Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Kleinschaligheid vergt ondersteuning

Naar een betere borging van vitale publieke voorzieningen op Caribisch Nederland

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

Colofon
ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Bernard ter Haar

In samenwerking met:
Dick Hagoort

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Kleinschaligheid vergt ondersteuning

Naar een betere borging van vitale publieke voorzieningen op Caribisch Nederland

Maart 2021

Voorwoord

Het bezit van een nutsbedrijf brengt een belangrijke verantwoordelijkheid met zich mee, en dat geldt ook voor het bezit van een haven of een luchthaven. Deze bedrijven leveren immers diensten die horen bij de primaire levensvoorwaarden van de burger, en zijn ook cruciaal voor het bedrijfsleven. Die verantwoordelijkheid ligt in handen van het openbaar bestuur. Concreet betekent dit dat geborgd is dat de bedrijven deskundig worden geleid en dat er voldoende middelen zijn om de nutsdiensten adequaat en duurzaam uit te kunnen voeren. Aan mij is gevraagd om aanbevelingen te doen ten aanzien van de invulling van deze verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur voor de elektriciteits-, de drinkwater- en telecombedrijven, alsmede de havens en luchthavens op de eilanden van Caribisch Nederland.

Voor deze opdracht zijn niet alleen veel rapporten en adviezen bestudeerd, maar ook veel gesprekken gevoerd, zowel in Caribisch Nederland als in Europees Nederland. Vanwege de Covid-19 pandemie die het onmogelijk maakte om mensen werkelijk te ontmoeten, hebben alle gesprekken digitaal plaatsgevonden. Via deze gesprekken heb ik ten aanzien van het verantwoordelijkheidsvraagstuk geprobeerd een beeld te krijgen van hoe de aansturing van deze bedrijven er voor staat, wat er de afgelopen jaren rond deze bedrijven is gebeurd, wat er nog staat te gebeuren en hoe de aansturing op dit alles versterkt zou kunnen worden. Bij deze wil ik al onze gesprekspartners veel dankzeggen voor alle open en constructieve gesprekken die wij hebben mogen voeren. Ik ben naast zorgen ook optimisme tegengekomen, maar vooral heel veel betrokkenheid bij het zoeken naar de optimale uitvoering van de nuts- en verbindingsdiensten.

Het eerste dat opvalt in Caribisch Nederland is de kleinschaligheid. De schaalvergroting die de afgelopen halve eeuw in Europees Nederland heeft plaatsgevonden is –logischerwijs- aan de eilanden van Caribisch Nederland voorbijgegaan. Kleinschaligheid heeft een prijs, en brengt kwetsbaarheid met zich mee. Dit besef vormt de basis van al onze aanbevelingen, die proberen de risico’s van die kwetsbaarheid zoveel mogelijk in te dammen. Het vraagt een politieke betrokkenheid van de bestuurders van de eilanden en van het rijk, maar ook afstand als het om de dagelijkse leiding van de bedrijven gaat, waar deskundigheid en efficiency voorop dienen te staan.

Het vraagt om structurele ondersteuning voor de eilandelijke bedrijven vanuit Europees Nederland, waar deze nu ontbreekt en meer incidenteel is ingericht. Het vraagt om het maximaal aangaan van samenwerkingsrelaties, en de gerichtheid daarop zou meer de natuurlijke houding moeten worden.

Inhoud

Samenvatting 7

1 Inleiding 14
1.1 Aanleiding 14
1.2 Adviesopdracht 14
1.3 Organisatie en aanpak 15

2 De Eilanden 17
2.1 Algemene karakteristiek Caribisch Nederland 17
2.2 Bestuur 19
2.3 Openbare financiën 20

3 De zeehavens, luchthavens en nutsvoorzieningen: Verantwoordelijkheden en organisatie 22
3.1 Zeehavens 22
3.2 Luchthavens 23
3.3 Brandstof en Elektriciteitsvoorziening 26
3.4 Drinkwatervoorziening 28
3.5 Telecom 30
3.6 De organisatie van de zee- en luchthavens en de nutsvoorzieningen in Europees Nederland in vergelijking met die op Caribisch Nederland 33
3.7 Conclusie 38

4 Functioneren, presteren en uitdagingen 39
4.1 Zeehavens 39
4.2 Luchthavens 42
4.3 Brandstof- en elektriciteitsvoorziening 43
4.4 Drinkwatervoorziening 46
4.5 Telecom 48
4.6 Conclusies uit ervaringenbeeld 50

5 Analytisch kader voor de beoordeling van opties 52
5.1 Uitgangspunten 52
5.1.1 Borging publieke belangen nu en in de toekomst staat centraal 52
5.1.2 Kaders voor politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid én organisatievorm 53
5.1.3 Staatkundige, demografische en economische structuur worden als gegeven beschouwd 54

5.2 Afwegingskader voor beoordeling van alternatieve organisatievormen 55
5.3 Afwegingskader voor de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid 57
5.4 Transformatiekosten 59
5.5 De huidige praktijk in het licht van het analytisch kader 59

6 Aanbevelingen 61
6.1 Algemeen 61
6.2 Aanbevelingen Bonaire 62
6.3 Aanbevelingen Saba 68
6.4 Aanbevelingen Sint Eustatius 72
6.5 Aanbevelingen Europees Nederland 77

Bijlagen 79

Samenvatting

De aanleiding

Op 10 oktober 2010 vond een grote staatkundige transitie plaats in het Koninkrijk der Nederlanden, waarbij de Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba een openbaar lichaam werden binnen het land Nederland. Na een decennium aan bestuurlijke ervaringen heeft het kabinet, op basis van een Voorlichting van de Raad van State en een rapportage van een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), aangekondigd de bestuurlijke taakverdeling tussen het rijk en de openbare lichamen te verduidelijken en waar nodig te herijken. Het doel hiervan is het bereiken van een taakverdeling die aansluit bij enerzijds de maatschappelijke opgaven en anderzijds de bestuurlijke capaciteit op de eilanden.

De opdracht

Als onderdeel van deze herijking is Bernard ter Haar vanuit ABDTOPConsult, gevraagd om te adviseren over de aansturing van de nutsbedrijven (elektriciteit, drinkwater, telecom) en de havens en de luchthavens. Bij al deze bedrijven zien we in het afgelopen decennium een patroon waarbij in de aansturing die geacht wordt plaats te vinden vanuit de openbare lichamen, in de praktijk is ingegrepen door het rijk om de continuïteit van de nutsdiensten te waarborgen. Veelal bestonden deze ingrepen uit het oplossen van een situatie van achterstallig onderhoud of van het niet lokaal kunnen organiseren en financieren van benodigde investeringen. Er is dus zeker aanleiding om voor deze bedrijven de vraag omtrent goede aansturing te stellen. In dit rapport treft u het advies aan dat beoogt deze vraag op een constructieve wijze te beantwoorden.

Werkwijze

Bernard ter Haar heeft zich laten bijstaan door een secretariaat en twee klankbordgroepen, één bestaande uit departementale experts in Den Haag, en één bestaande uit bestuurders van alle drie Caribische eilanden. Naast deskresearch zijn talrijke gesprekken gevoerd met rechtstreeks betrokkenen, zowel in Den Haag als op de eilanden. Het is vanwege de Covid-19 pandemie niet gelukt de eilanden zelf te bezoeken en ter plekke betrokkenen te spreken. Alle gesprekken hebben digitaal plaatsgevonden. De namen van alle betrokkenen zijn opgenomen in de bijlagen.

De Caribisch Nederlandse eilanden

De twee Bovenwindse eilanden Saba en Sint Eustatius en het Benedenwindse eiland Bonaire hebben met elkaar gemeen dat ze klein zijn. Bonaire telt ruim 20.000 inwoners, Sint Eustatius ruim 3000 en Saba ongeveer 2000. Er zijn ook grote verschillen, bijvoorbeeld in taal en historie, en de afstand tussen Boven- en Benedenwinden is aanzienlijk, ongeveer 800 kilometer.

