlijk: Bonaire 25%, Sint Eustatius 12% en Saba 35%. Ook betreffende een positief toekomstperspectief voor de komende vijf jaar lopen de percentages uit elkaar: Bonaire 48%, Sint Eustatius 24% en Saba 39%.⁸⁷

De armoede en de (sociale) gevolgen daarvan zijn zichtbaar op alle drie de eilanden. Het is niet te zeggen of de ernst van de problematiek verschilt tussen de eilanden. De meer geïsoleerde ligging en kleine schaalgrootte van Sint Eustatius en Saba kan het voor bewoners aldaar nog moeilijker maken dan op Bonaire om uit de armoede te komen. De arbeidsmarkt is daar erg klein, de economische structuur is kwetsbaar en alternatieve inkomsten zijn moeilijk te realiseren. De sociale problematiek en in het bijzonder de problemen voor kinderen en jongeren worden op Sint Eustatius verhoudingsgewijs als het meest ernstig ervaren. Op Saba lijkt meer sprake te zijn van stille armoede en op Bonaire is het negatieve sentiment naar Europees Nederland sterker dan op de andere twee eilanden.

Conclusie

De beleving van de bevolking is het meest gunstig voor het voorzieningenniveau op het gebied van gezondheidszorg, vlak daarna gevolgd door onderwijs. Minder gunstig is het oordeel van de bevolking over de ontwikkeling van de veiligheid en met name over de ontwikkeling van de koopkracht en de toename van de armoedeproblematiek, in de ogen van de bevolking de meest in het oog springende thema's op sociaal economisch terrein. Voor wat betreft de koopkracht zeggen de meeste eilandbewoners er slechter voor te staan dan voor 10 oktober 2010. De ervaren afgenoemde koopkracht en toegenomen armoedeproblematiek lijken de positieve ervaring van ontwikkelingen van het voorzieningenniveau in zijn geheel te overschaduwen.

De deels negatieve beleving wordt mede in de hand gewerkt door een gebrek aan goede voorlichting en openbare verantwoording. Er is weinig objectieve berichtgeving en uitleg over overheidsbesluiten die worden voorbereid of genomen. Een gebrek aan adequate op de lokale

⁸⁷ Vijf jaar Caribisch Nederland, Gevolgen voor de bevolking, Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2015, blz. 29.

situatie toegespitste en zichtbare voorlichting en verantwoording leidt ook tot een vermenging van beelden en feiten.

5.12 Bijdrage en taakverdeling verschillende actoren ontwikkeling voorzieningenniveau

Uitvoering en handhaving van Rijkstaken worden in algemene zin voortvarend opgepakt dan uitvoering en handhaving door de eilandelijke overheden. Een voorbeeld daarvan is de gezondheidszorg. Het Rijk heeft veel resultaten geboekt in de curatieve zorg. De preventieve gezondheidszorg is een taak van de openbare lichamen, waar minder vooruitgang lijkt te zijn geboekt.

Het is opvallend dat resultaten uitbliven of beperkt zijn als het gaat om taken die deels onder verantwoordelijkheid vallen van de eilandelijke overheid en deels onder die van het Rijk en derhalve een nauwe samenwerking is vereist. Ook daar waar meerdere ministeries een verantwoordelijkheid hebben, wordt onvoldoende gepresteerd.

Het meest in het oog springende voorbeeld is armoedebestrijding. Armoedebestrijding omvat veel beleidsterreinen en er zijn veel actoren bij betrokken. De eilanden zijn verantwoordelijk voor arbeidsmarkttoeleiding en armoedebestrijding in brede zin en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het niveau van het minimumloon en de uitkeringen, waaronder de (bijzondere) onderstand. De economie, de werkgevers, moet een verhoging van de lonen kunnen dragen. Dit alles betreft de inkomstenkant. De andere kant van de medaille betreft de hoge prijzen, in de supermarkt, van nutsvoorzieningen, vervoer en woonlasten. De monopoliepositie van veel bedrijven op de eilanden maakt handhaving en toezicht op de prijzen door de openbare lichamen lastig. Beslissingen op een specifiek beleidsterrein, zoals de beslissing van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om de vergoeding voor mondzorg en fysiotherapie te beperken, hebben gevolgen voor de koopkracht en armoedesituatie. De openbare lichamen hebben banken, financiële instellingen en schuldeisers nodig in de samenwerking op het gebied van het afsluiten van leningen met gezonde voorwaarden, schuldhulpverlening en schuldsanering. Armoede is een veelkoppig monster en het is te simpel om één verantwoordelijke actor aan te wijzen voor de sociaal economische situatie van de drie eilanden.

Het is helder dat er alleen voortgang kan worden geboekt waar het gaat om armoedebestrijding als dat gebeurt door een integrale aanpak: zowel op de eilanden als in Den Haag. Het meerjarenprogramma biedt daarvoor een aanzet. De ervaring heeft echter geleerd dat de ambities voor een integrale aanpak in het meerjarenprogramma alleen tot resultaat kunnen leiden als alle actoren daadwerkelijk bereid zijn om samen te werken en de eigen verkokerde doelstellingen ondergeschikt te maken aan die van een integrale aanpak. Formulering van beleid alleen is niet genoeg; al sinds de transitie spreekt iedereen over het belang van een integrale aanpak, maar in de praktijk is de inzet van elke actor steeds voornamelijk gericht geweest op het behalen van de eigen doelstellingen. De initiatieven opgenomen in het meerjarenprogramma lijken eerder een opsomming van incidentele intensivering en een daadwerkelijk integraal meerjarig programma met een sterke regierol, vanuit bijvoorbeeld het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het programma bevat daarnaast geen normen voor een binnen Nederland acceptabel voorzieningenniveau of concrete afspraken om daartoe te komen. Op het terrein van de economische ontwikkeling zijn er initiatieven, maar een integrale en gerichte bevordering van lokale economieën door de eilandbesturen en het ministerie van Economische Zaken lijkt te ontbreken. Kleinschalige projecten, gefinancierd vanuit het integrale budget en waarin integraal wordt

samengewerkt kennen goede resultaten. Ze zijn wel sterk afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende financieel en menselijk kapitaal. Ook doen nog weinig ministeries mee met het integrale budget.⁸⁸

Ook rondom jeugd en gezin zijn de inspanningen nog onvoldoende op elkaar afgestemd geweest en is een integrale aanpak noodzakelijk gebleken. De problematiek is schrijnend, ondanks de instelling van een Centrum voor Jeugd&Gezin op alle drie de eilanden. Zowel de eilanden als de meest betrokken ministeries hebben uitgesproken graag een brede school te willen ontwikkelen. Een dergelijk concept, waarbij er voor kinderen van 0-18 jaar een sluitend aanbod is van 's ochtends vroeg tot het einde van de middag, bestaande uit educatie, maaltijdvoorziening en buitenschoolse opvang activiteiten, zou volgens hen kunnen bijdragen aan het waarborgen van kinderrechten op de eilanden. Het valt op dat er ondanks verschillende ad hoc initiatieven van openbare lichamen en individuele ministeries nog geen integraal plan is ontwikkeld en uitgevoerd voor een brede school op de eilanden. Het Meerjarenprogramma bevat wel het voornemen om te kijken naar de mogelijkheden die het concept brede school biedt. De Interlandelijke Taskforce Kinderrechten pleit ook voor een dergelijk 'Safety net', waarbij de aanpak is afgestemd met de verschillende betrokkenen.⁸⁹

Op verschillende terreinen leidt een gebrekkige samenwerking tussen openbaar lichaam en het Rijk tot matige resultaten. Bijvoorbeeld waar het gaat om arbeidsbemiddeling van lokale arbeidskrachten. Werk is de beste weg uit de armoede. De eilanden zijn verantwoordelijk voor het eilandelijke arbeidsmarktbeleid. Het Rijk heeft een facultatieve taak waar het gaat om het boven-eilandelijke arbeidsmarktbeleid; deze heeft daar tot op heden nog geen invulling aan gegeven. Het Rijk geeft veel tewerkstellingsvergunningen af, ook voor functies aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals in de schoonmaak- en bouwsector. De openbare lichamen zijn verantwoordelijk voor de toets op beschikbaarheid van lokaal aanbod voor functies waarvoor een tewerkstellingsvergunning wordt aangevraagd. Door een gebrekkige samenwerking tussen Rijk en openbare lichamen worden de kansen voor de lokale bevolking op een plek op de arbeidsmarkt niet volledig benut.⁹⁰ De regelgeving maakt het bovendien mogelijk om van werkgevers in ruil voor een tewerkstellingsvergunning een opleidingsplaats voor een lokale arbeidskracht te eisen; van deze mogelijkheid heeft het Rijk tot op heden nog geen gebruik gemaakt.

Het is ook de vraag in hoeverre de openbare lichamen voldoende en passende instrumenten tot hun beschikking hebben om hun taken naar behoren uit te voeren. Zo zijn in het Europese deel van Nederland gemeenten verantwoordelijk voor armoedebeleid en hebben daartoe verschillende

⁸⁸ ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid Welzijn en Sport en Onderwijs Cultuur en Wetenschap (die laatste alleen in het staarjaar 2012).

⁸⁹ Kamerstukken IV 2014/15, 31 839, nr. 425.

⁹⁰ Overigens blijkt uit het evaluatieonderzoek ook dat de samenwerking tussen de betrokken ministeries in Caribisch Nederland hier niet optimaal verloopt: zijnde ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid die verantwoordelijk is voor het behandelen van aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen en de Immigratie en Naturalisatiедienst, die verantwoordelijkheid draagt voor het afhandelen van aanvragen voor verblijfsvergunningen.

instrumenten, zoals de bijzondere bijstand, tot hun beschikking. In Caribisch Nederland valt het armoedebeleid, in de meest ruime zin, sinds de transitie onder verantwoordelijkheid van het eilandbestuur. Het Rijk is echter verantwoordelijk voor de bijzondere onderstand. Dit heeft de afgelopen jaren in de praktijk geleid tot veel onduidelijkheid bij zowel de professionals als bewoners over de vraag bij wie een verzoek om financiële ondersteuning moet worden ingediend. Burgers voelen zich van het kastje naar de muur gestuurd en er vallen gaten in de dienstverlening. In Europees Nederland is daar geen sprake van; daar zijn die twee verantwoordelijkheden bij één partij belegd en er is voor de burger één duidelijk loket.

Het eilandelijke armoedebeleid wordt gefinancierd uit de vrije uitkering en is door de eilanden in principe naar eigen inzicht in te vullen. Zij moeten echter wel voldoen aan voorwaarden die worden gesteld door het Rijk. Deze voorwaarden zijn niet altijd eenvoudig te vertalen naar de lokale context. De eilanden mogen geen inkomensbeleid voeren. Ze mogen wel vanuit hun armoedebeleid besluiten bepaalde kosten voor inwoners te vergoeden, zoals deelname aan maatschappelijke, culturele of educatieve activiteiten, kosten van kinderopvang en scholingskosten. Vergoedingen van kosten met betrekking tot voedsel, kleding, water, elektriciteit en gas zijn echter, net als voor gemeenten in het Europese deel van Nederland, uitgesloten van het armoedebeleid dat door de eilanden mag worden gevoerd. Generiek kunnen deze kosten wel worden gedrukt door subsidies aan nutsbedrijven (zie ook 5.9). Ook mogen openbare lichamen maximum prijzen vaststellen. Van deze mogelijkheid hebben de openbare lichamen tot nu toe beperkt gebruik gemaakt.⁹¹

Conclusie

Uitvoering en handhaving van Rijkstaken worden in algemene zin voortvarend opgepakt dan uitvoering en handhaving door de eilandelijke overheden. Het is opvallend dat resultaten uitblijven of beperkt zijn als het gaat om taken die deels onder verantwoordelijkheid vallen van de eilandelijke overheid en deels onder die van het Rijk en derhalve een nauwe samenwerking is vereist. Ook daar waar meerdere ministeries een verantwoordelijkheid hebben, wordt onvoldoende gepresteerd. Inspanningen van verschillende actoren zijn vaak onvoldoende op elkaar afgestemd; een integrale aanpak is nodig, zowel in Den Haag, als op de eilanden. Ook hebben Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet altijd voldoende financiële middelen en passende instrumenten tot hun beschikking om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden.

⁹¹ Het openbaar lichaam Bonaire heeft een Memorandum of Understanding afgesloten met de sector op vrijwillige basis, waarin voor 36 veel gekochte producten een maximale prijs is afgesproken bij supermarkten die lid zijn van de Vereniging van Bonairiaanse Importeurs en Supermarkten (VBIS). Deze leden moeten van alle 36 producten minstens één merk van goede kwaliteit op of onder de afgesproken maximum prijs aanbieden.

6. Bevindingen per eiland⁹²

De evaluatiecommissie is gevraagd naast generieke conclusies voor de drie eilanden gezamenlijk ook conclusies te trekken ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba afzonderlijk. In dit hoofdstuk worden na enkele algemene karakteristieken per eiland, de belangrijkste bevindingen verwoord.

6.1 Bonaire

Karakteristiek

Het eiland Bonaire ligt op bijna 50 kilometer van Curaçao, 80 kilometer ten noorden van Venezuela en 138 kilometer ten oosten van Aruba. Bonaire is zo'n 38 kilometer lang en tussen de 5 en 11 kilometer breed. Bonaire een oppervlakte van 288km² heeft circa 18.400 inwoners. De meeste mensen wonen in Kralendijk. De bevolking is een mix van meer dan 80 nationaliteiten en etnische achtergronden.

Economie, arbeid, inkomen en sociale zekerheid

De bevolkingssamenstelling van Bonaire kenmerkt zich door veel eenoudergezinnen en veel inwonende niet-gezinsleden (29% van de huishoudens). De belangrijkste werkgevers op Bonaire zijn de overheid (26%) en de handel en horeca (31%). De zoutwinning, het toerisme en cruisevaart en de op- en overslag van olie zijn de belangrijkste stuwendende sectoren van de economie. Er is een hoge arbeidsparticipatie (72,6%) met een werkloosheidspercentage van 5,8%.

De economische prestatie- en handelsbalans van Bonaire liggen lager dan in Europees Nederland. Vrijwel alle grondstoffen en andere goederen en producten moeten van elders worden aangevoerd. Door de beperkte schaalgroote is het (economische) draagvlak en het aanwezige bestedingspotentieel lager en zijn er kostennadelen waardoor een product of dienst (zonder overheidsingrijpen) duurder wordt. Het nieuwe belastingstelsel, de doorgevoerde dollarisatie en externe invloeden, zoals energie- en voedselprijzen, hebben geleid tot prijsstijgingen sinds 2010, ondanks de door het bestuurscollege ingestelde maximumprijzen voor eerste levensbehoeften.

De prijsstijgingen hebben grote invloed gehad op de koopkracht van de eilandbewoners. In de periode 2010-2013 is de koopkracht van de lonen op Bonaire met 4% gedaald (+6% lonen en +10% prijzen). Uit de bevolkingenquête blijkt dat 72% van de bevolking van Bonaire somber gestemd is over de ontwikkeling van de koopkracht sinds de transitie door de stijging van de kosten van levensonderhoud en daarmee de armoede.

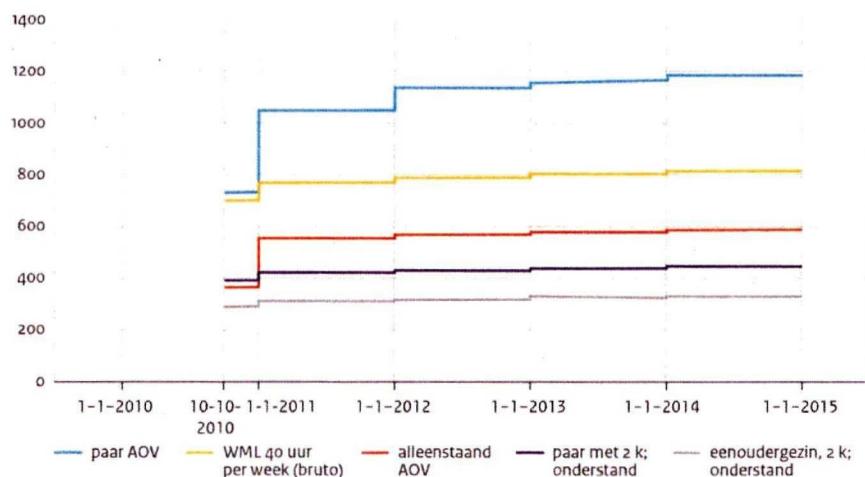
⁹² Gegevens zijn overgenomen uit *Vijf jaar Caribisch Nederland Gevolgen voor de bevolking*, Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2015 en gebaseerd op cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek uit 2012 tenzij anders aangegeven.