Typische kenmerken voor kleine eilanden zijn een sterke gerichtheid op de eigen identiteit, een kwetsbaar bestuur en een eveneens kwetsbare en vaak eenzijdige economie. De publieke sector is relatief groot, omdat alle vitale publieke voorzieningen wel beschikbaar moeten zijn. Het opleidings- en inkomensniveau ligt op de eilanden lager dan in Europees Nederland. De inkomensongelijkheid is groter. Op alle drie de eilanden komt relatief veel armoede voor. De bestuurlijke organen van de openbare lichamen zijn vergelijkbaar met gemeentelijke organen. De eilandsraad en het bestuurscollege onder leiding van de gezaghebber vormen het bestuur van het eiland. De bestuurlijke kwetsbaarheid komt op Bonaire tot uitdrukking in bijvoorbeeld de negen bestuurswisselingen tussen 2010 en 2017. Op Sint Eustatius vonden in dezelfde periode maar liefst elf bestuurswisselingen plaats. Taakverwaarlozing door het bestuur heeft geleid tot het aanstellen van een regeringscommissaris die tijdelijk de bestuurstaken verricht. Op Saba is de bestuurlijke situatie stabiel. Sinds de laatste verkiezingen zijn alle zetels van de eilandsraad in handen van één partij.

De financiële relaties

Op de eilanden wordt een combinatie van eilandelijke taken en rijkstaken uitgevoerd. Dit vindt zijn weerslag in de financiële stromen. Ter financiering van de eilandelijke taken ontvangen de eilanden in aanvulling op de lokaal geheven belastingen via het BES-fonds een zgn. vrije uitkering. Het rijk financiert de rijkstaken rechtstreeks. In het afgelopen decennium verliep de bekostiging van sommige eilandelijke taken, met name onderhoud en beheer, zeer moeizaam. Dit betreft zeker de nutsbedrijven en de (lucht)havens. Het rijk heeft veelvuldig financieel en inhoudelijk ondersteuning verleend, steeds op incidentele basis. Vanuit de eilanden is regelmatig gesteld dat de vrije uitkering te laag is om de organisatie van alle nutsdiensten tegen maatschappelijk en economisch aanvaardbare tarieven te bekostigen.

De nutsbedrijven en (lucht)havens in Europees en Caribisch Nederland

De aansturing van de nutsbedrijven en de (lucht)havens in Caribisch Nederland is in principe een eilandelijke taak. Het rijk heeft een systeemverantwoordelijkheid, voor beide delen van Nederland. Als de relatie tussen het decentrale openbaar bestuur en de nutsbedrijven en havens tussen Europees en Caribisch Nederland wordt vergeleken zien we flinke verschillen. Nederlandse gemeenten zijn vrijwel allemaal aanzienlijk groter dan de Caribisch eilanden. Echter, voor de gemeenten geldt dat hun politiek bestuurlijke taak ten opzichte van de nutsbedrijven en de havens veel beperkter is dan voor de openbare lichamen. In de loop der jaren zijn in Europees Nederland de nutsbedrijven en havens verzelfstandigd of gefuseerd tot een aanzienlijke schaalgrootte, en daarmee op afstand geplaatst van het decentrale bestuur, dat over het algemeen nog een gedeeld aandeelhouderschap rest.

Op de eilanden zijn alle nutsorganisaties en (lucht)havens klein. Veel expertise is op de eilanden zelf niet aanwezig en moet extern worden betrokken.
Er zijn veelal incidentele samenwerkingsverbanden met branchegenoten in Europees Nederland (bijvoorbeeld Vitens en Port of Amsterdam) en soms in de regio. Onderlinge samenwerking tussen de eilanden is minimaal. Van de havens en luchthavens op de eilanden is alleen de luchthaven van Bonaire verzelfstandigd in de vorm van een overheids-NV. De andere vijf lucht- en zeehavens vormen een dienst van het openbaar lichaam, en hebben ook geen afgescheiden financiële inkomsten en uitgaven. Algemeen wordt aangenomen dat de drie luchthavens niet duurzaam winstgevend zijn te exploiteren. Voor de drie zeehavens is het financiële beeld gunstiger, hoewel er op dit moment niet rendabel wordt geëxploiteerd. Voor alle zes organisaties speelde de afgelopen jaren een eilandelijk onvermogen om het onderhoud op orde te houden en noodzakelijke investeringen te plegen. Het ministerie van IenW (voorheen VenW en IenM) heeft in al die gevallen moeten inspringen om het duurzaam en veilig functioneren van de (lucht)havens te borgen. Het leverde ook de ervaring op dat achterstallig onderhoud vaak duurder is dan goed onderhoud.

Een vergelijkbaar beeld geldt voor de elektriciteits- en drinkwatervoorziening. Ook hier is, althans op Sint Eustatius en Bonaire, het beheer een probleem gebleken. Daarnaast stonden en staan deze nutsvoorzieningen voor een aanzienlijke duurzaamheidsopgave. De ministeries van EZK en IenW hebben ook hier een aanzienlijke inspanning geleverd om de organisaties naar een meer duurzame situatie te brengen. In tegenstelling tot de (lucht)havens zijn de nutsbedrijven op Bonaire en Sint Eustatius wel ondergebracht in overheids-NV's. Dat geldt ook voor de elektriciteitsvoorziening op Saba, de drinkwatervoorziening is daar vooralsnog echter ondergebracht bij een ambtelijke dienst. Op alle drie eilanden wordt geworsteld met de betaalbaarheid van de nutsdiensten voor het minder welgestelde deel van de bevolking. Het toezicht op de overheids-NV's die bij de Raden van Commissarissen (RvC) is belegd werd, Saba uitgezonderd, vaak beperkt ingevuld. Inmiddels is deze situatie verbeterd en is de voltalligheid en deskundigheid van de RvC's in de meeste gevallen op peil gebracht. Op Bonaire is een afdeling Deelnemingen in oprichting om de kwaliteit van de rol van de aandeelhouder en de aansturing van de overheids-NV's op Bonaire te verbeteren en te borgen.
Voor de telecomdiensten is de maatschappelijke en economische betekenis enorm gegroeid en dit zal de komende jaren alleen nog maar toenemen. Telecom is op de eilanden gemengd publiek en privaat georganiseerd. De vaste telecomdiensten zijn veelal belegd bij (kleine) overheidsbedrijven, de mobiele telecomdiensten zowel bij deze bedrijven als bij private ondernemingen. Op Bonaire is inmiddels veel glasvezel infrastructuur aangelegd, op de Bovenwindse eilanden zijn de voorzieningen beperkter, waarbij het essentieel is dat de infrastructuur orkaanbestendig is.

Overkoepelend kan geconcludeerd worden dat het openbaar bestuur op de eilanden overbelast is met een veelheid aan taken, die het takenpakket van een Nederlandse gemeente ver overstijgt. Dit raakt ook nadrukkelijk de eilandsraden, die zich politiek zeer betrokken tonen bij deze vitale diensten, maar geen slagvaardigheid kunnen realiseren om de aansturing en regelgeving rond de diensten te verbeteren en te moderniseren. Ontwerpverordeningen, die dit beogen blijven niet zelden jaren liggen voor zij worden afgedaan.

Een analytisch kader voor de beoordeling van aansturingsopties

De nutsbedrijven en de (lucht)havens zijn voor de eilanden van vitaal belang. Hun diensten raken rechtstreeks aan de primaire levensbehoeften (water, voedsel, energie) en de secundaire levensbehoeften (communicatie, connectiviteit). Deze diensten moeten daarom voldoen aan een aantal kenmerken:

- Beschikbaarheid (aanwezig en toegankelijk)
- Veiligheid (water en energie, ook zonder milieuschade)
- Betrouwbaarheid (leveringszekerheid, weinig storingen)
- Kwaliteit (aansluitend op de lokale behoeftes)
- Betaalbaarheid (ook voor de lage inkomens mag toegankelijkheid niet worden belemmerd)

De diensten zijn niet alleen maatschappelijk van vitaal belang, maar hebben ook een grote impact op het economisch potentieel van de eilanden. Voor economische actoren (bedrijven, maar ook toeristen) zijn betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige nuts- en connectiviteitsdiensten van grote waarde en kunnen de concurrentiekracht van de eilanden aanzienlijk beïnvloeden.

Opdracht was om vanwege deze maatschappelijke en economische belangen een adequate borging te vinden in de aansturingstructuur. Daarbij komen verschillende aspecten aan de orde.

- Hoe is de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid het best verdeeld tussen de openbare lichamen en het rijk?
- Welke organisatievorm geeft de beste slagkracht?
- Welke mogelijkheden zijn er om de kleinschaligheid van de organisaties te compenseren?

Daarbij is uitgegaan van de huidige actuele situatie ten aanzien van de staatkundige structuur, de economische staat van dienst en het specifieke karakter van de “small island states”. Er valt veel te winnen met een meer soepele samenwerking binnen het Koninkrijk, zowel Bovenwinds als Benedenwinds. Ook valt veel te versterken aan economie en leefbaarheid, maar dat laatste wordt niet gezien als onderdeel van de taakopdracht.

Overigens is geconstateerd dat ook binnen het rijk (tussen departementen) de verdeling van verantwoordelijkheden en budgetten voor de nutsvoorzieningen voor Caribisch Nederland heroverweging en verduidelijking behoeft.
Hierover is nu veel discussie en dat is niet bevorderlijk voor een effectieve samenwerking onderling en met de eilanden.

Het afwegingskader

Op basis van de ruime ervaringen die in het afgelopen decennium zijn opgedaan en in vele gesprekken zijn opgetekend, is het volgende pallet aan condities voor mogelijke versterkingen opgesteld, en in de aanbevelingen als afwegingskader gehanteerd:

- *Opereren op enige afstand van de politiek*; nuts- en connectiviteitsbedrijven hebben een zelfstandige op lange termijn gerichte doelstelling; voor het lokale bestuur moet overbelasting worden afgewend.
- *Maatschappelijk draagvlak geborgd*; de eilandbewoners herkennen dat in behoefte wordt voorzien en dat recht wordt gedaan aan de eigenheid van het eiland.
- *Afgescheiden financiën en toegang tot kapitaal*; inkomsten en uitgaven zijn transparant en er kan geleend worden voor versterking van de activa.
- *Bekwaam bestuur met effectief toezicht*; bestuurders en leden van de Raden van Commissarissen worden benoemd op basis van deskundigheid.
- *Beperking van afhankelijkheid van individuele capaciteiten*; voor bestuurders is een achtervang en een opvolgingsprocedure geborgd.
- *Borging van knowhow en voldoend geschoold personeel*; ter compensatie van de kleinschaligheid zijn er structurele samenwerkingsrelaties om expertise en training te borgen.
- *Rendementseisen blokkeren de maatschappelijke functie niet;* toegankelijkheid en betrouwbaarheid staan voorop en worden niet in de waagschaal gesteld om een bepaald rendement te behalen. Rendement is de uitkomst van een efficiënte bedrijfsvoering, maar zal niet altijd positief zijn.
- *Gerichtheid op kostenefficiëntie en innovatie;* er worden mogelijkheden gezocht en benut om schaalnadelen te ondervangen, in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en klaar te staan voor de toekomst.
- *Structurele inzet/ondersteuning vereist van systeemverantwoordelijken*; de veelheid aan taken van het lokale bestuur in combinatie met de kleinschaligheid van de eilanden maken een structurele ondersteuning door het rijk onontbeerlijk; het (veelal politiek aangestuurde) incidentalisme past niet in een duurzame relatie met de eilanden.

De aanbevelingen

De aanbevelingen in dit rapport vloeien rechtstreeks voort uit het hierboven geschetste afwegingskader.

Om recht te doen aan de eigenheid van de verschillende eilanden zijn de aanbevelingen per eiland gegroepeerd. Daarbij is gepoogd aan te sluiten bij de positieve ontwikkelingen die al op de eilanden gaande zijn.
De aanbevelingen laten de decentrale autonomie van de eilanden intact, zijn gericht op een praktische hanteerbaarheid, hoeven niet allemaal op dag 1 gerealiseerd te zijn, maar vragen wel urgentie om bereikte resultaten van de afgelopen jaren niet weer weg te laten zakken.

Een goed functionerende nutssector (inclusief de havens en luchthavens) vraagt een stevig politiek commitment in zowel Caribisch als Europees Nederland, maar juist geen politieke bemoeienis met de dagelijkse gang van zaken.

Een algemene aanbeveling is om de financiën van alle nutsbedrijven en (lucht)havens transparant en inzichtelijk te maken. Meer inzicht is nodig voor de openbare lichamen om adequaat te kunnen sturen, maar is ook nodig voor solide structurele afspraken met het rijk over de financiering van onrendabele toppen en van omvangrijke investeringen. Op dit moment is dit te incidenteel ingericht met veel, deels politieke, discussies die veel energie kosten en tijdverlies opleveren.

De vakdepartementen dienen zich te richten op een structurele ondersteuning van de openbare lichamen in hun aansturing van de nutsbedrijven en de (lucht)havens. Ook die ondersteuningsrelatie vraagt duidelijkheid over de financiën en de bijbehorende verantwoordelijkheden, overigens ook binnen het rijk zelf. Voor het ministerie van BZK ligt er een belangrijke verantwoordelijkheid om de duurzaamheid en de consistentie van deze rol van de vakdepartementen te borgen.

Andere kernbegrippen in de aanbevelingen zijn samenwerken, borgen van deskundigheid in bestuur en toezicht, en oriëntatie op de toekomst.

De kwetsbaarheid van de kleine schaal die voor alle drie de eilanden deels onvermijdelijk is, maakt dat de luxe ontbreekt om af te zien van mogelijke samenwerkingsrelaties met publieke en private partijen in de regio en in Europees Nederland. Samenwerking is essentieel om de capaciteiten te borgen die nodig zijn voor een goed functionerende nutssector. De oriëntatie op de toekomst is van groot belang om in te kunnen spelen op de grote vraagstukken zoals klimaatverandering, digitalisering, globalisering en pandemieën. Toekomstgerichtheid is ook nodig in verband met maatschappelijke en economische ambities van de eilanden, en- praktisch - om nieuwe achterstalligheid in onderhoud en beheer te voorkomen.

Per eiland zijn deze noties uitgewerkt in concrete aanbevelingen ten aanzien van alle 16 bedrijven die op de drie eilanden in functie zijn. Deze laten zich lastig samenvatten.

Daarom een verwijzing naar hoofdstuk 6 van dit rapport voor deze aanbevelingen, per bedrijf. Hoofdstuk 6 gaat ook in op de concrete aanbevelingen ten aanzien van de benodigde aanpassingen in de rijksdienst.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 10 oktober 2010 werden Bonaire, Sint Eustatius en Saba een openbaar lichaam binnen Nederland. Bij deze staatkundige transitie zijn afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen het rijk en de openbare lichamen. Sinds 2010 heeft het rijk herhaaldelijk en op verschillende manieren geïntervenieerd. De huidige taakverdeling tussen het rijk en de openbare lichamen is daarmee vertroebeld. Dat is althans de conclusie van zowel de Raad van State[1] als de ambtelijke commissie heroverwegingen uit 2019[2]. Deze laatste constateert bovendien dat de in 2010 geformuleerde taakverdeling anno 2019 niet altijd meer werkt.

Het kabinet heeft daarom aangekondigd om samen met de openbare lichamen de huidige taakverdeling te verduidelijken en herijken[3]. De taakverdeling moet aansluiten bij de opgaves en de bestuurlijke capaciteit op de eilanden. Het kabinet wil ook bezien of sommige taken die nu op eilandelijk niveau liggen vanwege hun complexiteit of vanwege hun vitale functie, niet beter (deels) bij het rijk belegd kunnen worden.

1.2 Adviesopdracht

Specifiek ten aanzien van de nutsvoorzieningen en de zeehavens en luchthavens op de eilanden heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ABDTOPConsult gevraagd met een advies te komen.

De scope van de opdracht beperkt zich tot de in de adviesopdracht genoemde voorzieningen (brandstof, elektriciteit, drinkwater, telecom) en infrastructuur (zeehavens en luchthavens). Afvalverwerking, rioolwaterzuivering, postbezorging, weginfrastructuur, etc. blijven buiten beschouwing.
Er is sinds de transitie discussie over nutsvoorzieningen (elektriciteit, drinkwater, brandstof, telecom). De verantwoordelijkheid hiervoor is in 2010 grotendeels bij de openbare lichamen belegd, niet veel anders dan voor de transitie. Het rijk heeft sindsdien echter herhaaldelijk de verantwoordelijkheid moeten nemen om betaalbaarheid en betrouwbaarheid te borgen. Zeer recent nog voor de brandstofvoorziening op Bonaire. Deze verschuiving in verantwoordelijkheden is voor een deel ook geformaliseerd (o.a. door de Wet elektriciteit en drinkwater BES), maar voor een deel ook niet.