Kerncijfers bevolking, inkomen en handelsbalans - Bonaire

Bevolking (1 jan 2014)	18.413
Inkommen	
Gemiddeld besteedbaar inkomen (x USD 1000)	27,8
Handelsbalans (2014)	
Invoerwaarde (USD)	164 mln
Uitvoerwaarde (USD)	14 mln
Arbeidsmarkt (2012)	
Totale bevolking 15 jaar en ouder	13.479
Werkzame beroepsbevolking	8.837
Werkloze beroepsbevolking	546
Werkloosheidpercentage	5,8
Niet-beroepsbevolking	4.096

Bron: *Vijf jaar Caribisch Nederland: Gevolgen voor de bevolking, onder redactie van E. Pommer en R. Bijl (2015)*

Uitkeringsbedragen en hoogte minimumloon na 10 oktober 2010 - Bonaire



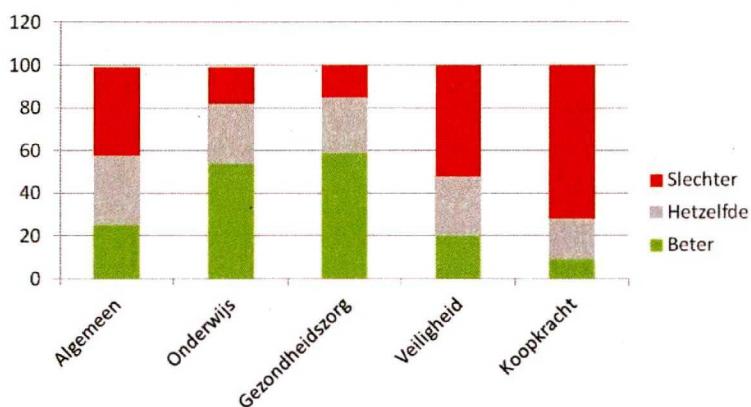
Bron: *Vijf jaar Caribisch Nederland: gevolgen voor de bevolking, onder redactie van E. Pommer en R. Bijl (2015)*

Mening van de bevolking

In opdracht van het Sociaal Cultureel Planbureau heeft Curconsult een representatieve bevolkingsenquête uitgevoerd waaraan 401 inwoners van Bonaire hebben deelgenomen. De belangrijkste resultaten van de enquête zijn: ongeveer 70% van de Bonairiaanse bevolking is verdeeld over de vraag of de algemene situatie van hun eiland sinds 2010 is verbeterd (41%

verslechterd, 33% gelijk gebleven en 25% verbeterd). Over het onderwijs is de meerderheid van de bevolking van mening dat het is verbeterd (54% beter, 28% gelijk gebleven en 17% slechter). De gezondheidssituatie is volgens 59% van de bevolking verbeterd (26% gelijk gebleven en 15% slechter). De veiligheidssituatie is volgens de meerderheid van bevolking verslechterd (52% slechter, 20% beter, 28% gelijk gebleven). Over de ontwikkeling van de koopkracht is de Bonairiaanse bevolking van mening dat de situatie is verslechterd ten opzichte van 2010 (72% slechter, 9% beter, 19% gelijk gebleven).

Oordeel over de verbetering of verslechtering van de situatie op de verschillende overheidsdomeinen vanaf 10-10-10 - Bonaire



Bron: Vijfjaar Caribisch Nederland: Gevolgen voor de bevolking, onder redactie van E. Pommer en R. Bijl (2015)

Welgeving

Bij de wetgevingsoperatie in aanloop naar de transitie op 10 oktober 2010 is in de wet- en regelgeving vrijwel geen onderscheid gemaakt binnen Caribisch Nederland. Voorbeelden van differentiatie zijn de hoogte van de minimumlonen, algemene bestedingsbelasting tarieven en accijnzen. Zo kent Bonaire een accijns op de invoer van auto's van 25% en de andere eilanden niet. De kritiek op de uitvoerbaarheid van de wetgeving richt zich niet alleen op de uitvoering in de praktijk maar ook op de gevolgen van een wet. De eilandsraad van Bonaire is van mening dat zij minimale invloed op de totstandkoming van wetgeving hebben via de consultatie. De Directie Toezicht en Handhaving van het openbaar lichaam is in ontwikkeling.

Bestuur

Het duale politieke stelsel op Bonaire staat nog in de kinderschoenen. De controle van het bestuurscollege door de eilandsraad vindt niet nauwgezet plaats. Ook worden niet alle stukken tijdig gedeeld met de raad. De eilandsraad mist een werkende rekenkamerfunctie. De samenwerking tussen het bestuurscollege en het ambtelijk apparaat en het tijdig informeren van het apparaat is niet optimaal. De gedeputeerden maken veel gebruik van persoonlijke adviseurs. Vanwege de

aanwezigheid van het hoofdkantoor van de Rijksdienst Caribisch Nederland op Bonaire is afstemming met de liaisons van de ministeries gemakkelijk.

Uit de bevolkingsenquête komt naar voren dat de eilandelijke bevolking van Bonaire enigszins tevreden is over het functioneren van het eigen bestuur (5,2), de Rijksdienst Caribisch Nederland (5,4) en de nationale overheid in Den Haag (4,7). Hoewel de bevolking het lokale bestuur een kleine onvoldoende geeft, is zij wel van mening voldoende invloed te kunnen uitoefenen op het lokale bestuur. Omdat de Nationale Ombudsman constateerde dat de dienstverlening aan de burger ernstig in de knel was gekomen heeft hij op 1 juli 2015 onderzoek ingesteld in vijf zaken naar de voortvarendheid en informatieverstrekking door het openbaar lichaam Bonaire.

6.2 Sint Eustatius

Karakteristiek

Het eilandgebied Sint Eustatius is 21 km² groot en er wonen circa 4.000 mensen. De hoofdplaats is Oranjestad. Sint Eustatius bevat een slapende vulkaan The Quill genaamd. Sint Eustatius was een belangrijke doorvoerhaven in de 18de eeuw en werd de Gouden Rots genoemd.

Economie, arbeid, inkomen en sociale zekerheid

Op Sint Eustatius zijn relatief veel eenoudergezinnen en tienermoederschappen. Het aantal niet-gezinsleden in een Sticiaans huishouden is zo'n 25%. De sociale problematiek en in het bijzonder de problemen voor kinderen en jongeren worden als ernstig ervaren. De belangrijkste werkgevers zijn de handel, vervoer en horeca (37%) en de overheid (31%). Nustar is de grootste private werkgever van het eiland. De huishoudens ontvangen gemiddeld het hoogst besteedbare inkomen in Caribisch Nederland en het werkloosheidsperscentage is 3,2%.

De economische prestatie en handelsbalans van Sint Eustatius liggen lager dan in Europees Nederland. Vrijwel alle grondstoffen en andere goederen en producten moeten van elders worden aangevoerd. Door de beperkte schaalgrootte is het (economische) draagvlak en het aanwezige bestedingspotentieel lager en zijn er kostennadelen waardoor een product of dienst (zonder overheidsingrijpen) duurder wordt. Het nieuwe belastingstelsel, de doorgevoerde dollarisatie en externe invloeden, zoals energie- en voedselprijzen, hebben geleid tot prijsstijgingen sinds 2010, ondanks de belastingvrijstelling op eerste levensbehoeften.

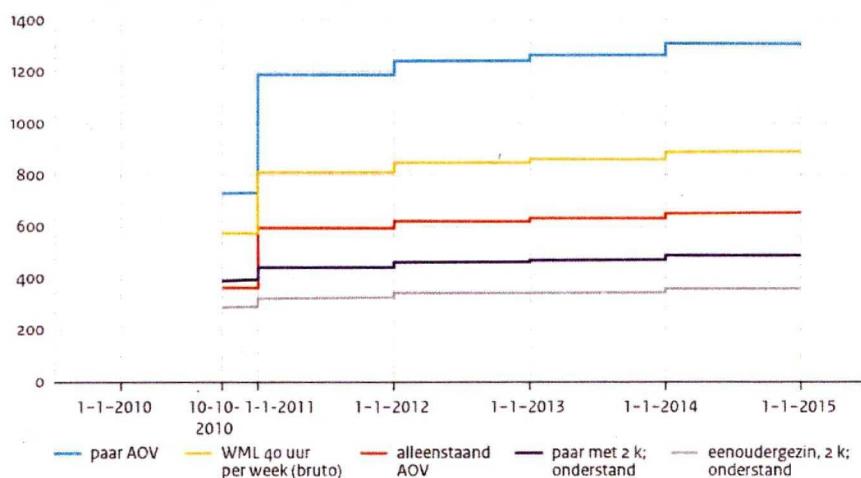
De prijsstijgingen hebben grote invloed gehad op de koopkracht van de eilandbewoners. In de periode 2010-2013 is de koopkracht van de lonen op Sint Eustatius met 14% gedaald (+2% lonen en +16% prijzen). Uit de bevolkingssurvey blijkt dat 72% van de bevolking somber gestemd is over de ontwikkeling van de koopkracht sinds de transitie door de stijging van de kosten van levensonderhoud en daarmee de armoede.

Kerncijfers bevolking, inkomen en handelsbalans - Sint Eustatius

Bevolking (1 jan 2014)	4.020
Inkommen	
Gemiddeld besteedbaar inkomen (x USD 1000)	33,2
Handelsbalans (2014)	
Invoerwaarde (USD)	35 mln
Uitvoerwaarde (USD)	1 mln
Arbeidsmarkt (2012)	
Totale bevolking 15 jaar en ouder	3.106
Werkzame beroepsbevolking	2.099
Werkloze beroepsbevolking	69
Werkloosheidpercentage	3,2
Niet-beroepsbevolking	938

Bron: *Vijf jaar Caribisch Nederland: Gevolgen voor de bevolking, onder redactie van E. Pommer en R. Bijl (2015)*

Uitkeringsbedragen en hoogte minimumloon na 10 oktober 2010 – Sint Eustatius



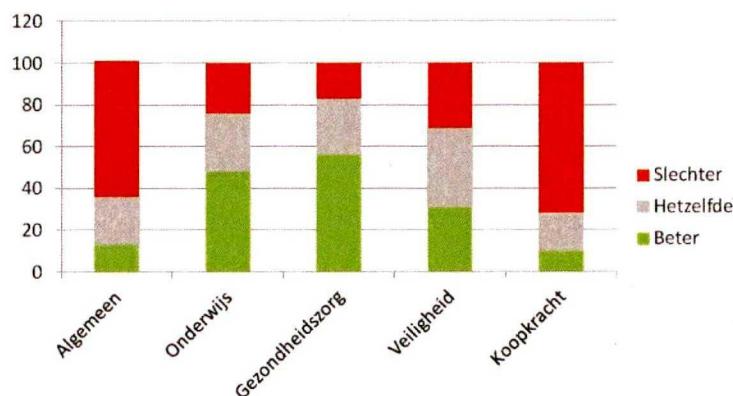
Bron: *Vijf jaar Caribisch Nederland: Gevolgen voor de bevolking, onder redactie van E. Pommer en R. Bijl (2015)*

Mening van de bevolking

In opdracht van het Sociaal Cultureel Planbureau heeft Curconsult een representatieve bevolkingsenquête uitgevoerd waaraan 202 inwoners van Sint Eustatius hebben deelgenomen. De belangrijkste resultaten van de enquête zijn: Over het onderwijs is 48% van de bevolking van mening dat het is verbeterd (28% gelijk gebleven en 24% slechter). De gezondheidssituatie is volgens 56% van de bevolking verbeterd (27% gelijk gebleven en 17% slechter). De veiligheidssituatie is volgens de meerderheid van bevolking verbeterd of gelijk gebleven (31% beter,

38% gelijk gebleven, 31% slechter). Van de Statianen is 55% van mening dat hun eigen persoonlijke situatie is verslechterd sinds 2010 én 65% is van mening dat de situatie op het eiland is verslechterd ten opzichte van 2010 (72% slechter, 10% beter, 18% gelijk gebleven). Over de ontwikkeling van de koopkracht is de Sticiaanse bevolking van mening dat de situatie is verslechterd ten opzichte van 2010 (72% slechter, 10% beter, 18% gelijk gebleven).

Oordeel over de verbetering of verslechtering van de situatie op de verschillende overheidsdomeinen vanaf 10-10-10 – Sint Eustatius



Bron: *Vijfjaar Caribisch Nederland: Gevolgen voor de bevolking, onder redactie van E. Pommer en R. Bijl (2015)*

Wetgeving

Bij de wetgevingsoperatie in aanloop naar de transitie op 10 oktober 2010 is in de wet- en regelgeving vrijwel geen onderscheid gemaakt binnen Caribisch Nederland. Voorbeelden van differentiatie zijn de hoogte van de minimumlonen, algemene bestedingsbelasting-tarieven en accijnzen. Een voorbeeld van differentiatie is de recente wijziging van de instructetaal van het Nederlands naar het Engels. Naar de mening van Sint Eustatius vindt er onvoldoende differentiatie plaats tussen de bovenwinden en Bonaire. Tevens wordt vaak gewezen op het feit dat bij bijvoorbeeld de ethische wetgeving er geen rekening is gehouden met de eigen Caribische cultuur.

De kritiek op de uitvoerbaarheid van de wetgeving richt zich niet alleen op de uitvoering in de praktijk maar ook op de gevolgen van een wet. In de praktijk blijkt dat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving lastig is door het ontbreken van voldoende financiering, voldoende capaciteit en deskundigheid. Daarnaast geldt dat men op Sint Eustatius gewend is om handhaving aan politie en justitie over te laten in plaats van aan het openbaar lichaam.

Bestuur

Het bestuur van Sint Eustatius wordt gekenmerkt door politieke instabiliteit als gevolg van vele personele wisselingen in het bestuurscollege. Eén van de oorzaken van deze instabiliteit is het heterogene politieke veld door het relatief grote aantal politieke partijen. Het duale politieke stelsel komt niet uit de verf. De onderlinge verhouding tussen het bestuurscollege en het ambtelijk

apparaat is verstoord. Ter bevordering van goed bestuur en ter verbetering van financieel beheer heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzak Sint Eustatius een aanwijzing gegeven aan de Riksvertegenwoordiger respectievelijk het bestuurscollege.⁹³ De Stataanse bevolking heeft het gevoel geen invloed te kunnen uitoefenen op en is ontevreden over zowel het lokale als het nationale bestuur. Uit de bevolkingsenquête blijkt dat het openbaar bestuur over alle lagen een onvoldoende krijgt: lokaal bestuur (4,9), de Rijksdienst Caribisch Nederland (5,2) en de nationale regering in Den Haag (4,5).

93 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 juni 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 34000 IV, nr. 34).

6.3 Saba

Karakteristiek

Het eilandgebied Saba is het kleinste eiland van Caribisch Nederland. Saba ligt 30 kilometer ten zuidwesten van Sint Maarten. Het is ongeveer 4,5 kilometer in doorsnee, en de oppervlakte is 13 km². Saba bestaat uit een slapende vulkaan met lavakoepels. Saba heeft ongeveer 1.800 inwoners (2014), waarvan de meerderheid in de hoofdplaats The Bottom woont. De bijnaam van Saba is 'the unspoiled queen'. De Sabaanse bevolking stamt af van Afrikanen, Schotten, Ieren en Zeeuwen.