Effectieve antwoorden op regelmatig terugkerende vraagstukken over governance, levering en (hoge) kosten vragen om een duidelijker

[1] Voorlichting Raad van State, No WO4.18.0286/I/Vo, d.d. 17 juli 2019/ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) 'Samen-werken, samenwerken waar het moet, zelfstandig waar het kan, d.d. 10 juni 2019, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[3] Kabinetsreactie op IBO-werkgroep en voorlichting van de Raad van State d.d. 4 oktober 2019, , 35300 IV, nr. 11

verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en openbaar lichaam, met name in relatie tot (private) nutsbedrijven.

Voor zeehavens en luchthavens in Caribisch Nederland gelden grotendeels dezelfde vraagstukken als bij nutsvoorzieningen. De zeehavens en de luchthavens vallen onder de verantwoordelijkheid van de eilandbesturen, maar ook het rijk heeft hier verantwoordelijkheden, vooral ten aanzien van de veiligheid. Het ministerie van IenW heeft in de afgelopen jaren herhaaldelijk met mensen en middelen ondersteuning moeten leveren voor het wegwerken van achterstallig onderhoud, managementondersteuning, of voor investeringen. Daarnaast zijn er ambities voor nieuwe investeringen. Ook tegen die achtergrond is de vraag opgeworpen of de eilanden qua bestuurlijke capaciteit en uitvoeringskracht voldoende zijn toegerust om zelfstandig de verantwoordelijkheid te dragen voor deze vitale en complexe voorzieningen.

ABDTOPConsult is gevraagd te adviseren over een toekomstbestendige organisatie en verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de nutsvoorzieningen, zeehavens en luchthavens op de eilanden van Caribisch Nederland. Daarbij is verzocht een principiële/analytische invalshoek als uitgangspunt te kiezen en van daaruit te adviseren over scenario's die de huidige situatie als vertrekpunt hebben. Ook is als opdracht meegegeven om te onderzoeken welke concrete mogelijkheden er zijn om Europees-Nederlandse bedrijven of eventueel internationale bedrijven te betrekken bij de verdere ontwikkeling of ondersteuning van de betreffende voorzieningen. De volledige beschrijving van de adviesopdracht is opgenomen in bijlage 1.

1.3 Organisatie en aanpak

De opdrachtnemer vanuit ABDTOPConsult is Bernard ter Haar. Hij wordt bijgestaan door een secretariaat dat bestaat uit medewerkers van de departementen BZK, IenW, EZK en Financiën. Zij nemen op persoonlijke titel deel aan dit secretariaat. Een vertegenwoordiger van SZW is agendalid. Bijlage 4 geeft de namen weer van de medewerkers.

Verder is er een klankbordgroep EN (Europees Nederland) met vertegenwoordigers op directeur- en afdelingshoofdniveau vanuit de departementen BZK, EZK, IenW, Financiën. Ook is er een klankbordgroep CN (Caribisch Nederland) bestaande uit bestuurders op de drie eilanden. De samenstelling van beide klankbordgroepen is te vinden in bijlage 2.

De functie van de klankbordgroepen is om, vanuit de specifieke verantwoordelijkheden van de leden, inhoudelijke input te leveren, verbindingen te leggen met relevante gesprekspartners, en commentaar te geven op aan hen voorgelegde vergaderstukken.

Voor de uitvoering van de opdracht zijn veel gesprekken gevoerd, met name met vertegenwoordigers van overheidsbedrijven op Caribisch Nederland, bestuurders op Caribisch Nederland, beleidsmakers op departementen en vertegenwoordigers van nuts en havenbedrijven in Nederland. Een volledige lijst is te vinden in bijlage 3

In het kader van deze opdracht waren een of meer bezoeken aan Caribisch Nederland gepland. Dat werd wenselijk geacht niet alleen om een beter beeld te krijgen van de situatie aldaar, maar ook voor de totstandkoming van een rapport dat op het nodige draagvlak mag rekenen op de eilanden. De situatie rond het Covid-19 virus heeft echter verhinderd dat ook daadwerkelijk een bezoek gebracht is aan de eilanden. De gesprekken hebben daarom digitaal plaatsgevonden.

2 De Eilanden

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de achtergrond waartegen de verkenningen van deze adviesopdracht plaatsvinden. Ingegaan wordt op de karakteristiek van eilanden, de bestuurlijke situatie en ontwikkelingen in de afgelopen 10 jaren, en de financiële verhoudingen.

2.1 Algemene karakteristiek Caribisch Nederland

Onderdeel van Nederland sinds 2010. Sinds 10 oktober 2010 maken de Caribisch-Nederlandse eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen deel uit van het Nederlandse staatsbestel. Bonaire behoort tot de Benedenwindse eilanden en Saba en Sint Eustatius maken deel uit van de groep Bovenwindse eilanden in het Caribisch gebied.

Sterke verschillen tussen de eilanden. De drie eilanden verschillen sterk van elkaar op veel fronten. Alleen al de afstand tussen beide delen van het Caribisch gebied is ongeveer 800 km. Ook verschillen de fysisch-geografische kernmerken, de historische ontwikkeling en de opbouw en samenstelling van de bevolking. Dit werkt door in de sociaal-culturele kenmerken van ieder van deze eilanden en de (mogelijkheden van de) lokale economie. Op Bonaire spreken de meeste mensen Papiaments, op Saba en Sint Eustatius is Engels de voertaal. Daarnaast zijn er grote verschillen tussen de eilanden in politieke en bestuurlijke zin.

Kleine schaal. Bonaire heeft 20.900 inwoners (2020)[4]. Het eiland heeft een oppervlakte van ongeveer 288 km^2. De meeste mensen wonen in de hoofdplaats Kralendijk. Sint Eustatius, met Oranjestad als hoofdplaats, is ongeveer 21 km^2 groot en er wonen circa 3.100 mensen (2020). Saba is met een oppervlakte van 13 km^2 het kleinste eiland van Caribisch Nederland. Saba heeft ongeveer 1.900 inwoners (2020), waarvan de meerderheid in de hoofdplaats The Bottom woont. De eilanden vertonen de kenmerken van 'small island states'. Het zijn kleine eilanden, maar men moet wel beschikken over allerlei vitale voorzieningen.

Economisch kwetsbaar. De eilandeconomieën 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. Hierdoor zijn de eilandeconomieën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba relatief kwetsbaar.

---

[4] CBS, 12-5-2020, Bevolking Caribisch Nederland in 2019 met ruim 800 toegenomen.

Die kwetsbaarheid wordt versterkt doordat het kleinschalige en open karakter tot een sterke afhankelijkheid van wereldwijde ontwikkelingen leidt.

Lager welvaartsniveau en grotere ongelijkheid dan in Europees Nederland.
Het inkomensniveau ligt lager dan in Europees Nederland. (CBS, statline) De koopkracht op de eilanden is sinds 2010 van jaar op jaar weliswaar gestegen, maar de ontwikkeling blijft ver achter bij de ambities ten tijde van de transitie.

	Gestandaardiseerd inkomen (gemiddeld)			Gestandaardiseerd inkomen (mediaan)	
	2017	2018		2017	2018
NL-EU	€29.200	€29.500		€25.800	€26.500
Bonaire	$23.600	$23.300		$19.100	$19.000
Sint Eustatius	$28.700	$28.300		$24.200	$22.900
Saba	$24.400	$25.400		$20.800	$22.000

De inkomensongelijkheid op de eilanden is groter dan in Europees Nederland, vooral op Bonaire en Sint Eustatius. Het bruto besteedbaar inkomen van de top 20% particuliere huishoudens op Caribisch Nederland is 10 keer zo hoog als de onderste 20%.[5] Ongeveer een derde van de huishoudens waarvan het inkomen bij het CBS is geregistreerd, heeft een besteedbaar inkomen onder een door Regioplan bepaald minimum om van rond te komen.[6]

Over het algemeen laag opleidingsniveau. De arbeidsmarktsituatie op de eilanden wordt hieronder cijfermatig weergegeven (cijfers over 2018, CBS).

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Beroepsbevolking (15-74 jr), personen	15.400	2.600	1.800
Netto-arbeidsparticipatie	73,1%	71,5%	65,8%[i7]
Werkloosheid	3%	4,3%	2%
Aantal banen (werknemers)	9.800	1.400	860
Gemiddeld loon	$24.600	$36.300	$29.300
Mediaan loon	$20.000	$30.000	$22.300

Het opleidingsniveau van de bevolking (>15 jaar) ligt over het algemeen lager dan in Nederland. Een uitzondering vormt Saba.