Economie, arbeid, inkomen en sociale zekerheid

De bevolkingsopbouw van Saba wijkt af van het gemiddelde in Caribisch Nederland door het grote aantal medische studenten, dat ongeveer 20% van de totale bevolking beslaan. Er zijn relatief veel alleenstaanden en eenoudergezinnen. De economische structuur van Saba is eenzijdig en daardoor kwetsbaar: de grootste werkgever is de lokale overheid (43%) gevolgd door handel, vervoer en horeca (20%) en de bouwnijverheid (11%). Opvallend is het aantal werkenden dat meerdere betrekkingen heeft vanwege de vaak geringe inkomsten en hoge kosten van levensonderhoud.

De economische prestatie en handelsbalans van Saba liggen lager dan in Europees Nederland. Vrijwel alle grondstoffen en andere goederen en producten moeten van elders worden aangevoerd. Door de beperkte schaalgrootte zijn het (economische) draagvlak en het aanwezige bestedingspotentieel lager en zijn er veel kostennadelen waardoor een product of dienst (zonder overheidsingrijpen) duurder wordt. Het nieuwe belastingstelsel, de doorgevoerde dollarisatie en externe invloeden, zoals energie- en voedselprijzen, hebben geleid tot prijsstijgingen sinds 2010, ondanks de belastingvrijstelling van eerste levensbehoeften.

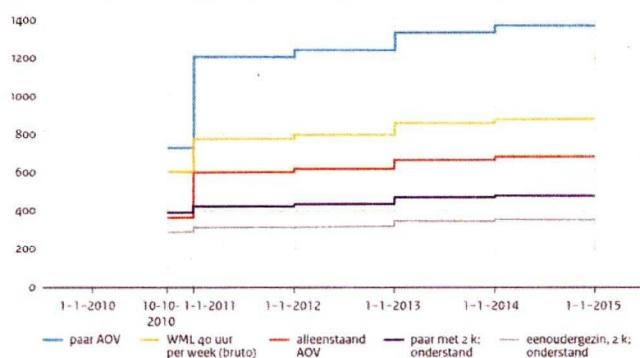
De prijsstijgingen hebben grote invloed gehad op de koopkracht van de eilandbewoners. In de periode 2010-2013 is de koopkracht van de lonen op Saba met 6% gedaald (+6% lonen en +12% prijzen). Uit de bevolkingsenquête blijkt dat 75% van de bevolking van Saba somber gestemd is over de ontwikkeling van de koopkracht sinds de transitie door de stijging van de kosten van levensonderhoud en daarmee de armoede. Deelnemers aan de groepsgesprekken geven aan dat Saba potentie heeft in het hogere toeristische segment, maar dat er geen plannen zijn om de economie aan te wakkeren.

Kerncijfers bevolking, inkomen en handelsbalans - Saba

Bevolking (1 jan 2014)	1.846
Inkommen	
Gemiddeld besteedbaar inkomen (x USD 1000)	27,4
Handelsbalans (2014)	
Invoerwaarde (USD)	19 mln
Uitvoerwaarde (USD)	160.000
Arbeidsmarkt (2012)	
Totale bevolking 15 jaar en ouder	1.709
Werkzame beroepsbevolking	1.045
Werkloze beroepsbevolking	42
Werkloosheidpercentage	3,9
Niet-beroepsbevolking	622

Bron: *Vijf jaar Caribisch Nederland: Gevolgen voor de bevolking, onder redactie van E. Pommer en R. Bijl (2015)*

Uitkeringsbedragen en hoogte minimumloon na 10 oktober 2010 – Saba



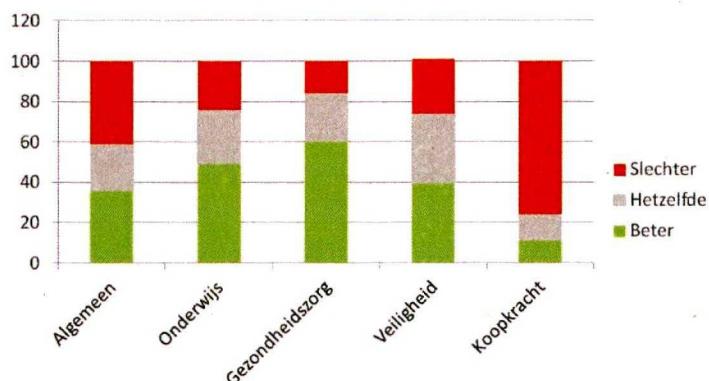
Bron: *Vijf jaar Caribisch Nederland: Gevolgen voor de bevolking, onder redactie van E. Pommer en R. Bijl (2015)*

Mening van de bevolking

In opdracht van het Sociaal Cultureel Planbureau heeft Curconsult een representatieve bevolkingsenquête uitgevoerd waaraan 146 inwoners van Saba hebben deelgenomen. De belangrijkste resultaten van de enquête zijn: de Sabaanse bevolking is verdeeld over de vraag of de algemene situatie van hun eiland sinds 2010 is verbeterd of verslechterd (41% verslechterd, 23% gelijk gebleven en 36% verbeterd). Over het onderwijs is tegen de helft van de bevolking van mening dat het is verbeterd (49% beter, 27% gelijk gebleven en 24% slechter). De gezondheidssituatie is volgens 60% van de bevolking verbeterd (24% gelijk gebleven en 16% slechter). De veiligheidssituatie is volgens de meerderheid van bevolking verbeterd of gelijk gebleven (39% beter, 35% gelijk gebleven, 27% slechter). Over de ontwikkeling van de koopkracht

is de Sabaanse bevolking van mening dat de situatie is verslechterd t.o.v. 2010 (76% slechter, 11% beter, 13% gelijk gebleven).

Oordeel over de verbetering of verslechtering van de situatie op de verschillende overheidsdomeinen vanaf 10-10-10 – Saba



Bron: Vijfjaar Caribisch Nederland: Gevolgen voor de bevolking, onder redactie van E. Pommer en R. Bijl (2015)

Wetgeving

Bij de wetgevingsoperatie in aanloop naar de transitie op 10 oktober 2010 is in de wet- en regelgeving vrijwel geen onderscheid gemaakt binnen Caribisch Nederland. Voorbeelden van differentiatie zijn de hoogte van de minimumlonen, algemene bestedingsbelasting tarieven en accijnzen. Voor Saba is met name de Wet op het primair onderwijs afwijkend doordat de instructie- en examentaal Engels is. Naar de mening van Saba vindt er onvoldoende differentiatie plaats tussen de bovenwinden en Bonaire. Tevens wordt vaak vanuit Saba gewezen op het feit dat bij bijvoorbeeld de ethische wetgeving geen rekening is gehouden met de eigen Caribische cultuur van de eilanden.

De kritiek op de uitvoerbaarheid van de wetgeving richt zich niet alleen op de uitvoering in de praktijk maar ook op de gevolgen van een wet. Voorbeelden hiervan zijn de hoogte van het minimumloon of de cumulatie van de belastingwetgeving. In de praktijk blijkt dat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving op Saba lastig is door het ontbreken van voldoende financiering, voldoende capaciteit en deskundigheid. Daarnaast geldt dat men op Saba vanuit traditie de nadruk legt op informele geschiloplossing in plaats van handhaving vanuit de overheid.

Bestuur

Het bestuurscollege van Saba heeft sinds lange tijd dezelfde samenstelling wat zorgt voor rust en bestuurlijke continuïteit. De bestuurders maken geen gebruik van persoonlijke adviseurs. De gezaghebber wordt ondersteund vanuit het ambtelijke apparaat. Het politiek dualistische systeem wordt niet breed omarmd op Saba. De samenwerking met de eilandsraad, zowel met de coalitie als de oppositie, wordt als goed ervaren, hoewel de raad maar weinig bijeen komt. De bestuurstaal maakt de controle functie van de eilandsraad moeilijk door de onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. Saba is geen voorstander van een gezamenlijke rekenkamer met Bonaire en Sint

Eustatius. Saba is voorstander van de mogelijkheid tot differentiëren in het financieel toezicht. Het ambtelijke apparaat van Saba is relatief groot vanwege het grote aantal basisvoorzieningen waarvoor de lokale overheid verantwoordelijk is. Daarnaast wordt een aantal activiteiten zoals wegenonderhoud, leerlingenvervoer en vuilophaal dienst vanuit het openbaar lichaam georganiseerd en niet uitbesteed. Uit de bevolkingssenquête komt naar voren dat de eilandelijke bevolking tevreden is over het functioneren van het eigen bestuur (6,3), de Rijksdienst Caribisch Nederland (6,5) en de nationale regering in Den Haag (5,9).

7. Slotconclusies

7.1 Gemengd beeld

De transitie van 10 oktober 2010 is terugkijkend omvangrijk en complex gebleken. Voor de eilanden was de overgang van een Antilliaans naar een Europees Nederlands bestuur in meerdere opzichten bijzonder groot. Daarbij speelt een rol dat de veranderingen in zeer korte tijd doorgevoerd zijn. Dat was gelet, op de tijdsdruk in de aanloop naar de transitie en het politieke momentum in die periode, wellicht onvermijdelijk. Onvermijdelijk was daardoor ook dat de gevolgen van de veranderingen vaak door de bewoners niet zijn begrepen, laat staan dat zij daarop veel invloed hebben kunnen uitoefenen. Ook voor Europees Nederland gold dat de gevolgen van de bij de aanvang van de voorbereiding van de transitie in 2006 genomen beslissingen van tevoren niet goed waren te overzien; ook daar was en is sprake van een aanzienlijk gewenningssproces.

Na het wegvalen van de bestuurslaag Nederlandse Antillen schuiven twee werelden tegen elkaar, elk met hun eigen context. Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de context van kleine, ook bestuurlijk, kwetsbare en geïsoleerde gemeenschappen, erop gericht om het hoofd te bieden aan alledaags problemen. Het bestuur en de uitvoering werden vóór 2010 vormgegeven met een grote mate van autonomie, onder het federale systeem van de Nederlandse Antillen. Op ongeveer 8.000 kilometer afstand in Den Haag maakt Nederland vanaf 2010 regels en beleid en neemt besluiten die effect hebben op het alledaags leven van de bevolking van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De context waaruit Europees Nederland daarbij werkt is een andere: een wijde Europese context, met ministeries gericht op algemeen beleid en handhaven van regels met doorgaans weinig kennis van de lokale omstandigheden in het Caribisch gebied. Redenerend vanuit de gedecentraliseerde eenheidstaat waarin de autonomie van het decentraal bestuur relatief gemakkelijk kan worden ingeperkt. Twee verschillende culturen en contexten, de ene waarin de gedachten en besluiten vorm krijgen, de ander waar de gedachten en de besluiten effect sorteren.

Door velen zijn ieder vanuit de eigen context met goede intenties aanzienlijke inspanningen verricht om van de transitie een succes te maken. Europees Nederland heeft in financiële en personele zin fors in de eilanden geïnvesteerd. De resultaten daarvan leveren een gemengd beeld op. Op een aantal terreinen zijn als gevolg van de gepleegde investeringen duidelijk positieve resultaten behaald. Dit betreft eerst en vooral de gezondheidszorg en het onderwijs maar ook op sommige andere terreinen is zeker vooruitgang geboekt. Niet onbenoemd mogen blijven de talloze kleinschalige initiatieven en projecten die, ook vanuit de lokale gemeenschappen, met grote inzet en enthousiasme vorm krijgen. Deze positieve ontwikkelingen worden op de eilanden echter overschaduwed door een breed gevoelde en sinds 2010 steeds verder toegenomen teleurstelling. Dat is in belangrijke mate terug te voeren op het welvaartsniveau: de levensstandaard is voor veel mensen, ook voor degenen met betaald werk, sinds 2010 gedaald. De zorg om primaire levensbehoeften, met name bij de kwetsbare groepen in de samenleving, overheerst.

Aan deze verslechtering liggen meerdere oorzaken ten grondslag die veelal geen aantoonbaar oorzakelijk verband hebben met de transitie. Ook vóór de transitie bestond armoede en sociale problematiek. Daarnaast heeft de wereldwijde financiële crisis ook op de eilanden zijn negatieve

werking gehad. Niettemin zijn er sterke aanwijzingen dat de transitie en meer in het bijzonder de invoering van bepaalde (onder meer fiscale) wetten niet de beoogde positieve invloed hebben gehad op de economische ontwikkeling van de eilanden en daarmee ook niet hebben bijgedragen aan het welvaartsniveau van de bewoners. Van verschillende kanten (waaronder ook door het plaatselijke bedrijfsleven) wordt gezegd dat eerder het tegendeel het geval is. Het gaat daarbij niet alleen om de werking van de wetgeving; ook een stabiele en voorspelbare goed functionerende (lokale) overheid is van groot belang voor het investeringsklimaat en het welvaartsniveau. Ook op het laatste punt zijn er de nodige tekortkomingen te signaleren.

De economieën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn kleinschalig en kwetsbaar vanwege de afhankelijkheid van een beperkt aantal sectoren. Het is niet alleen belangrijk deze sectoren te behouden en te versterken maar ook mogelijkheden tot diversificatie te benutten, bijvoorbeeld door de land- en tuinbouw te intensiveren. Het nieuwe fiscale stelsel van Caribisch Nederland beoogde mede de economische ontwikkeling te stimuleren. Hoewel de invloed van het nieuwe fiscale stelsel op de economische ontwikkeling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet is te kwantificeren, lijkt deze doelstelling niet gerealiseerd te zijn. Daarnaast laat de marktwerking op de eilanden te wensen over. Dit roept de vraag op welke mogelijkheden er zijn om met een integrale aanpak ondernemerschap, marktwerking, investeringen en economische groei daadwerkelijk stimuleren.

7.2 Hooggespannen verwachtingen

De teleurstelling op de eilanden is versterkt door het feit dat in 2010 de verwachtingen hooggespannen waren. In de aanloop naar de transitie hadden de mensen van de eilanden hoop op een voor hen merkbare verbetering van het lokale bestuur, maar zeker ook van de landsfuncties in vergelijking met de vervulling van deze functies door de Nederlandse Antillen. Regelgeving en beleid kwamen in de situatie van vóór 2010 vooral tot stand onder invloed van de eilanden met de meest omvangrijke bevolkingen, dus Curaçao en Sint Maarten. De belangen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de besluitvorming waren maar zelden duidelijk herkenbaar. In die periode bestond bij de kleinere eilanden van de Nederlandse Antillen een breed gedragen verweesd gevoel. De verwachting in 2010 was dat de bevolking het economisch beter zou krijgen door de directe banden met Nederland met een beter functionerende overheid. De realiteit is echter eerder dat een deel van de bevolking het na 2010 economisch slechter heeft gekregen.

Dat de resultaten zijn achtergebleven bij de verwachtingen is in de hand gewerkt door de vaagheid van de in aanloop naar 2010 gemaakte afspraken. Nederland enerzijds en de eilanden anderzijds leggen de toen gemaakte afspraken verschillend uit. Het misschien wel belangrijkste voorbeeld daarvan is de afspraak dat de voorzieningen zouden komen te liggen op 'een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau'. Deze afspraak is vanaf het begin door Nederland en door de eilanden verschillend geïnterpreteerd en vervolgens niet voor alle (vooral niet voor de sociale) voorzieningen concreet ingevuld terwijl in de tussentijd de levensstandaard steeds verder verslechterde.

Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld, geeft de Raad van State van het Koninkrijk in zijn voorlichting van 29 augustus 2008 ten aanzien van het voorzieningenniveau aan: 'Het is van groot belang voor het inzicht in, de maatschappelijke acceptatie van de betrokkenheid bij de het transitieproces dat

gezamenlijk en op korte termijn een duidelijk beeld wordt geschetst van wat het gewenste voorzieningenniveau voor de BES-eilanden zou moeten zijn. (...) Het zal ongetwijfeld tevens bijdragen aan versterking van het onderlinge vertrouwen en de gelijkgerichtheid op de toekomst te bevorderen'. En: 'De formulering van het gewenste voorzieningenniveau mag geen abstract verhaal zijn, maar dient direct gericht te zijn op de praktijk. Uiteindelijk gaat het om vragen als: Hoe ziet over vijf jaar het ziekenhuis op Bonaire eruit? Zijn de monumenten op Sint Eustatius dan voldoende beschermd? Hoe functioneren dan de scholen op Saba? Daarbij geldt dat beleid dat op macroniveau in Nederland wordt geformuleerd, niet vanzelf past op het microniveau van de specifieke problemen van elk van de drie onderscheiden eilanden.⁹⁴ Deze beschouwing heeft gelet op het voorgaande, weinig aan actualiteitswaarde ingeboet.

De vaagheid van de gemaakte afspraken betreft ook de staatkundige constellatie. Dit betreft in de eerste plaats het voor de eilanden afgesproken eindmodel. In de Slotverklaring in 2006 is afgesproken dat de eilanden als openbare lichamen zouden worden opgenomen in het Nederlandse staatsbestel. Voorts is toen afgesproken dat bij de aanvang van de nieuwe constellatie de oude Antilliaanse wetgeving van kracht zou blijven en dat deze geleidelijk zou worden vervangen door Nederlandse wetgeving, zij het met de mogelijkheid van afwijkende voorzieningen. Reeds in de aanloop naar 2010 bleek dat aan deze afspraak gericht op geleidelijke integratie een verschillende uitleg wordt gegeven. In het bijzonder bestaan verschillende opvattingen over de mate waarin moet worden toegewerkt naar invoering van de Nederlandse wetgeving en over in hoeverre vanwege de bijzondere omstandigheden op de eilanden afwijkingen van de Nederlandse wetgeving noodzakelijk zijn. Ook over de termijn waarop een verdere integratie moet worden gerealiseerd, blijkt verschillend te worden gedacht.

In samenhang met de staatkundige constellatie zijn er ten slotte verschillende opvattingen over de concrete invulling van het bestuurlijke model, in het bijzonder over wat een 'openbaar lichaam' is of zou moeten zijn. Ook daarover bestaan zowel in Nederland als op de eilanden verschillende opvattingen en interpretaties. Het resultaat is hoe dan ook dat in vergelijking tot binnen het land de Nederlandse Antillen de eilanden na de transitie minder autonoom zijn geworden en het beleid op veel terreinen op een grotere afstand en met ogenschijnlijk nog minder invloed van de eilanden wordt bepaald dan vóór 2010. Dat resultaat lijkt bij aanvang van de transitie door niemand te zijn voorzien en beoogd.

7.3 Ervaren willekeur

Het gevoel van achterblijvende resultaten wordt versterkt door de beleving van veel nieuwe regelgeving die vanuit Europees Nederland op de eilanden is ingevoerd. Een veel gehoord geluid is dat als het om strenge regels en de handhaving daarvan gaat er geen verschil wordt gemaakt tussen de eilanden en Europees Nederland. Tegelijkertijd wordt door Europees Nederland als het gaat om de rechtvaardiging van een lager voorzieningenniveau dan in Europees Nederland vaak een vergelijking gemaakt met de Caribische regio. Deze verschillen worden door de inwoners niet altijd begrepen.

⁹⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31568, nr. 2.

Ondanks de afspraak dat de toen geldende (oude) Nederlands Antilliaanse wetgeving in beginsel zou worden gecontinueerd, is per 10 oktober 2010 veel in de wetgeving voor de eilanden gewijzigd. Een grote wetgevingsoperatie waaraan door velen met man en macht is gewerkt en die grotendeels onvermijdelijk was. Nederlands Antilliaanse wetgeving moest worden omgezet naar Europees Nederlandse wetgeving en bevoegdheden moesten worden overgedragen aan Europees Nederlandse en eilandelijke organen. Ook is in een aantal gevallen op grond van beleidmatige overwegingen oude wetgeving vervangen door geheel nieuwe wetgeving, veelal gebaseerd op Europees Nederlandse wetgeving. Daarnaast is in de uitvoering en handhaving veel veranderd, juist op die terreinen die in het dagelijks leven direct gevoeld worden. Een voorbeeld daarvan is de belastingwetgeving. Meer dan in het verleden wordt deze nu consequent en uniform geïnd. Ook de Nederlandse inspecties hebben bijgedragen aan een betere en consequentere handhaving. Juist het vermijden van willekeur in het overheidsoptreden is uiteindelijk essentieel voor de acceptatie daarvan. Vanuit dit gezichtspunt is er zeker ook waardering op de eilanden voor de nieuwe werkwijze.

Niettemin wordt er door de eilanden niet zelden willekeur ervaren als het gaat om hoe vanuit Europees Nederland wordt omgegaan met het toepassen van het gelijkheidsbeginsel. In artikel 1, tweede lid, Statuut zijn rechtvaardigingsgronden opgenomen voor differentiatie tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. De motivering van de keuze in wetgeving voor of juist geen differentiatie ten opzichte van Europees Nederland en tussen de eilanden onderling is zeker in het begin wisselend en vaak gebrekkig geweest. Er is vanuit de Rijksoverheid geen uniforme benadering of toereikende regie op dit punt (geweest). Hoewel dit zeker in de aanloop naar de transitie gelet ook op de in die periode bestaande tijdsdruk wellicht onvermijdelijk was, is het op de eilanden vaak gehoorde verwijt van willekeur begrijpelijk. De willekeur wordt in het bijzonder ervaren binnen het sociale domein. Het is niet goed voorstelbaar dat factoren als klimaat en geografische omstandigheden – omstandigheden die volgens het Statuut tot bepaalde verschillen kunnen leiden – een rechtvaardiging zouden kunnen zijn voor de huidige realiteit waarin de levensstandaard van relatief veel inwoners ver achterblijft bij wat in Europees Nederland aanvaardbaar wordt gevonden. Tegelijkertijd bestaat het gevoel dat Nederland in de wetgeving en uitvoering in andere gevallen juist onvoldoende rekening houdt met de lokale omstandigheden en de verschillen tussen Europees Nederland en de drie eilanden, ook onderling. Het lijkt wel of er in Europees Nederland in die andere gevallen aversie dan wel terughoudendheid bestaat om voor een zo klein deel van Nederland en zo weinig inwoners een uitzonderingspositie te creëren, ook als daarvoor goede argumenten bestaan. Er is op bepaalde terreinen een duidelijke drang tot uniformering.

7.4 Onvrede en ongemak

De consultatie van de eilanden over voorgenomen regelgeving en beleid is, in ieder geval in het begin, gebrekkig geweest. Dat was in de aanloop naar de transitie waarschijnlijk niet te voorkomen geweest. Niettemin zijn de verschillen in benadering en werkwijze tussen de ministeries soms moeilijk verklaarbaar. Tegelijkertijd is op bepaalde terreinen vooruitgang zichtbaar. De betrokkenheid en consultatie van de eilanden bij het opstellen van regelgeving na de transitie is aan het verbeteren door meer betrokkenheid vooraf. Niettemin is er niet altijd duidelijkheid over wat er met de resultaten van de consultatie wordt gedaan en op welke wijze met de op de eilanden

gemaakte opmerkingen rekening wordt gehouden. Ondanks een geleidelijk toenemende betrokkenheid blijft de algemene ervaring ook hier achter bij de verwachtingen. Er lijkt een gevoel te zijn dat de keuze om de directe banden met Nederland in te richten als openbaar lichaam een herhaling is van de ervaringen van vóór 2010 binnen de Nederlandse Antillen, waarbij er toen tenminste nog enige nabijheid van het centrale bestuur was. Deze ervaring krijgt de vorm van geregeerd worden van veraf door mensen die niet zelden moeite hebben om te zien en te horen wat de mensen op het eiland beleven. Een verbetering in vergelijking met de werkelijkheid van de Nederlandse Antillen wordt op de eilanden vaak niet beleefd, ondanks de aanzienlijke vooruitgang die op terreinen als de gezondheidszorg en het onderwijs is geboekt. Dit dreigt tot afkalven en verlies van draagvlak voor de nieuwe staatkundige relatie te leiden. De ontevredenheid met de overheid en de roep om meer autonomie lijkt toe te nemen.

Deze ontevredenheid strekt verder dan de gevoelens ten aanzien van de Rijksoverheid. Zij heeft, hoewel verschillend per eiland, nadrukkelijk ook betrekking op het functioneren van het eilandbestuur. Burgers en maatschappelijke organisaties op de eilanden voelen zich in beperkte mate betrokken bij de totstandkoming van beleid en wetgeving. Dat betreft zowel het beleid van het eigen eilandbestuur als dat van Nederland. Het verminderd gevoel van betrokkenheid wordt mede in de hand gewerkt door een gebrek aan goede voorlichting en openbare verantwoording. Er is weinig objectieve berichtgeving en uitleg over overheidsbesluiten die worden voorbereid of genomen. Een gebrek aan adequate op de lokale situatie toegespitste en zichtbare voorlichting en verantwoording leidt ook tot een vermenging van beelden en feiten.

Gevoelens van ontevredenheid bestaan ook in Europees Nederland. Ook daar bestaat bij vele betrokkenen ongemak over de situatie en vaak ook irritatie over de bestuurscultuur op de eilanden. Inmiddels wordt in Nederland onderkend dat het beleid moet worden aangepast. Dat blijkt met name uit het onlangs ingezette meerjarenplan voor de eilanden waarin stimulering van de economische ontwikkeling en armoedebestrijding centraal staan. Ondanks alle kanttekeningen die bij dit plan kunnen worden gemaakt – het bestaat voor een deel uit een opsomming van losse, reeds bestaande initiatieven – is dit een stap in de goede richting. Inmiddels zijn er enige goede ervaringen met integrale projecten, waarbij kleinschalig en aansluitend bij lokale omstandigheden door de eilanden met ondersteuning vanuit Europees Nederland resultaten worden geboekt, bijvoorbeeld op het terrein van begeleiding naar werk. Juist de aansluiting bij de lokale context en een geïntegreerde kleinschalige aanpak lijkt in deze gevallen goed te werken.

7.5 Twee werelden

Nederland heeft op bestuurlijk vlak op de eilanden forse investeringen gedaan. Op deelgebieden zijn mede dankzij de inspanningen van de Rijksdienst Caribisch Nederland en van de afzonderlijke ministeries duidelijk positieve resultaten geboekt. Het totaalbeeld is desondanks minder positief. Vanuit bestuurlijk perspectief is dit onder meer toe te schrijven aan de versnipperde en soms tegenstrijdige aanpak aan Nederlandse zijde. Ieder ministerie voert afzonderlijk zijn eigen beleid en die verkokerig zet zich door in de uitvoering op de eilanden. Ondanks dat de uitvoerende diensten en ministeriële liaisons fysiek en deels organisatorisch – met een grote concentratie op Bonaire – zijn samengebracht in de Rijksdienst Caribisch Nederland en door vele ambtenaren aldaar grote inspanningen worden verricht, is de onderlinge afstemming vaak nog steeds gebrekkig. Dit geldt in

het bijzonder voor het sociale en economische domein. De feitelijke aansturing vindt vanuit de afzonderlijke ministeries in Den Haag plaats en lijkt aldaar afhankelijk van de weinig gecoördineerde en niet altijd duurzame inspanningen van individuele ambtenaren.

Van een integrale aanpak is door dit alles nog nauwelijks sprake hoewel de aard van de problematiek en de schaal van de eilanden dat vaak wel noodzakelijk maken. De versnippering is voor de eilanden met hun beperkte personele capaciteit moeilijk te hanteren. Daardoor is veel overleg nodig waardoor onevenredig veel bestuurslasten bij de eilanden terecht komen. Een integrale aanpak wordt verder bemoeilijkt doordat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op basis van een destijds bewust gemaakte keuze, geen bevoegdheden heeft van waaruit hij het Nederlandse beleid zou kunnen regisseren, laat staan beleidsaanpassingen vanuit een integrale visie zou kunnen afdwingen. Dit vertaalt zich door in de positie van de Riksvertegenwoordiger die als het er op aankomt onvoldoende positie heeft om het verschil te maken.

Aan beide zijden van de oceaan ontstonden in de aanloop naar de transitie verwachtingen en beelden over het toekomstige bestuur. In het Europees deel van Nederland lijkt de dominante gedachte het stelsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat zoals het land Nederland geregeerd en bestuurd wordt. In lijn met deze gedachte zou het bewezen model van de Gemeentewet tot goede resultaten leiden. Nu de drie eilanden in dit model waren opgenomen zou het vanzelf wel goed komen. In het Caribisch deel van Nederland was vaak de gedachte dat de drie eilanden vanaf de verandering konden rekenen op ten minste eenzelfde niveau van autonomie als onder de Nederlandse Antillen. Daarnaast zou het onderdeel zijn van het grote Nederland leiden tot meer steun en begeleiding in de ontwikkeling van de eilanden. In het Europees deel van Nederland leidde dit dan weer tot de gedachte dat de eilanden alleen financiering nastreven van allerhande voorzieningen zonder de eigen verantwoordelijkheid te nemen voor goed bestuur en goede publieke dienstverlening aan de eigen inwoners.

Ondertussen verharden de relaties, in ieder geval de relatie tussen Europees Nederland en met name Sint Eustatius en in mindere mate Bonaire. Bestuurders staan tegenover elkaar en het debat gaat veelal over de verdeling van taken en bevoegdheden. Het discours gaat vooral over autonomie, onafhankelijkheid en neokoloniaal gedrag. De burgers, de inwoners van de eilanden, hebben daar weinig aan. Voor het dienen van hun belangen is het nodig gezamenlijke concrete oplossingen te bedenken die tegemoetkomen aan de problemen die mensen ondervinden in het dagelijks leven. Er gaat onvoldoende aandacht uit naar de vraag hoe vanuit het perspectief van de burger de gezamenlijke toekomst er uit kan zien en hoe die te bereiken. Door een gebrek aan wederzijds vertrouwen staat men weinig open om aangesproken te worden op de eigen daden of het gebrek daaraan. Terwijl juist een vorm van omgang met kritiek waarbij die wordt gezien als kans om iets te verbeteren, in de onderlinge relatie tot vooruitgang kan leiden.

Dat de resultaten tegenvallen heeft gezien het bovenstaande ook te maken met de grote verschillen in taal, cultuur en bestuur tussen Europees Nederland en de eilanden. Men heeft moeite om elkaar te begrijpen. Ook is sprake van een grote discongruentie van belangen; voor de eilanden is de relatie met Nederland van levensbelang, het omgekeerde is niet het geval. In de Europees

Nederlandse politiek speelt de relatie met de eilanden geen rol van betekenis. Dit plaatst de eilanden in een afhankelijke positie.

7.6 Kwetsbaar bestuur

Een andere belangrijke factor die heeft bijgedragen aan de achterblijvende resultaten is de kwetsbaarheid van het lokale bestuur en besturen van maatschappelijke organisaties, zoals bijvoorbeeld scholen. Gegeven de kleine schaal van de eilanden en de beperkte aanwezige capaciteit blijkt het moeilijk om de kwaliteit van het bestuur en de daarmee samenhangende ambtelijke organisatie duurzaam te waarborgen. De situatie is te zeer afhankelijk van de inzet en kwaliteit van individuele personen. Daardoor kan de bestuurskracht per eiland en per bestuurscollege sterk verschillen.

In deze context zijn er maar beperkte mogelijkheden om op de eilanden toereikende 'checks and balances' te creëren. De mogelijkheden voor de eilandsraad om tegenwicht te bieden blijken in de praktijk beperkt. De invoering van het Nederlands dualistische model heeft daarin nog geen verbetering gebracht. Er is onvoldoende aansluiting tussen gedeputeerden en het ambtelijk apparaat waardoor gecombineerd met de gebrekkige democratische controle de beleidsvorming nauwelijks uit de verf komt en er ruimte blijft voor willekeur. Zorgelijk is de kwetsbare positie van de gezaghebber, als centraal figuur in de checks-and-balances. Ook de extra waarborgen die met de functie van de Rijksvertegenwoordiger ingebouwd zijn compenseren niet de kwetsbaarheden van het lokale bestuur.

Het functioneren van het lokaal bestuur kan niet los worden gezien van de omstandigheden in de samenleving als geheel. Relatief veel inwoners hebben door een combinatie van problemen (waaronder een afnemende koopkracht, weinig of geen opleiding en moeilijke gezinsomstandigheden) moeite om het hoofd boven water te houden. Zij voelen zich afhankelijk en hebben hun hoop gevestigd op politici die hen een betere toekomst beloven. Deze omstandigheden zijn een voedingsbodem voor cliëntalisme en normvervaging. Doorbreking van dat patroon is alleen mogelijk indien gewerkt wordt aan een duurzame economische ontwikkeling en verbetering van de leefomstandigheden. Goed onderwijs is in dat verband eveneens een essentiële voorwaarde. Op termijn kunnen inwoners daardoor zelfstandiger dan thans hun keuzes maken. Een belangrijk effect daarvan zal ook zijn dat zij van hun politici vergen dat zij goed geïnformeerd worden en dat publiekelijk verantwoording wordt afgelegd over het lokaal gevoerde beleid.

De situatie van geringe bestuurskracht die ook al bestond voor 10 oktober 2010, wordt op de eilanden onderkend maar het is tot nu toe niet goed mogelijk gebleken om op eigen kracht wezenlijke veranderingen te realiseren. Ook de WolBES heeft ondanks de in die wet met het oog op de kwaliteit van bestuur opgenomen voorzieningen aan de bestaande situatie vooralsnog niets wezenlijks veranderd. De FinBES leidt deels en in wisselende fasering wel tot verbeterd beheer van de openbare financiën. Het algemene beeld is dat er op Saba wil is tot vooruitgang en ook vorderingen worden gemaakt. Op Sint Eustatius is sprake van een instabiele bestuurscultuur en lijkt men meer in zichzelf gekeerd. Bonaire zit daar met aandachtspunten tussen in. Hoofdzakelijk op Sint Eustatius en Bonaire is polarisatie zichtbaar die vooruitgang in de weg staat.

Bij het bevorderen van goed bestuur is het wettelijk kader een belangrijke randvoorwaarde. Meer bepalend is uiteindelijk echter de wijze waarop door personen invulling wordt gegeven aan hun verantwoordelijkheden en aan de instrumenten die hen ter beschikking staan. De bestuurspraktijk en de kwaliteit van het bestuur wordt allereerst bepaald door persoonlijke kwaliteit en gedrag, waarbij de bestuurscultuur mede van invloed is. Op dit punt is er nog veel ruimte voor verbetering onder meer door scholing, opleiding, ondersteuning en collegiale aanspreekbaarheid. Het realiseren van de benodigde verbeteringen zal niet van vandaag op morgen lukken. Het vraagt forse inspanningen, geduld en tijd.

De variatie in inzet en kwaliteit van individuele personen maakt ook dat de bestuurskracht per eiland en per bestuurscollege verschilt. De vraag is hoe met deze verschillen om te gaan. Idealiter zou er ruimte moeten zijn om op basis van bewezen goede prestaties per eiland te kunnen differentiëren. De bestaande regels lijken daartoe maar beperkt ruimte te geven. Ook de budgettaire kaders beperken eerder dan dat zij ruimte geven voor het dragen van eigen verantwoordelijkheid. Door het ontbreken van mogelijkheden om daar waar de bestuurlijke prestaties dat toestaan, te dereguleren en te experimenteren met regelvrije ruimtes, is het op dit moment minder goed mogelijk aansluiting te vinden bij de karakteristieken van elk eiland. Daardoor is soms sprake van een knellend keurlijf dat niet stimuleert.

7.7 Ruimte voor verbetering

De hiervoor genoemde omstandigheden samen zorgen er voor dat de problemen op de eilanden nog steeds groot zijn. Dat vergt een gezamenlijk gedragen analyse en aanpak van de problemen. Deze komt tot nog toe moeilijk van de grond. Er is geen gemeenschappelijk door Europees Nederland en de eilanden gesteunde toekomstvisie. Bij het uitblijven daarvan is het resultaat in veel gevallen dat de Europees Nederlandse opvatting op veel terreinen dominant is waarbij niet altijd voldoende rekening gehouden wordt met de lokale omstandigheden. Dit leidt tot onvrede en teleurstelling bij alle partijen, ondanks oprechte intenties van velen. De eilanden voelen zich onvoldoende erkend en gehoord terwijl tegelijkertijd ook aan Europees Nederlandse kant wordt gevoeld dat mede door zwak bestuur op de eilanden de effectiviteit van de genomen maatregelen soms aanzienlijk achter blijft bij de grote financiële en menselijke inspanningen die van Nederlandse zijde zijn gepleegd.

Het bovenstaande doet de vraag rijzen hoe het nu verder moet en welke veranderingen en eventueel aanpassingen van de wetgeving nodig zijn. De beantwoording van die vraag behoort niet tot de opdracht van de commissie; zij trekt conclusies en doet geen aanbevelingen. Dat neemt niet weg dat de commissie het belang wil onderstrepen van een te ontwikkelen perspectief in de vorm van een concreet programma waaraan door alle partijen gemeenschappelijk moet worden gewerkt.

Het onderhavige rapport is een eerste evaluatie. Vijf jaar is kort; het is nog te vroeg voor een definitief oordeel nu de verwerking van de transitie nog in volle gang is en de uitvoering van het, soms pas recent, ingezette beleid nog niet is voltooid. Er moet ook begrip zijn voor de moeilijke sociale en economische omstandigheden op de eilanden waar onder meer als gevolg van de kleinschaligheid, nieuw beleid moeizaam en slechts geleidelijk effect sorteert. Daarnaast moet worden onderstreept dat niet alle problemen het gevolg zijn van de transitie en dat die transitie

zeker ook bijgedragen heeft aan de oplossing van bepaalde vóór de transitie bestaande problemen. Dat alles neemt niet weg dat er ruimte is voor verbetering. Het is nu aan de opdrachtgevers van de evaluatie om met de resultaten van deze evaluatie in de hand gezamenlijk deze ruimte te benutten en de noodzakelijk geachte verbeteringen in te zetten en daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Daartoe is bestuurlijke wil nodig om over de eigen schaduw heen te stappen, ruimte te geven aan zelfontplooiing, het nemen van de eigen verantwoordelijkheid en te investeren, ook in het onderling vertrouwen. Het vraagt per eiland ook een reëel antwoord op de vraag wat men zelf kan, waar men het zelf beter moet doen en waar ondersteuning en hulp noodzakelijk is. Gezamenlijk kan dan, in dialoog met de bevolking, een hoger niveau van voorzieningen en economische ontwikkeling worden bereikt.

Bijlage 1: Evaluatieopdracht

Besluitenlijst Bestuurlijk Overleg Evaluatie Caribisch Nederland 19 juni 2014 te Den Haag

DE DELEGATIES VAN BONAIRE, SINT EUSTATIUS, SABA EN NEDERLAND

Overwegende:

1. De gemaakte afspraken in de "Slotverklaring van de Minconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba" in oktober 2006 over het evalueren van de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk.
2. Het advies van de Raad van State, in haar voorlichting van 4 februari 2014 (No.WO4.13.0319/I/Vo/B), inzake de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
3. De openbare lichamen zijn medeopdrachtgever van de evaluatie zoals afgesproken in het bestuurlijke overleg van de CN week in maart 2013.
4. De afspraak in het bestuurlijke overleg 14 maart 2013, die stelt dat de bevindingen van de evaluatie zullen worden gerespecteerd en dienen als basis voor verdere verbeteringen van de situatie in Caribisch Nederland.
5. De afspraak na het bestuurlijk overleg van 31 oktober 2013 om een gezamenlijke werkgroep in te stellen die tot taak heeft de evaluatieopdracht te formuleren.

Zijn overeengekomen (dat):

1. De evaluatieopdracht (in bijlage), opgesteld door de werkgroep bestaande uit de gedeputeerden Constitutionele Zaken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en eilandsecretarissen, de SG BZK of diens plaatsvervanger, als voorzitter van de CN-tafel, de projectleider en de secretaris van het project Evaluatie Caribisch Nederland, is vastgesteld door de vertegenwoordigers van de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
2. Een onafhankelijke evaluatiecommissie in te stellen bestaande uit, een voorzitter en 4 leden. De evaluatiecommissie wordt door middel van een Instellingsbesluit ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
3. De bemensing van de evaluatiecommissie wordt in nader overleg tussen de minister van BZK en de bestuurscolleges ingevuld.
4. De eerder genoemde werkgroep zal ten behoeve van de uitvoering van de evaluatie omgevormd worden tot een opdrachtgeveroverleg ten behoeve van de evaluatie(commissie).

5. De bestuurscolleges en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties herbevestigen de afspraak uit het bestuurlijke overleg van 14 maart 2013, die stelt dat de bevindingen van de evaluatie zullen worden gerespecteerd en middels een uitvoeringsplan geconcretiseerd worden.
6. De besluitvorming na de evaluatie krijgt zijn beslag in een op basis van het eindrapport van de evaluatiecommissie na overleg met de drie eilanden op te stellen kabinetsstandpunt, waarvan het uitvoeringsplan onderdeel is.

Den Haag, 19 juni 2014

Namens Bonaire,

E.S. Winklaar

Namens Saba,

C.S.B. Johnson

Namens Sint Eustatius,

R.C. Zaandam

Namens Nederland,

R.H.A. Plasterk

Bijlage bij Besluitenlijst Bestuurlijk Overleg Evaluatie Caribisch Nederland, 19 juni 2014 te Den Haag

KADER EVALUATIEOPDRACHT CARIBISCH NEDERLAND

In het slotakkoord van de miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 10 en 11 oktober 2006 te Den Haag is opgenomen dat vijf jaar na het moment waarop de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlands staatsbestel verkrijgen, de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk wordt geëvalueerd.

Tijdens het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 14 maart 2013 heeft de minister van BZK met de bestuurders van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de afspraak uit 2006 herbevestigd dat de openbare lichamen medeopdrachtgever zijn van het evaluatieproces.

Bij gelegenheid van het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen op 31 oktober 2013 heeft de minister van BZK met de bestuurders van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba afgesproken een gezamenlijke werkgroep in te stellen die tot taak kreeg de evaluatieopdracht te formuleren, en daarbij de inbreng van de verschillende departementen, de drie openbare lichamen en de voorlichting van (de Afdeling advisering van) de Raad van State van 4 februari 2014 te betrekken.

In het bestuurlijk overleg van 19 juni 2014 is tenslotte door de bestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de minister van BZK de evaluatieopdracht vastgesteld. Overeengekomen is dat de evaluatie wordt uitgevoerd door een onafhankelijke evaluatiecommissie.

Evaluatieopdracht en uitvoering door onafhankelijke evaluatiecommissie.

Met de nieuwe staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba per 10-10-10 is een andere verhouding ontstaan tussen Nederland en de drie eilanden. Daarmee kan gesproken worden van een nieuwe fase waarin alle betrokken partijen ervaringen moeten en moeten opdoen met de invulling van die nieuwe staatkundige verhoudingen. 10-10-10 is daarmee geen eindpunt, maar een startpunt van een proces op basis waarvan alle betrokkenen stap voor stap werken aan een goede invulling van de bestuurlijke afspraken die vooruitlopend op 10-10-10 zijn gemaakt.

De evaluatie heeft betrekking op de wijze waarop die invulling van de gemaakte afspraken heeft plaatsgevonden. De afspraken en de gekozen uitgangspunten staan als zodanig in de evaluatie niet ter discussie. Een debat over een eventuele wijziging van de staatkundige verhoudingen is geen onderdeel van de evaluatie zelf. Het doel van de evaluatie is om door middel van een terugblik vast te stellen wat er is bereikt? Hoe hebben de wetgeving, de afspraken en de procedures gefunctioneerd?

Met de evaluatie wordt beoogd zoveel mogelijk feitelijk materiaal te verzamelen over de wijze waarop invulling is gegeven aan de nieuwe staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op basis daarvan kan na afronding van de evaluatie binnen de kaders van de voorlichting van de Raad van State afgewogen besluitvorming plaatsvinden over de vraag in hoeverre en op welke wijze aanpassing van die invulling nodig is. Daarbij gaat het om het verbinden van de belangen van Bonaire, Sint Eustatius, Saba en het Europees deel van Nederland.

Voor het uitvoeren van de evaluatie wordt een onafhankelijke evaluatiecommissie ingesteld. De minister van BZK en de bestuurscolleges van de openbare lichamen zijn gezamenlijk opdrachtgever. De gezamenlijke werkgroep van eilandgedeputeerden en (SG) BZK die de evaluatieopdracht voorbereidde zal na het instellen van de evaluatiecommissie als opdrachtgeversraad fungeren. (SG) BZK vertegenwoordigd via de CN tafel de bij de evaluatie betrokken departementen.

De evaluatiecommissie heeft de volgende taken:

- De operationalisering van de thema's van de te onderscheiden evaluatiecomplexen en de uitwerking hiervan tot een concrete onderzoeksopzet. De onderzoeksopzet omvat tevens de te hanteren onderzoeksmethoden alsmede de financiële aspecten (begroting). Daarbij betreft de commissie gedane (parlementaire) toezeggingen met betrekking tot de evaluatie. De commissie legt deze onderzoeksopzet uiterlijk 15 januari 2015 ter goedkeuring voor aan de opdrachtgevers, welke daarover binnen vier weken een besluit nemen. De minister van BZK beslist ten aanzien van de financiële aspecten;
- De ontwikkeling van criteria op grond waarvan de feitelijke bevindingen van de te onderscheiden onderzoeken kunnen worden geanalyseerd. De commissie legt deze criteria uiterlijk 15 januari 2015 ter goedkeuring voor aan de opdrachtgevers, welke daarover binnen vier weken een besluit nemen;
- De basis voor de evaluatie is de voorlichting van de Raad van State van 4 februari 2014 en wordt hieronder nader uitgewerkt. De evaluatieopdracht omvat de drie door de Raad van State geschatte evaluatiecomplexen. Deze zijn onderling sterk met elkaar verbonden maar dienen wel te worden onderscheiden. Het betreft:
 - De werking van de wetgeving;
 - De werking van de nieuwe bestuurlijke structuur;
 - De gevolgen van de overgang naar de nieuwe staatkundige situatie voor de bevolking van de eilanden.
- Indien en voor zover door de commissie nodig wordt geacht, de selectie van externe onderzoekers die de deelonderzoeken zullen uitvoeren. Daarbij zal een vooraf vastgestelde aanbestendingsprocedure worden volgt;
- De begeleiding van de deelonderzoeken, en het bewaken en coördineren van de samenhang tussen de onderzoeken. De commissie heeft mandaat de deelonderzoeken bij te sturen als zich niet voorziene problemen voordoen;
- Het tussentijds rapporteren over de voortgang aan de opdrachtgevers op in overleg met de opdrachtgevers nader te bepalen moment(en).
- De opstelling van het eindrapport van de evaluatie waarin verslag wordt gedaan van de resultaten van de deelonderzoeken en deze in onderlinge samenhang worden geanalyseerd. Het eindrapport bevat de resultaten voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba afzonderlijk en de elementen die specifiek betrekking hebben op het Europees deel van Nederland (in het bijzonder de Rijksoverheid). Het eindrapport bevat ook een algemene analyse.

Het eindrapport bevat geen aanbevelingen. Het rapport wordt uiterlijk 10 oktober 2015 aan de opdrachtgevers uitgebracht.

Dat nu gestart wordt met het evalueren van de uitwerking van de nieuwe staatkundige verhoudingen betekent niet dat in de afgelopen periode geen bruikbare inzichten zijn ontwikkeld. Op diverse terreinen is al het nodige onderzoek verricht en zijn adviezen uitgebracht, waaronder het advies van het College voor de Rechten van de Mens. De evaluatiecommissie betreft dan ook naar eigen inzicht het bestaande materiaal.