Hoogst behaalde opleidingsniveau bevolking (aantallen personen >15 jr), 2018, CBS

	Laag		middelbaar		hoog		onbekend	
Bonaire	8200	51%	5360	33%	2480	15%	170	1%
Sint Eustatius	1550	57%	800	29%	370	13%	20	1%
Saba	720	39%	450	24%	650	35%	30	2%
NL-EU		29%		40%		30%		1%

[5] De kwintielverhouding 2016 was op Saba 7,86 op Bonaire 9,49 en op Sint Eustatius 13.51
[6] Regioplan 2018, Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland
[7] De arbeidsparticipatie is op Saba onder hoogopgeleiden het laagst als gevolg van het hoge aantal medische studenten

2.2 Bestuur

De organen van de openbare lichamen zijn vergelijkbaar met gemeentelijke organen. De eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber vormen het bestuur van de eilanden. De eilandsraad is het vertegenwoordigend orgaan van het eiland en wordt elke vier jaar door de bevolking gekozen. De eilandsraad controleert het bestuurscollege (gematigd dualistisch stelsel). Het dagelijks bestuur van de eilanden is in handen van het bestuurscollege. Dit bestaat uit de eilandgedeputeerden en de gezaghebber.

De gezaghebber vormt de spil van het eilandsbestuur. Hij is voorzitter van de eilandsraad (met adviserende stem) en lid van het bestuurscollege (met volledige stem). Hij neemt deel aan de vergaderingen van het bestuurscollege en wordt betrokken bij de collegeonderhandelingen. De gezaghebber wordt op voordracht van de Minister van BZK bij Koninklijk Besluit benoemd voor zes jaar. De gezaghebber is ook orgaan van het Koninkrijk Nederland en heeft enkele bevoegdheden in het kader van hoger bestuurlijk toezicht. De rol van de gezaghebber is vergelijkbaar met die van burgemeester in Europees Nederland. Hij heeft ook de verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid.

Bonaire

Tussen 2010 en 2017 hebben op Bonaire negen bestuurswisselingen plaatsgevonden, waarvan zeven niet-verkiezingsgerelateerde. Dit heeft gezorgd voor instabiliteit en onduidelijkheid over het te voeren beleid. Tegen deze achtergrond is op 14 november 2018 een Bestuursakkoord gesloten tussen het rijk en het openbaar lichaam Bonaire (OBL), waarin onder meer afspraken zijn gemaakt over de versterking van (de uitvoeringskracht) van het bestuur van het openbaar lichaam en over verschillende, prioritaire thema's die beide partijen van belang achten. Het Bestuursakkoord beslaat een periode van vier jaar en is dus ook na de Eilandsraadsverkiezingen van maart 2019 van kracht gebleven. Op dit moment wordt de uitvoering van het Bestuursakkoord ter hand genomen.

Sint Eustatius

Ook op Sint Eustatius is de politieke instabiliteit de afgelopen jaren groot geweest. Tussen 2010 en 2017 vonden elf bestuurswisselingen plaats, waarvan negen tussentijdse. In juni 2017 stelde de Minister van BZK een Commissie van Wijzen in, die werd gevraagd te rapporteren over de bestuurskracht van Sint Eustatius en de wijze waarop die op een vereist niveau zou kunnen worden gebracht.

De commissie concludeerde dat sprake was van grove taakverwaarlozing door het Statiaanse bestuur en adviseerde bestuurlijk ingrijpen op grond van artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet.

De commissie constateerde verder dat er ook aan de kant van de departementen sprake is van problemen in de aansturing en communicatie met Sint Eustatius, die opgelost moeten worden om herhaling van deze situatie te voorkomen.

Op 6 februari 2018 werd door de beide Kamers der Staten-Generaal het wetsvoorstel Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius aangenomen. De wet ontbindt de eilandsraad, ontheft de eilandgedeputeerden van hun functies en ontslaat de waarnemend gezaghebber. In plaats van deze organen is een regeringscommissaris aangesteld die zal voorzien in het bestuur van het openbare lichaam tot het moment waarop Sint Eustatius bestuurlijk in staat is om zijn taken zelf weer naar behoren te vervullen. Inmiddels is de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius aangenomen. Deze regelt de terugkeer in fases naar een normale bestuurssituatie. De eerste stap is gezet in oktober 2020 toen een nieuwe eilandsraad werd gekozen.

Saba

Op Saba heeft in de periode van 2010 tot 2017 één tussentijdse wisseling van het bestuur plaatsgevonden. Na de afgelopen verkiezingen in mei 2019 is er geen oppositie; alle zetels zijn in handen van dezelfde partij, WIPM. Het eiland heeft al decennia een stabiel bestuur dat de gelegenheid heeft om voorgenomen plannen uit te voeren. Het eiland lijkt op dit moment in staat om zowel op politiek-bestuurlijk als financieel terrein de taken en bevoegdheden van het openbaar lichaam op een correcte wijze uit te voeren. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de jaarrekening van Saba al sinds enige jaren steeds is goedgekeurd door een accountant. Ook lijkt het eilandsbestuur van Saba goed in te kunnen schatten wanneer het zelf een taak naar behoren kan uitvoeren en wanneer het in overleg moet treden met de departementen of met anderen om assistentie te krijgen.

2.3 Openbare financiën

De eilanden ontvangen geld van het rijk uit het BES-fonds om hun taken uit te voeren. In dit fonds stopt het rijk jaarlijks een deel van haar belastingopbrengsten en de uitkering uit dit begrotingsfonds vindt plaats in de vorm van een vrije uitkering (de openbare lichamen zijn, behalve voor bepaalde wettelijke taken en activiteiten, autonoom in de besteding van deze vrije uitkering). Naast deze uitkering uit het fonds ontvangen de eilanden ook nog bijzondere uitkeringen van het rijk en worden er inkomsten geworven door middel van eilandbelastingen.
De wettelijke bevoegdheid tot het heffen van eilandbelastingen wordt geregeld in hoofdstuk IV van de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES), de wet waaronder de eilanden vallen.[8]

[8] Wet van 17 mei 2010, houdende regels met betrekking tot de financiële functie van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, hun bevoegdheden tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding met het Rijk

Deze Nederlandse wet regelt de financiële verhoudingen van de eilanden ten aanzien van het rijk en heeft betrekking op de volgende onderdelen:

- Totstandkoming en inrichting van de begroting en rekening;
- Het financieel beheer en de controle hiervan;
- Het financieel toezicht;
- Vastlegging van de bevoegdheid tot het heffen van belastingen en de regels met betrekking tot de heffing en invordering van die belastingen (voor de bekostiging van eilandelijke taken mogen er enkel de limitatief in de wet genoemde belastingen worden geheven en geïnd. De eilandelijke belastingtarieven worden vastgesteld door de openbare lichamen. De afweging en de verantwoording over de hoogte van de tarieven vindt plaats op de eilanden).

Voor de drie eilanden zijn er op basis van de FinBES drie verschillende geldstromen. Hieruit vloeit voort dat vormgeving van de vrije uitkering anders is; deze volgt namelijk niet de ontwikkeling van de rijksuitgaven (trap-op-trap-af), maar wordt jaarlijks per eiland geïndexeerd. De systematiek van het BES-fonds en de vrije uitkering wordt onderzocht in de werkgroep begroting en Financiën.

Op de eilanden wordt er een combinatie van eilandelijke taken en rijkstaken uitgevoerd. Er bestaat dus een onderscheid tussen geldstromen ten behoeve van rijkstaken en geldstromen ten behoeve van eilandelijke taken. De bekostiging van eilandelijke taken, met name waar het structurele onderhoud en beheer betreft, verloopt moeizaam. Hierdoor zijn sommige departementen een aantal eilandelijke taken zelf gaan financieren, in veel gevallen door middel van incidentele geldstromen. In het interdepartementale beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties van 16 juli 2019[9] werd er al geconcludeerd dat een integrale en rijksbrede visie op het te voeren rijksbeleid ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ontbreekt. Dat heeft tot gevolg dat de departementen naar eigen inzicht, op eigen manier en eigen voorwaarden aan de realisatie van hun eigen beleidsdoelen werken. Als er wel wordt samengewerkt, krijgen eigen beleidsdoelen prioriteit. Dit onderstreept het belang om opnieuw naar een heldere taakverdeling te kijken waarmee incidenteel financieel bijspringen voorkomen kan worden omdat verantwoordelijkheid en daarbij komende structurele financiële verplichtingen vooraf duidelijk zijn.