Voordat hieronder de drie evaluatiecomplexen nader worden geschatst is het met het oog op het uitvoeren van de evaluatie en met het oog op het opstellen van het eindrapport van belang enkele algemene uitgangspunten te benoemen.

Zoals de Raad van State ook schetst in haar voorlichting, is de uitvoerbaarheid van een breed evaluatieonderzoek een bijzonder aandachtspunt. Als het gaat om de uitwerking van de evaluatie dient de evaluatiecommissie een belangrijke rol te spelen. Per deelonderzoek zal mede gelet op de beschikbare tijd scherp geselecteerd moeten worden tussen onderwerpen. De hieronder per evaluatiecomplex opgenomen evaluatievragen zijn voorbeelden. Bij de uitwerking van de evaluatieopzet geeft de evaluatiecommissie prioriteit aan aspecten waarbij op voorhand mogelijke knelpunten zijn te signaleren. De evaluatiecommissie heeft de ruimte om binnen de aangegeven kaders te kunnen bijsturen op de evaluatie. De door de evaluatiecommissie aan de opdrachtgevers voor te leggen uitwerking van de evaluatieopzet maakt inzichtelijk op welke wijze de evaluatie uiterlijk op 10-10-15 kan zijn afgerekond. Als de evaluatiecommissie van oordeel is dat die einddatum niet realiseerbaar is, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de evaluatie, doet zij een voorstel hoe daarmee om te gaan.

In verbinding met de drie te schetsen evaluatiecomplexen staat de vraag open naar de (democratische) vertegenwoordiging van de bevolking van Caribisch Nederland. In de derde periodieke beschouwing van de Raad van State van 20 december 2012 stelt de Raad dat versterking van de band, over en weer, tussen klezer in Bonaire, Sint Eustatius en Saba en degenen die ook hen in Den Haag vertegenwoordigen en daar besluiten nemen die hen ook aangaan, alsmede tussen eilandbestuur en landsbestuur een belangrijk punt van aandacht is. De evaluatiecommissie wordt gevraagd dit punt bij de evaluatie te betrekken en daarover verslag te doen in het eindrapport.

In de voorlichting van de Raad van State werd eveneens ingegaan op de raakvlakken tussen de evaluatie van de justitiële Rijkswetten en die van de invulling van de staatkundige positie van Caribisch Nederland. Deze raakvlakken zien op de ervaringen met rechtspleging, rechtshandhaving en constitutionele status en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de verschillen in wetgeving. Het betreft hier twee te onderscheiden evaluatiatrajecten.

Werking van de wetgeving

In dit evaluatiecomplex gaat het om de werking van de wetgeving; wat zijn de gevolgen van de gemaakte keuzes ten aanzien van wetgeving op 10-10-10 voor zowel de eilanden als voor Europees Nederland. Naast het indiceren van mogelijke knelpunten bij de totstandkoming en uitvoering van de wetgeving, is dit thema mede van belang met het oog op de nog te maken keuze omtrent de wenselijkheid om Europees Nederlandse wetgeving (zoveel) mogelijk in te voeren in Caribisch Nederland. Daarmee wordt dan tevens tegemoet gekomen aan de parlementaire toezegging om deze vraag bij de evaluatie te betrekken. Het beantwoorden van deze vraag maakt geen onderdeel uit van de evaluatieopdracht, maar de evaluatie dient wel effectief bij te dragen aan het maken van een gefundeerde keuze op dit punt.

In het wetgevingsonderzoek zal naast de algemene inventarisatie van geldende wetgeving slechts een beperkt aantal wetten dieper onderzocht kunnen worden. Daarbij zal voldoende spreiding moeten worden gerealiseerd over de belangrijkste onderwerpen. Ook in verband met de nog te maken keuze om de Europees Nederlandse wetgeving in Caribisch Nederland in te voeren, is het van belang nadruk te leggen op de uitvoering en uitvoerbaarheid van de wetten en de eventuele knelpunten en successen die kunnen worden gesignaleerd. Daarbij zal het moeten gaan om de uitvoering van zowel wetten van oorspronkelijke Nederlands-Antilliaanse afkomst als van Nederlandse wetten die op 10-10-10 of daarna op de eilanden zijn ingevoerd.

Hieronder zijn voorbeelden van mogelijk evaluatievragen opgenomen:

1. Op welke wijze is het afgesproken uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid in de praktijk toegepast?
2. Welke wetgeving gold voor de eilanden per 10-10-10? Welke wetten zijn na 10-10-10 op de eilanden ingevoerd? In welke mate zijn eilandelijke verordeningen en uitvoeringsbesluiten op basis van de geldende wetgeving tot stand gekomen?

3. In hoeverre is bij invoering van Nederlandse wetgeving rekening gehouden met de eigenheid van de drie (afzonderlijke) eilanden? Welke onderlinge verschillen rechtvaardigen differentiatie tussen de eilanden?
4. Wat betekent het bestaan, het onderhoud en het eventueel aanpassen van een afzonderlijk rechtstelsel voor de eilanden praktisch voor de Rijksoverheid en voor de eilanden zelf?
5. Op welke wijze zijn de eilanden betrokken geweest bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving? In hoeverre zijn de eilanden betrokken geweest bij het beleidsvormingsproces dat ten grondslag ligt aan nieuwe wetgeving? In hoeverre is de wettelijke consultatieplicht nageleefd en heeft deze geleid tot het aanpassen van de oorspronkelijk voorgenomen wet- en regelgeving? In hoeverre zijn de eilanden betrokken bij eventuele wijzigingen in de wet- en regelgeving na de consultatiefase.

Voorts gaat het in dit evaluatiecomplex om de wijze waarop uitvoering en handhaving van de wetgeving plaatsvindt. In de kern gaat het daarbij om de vraag welke knelpunten eventueel zijn te signaleren ten aanzien van die uitvoering en handhaving. En de vraag welke verklaringen gegeven kunnen worden voor die eventuele knelpunten. Hieronder zijn voorbeelden van mogelijke evaluatievragen opgenomen.

1. In hoeverre is de per 10-10-10 ingevoerde wetgeving in de praktijk uitgevoerd en gehandhaafd en waar kunnen eventuele knelpunten worden geconstateerd? In hoeverre zijn die eventuele knelpunten terug te voeren naar de lokale (on)mogelijkheden om de geldende wetgeving adequaat uit te voeren?
Is de wijze van handhaven van wet- en regelgeving die ook voor 10-10-10 gold veranderd na die datum?

Voor de evaluatie van de uitvoering en handhaving van de wet- en regelgeving dient een nadere selectie plaats te vinden. Welke majeure wetten of wetgevingscomplexen zijn ten behoeve van dit deel van de evaluatie te selecteren. Daarbij kan gedacht worden aan de Wet VROMBES (ex-ante waar er nog geen uitvoeringspraktijk is), het bestuursrecht voor de BES waaronder de Wet administratieve rechtspraak BES en wet- en regelgeving gerelateerd aan arbeidsparticipatie, waarbij inbegrepen de Wet toelating en ultiëtzetting BES, de Wet arbeid vreemdelingen BES annex de Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES, en de Arbeidsveiligheidswet BES. Ook kan gedacht worden aan de Vestigingswet BES, de Wet primair onderwijs BES, de Wet Financiële Markten BES en de prijzenwet BES.

2. In hoeverre is het bestuur op de eilanden voldoende ingericht om de taken en bevoegdheden die het op grond van de geldende wetgeving zijn toegekend uit te voeren? Zijn de eilanden voldoende uitgerust om uitvoering te geven aan nieuwe wet- en regelgeving, zowel op personeel als op financieel gebied? Zijn er daarbij verschillen tussen equiperking voor de wetten die voor 10-10-10 golden en die op of na die datum in werking zijn getreden. Is er sprake van een ontwikkeling gedurende de jaren na 10-10-10? Wat zijn de achterliggende oorzaken van de gedane constateringen?

Werkings van de nieuwe bestuurlijke structuur

Met betrekking tot de bestuurlijke inbedding wijst de Raad van State er in zijn voorlichting op dat met de keuze voor een openbaar lichaam als vormgeving van de 'directe band' met Nederland, niet precies vaststond welke invulling daaraan zou worden gegeven. De evaluatie kan gebruikt worden om feitelijk materiaal te verzamelen om te bezien in hoeverre zodanige bijstellingen – gelet op de specifieke situatie op de drie eilanden – noodzakelijk zijn.

In dit evaluatiecomplex staat de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur centraal; de vraag naar het functioneren van de openbare lichamen en de samenwerking tussen de openbare lichamen met het Rijk en de andere landen van het Koninkrijk. Hierop heeft ook de uitvoering van de specifieke wettelijke evaluatieverplichtingen in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint

Eustatius en Saba (WoLBES) en de Wet Financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba betrekking (FinBES).

Allereerst de vraag naar de mate van deugdelijkheid van het bestuur. Hieronder zijn voorbeelden van mogelijke evaluatievragen opgenomen.

1. In hoeverre zijn de bepalingen in de WoLBES en FinBES doeltreffend en welke zijn de effecten van deze wetten in de praktijk?
2. Zijn de afwijkingen in de WoLBES en FinBES ten opzichte van de Gemeentewet effectief gebleken en proportioneel ter waarborging van de deugdelijkheid van het bestuur?
3. Is de bestuurlijke inbedding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen ondersteunend geweest voor een goed bestuur dat toegesneden is op de specifieke situatie op deze eilanden?
4. In hoeverre werken het insulaire karakter en de kleine oppervlakte en geringe bevolkingsomvang en andere factoren die samenhangen met specifieke kenmerken van de eilanden door in het functioneren van het bestuur en de wijze waarop dit de wettelijke taken en bevoegdheden uitoefent?
5. Welke kwalitatieve en kwantitatieve criteria voor goed/deugdelijk bestuur kunnen geduid worden? In hoeverre zijn de ter bevordering van deugdelijk bestuur opgenomen bepalingen in de WoLBES en FinBES effectief in de praktijk?
6. Hoe heeft de scheiding van functies en bevoegdheden tussen eilandsraad en de eilandgedeputeerden in de praktijk gefunctioneerd en hoe heeft de gezaghebber zijn schakelfunctie als voorzitter van zowel de eilandsraad als het bestuurscollege vervuld?

Ten tweede de vraag naar toedeling en verdeling van bevoegdheden en taken over de verschillende bestuursorganen in Caribisch Nederland en de verdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen. Het gaat daarbij ook om de omvang van het zelfbestuur (autonomie) in relatie tot de bestuurskracht van de openbare lichamen en de werking van het (financieel) toezicht waaronder de verhouding tussen horizontaal en verticaal toezicht. Daarbij dient ook de functie van de Algemene Rekenkamer en de (Nationale) Ombudsman betrokken te worden. Bij dit deel wordt ook de democratische vertegenwoordiging meegenomen. Hieronder zijn voorbeelden van mogelijke evaluatievragen opgenomen.

1. Is de toedeling en verdeling van bevoegdheden en taken over de verschillende bestuursorganen in Caribisch Nederland doelmatig en doeltreffend?
2. Is de verdeling tussen bevoegdheden en taken van het Rijk en van de openbare lichamen in samenhang met de bestuurskracht (daarbij inbegrepen de mogelijkheden van het ambtelijk apparaat) op het eilandelijk niveau doelmatig en doeltreffend?
3. Er zijn verschillende toezichtthoudende functies in Caribisch Nederland, waaronder het College financieel toezicht. Welk financiële instrumenten dragen effectief bij aan het financieel inzicht van de eilanden en hoe verhoudt het verticale toezicht zich tot het horizontale toezicht?
4. In hoeverre laten de diverse toezichtinstrumenten differentiatie en graduele toepassing toe, mede in het licht van mogelijke verschillen tussen de drie eilanden in bestuurlijk vermogen?
5. Is de inrichting van de functie Rekenkamer en Ombudsman doeltreffend, mede vanuit het licht van de kleinschaligheid en cultuur van de eilanden?
6. Hoe hebben de verhoudingen tussen de openbare lichamen en de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk zich ontwikkeld? Welke mogelijke knelpunten doen zich daarbij voor en waardoor worden deze veroorzaakt?
7. In welke mate voelen de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich (democratisch) vertegenwoordigd in de verhouding met het Europees deel van Nederland en in de verhouding met de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk? In hoeverre zijn de eilanden hierbij in staat tot een effectieve belangengenververtegenwoordiging?

Ten derde de vraag naar de financiële verhoudingen. Onderdeel hiervan is de ontwikkeling van de eilandelijke en Rijksuitgaven. Hieronder zijn voorbeelden van mogelijke evaluatievragen opgenomen.

1. Hoe hebben de Rijksuitgaven en de eilandelijke uitgaven zich sinds 10-10-10 ontwikkeld ten aanzien van de te onderscheiden taken? Is er daarbij een verschil tussen de Rijksuitgaven en de eilandelijke uitgaven? Is er daarbij een verschil tussen structurele bekostiging en incidentele bekostiging? Hoe is deze ontwikkeling en de mogelijke verschillen te verklaren en wat is daarvan de feitelijke betekenis?
2. Hoe werkt het op de specifieke uitkeringen uit de financiële verhoudingswet gebaseerde instrument van bijzondere uitkeringen?
3. Wat is de invloed van het zogenaamde referentiekader op zowel de eilandelijke- als de Rijksuitgaven geweest?

Gevolgen voor de bevolking

Al in zijn voorlichting van 18 september 2006 heeft de Raad van State opgemerkt om na een periode van vijf jaar na de overgang naar de nieuwe verhoudingen een evaluatie te houden "teneinde te bepalen of de belangen van de bevolking in de nieuwe verhoudingen voldoende worden gewaarborgd". De evaluatie dient zo feitelijk mogelijk een beschrijving te geven van de actuele situatie in vergelijking tot het voorzieningenniveau ten tijde van de transitie voor zover dat op basis van de beschikbare gegevens mogelijk is, ook gelet op de verschillen tussen de eilanden op sociaal-economisch terrein. Het gaat daarbij niet om het maken van een vergelijking tussen het voorzieningenniveau in het Europees deel van Nederland en het Caribisch deel. Ook hier gaat het om het primair beantwoorden van de vraag welke de bestuurlijke afspraken waren over het na te streven aanvaardbare voorzieningenniveau en op welke wijze deze zijn uitgevoerd en wat daarbij de rol van de eilanden zelf en het Rijk is geweest.

Ook is het van belang de ontwikkeling van het voorzieningenniveau te plaatsen tegen de achtergrond van een beschrijving van de ontwikkeling van de economische situatie op de eilanden sinds 10-10-10, voor zover dat op basis van de beschikbare gegevens mogelijk is. In dit deel wordt ook de belastingwet BES en de douane en accijnswet BES op doelmatigheid en effecten in de praktijk geëvalueerd. Ook hier geldt dat de afspraken als zodanig in deze evaluatie naar doelmatigheid en effecten in de praktijk niet ter discussie staan.

Hieronder zijn voorbeelden van mogelijke evaluatievragen opgenomen.

1. Hoe heeft de economische situatie op de eilanden zich ontwikkeld sinds 10-10-10?
2. Zijn met de belastingwet BES en de Douane- en Accijnswet-BES de beoogde doelen (voldoende opbrengst, uitvoerbaarheid, draagvlak op de eilanden en stimulans ter bevordering van lokaal ondernemerschap) gerealiseerd en welke zijn de effecten van die wet in de praktijk?
3. Op welke wijze is uitvoering gegeven aan de afspraak uit het bestuurlijk overleg van 31 januari 2008 om, rekening houdend met de specifieke omstandigheden als genoemd in de besluitenlijst van dat overleg, normen op te stellen voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op de prioritaire terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid?
4. Hoe heeft het voorzieningenniveau op de tijdens het bestuurlijk overleg van 31 januari 2008 overeengekomen prioritaire terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid, aangevuld met fysieke infrastructuur waaronder de bereikbaarheid van de eilanden over water en door de lucht zich ontwikkeld tegen de achtergrond van het bijzondere karakter van Caribisch Nederland en tegen de achtergrond van de gemaakte afspraak normen op te stellen voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau?

5. Welke zijn de effecten voor de bevolking van het gevoerde beleid ten aanzien van het voorzieningenniveau op de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid, veiligheid en fysieke infrastructuur?
6. Wat is de bijdrage geweest van elk van de partijen (openbare lichamen en Rijk) aan de ontwikkeling van het voorzieningenniveau en hoe heeft de taakverdeling tussen openbare lichamen en het Rijk en de onderlinge samenwerking ten aanzien van de ontwikkeling van het voorzieningen niveau gewerkt?

Bijlage 2: Instellingsbesluit



STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 27294

26 september

2014

Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 september 2014, nr. 2014-0000508186, houdende instelling van de Commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba,

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *de minister*: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- b. *de openbare lichamen*: de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- c. *de opdrachtgevers*: de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- d. *de bestuurscolleges*: de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- e. *de commissie*: de commissie, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland.
2. De commissie heeft tot taak:
De in het slotakkoord van de miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 10 en 11 oktober 2006 te Den Haag opgenomen evaluatie van de uitwerking van de per 10 oktober 2010 in werking getreden nieuwe staatkundige structuur uit te voeren en daarover een eindverslag uit te brengen. In dat eindverslag is inbegrepen het verslag als bedoeld in artikel 239 van de Wet openbaar lichaam Bonaire, Sint Eustatius en Saba en artikel 102 van de Wet financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
3. Bij het uitvoeren van de evaluatie en het opstellen van het eindverslag neemt de commissie de evaluatieopdracht in acht zoals vastgesteld door de minister en de bestuurscolleges tijdens het bestuurlijk overleg van 19 juni 2014.

Artikel 3. Leden

1. Als leden van de commissie worden benoemd:
 - a. mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies, tevens voorzitter;
 - b. de heer prof. mr. A.H.A. Soons;
 - c. de heer mr. dr. G.A.E. Thode;
 - d. de heer prof. mr. L.F.M. Verhey;
 - e. de heer mr. drs. F.H.H. Weekers.
2. De benoeming loopt af van rechtswege wanneer de in artikel 2 bedoelde taak door de commissie is afgerond.
3. De voorzitter en leden kunnen tussentijds worden geschorst en ontslagen door de minister.
4. Bij tussentijds ontslag van de voorzitter of een lid benoemt de minister in overeenstemming met de bestuurscolleges zo nodig een andere voorzitter of lid.



Artikel 4. Secretariaat en uitvoerend secretariaat

1. De commissie wordt ondersteund door een secretaris en een uitvoerend secretariaat.
2. De secretaris en het uitvoerend secretariaat zijn voor de inhoudelijke uitvoering van hun taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de commissie.
3. De minister benoemt de secretaris en voorziet na overleg met de commissie in de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de commissie, waaronder het uitvoerend secretariaat.
4. Bij de samenstelling van het uitvoerend secretariaat wordt rekening gehouden met de benodigde kennis en expertise voor een goede uitvoering van de evaluatie. Waar nodig maakt ambtelijke deskundigheid deel uit van het uitvoerend secretariaat.
5. Als secretaris wordt benoemd de heer drs. D.J. Bonnet.

Artikel 5. Werkwijze

1. De commissie stelt met in achtneming van dit besluit haar eigen werkwijze vast.
2. De commissie kan zich, na toestemming van de minister, door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.
3. De commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.
4. Ambtenaren van de Rijksoverheid en van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn gehouden om de commissie de verlangde medewerking te verlenen, voor zover deze samenhangt met hun ambtelijke taak.

Artikel 6. Informatieplicht

De commissie verstrekt aan de opdrachtgevers desgevraagd de door hen gewenste inlichtingen. De minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

Artikel 7. Onderzoeksopzet en tussenrapportage

1. Na aanvang van de werkzaamheden van de commissie vindt een startgesprek plaats met de (vertegenwoordigers van de) opdrachtgevers. Zo spoedig mogelijk na een eventuele personele wisseling bij een of meer van de opdrachtgevers vindt er een gesprek plaats tussen de voorzitter van de commissie en de nieuwe vertegenwoordiger van de opdrachtgever.
2. De commissie zendt voorafgaand aan het onderzoek doch in elk geval voor 15 januari 2015 een onderzoeksopzet voor de evaluatie toe aan de opdrachtgevers.
3. De commissie zendt voorafgaand aan het onderzoek doch in elk geval voor 15 januari 2015 een voorstel voor criteria toe aan de opdrachtgevers op grond waarvan de feitelijke bevindingen van de te onderscheiden onderzoeken worden geanalyseerd.
4. De commissie zendt voor een in overleg met de opdrachtgevers te bepalen moment een tussenrapportage aan de opdrachtgevers.

Artikel 8. Evaluatieverslag

1. De commissie zendt voor 15 september 2015 een ontwerp van haar eindverslag toe aan de opdrachtgevers.
2. De commissie zendt voor 15 oktober 2015 het eindverslag aan de opdrachtgevers.
3. Het eindverslag bevat geen aanbevelingen en adviezen.



Artikel 9. Vergoedingen

1. De voorzitter en de andere leden ontvangen een vaste vergoeding per maand. De toepasselijke salarisschaal voor de voorzitter en de andere leden is 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984. De arbeidsduurfactor voor de voorzitter en de andere leden is 8/36 respectievelijk 4/36.
2. De personen als bedoeld in artikel 5, tweede lid, die de commissie bijstaan, ontvangen per vergadering een vergoeding, voor zover zij niet vallen onder de uitzondering van artikel 2, derde lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies en hiermee het in het in artikel 6, eerste lid, van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies bedoelde maximumbedrag niet overschreden wordt. Deze vergoeding per vergadering bedraagt 3% van het maximum van salarisschaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.
3. De vergoedingen en reis- en verblijfskosten komen voor rekening van de minister.

Artikel 10. Overige kosten van de commissie

1. De overige kosten van de commissie komen, indien en voor zover goedgekeurd door de minister, voor rekening van de minister.
2. Onder overige kosten worden in elk geval verstaan:
 - a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariale ondersteuning;
 - b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek; en
 - c. de kosten voor publicatie van rapportages.
3. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling doch uiterlijk voor 15 januari 2015 voor goedkeuring een begroting en een planning aan de opdrachtgevers aan. De begroting behoeft de goedkeuring van de minister.

Artikel 11. Verantwoording

De commissie biedt de opdrachtgevers gelijktijdig met het eindverslag als bedoeld in artikel 8, tweede lid, een eindverslag aan waarin verslag wordt gedaan over de activiteiten van de periode waarin de commissie werkzaam is geweest.

Artikel 12. Openbaarmaking

Rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de commissie worden vervaardigd of vergaard, worden niet door de commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de opdrachtgevers uitgebracht of aan de minister overgedragen.

Artikel 13. Archiefbescheiden

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van de directie Koninkrijksrelaties van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 14. Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgave van de Staatscourant, waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 22 september 2014.
2. Dit besluit vervalt met ingang van 1 januari 2016.

Artikel 15. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland.

Dit besluit wordt in de Staatscourant geplaatst en in afschrift gezonden aan betrokkenen.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk*

Bijlage 3: Onderzoeksopzet en evaluatiecriteria

Inleiding

Op 10 oktober 2010 is de staatkundige structuur van het Koninkrijk herzien en hebben Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk in de vorm van een openbaar lichaam een rechtstreekse band met Nederland gekregen. Daarbij is afgesproken dat vijf jaar na inwerkingtreding van die nieuwe staatkundige structuur de uitwerking daarvan zou worden geëvalueerd. In het bijzonder zijn evaluatiebepalingen opgenomen in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WoLBES) en in de Wet financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES).

Tijdens het bestuurlijk overleg evaluatie Caribisch Nederland op 19 juni 2014 zijn de gedeputeerden constitutionele zaken, namens elk van de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overeengekomen voor de evaluatie een onafhankelijke commissie in te stellen en hebben zij de evaluatieopdracht vastgesteld.

Bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 september 2014 is de onafhankelijke commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland ingesteld. Deze bestaat uit mevrouw Spies, tevens voorzitter, de heer Soons, de heer Thodé, de heer Verhey en de heer Weekers.

De commissie heeft tot taak de in het slotakkoord van de miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 10 en 11 oktober 2006 te Den Haag opgenomen evaluatie van de uitwerking van de per 10 oktober 2010 in werking getreden nieuwe staatkundige structuur uit te voeren en daarover een eindverslag uit te brengen. In dat eindverslag is inbegrepen het verslag als bedoeld in artikel 239 van de Wet openbaar lichaam Bonaire, Sint Eustatius en Saba en artikel 102 van de Wet financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Bij het uitvoeren van de evaluatie en het opstellen van het eindverslag neemt de commissie de evaluatieopdracht in acht zoals vastgesteld tijdens het bestuurlijk overleg van 19 juni 2014.

De commissie is voor het eerst bijeengekomen op 3 oktober jongstleden en heeft daarmee een aanvang gemaakt met haar werkzaamheden. In de periode van 13 tot en met 18 november heeft de commissie kennismakingsbezoeken aan Bonaire, aan Sint Eustatius en aan Saba gebracht. Naast een eerste kennismaking hadden de bezoeken tot doel eerste beelden en indrukken ten aanzien van de evaluatie op te doen bij de bevolkingen en stakeholders, in gesprek te gaan over de verwachtingen die bij de evaluatie bestaan, uitleg te geven over de opdracht die de commissie heeft (wat houdt de evaluatie wel in, en wat niet) en ook een eerste keer met de bestuurscolleges in de hoedanigheid van opdrachtgevers te spreken. Daarna heeft de commissie conform het instellingsbesluit een onderzoeksopzet opgesteld voor de evaluatie. Daarbij heeft de commissie er naar gestreefd deze opzet eerder dan de in de evaluatieopdracht en instellingsbesluit genoemde datum van 15 januari aan de opdrachtgevers aan te bieden. De commissie koos hiervoor om de beschikbare tijd voor het doen van feitelijk onderzoek te maximaliseren.

Allereerst wordt de werkwijze van de commissie nader geduid en wordt de indicatieve planning van haar werkzaamheden aangegeven. Vervolgens worden de criteria aangegeven op grond waarvan de feitelijke bevindingen van de te onderscheiden onderzoeken zullen worden geanalyseerd en wordt beknopt ingegaan op het onderdeel communicatie. De wijze waarop de commissie meent de evaluatie uit te voeren, is ook verwoord in drie uitgebreide startnotities welke tevens als basis dienen voor de werkzaamheden van de door de commissie aangezochte partijen die de drie onderzoeken feitelijk zullen verrichten. De startnotities zijn verderop in dit document opgenomen. Een begroting van de te verwachten kosten wordt separaat aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden.

Opzet en werkwijze van de commissie

In het instellingsbesluit is opgenomen dat de commissie haar eigen werkzaamheden vaststelt. De commissie is zich ervan bewust dat de periode die verstrekken is sinds de start van de nieuwe staatkundige structuur relatief gering is en dat de evaluatieopdracht veel omvattend is zeker gelet op de periode die beschikbaar is voor het doen van onderzoek.

De evaluatieopdracht biedt naar de mening van de commissie overigens een heldere en afgebakende doelstelling alsook al mogelijke evaluatiecriteria en –kaders. De commissie heeft dan ook gemeend de op 19 juni 2014 vastgestelde evaluatieopdracht als zo strikt mogelijke basis voor de evaluatie en onderzoekopzet te hanteren. Daarbij hanteert de commissie de datum van 10 oktober 2015 als uiterlijke termijn voor haar eindverslag als een gegeven en daarmee als bepalend voor de doorloop duur van het onderzoek. Binnen de beschikbare tijd wordt maximaal ingezet op het verzamelen van zoveel mogelijk feiten en gegevens. Waar nodig zal geselecteerd worden op onderwerpen die meer diepgang vragen.

Naar de mening van de commissie dient zij, met inachtneming van de onderzoeksopdracht, tot een analyse te komen die objectief en helder van inhoud is. De commissie streeft er naar een rapport te leveren dat kwalitatief feitelijk, waar mogelijk kwantitatief van aard is en dat inzicht geeft in de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur. Daarbij worden waar mogelijk concrete voorbeelden beschreven die de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur illustreren.

De commissie streeft er naar naast het feitelijk beschrijven van de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur ook kritische factoren en onderliggende mechanismes te beschrijven die kunnen verklaren waarom ‘goed gaat wat goed gaat’ en waarom ‘niet goed gaat wat niet goed gaat’. Zoals de evaluatieopdracht aangeeft zal de commissie geen aanbevelingen doen maar zich beperken tot het geven van analyses en conclusies.

Onverlet het bovenstaande is het de overtuiging van de commissie dat een alomvattende en volledig uitputtende analyse van de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur niet mogelijk is. De beschikbare onderzoeksperiode is relatief beperkt evenals de ervaringsperiode waarin de nieuwe staatkundige structuur een uitwerking kent. Daarnaast houdt de commissie er rekening mee dat de gegevensverzameling mogelijk niet optimaal is omdat gegevens niet of slecht toegankelijk beschikbaar zijn en er mogelijk slechts in beperkte mate een nulmeting beschikbaar is om de ontwikkelingen in termen van oorzaak en gevolg te duiden.

Daarnaast zijn zowel uitvoeren van wettelijke taken, het bestuurlijk handelen van alle partijen alsook de ervaringen voor de bevolking constant bewegende onderzoeksobjecten.

Voor haar werkzaamheden maakt de commissie gebruik van een secretaris en een uitvoerend secretariaat. Het uitvoerend secretariaat wordt gaande de evaluatie naar behoeftte van de commissie en in overleg met de voorzitter nader ingevuld.

Conform de evaluatieopdracht heeft de commissie tot taak de onderzoekers te selecteren die de onderzoeken zullen uitvoeren. Op basis van de evaluatieopdracht heeft de commissie drie startnotities opgesteld; een voor de werking van de wetgeving; een voor de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur en een voor de gevolgen voor de bevolking (zie bijlagen 1-3). Deze startnotities zijn gebruikt om offertes aan te vragen bij onderzoeksinstellingen. De commissie heeft op basis van deze offertes drie partijen geselecteerd, te weten Pro Facto/Rijksuniversiteit Groningen voor de werking van de wetgeving, DSP-groep voor de werking van de bestuurlijke structuur en het Sociaal Cultureel Planbureau voor de gevolgen voor de bevolking. Tijdens een eerste bijeenkomst met de onderzoekers en de commissie die is voorzien op 19 december aanstaande, zal de commissie de onderzoekers zo nodig nog aandachtspunten meegeven wat betreft de aanpak.

Omdat de startnotities een meer uitputtend beeld geven van de opzet die de commissie voor ogen staat, wordt de aanpak van de evaluatie hieronder op hoofdlijnen geschatst. De aanpak van de evaluatie kent grofweg drie opeenvolgende fasen, te weten:

- a) een voorbereidende fase
- b) een veldwerkfase
- c) een afrondende fase

Fase a

In de eerste fase, na definitieve gunning van het onderzoek aan een onderzoeksinstelling, verder te noemen 'de onderzoekers', ligt het accent primair op deskresearch en literatuur onderzoek, waarbij eventueel benodigde feitelijke informatie en documenten worden opgevraagd. Waar nodig worden beperkt oriënterende interviews gehouden. In deze fase wordt een nadere focus aan het onderzoek gegeven en vinden organisatorische en logistieke voorbereidingen plaats, waaronder communicatie naar de in het onderzoek te betrekken personen en instanties. In deze fase worden ook afspraken tussen de drie onderzoeksinstellingen gemaakt over de wijze waarop onderlinge afstemming plaatsvindt, en worden de te bevragen personen en organisaties geselecteerd. Waar nodig worden ook de onderzoeks vragen nader geoperationaliseerd, worden de nader te onderzoeken thema's en wetten geselecteerd en wordt het te hanteren normenkader verfijnd. Deze fase vindt in de maanden januari, februari en maart 2016 plaats.