[9] 'Samen-werken', 10 juni 2019, rapport van de IBO-werkgroep, kenmerk 2019-0000114719

3 De zeehavens, luchthavens en nutsvoorzieningen: Verantwoordelijkheden en organisatie

Dit hoofdstuk gaat in op de organisatie van de betreffende vitale publieke voorzieningen en op de verdeling van verantwoordelijkheden op deze eilanden. Ook de rol van het rijk komt aan bod. Het functioneren komt vooral in een volgend hoofdstuk aan de orde. Het gaat om drie eilanden en 5 dan wel 6 voorzieningen per eiland. In totaal gaat het om 16 casussen. Bij de beschrijving is gekozen voor een indeling naar voorziening en niet voor een groepering per eiland.

3.1 Zeehavens

Verantwoordelijkheidsverdeling

In 2010 is vastgelegd dat de zeehavens een eilandelijke taak zijn. De verantwoordelijkheid van het rijk beperkte zich tot het stellen van eisen ten aanzien van de veiligheid, de toegankelijkheid en het toezicht. Het rijk is systeemverantwoordelijk voor een veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer. De havens dienen zichzelf financieel te bedruipen inclusief beheer, onderhoud en investeringen. Voor de havens op in ieder geval Bonaire en Sint Eustatius wordt ervan uitgegaan dat deze in beginsel rendabel te exploiteren zouden moeten zijn. Er zijn geen structurele financiële bijdragen vanuit de begroting van het ministerie van IenW.

Wel zijn er in het verleden vanuit het rijk eenmalige bijdragen verstrekt voor het wegwerken van achterstallig onderhoud en beheer, voor wederopbouw van de door de orkanen Irma en Maria zwaar beschadigde havens op de Bovenwindse eilanden, en voor (her)ontwikkeling van zeehavens. Ook heeft het ministerie van IenW financieel bijgedragen aan de inhuur van Port of Amsterdam International voor de haven van Bonaire.

Organisatie

De zeehavens van de drie eilanden zijn georganiseerd als ambtelijke dienst, onderdeel van het openbaar lichaam en vallend onder de verantwoordelijkheid van gedeputeerde en bestuurscollege. Het gaat om kleine diensten met weinig personeel. De havens zijn een cruciale voorwaarde voor de leefbaarheid van de eilanden. Meer dan 90% van de levensmiddelen en (project)goederen wordt ingevoerd via de havens. Daarnaast is het toeristenverkeer via de havens een belangrijke bijdrage aan de economieën van de eilanden. De havens van Bonaire en Sint Eustatius zijn internationale havens die grote olietankers en (op Bonaire) cruiseschepen moeten bedienen.

De haven van Saba is veel kleiner en meer gericht op toerisme en visserij.

De (verouderde) Loodsenwet BES is het kader voor het loodswezen. Op Bonaire is het Loodswezen een onderdeel van de havenorganisatie en vindt er via die lijn in beperkte mate aansturing plaats. Op Sint Eustatius heeft de havenorganisatie zelf geen controle op de vaart rond het eiland en geen zicht op de kwaliteit en kwantiteit van de beloodsing van de olietankers. De systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van IenW voor een veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer is dan ook niet geborgd. Het Amerikaanse bedrijf GTI, de beheerder van de olieterminals, doet zelfstandig de beloodsing, waarbij een toezichtsrelatie vanuit het ministerie van IenW volledig ontbreekt. Op Saba komen geen schepen die geloodst hoeven te worden.

Zeeschepen betalen havengelden en (op Bonaire) loodsgeld. In een aantal gevallen worden afhandelingskosten in rekening gebracht (Sint Eustatius). De tarieven en tarievenstructuur op Bonaire zijn verouderd; al jaren niet geïndexeerd, en vaak worden havengelden ook niet geïnd. Dat geldt ook voor Sint Eustatius.

3.2 Luchthavens

Verantwoordelijkheidsverdeling

Rol openbare lichamen/ overheids-NV

Luchtvaart is voor Caribisch Nederland van vitaal belang voor vervoer van bewoners en goederen, werkgelegenheid, zorg en toerisme. In 2010 is vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor de luchthavens, inhoudende exploitatie en onderhoud, bij de openbare lichamen berust en in het geval van Bonaire bij de luchthavenexploitant; een overheids-NV in handen van het openbaar lichaam Bonaire. De term exploitatie omvat het afwikkelen van passagiers-, vlieg- en vrachtverkeer en de veiligheid op de luchthavens.

De eilanden moeten voornoemde taken in beginsel zelf oppakken en financieren, en hebben daartoe middelen uit het BES-fonds tot hun beschikking. De luchthavens genereren ook zelf inkomsten. Men ging er in 2010 vanuit dat bij een gezonde bedrijfsvoering de luchthavens in staat zouden zijn om voldoende middelen te genereren voor exploitatie. Sinds 2010 is echter 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 openbare lichamen hebben echter meermaals aangegeven dat zij onvoldoende in staat zijn om de verbeteringen door te voeren, vanwege de technische complexiteit van de uitdagingen en het ontbreken van toereikende financiële middelen.

Het laatstgenoemde punt is eveneens bevestigd door de studie van IdeeVersa[10]. Uit dit onderzoek kwam tevens naar voren dat het voor drie luchthavens onmogelijk is een rendabele exploitatie te voeren.

Het voorgaande heeft ertoe geleid dat de eilanden geen invulling geven aan hun verantwoordelijkheid in relatie tot de noodzakelijke investeringen in de luchthavens. Voor Sint Eustatius wordt het beheer en onderhoud van de luchthavens nog niet meegenomen in de eilandelijke begroting ten gevolge van de financiële tekorten. Voor Saba is onlangs een onderhoudsplan gemaakt en de kosten worden meegenomen in de begroting. Ondanks dat in de afgelopen jaren veel werkzaamheden zijn verricht op de luchthavens, blijven er risico's voor de veiligheid. Dientengevolge voldoen de luchthavens en de luchthaveninfrastructuur niet aan de internationale (ICAO) veiligheidseisen waar alle luchthavens van het Koninkrijk aan dienen te voldoen.

Rol ministerie van IenW
In de afgelopen jaren zijn er door het ministerie van IenW tal van beleidsinspanningen op het gebied van infrastructuur van de luchthavens op Saba, Sint Eustatius en Bonaire gepleegd. Het ministerie van IenW heeft in deze gevallen de verantwoordelijkheden van de openbare lichamen op zich genomen. De werkzaamheden zijn verricht op grond van de systeem- en eindverantwoordelijkheid van de Minister van IenW die daarmee invulling gaf aan de borging van verschillende publieke belangen, zoals veiligheid en bereikbaarheid van de luchthavens.

Het belang van veilige en bereikbare luchthavens is essentieel voor de eilanden, omdat er geen reële alternatieve transportwijzen bestaan en bereikbaarheid van vitaal belang is voor de sociale en economische ontwikkeling van de eilanden.

Het ministerie van IenW draagt als gevolg hiervan sinds 2014 jaarlijks uit veiligheidsoogpunt bij aan de luchtverkeersleidingskosten voor Saba, Sint Eustatius en Bonaire. Zonder deze bijdrage zouden de tarieven voor het gebruik van luchtverkeersdienstverlening op en rond de luchthavens van Bonaire, Saba en Sint Eustatius dusdanig sterk stijgen, waardoor een veilige luchtverkeersleiding in het geding zou komen.

[10] IdeeVersa (2015), Onderzoek onderhoud BES-fonds

Naast de subsidies aan DC ANSP en investeringen in de infrastructuur – die gericht zijn op veiligheid - heeft het ministerie van IenW bijgedragen aan verbetering van de governance van de luchthavens door middel van een betere Raad van Commissarissen en het delen van expertise, zo wordt op Sint Eustatius regelmatig expertise uitgewisseld tussen Europees-Nederlandse en Caribisch-Nederlandse bedrijven en/of gemeenten.

Organisatie

Op Bonaire zijn twee grote organisaties relevant; de luchthavenexploitant en de luchtverkeersleiding. Bonaire Internationaal Airport is een NV van het openbaar Lichaam Bonaire (OLB) en de luchtverkeersleiding boven Bonaire wordt uitgevoerd door DC ANSP; een NV op Curaçao. Nederland is voor 7.95% aandeelhouder van DCANSP. Op Sint-Eustatius en Saba zijn de luchthavens eigendom van de openbare lichamen. Sint-Eustatius heeft bovendien een bijzondere positie doordat de operatie van de luchthaven en een onderdeel van de luchtverkeersdienstverlening in één organisatie plaatsvinden.