Fase b

De tweede fase betreft het veldwerk en het opstellen van de drie rapporten door de onderzoeksinstellingen. Op basis van de bevindingen uit fase 1 zullen (diepte) interviews, enquêtes en focusgroepen plaatsvinden onder stakeholders, organisaties en de bevolking.

In deze fase vindt intensieve afstemming plaats tussen de uitvoerders van de drie onderzoeken om vast te stellen welke actoren in beeld zijn voor interviews en enquêtes et cetera, zodat kan worden vastgesteld welke bundeling mogelijk is. Deze veldfase, die plaatsvindt in de maanden april en mei, mondt uit in concept evaluatierapporten. De conceptrapportages worden uiterlijk 1 juni 2015 aan de commissie aangeleverd. De eindrapporten van de onderzoekers worden uiterlijk 31 juli 2015 opgeleverd. Deze rapporten, die – waar er verschillen zijn tussen de eilanden - de resultaten bevatten voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba afzonderlijk en de elementen die specifiek betrekking hebben op het Europees deel van Nederland alsmede een algemene analyse, vormen de basis voor fase c.

In de periode tussen 1 juni 2015 en 31 juli 2015 voorziet de commissie een (schriftelijke) tussenrapportage over de voortgang van het onderzoek aan de opdrachtgevers.

Gedurende deze fase b zal er in de maanden april en mei 2016 een intensief beroep worden gedaan op stakeholders, organisaties en de bevolking. Voor het welslagen van de evaluatie is het cruciaal dat optimale medewerking aan deze fase van het onderzoek wordt verleend en dat de opdrachtgevers deze medewerking waar nodig bevorderen.

Fase c

In fase c wordt door de commissie het eindrapport van de evaluatie opgesteld waarin verslag wordt gedaan van de resultaten van de drie onderzoeken en waarin deze in onderlinge samenhang worden geanalyseerd en voorzien worden van conclusies. Dit eindrapport van de commissie bevat waar nodig de resultaten voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba afzonderlijk en de elementen die specifiek betrekking hebben op het Europees deel van Nederland alsmede een algemene analyse. Met het oog op het opstellen van het eindrapport verzamelt de commissie ook zelf beelden; niet om het werk van de onderzoekers over te doen, maar om de uitkomsten van de drie onderzoeken ook te kunnen spiegelen aan de eigen waarnemingen alsook de resultaten van de drie onderzoeken in samenhang te kunnen bezien.

De secretaris, onder aansturing van de voorzitter en de overige leden van de commissie, stelt het definitieve evaluatierapport op. De vaststelling daarvan geschieft door de commissie in volledige samenstelling.

De commissie is zich ervan bewust dat het werk complex is. Een adequate uitvoering van het evaluatieproces, waarin de erkenning van culturele verschillen, divergerende belangen en vertrouwelijkheid een belangrijke rol spelen, is van cruciaal belang voor de acceptatie van de uitkomsten van de evaluatie.

Samenhang en begeleidingscommissies

Gedurende de gehele onderzoeksfase bewaakt en coördineert de commissie de samenhang tussen de drie te onderscheiden onderzoeken. Daartoe stelt zij onder meer per onderzoek een begeleidingscommissie in, waarin per begeleidingscommissie twee of drie leden van de commissie zitting nemen.

De onderverdeling die de commissie daarbij heeft gemaakt is als volgt:

- werking van de wetgeving: de heer Verhey, de heer Soons en de heer Weekers;
- werking van de nieuwe bestuurlijke structuur: de heer Soons, de heer Thodé en de heer Verhey;
- de gevolgen voor de bevolking: de heer Thodé en de heer Weekers.

De keuze van leden van de commissie per begeleidingscommissie is onder meer ingegeven om maximaal de samenhang tussen de drie onderzoeken te bevorderen. De vertegenwoordiging van de commissie in de begeleidingscommissies is zo gekozen dat in ieder onderzoek de verbinding naar de beide andere onderzoeken kan worden gelegd. De commissie acht het wenselijk dat naast de twee of drie leden vanuit de commissie, iedere begeleidingscommissie nog twee onafhankelijke leden kent met een specifieke achtergrond. Een profielbeschrijving van de begeleidingscommissie is bij deze onderzoeksopzet gevoegd. Het is conform de evaluatieopdracht de taak van de commissie om de onderzoeken te begeleiden en daarmee aan de commissie de begeleidingscommissies samen te stellen. De evaluatieopdracht geeft de commissie het mandaat de drie onderzoeken bij te sturen als zich niet voorziene problemen voordoen.

Voortgang en contact met de opdrachtgevers

Voordat hieronder de indicatieve planning van de commissie wordt weergegeven benadrukt de commissie het belang van het in verbinding blijven met de opdrachtgevers. Op in het onderzoeksproces logische momenten deelt de commissie de voortgang van de evaluatie met de opdrachtgevers. Zoals hierboven bij fase b aangegeven voorziet de commissie in de periode tussen 1 juni 2015 en 31 juli 2015 in een (schriftelijke) tussenrapportage over de voortgang van het onderzoek aan de opdrachtgevers.

Communicatie

De commissie acht het noodzakelijk op een zelfstandige en onafhankelijke wijze te kunnen communiceren naar bevolking en stakeholders. Zij ontwikkelt een communicatieprofiel, waaronder een eigen website en facebook pagina, dat niet verbonden is aan een van de openbare lichamen, dan wel aan de Rijksoverheid. Uitgangspunt is beperkte eigenstandige communicatie- en organisatiecapaciteit, met waar nodig gebruik van bestaande adviserende deskundigheid en ondersteunende capaciteit bij de Rijksoverheid (waaronder Rijksdienst Caribisch Nederland) en de openbare lichamen.

Evaluatiecriteria

De commissie hanteert allereerst het staatsrechtelijk kader als beoordelingshandvat. Binnen alle drie de evaluatiecomplexen speelt het staatsrechtelijk kader namelijk een rol. Het staatsrechtelijk kader waarvan bij de evaluatie dient te worden uitgegaan, wordt primair bepaald door het Statuut voor het Koninkrijk en door de Nederlandse Grondwet. De Nederlandse Grondwet is op de eilanden van toepassing. In artikel 1, tweede lid, Statuut is ter nadere uitwerking van het gelijkheidsbeginsel (artikel 1 Grondwet) bepaald dat voor de eilanden regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen kunnen worden getroffen. Bij de toepassing van artikel 1 van de Grondwet moet derhalve rekening worden gehouden met de bijzondere situatie van de eilanden. In die zin vormt artikel 1, tweede lid, Statuut de uitdrukkelijke erkenning dat van gelijke gevallen in de zin van artikel 1 Grondwet niet altijd sprake is. Dit kan onder omstandigheden betekenen dat indien de situaties in het Europese deel van Nederland en op de eilanden wezenlijk verschillend zijn, gelijke behandeling van die situaties in strijd kan zijn met artikel 1 van de Grondwet. Voor zover situaties in het Europese deel van Nederland en op de eilanden ongelijk worden behandeld, dient daarvoor een objectieve en gemotiveerde rechtvaardiging te zijn. De commissie kan voor zover het onderzoek daartoe naar haar oordeel aanleiding zou geven, ingaan op de vraag op welke wijze het gelijkheidsbeginsel in het licht van de differentiatiebepaling van artikel 1, tweede lid, Statuut is toegepast. Het gaat daarbij niet om de toepassing als zodanig, maar vooral om de vraag of en zo ja welke objectieve en gemotiveerde rechtvaardiging voor differentiatie bestaat. Voor zover in aanvulling daarop verdragsrechtelijke bepalingen waaraan Nederland zich ten aanzien van de eilanden gebonden heeft, objectief toepasbare criteria opleveren, met name in die gevallen waarin de verdragsnorm in de rechtspraak voldoende is gespecificeerd, kunnen deze eveneens door de commissie worden gehanteerd.

De commissie hanteert daarnaast ook andere criteria van algemene strekking. Als algemene criteria zullen bijvoorbeeld ook worden gehanteerd de criteria ter toetsing van de constituties, de wetgeving en het overheidsapparaat van de nieuwe entiteiten binnen het Koninkrijk als opgenomen in bijlage bij brief van 7 maart 2006 (V-RTC), betreffende financieel-economische criteria, criteria terzake de rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur, en criteria met betrekking tot de directie en nieuwe banden van de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Criteria waaraan de bevindingen kunnen worden getoetst zijn voorts het subsidiariteitsbeginsel en de criteria als opgenomen in de code interbestuurlijke verhoudingen, te weten: decentrale overheden hebben zoveel mogelijk beleidsvrijheid in bestuurlijke en financiële zin; beleid wordt vooraf getoetst op uitvoerbaarheid en overheden informeren elkaar over nieuwe beleidsvoornemens die een andere overheid raken, zodat die overheid beleid desgewenst tijdig kan aanpassen.

Naast algemene criteria hanteert de commissie bij het analyseren van de feitelijke bevindingen per onderzoek aanvullende criteria.

Voor de werking van de wetgeving kunnen algemeen erkende criteria voor de wetgevingskwaliteit worden gehanteerd. Deels overlappen deze criteria met de algemene criteria zoals hierboven aangegeven. Wetgeving dient rechtmatisch (waaronder te voldoen aan de grondwet), doelmatig en doeltreffend en uitvoerbaar en handhaafbaar te zijn. Voorts dient wetgeving te voldoen aan het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel.

Deze criteria zijn op deelterreinen geoperationaliseerd. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wordt aangesloten bij de criteria als opgenomen in de handleiding uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets van het ministerie van Veiligheid en Justitie. In de criteria ligt impliciet besloten dat de wetgeving dient aan te sluiten bij de omstandigheden die op de eilanden gelden. Naast de inhoudelijke criteria spelen in dit cluster – daar waar gekeken wordt naar de wijze van totstandkoming van de wetgeving - ook criteria van deugdelijke participatie en consultatie een rol. Deze komen met name aan bod bij de vraag of de eilanden geconsulteerd zijn in het besluitvormingsproces rond de introductie van een nieuwe wet.

Voor de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur zijn de criteria van wetgevingskwaliteit eveneens van belang voor zover in dat cluster ook wets evaluatie plaatsvindt. Dat betreft in het bijzonder het onderzoek naar de werking van de WolBES en de FinBES. Daarnaast gelden de criteria die samenhangen met algemeen erkende beginselen van deugdelijk bestuur (good governance). Daarvoor kan aansluiting worden gezocht bij de beginselen zoals de Verenigde Naties die heeft gedefinieerd. Het betreft 1) legaliteitsbeginsel: de mate waarin het overheidsoptreden, waarbij wordt ingegrepen in de rechten en plichten van burgers, berust op een wettelijke grondslag; 2) accountability: de mate waarin bestuurlijke actoren rekenschap afleggen voor hun daden; 3) transparantie: de mate waarin er zicht is op de wijze waarop beslissingen tot stand komen en de argumenten die aan die beslissing ten grondslag hebben gelegen; 4) doelmatigheid: de mate waarin de middelen en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten; 5) doeltreffendheid: de mate waarin de inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel; 6) participatie: de mate waarin stakeholders invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces; 7) consensusgerichtheid: de mate waarin alle actoren gezamenlijk een overeenstemming bereiken; 8) gelijkheid en insluiting: de mate waarin alle groepen, in het bijzonder (kwetsbare) minderheden, gelijke mogelijkheden hebben hun welzijn te verbeteren en te handhaven.

Voor de gevolgen voor de bevolking kunnen de afspraken uit de besluitenlijst bestuurlijk overleg 31 januari 2008 ten aanzien van het voorzieningenniveau, beoordelingscriteria opleveren. Het gaat daarbij met name om het uitgangspunt dat normen worden opgesteld voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op met name de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid. Voor de door de commissie te verrichten analyse is van belang of en op welke wijze deze normen, die het genoemde uitgangspunt in concrete zin zouden moeten invullen, daadwerkelijk zijn opgesteld. Ook daarbij spelen de algemene criteria zoals tot uitdrukking gebracht in artikel 1 Grondwet en artikel 1, tweede lid, Statuut (zie hier voor) een belangrijke rol. Met name is van belang op welke wijze rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden: de geringe bevolkingsomvang van de eilanden, het insulaire karakter, de grote afstand met Nederland, de kleine oppervlakte, het reliëf en mogelijk ongewenste bestuurlijke en sociaal economische effecten die ter plaatse als gevolg van bepaalde maatregelen zouden kunnen optreden. Afgezien van de inhoudelijke criteria kunnen in de analyse ook de bestuurlijke afspraken die in dit kader zijn gemaakt, een rol spelen.

Daarbij gaat het met name om:

- Nederland en de BES zetten zich gezamenlijk in om dit niveau te bereiken. Dit kan stap voor stap ingevoerd worden
- Nederland wordt verantwoordelijk voor wetgeving en beleid op deze vier terreinen, de uitvoering kan bij de eilanden liggen. Hierbij geldt dat middelen de taken volgen.

Voor alle te hanteren criteria en de concrete toepassing daarvan geldt dat nog nader zal worden bezien in hoeverre zij uiteindelijk ook duidelijke en objectieve conclusies toelaten. Er kunnen omstandigheden gelden die daaraan in de weg staan. Dit kan in de eerste plaats te maken hebben met het feit dat een of meer criteria niet voldoende kunnen worden geoperationaliseerd zodat zij moeilijk objectief toetsbaar blijken. Voorts zou tijdens het onderzoek kunnen blijken dat onvoldoende feitelijke gegevens beschikbaar zijn om op grond van deze criteria sluitende uitspraken te doen. Dit kan betekenen dat in bepaalde gevallen de commissie op basis van het verrichte onderzoek zou moeten volstaan met het benoemen van bepaalde effecten en ontwikkelingen zonder deze inhoudelijk te duiden. De inhoudelijke duiding zal in dat geval na de evaluatie door anderen dan de commissie moeten plaatsvinden.

De geselecteerde onderzoekers zullen in overleg met de commissie het te hanteren normenkader verder operationaliseren.

Bijlage 4 Samenstelling begeleidingscommissies

BC Wetgeving

De heer prof. mr. L.F.M. Verhey	Lid Evaluatiecommissie CN
De heer prof. mr. A.H. Soons	Lid Evaluatiecommissie CN
De heer mr. drs. F.H.H. Weekers	Lid Evaluatiecommissie CN
De heer mr. T.C. Borman	Coördinerend raadsadviseur, ministerie van Veiligheid en Justitie
De heer mr. J. de Boer	Lid Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba

BC Bestuur

De heer mr. dr. G.A.E. Thodé	Lid Evaluatiecommissie CN
De heer prof. mr. A.H.A. Soons	Lid Evaluatiecommissie CN
De heer prof. mr. L.F.M. Verhey	Lid Evaluatiecommissie CN
De heer mr. F. Goedgedrag	Buitengewoon lid van de Raad van State en onder andere voormalig gouverneur Curaçao
De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma	Voorzitter Raad voor de Financiële Verhoudingen en onder andere Dijkgraaf en oud-burgemeester

BC Bevolking

De heer mr. drs. F.H.H. Weekers	Lid Evaluatiecommissie CN
De heer mr. dr. G.A.E. Thodé	Lid Evaluatiecommissie CN
De heer prof. dr. G.J. Oostindie	Hoogleraar Caribische Geschiedenis Universiteit Leiden, directeur KITLV
Mevrouw A.M. Vliegenthart toezicht	Zelfstandig ondernemer, voormalig lid College financieel
De heer K. Cuvalay	Coördinator Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland
Mevrouw L.-T. Charles	Directeur Saba Reach Foundation
De heer E.A. Sealy	Leraar Geschiedenis, voormalig lid voorbereiding RTC