De luchthavenorganisaties verkrijgen inkomsten uit luchthavenbelastingen, maar ook uit de verhuur van winkels, hangars en de verkeerstoren op Bonaire aan DC ANSP. DC ANSP verkrijgt zijn inkomsten vooral van luchtvaartmaatschappijen die betalen voor de diensten. Er kan echter niet worden gesproken van een winstgevend verdienmodel door de beperkte vliegbewegingen en daartoe in verhouding hoge infrastructurele kosten (landingsbanen, platformen, terminal, radarsystemen, navigatie).

Naast deze organisaties is het KNMI verantwoordelijk voor luchtvaart meteorologische dienstverlening op de drie eilanden. Voorts houdt de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) technisch toezicht op het luchtvaartsysteem. De ILT is verantwoordelijk voor het handhaven van de op en in het Nederlandse luchtruim van toepassing zijnde (veiligheids-)regelgeving. ILT houdt derhalve ook toezicht op DC ANSP in relatie tot de dienstverlening op Bonaire.

Een luchtvaartsysteem bestaat, behalve uit een luchthaven en een luchtverkeersleidingsorganisatie, ook uit luchtvaartmaatschappijen. In het Caribisch gebied zijn internationale airlines actief. Bovendien kent Curaçao drie luchtvaartmaatschappijen (Divi Divi, EZ Air en Jet Air), Aruba één (Aruba Air), en Sint-Maarten twee (Winair en Sint Maarten Air). Winair verzorgt de vluchten op Saba en Sint Eustatius.

3.3 Brandstof en Elektriciteitsvoorziening

Elektriciteit is een belangrijke publieke voorziening die nodig is voor het functioneren van maatschappij en economie, zo ook in Caribisch Nederland. Voor de netstabiliteit is continue productie noodzakelijk. Wanneer de elektriciteit uitvalt, valt ook onder andere de productie van drinkwater stil.

Verantwoordelijkheidsverdeling

In 2010 is afgesproken dat het rijk een beperkte rol heeft en verantwoordelijk is voor het wetgevend kader (Wet elektriciteitsconcessies BES), en de openbare lichamen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en lokaal beleid (o.a. verlenen concessies, vergunningen, veiligheid). De overheids-NV's functioneerden echter niet goed op Bonaire (Het rijk voorkwam faillissement in 2012) en Sint Eustatius (drinkwater-rantsoenering), mede door gebrek aan gekwalificeerde RvC-leden en ontoereikende controle vanuit de aandeelhouder (bestuurscolleges).

Een aantal jaren geleden is er meer verantwoordelijkheid richting het rijk geschoven via de Wet elektriciteit en drinkwater BES uit 2016[11]. Voortvloeiend uit deze wet is de wettelijke taak van de overheids-NV een veilige, betrouwbare, duurzame en betaalbare energievoorziening in Caribisch Nederland. In deze wet is onder andere de tariefstelling door Autoriteit Consument & Markt (ACM) geregeld en zijn afspraken over governance vastgelegd. Zo is voor de benoeming van RvC-leden instemming van ministers nodig. Het rijk heeft ook verantwoordelijkheid genomen om de betaalbaarheid te borgen via investeringen op Sint Eustatius en Saba en door structurele bijdragen in heel Caribisch Nederland voor de netwerkkosten. De dienstverlening qua elektriciteit is anno 2020 op orde.

Voor de Bovenwinden was de situatie voor 2014 anders. Toen bezaten de Bovenwindse eilanden (Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba) nog één gezamenlijk bedrijf, GEBE NV (Gemeenschappelijk Elektriciteitsbedrijf Bovenwindse Eilanden NV) en schreef de wet voor dat op alle eilanden dezelfde tarieven gehanteerd moesten worden. Feitelijk betekende dat een impliciete subsidie van Sint-Maarten aan Sint Eustatius en Saba. Met de ontmanteling van GEBE NV in 2014 en de oprichting van SEC op Saba en Stuco op Sint Eustatius is hiervoor in de plaats een investeringssubsidie voor zonneweides vanuit het ministerie van EZK gekomen.

Organisatie

Elektriciteit wordt op de eilanden zelf opgewekt. De productie en distributie (transport en levering) van elektriciteit zijn op de twee Bovenwindse eilanden geïntegreerd. Alleen op Bonaire is er een zelfstandige producent.

[11] Wet van 23 maart 2016, houdende regels met betrekking tot de productie en de distributie van elektriciteit en drinkwater op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De productie, distributie en levering van elektriciteit zijn belegd bij relatief grote eilandelijke overheids-NV's. Op Bonaire en Sint Eustatius zijn de elektriciteitsbedrijven gecombineerd met drinkwaterwaterbedrijven en op Bonaire ook met afvalwaterverwerking.

De producent van elektriciteit op Bonaire is Contour Global Bonaire (CGB), een Brits/Amerikaans privaat bedrijf dat op Bonaire elektriciteit opwekt door het verbranden van stookolie (70%) en met windturbines (30%). Voor dat eerste is het afhankelijk van de brandstofvoorziening. De brandstofvoorziening is onbetrouwbaar en onveilig. Om deze op een veilige manier te kunnen borgen, zijn nieuwe brandstofopslagen en –overslagvoorzieningen nodig. Omdat er geen partijen zijn die volledige bereidheid hebben getoond om deze zelfstandig te realiseren en de leveringszekerheid en veiligheid in het geding zijn, neemt het ministerie van EZK hierin de verantwoordelijkheid. Het ministerie van EZK richt een beleidsdeelneming op, brengt als 100% aandeelhouder eigen vermogen in en heeft daarvoor € 10,1 miljoen gereserveerd op de EZK begroting. In dit bedrag is ook het via de zogenaamde regio-envelop beschikbaar gestelde geld (€ 5 miljoen) inbegrepen.

Het Water en Energiebedrijf Bonaire (WEB) is de distributeur van elektriciteit, ruim 100 GWh per jaar. WEB koopt elektriciteit van CGB. Het openbaar lichaam Bonaire is 100% aandeelhouder van WEB.

De jaarverslagen van WEB (het distributiebedrijf) laten zien dat de bezetting van de bestuursraden en (vooral) RvC's schommelt. Financieel lijkt het bedrijf gezond. Er wordt gewerkt met terugkerende jaarlijkse processen, een renumeratiecommissie en een accountantsverklaring. De verdeling van de commissarissen tussen bestuur van Bonaire en het rijk is wettelijk geregeld. Op Sint Eustatius regelt het bedrijf Stuco (Statia Utility Company NV) de volledige elektriciteitsvoorziening. Het eigendom hiervan ligt bij het openbaar lichaam. Elektriciteit wordt op Sint Eustatius opgewekt door zonnepanelen (46%) en een elektriciteitscentrale (54%). Sint Eustatius verbruikt ruim 13 GWh per jaar.

Stuco kent 5 commissarissen, drie zijn benoemd door het openbaar lichaam, één door de minister van EZK en één door de minister van IenW. Het overleg met de aandeelhouders loopt professioneel en is vruchtbaar. De wet elektriciteit en drinkwater BES en de statuten van de onderneming zijn de kaders waarbinnen men opereert. De jaarrekening is de laatste 4 jaar steeds gecontroleerd door Deloitte, en heeft elke keer geleid tot een goedkeurende verklaring. Ernst&Young gaat de komende jaren de audit doen (evenals voor SEC en WEB). Het bedrijf Saba Electric Company (SEC) regelt de volledige elektriciteitsvoorziening op Saba waarop alle 1.280 huishoudens zijn aangesloten. Bij SEC werken 16 mensen (skeleton staff). Het eigendom hiervan SEC ligt bij het openbaar lichaam.

Er zijn 2 RvB-leden (Raad van Bestuur) die beide op Saba wonen en 3 RvC-leden waarvan er 2 van Saba komen en 1 door het ministerie van EZK is aangedragen en woonachtig is op Sint Maarten. De relatie met het openbaar lichaam is goed. Indien nodig vindt er een aandeelhoudersvergadering plaats. De jaarrekening wordt jaarlijks gecontroleerd door Ernst&Young met telkens een goedkeurende verklaring als resultaat.

Elektriciteit wordt op Saba opgewekt door zonnepanelen (38%) en een elektriciteitscentrale (62%). Doel is om het aandeel duurzame energie uit te breiden naar 60% op de middellange termijn en naar 100% op de lange termijn. Momenteel wordt gekeken naar windenergie. Saba verbruikt ongeveer 8 GWh per jaar. De elektriciteitsvoorziening werkt redelijk goed, er zijn niet veel black-outs. De langste periode zonder black-out was 1,5 jaar.

3.4 Drinkwatervoorziening

Verantwoordelijkheidsverdeling

Rol overheids-NV
In 2010 is de productie en distributie van drinkwater gedecentraliseerd aan overheidsbedrijven. Op Bonaire wordt de drinkwatervoorziening door WEB (eigenaar OLB/overheids-NV) uitgevoerd en op Sint Eustatius door Stuco (eigenaar OLE/overheids-NV). Zij distribueren vervolgens het drinkwater via het drinkwaternet. Op Saba wordt de drinkwatervoorziening door het openbaar lichaam uitgevoerd. Daar een drinkwaternet ontbreekt, wordt het reverse osmosis (RO) water in bulk per truck over het eiland vervoerd. Per 2021 is de nieuwe drinkwaterbottelfabriek gereed. Het RO-water is vanaf dan bestemd voor niet consumptieve doeleinden.

De openbare lichamen zijn verantwoordelijk voor het realiseren van een goede drinkwatervoorziening. Zij moeten de exploitatie en onderhoud van het drinkwater in beginsel zelf oppakken en financieren, en hebben daartoe middelen vanuit het BES-fonds tot hun beschikking.

Rol ministerie van IenW
Het ministerie van IenW heeft zich bij de invulling van haar taak gericht op de beschikbaarheid van drinkwater. De minister is systeemverantwoordelijk en rekent het in zowel Europees Nederland als ook in Caribisch Nederland tot zijn verantwoordelijkheid dat alle burgers schoon drinkwater kunnen verkrijgen. Een goede drinkwatervoorziening is van groot belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van Caribisch Nederland.

In de visie van het ministerie van IenW betekent beschikbaarheid ook dat drinkwater voor iedere burger toegankelijk en betaalbaar moet zijn. Vanwege de geringe bevolkingsomvang, het ontbreken van grote zoetwatervoorraden en het insulaire karakter is de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland niet kostendekkend. Het ministerie van IenW verstrekt daarom structureel subsidie aan de eilanden om de toegankelijkheid tot betrouwbaar en betaalbaar drinkwater in Caribisch Nederland te garanderen. De subsidies worden verleend op grond van de systeem- en eindverantwoordelijkheid voor de drinkwatervoorziening van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Het ministerie van IenW stelt subsidie beschikbaar voor het vastrecht (Bonaire, Sint-Eustatius) en transportkosten (Saba). De subsidies dekken een deel van de kosten van het vaste gebruikstarief. Het variabel drinkwatertarief wordt niet gesubsidieerd vanwege de financieel verkeerde prikkel die dat afgeeft.

Het ministerie van IenW heeft naast subsidiëring op de tarieven van drinkwater de afgelopen jaren investeringen in de drinkwatervoorziening op de eilanden gefinancierd en de overheids-NV's ondersteund in de verbetering van de kwaliteit van hun netwerken en dienstverlening. Een grondslag hiervoor ligt in de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van IenW.

Wet elektriciteit en drinkwater BES
De Wet elektriciteit en drinkwater BES (2016) omvat de nieuwe taken, eisen en verplichtingen voor water- en elektriciteitsbedrijven in Caribisch Nederland. In de wet worden tevens de tarieven voor de productie en distributie gereguleerd en is de subsidieregeling opgenomen om de watervoorziening betaalbaar te houden.

Organisaties
Op Bonaire en Sint Eustatius is de drinkwatervoorziening met de elektriciteitsvoorziening in hetzelfde nutsbedrijf geïntegreerd. WEB en Stuco kennen beide vijf commissarissen, van wie er één door de minister van EZK wordt voorgedragen en één door de minister van IenW. Dat geeft sturingsmogelijkheden aan de departementen. Op Saba zijn beide voorzieningen apart belegd. De organisaties kunnen op eigen kracht opereren, maar kunnen niet zonder subsidie draaien. Er is drinkwaterkennis beschikbaar en waar nodig wordt samengewerkt dan wel advies gevraagd aan andere organisaties zoals Vitens Evides Internationaal. De organisaties zetten tevens in op kennisoverdracht en training van de eigen mensen, hetgeen ook in de toekomst van groot belang is.

Daarnaast houdt de ILT technisch toezicht op de drinkwatervoorziening en de ACM regelt de tarieven en berekent het maximaal tarief waarmee kostendekkend kan worden gewerkt.

3.5 Telecom

Telecommunicatie is geen primaire levensbehoefte, en in beginsel ook geen voorziening die onlosmakelijk verbonden is aan het realiseren van primaire levensbehoeften. Dat laat onverlet dat een goede telecommunicatie van groot belang is voor mensen, en zeker voor eilandgemeenschappen. Denk hierbij aan de maatschappelijke aspecten (contact met familie op andere eilanden of in Nederland). Goede telecommunicatie is bovendien van toenemend belang voor de economie op de eilanden. Toeristen, maar ook inwoners met werkzaamheden elders, verwachten in toenemende mate adequaat werkende mogelijkheden om te communiceren met de wereld buiten de eilanden. Daarbij kan continuïteit van communicatievoorzieningen met de buitenwereld bijvoorbeeld ten tijde van een orkaan van essentieel belang zijn. Dit stelt op de Bovenwindse eilanden ook Bijzondere eisen aan de telecominfrastructuur, die orkaanbestendig moet zijn.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De verantwoordelijkheid voor de telecommunicatievoorzieningen op de eilanden is bij de transitie in 2010 bij het rijk belegd. Onder andere beleidsontwikkeling, het geven van voorschriften aan een concessiehouder, de uitvoering van frequentiebeleid en de uitgifte van nummers zijn sindsdien expliciete bevoegdheden voor de rijksoverheid. De Wet op de telecommunicatievoorzieningen BES bestendigt deze verantwoordelijkheidsverdeling. Het rijk draagt zorg voor de regulering van de randvoorwaarden die tot een verbetering van de kwaliteit en verlaging van de kosten (bv door in de concessievoorwaarden op de nemen dat de kosten transparant moeten worden bepaald) kunnen leiden.

De concessiehouders dienen zichzelf in beginsel te bedruipen, inclusief beheer, onderhoud en investeringen. Er zijn geen structurele bijdragen vanuit het rijk.

Vanwege de bijzondere situatie rond de Covid-19 pandemie heeft het ministerie van EZK wel tijdelijk bijgedragen aan een verlaging van de vaste lasten van de telecomvoorzieningen op de eilanden door de maandelijkse abonnementskosten van vast internet te verlagen. Dit tegen de achtergrond van het gegeven dat deze vaste lasten relatief hoog zijn, en een goede internetverbinding meer dan ooit nodig is (voor onder meer thuisscholing, thuiswerken). Daarnaast is door Agentschap Telecom medio 2016 een eenmalige subsidieregeling opengesteld voor het verbeteren van telecomnetwerken op Caribisch Nederland. Voorwaarde voor verstrekking van de subsidie was dat de subsidie zou worden aangewend voor het verbeteren van de telecommunicatie-infrastructuur. Overigens zijn de toezicht- en frequentiekosten door onder andere efficiënter frequentiegebruik de afgelopen jaren gedaald, wat ook kon bijdragen aan een verlaging van lasten.

Onderzocht wordt of lagere vaste lasten voor telecommunicatie een effectieve manier zijn om armoede op de eilanden tegen te gaan.

Organisatie

Op ieder eiland heeft een aantal bedrijven een concessie voor het aanbieden van vaste en/of mobiele telecommunicatieproducten toegekend gekregen. Bonaire kent drie mobiele aanbieders: Telbo (Kla Mobiel), UTS en Digicel, en twee vaste aanbieders: Telbo (telecom, internet, televisie) en FlamingoTV (televisie en internet). Telbo valt onder de Bonaire Holding Maatschappij, waar het openbaar lichaam Bonaire (OBL) eigenaar van is. Op Sint Eustatius is er één aanbieder van vaste telecomdiensten (Eutel NV) en twee aanbieders van mobiele telefonie (UTS Groep en Telcell/Telem in samenwerking met Eutel). Het openbaar lichaam is eigenaar van Eutel. Op Saba is er is één aanbieder van vaste telecomdiensten (Satel NV) en twee aanbieders van mobiele telefonie (UTS Groep en Telcell/Telem in samenwerking met Satel). Het openbaar lichaam is eigenaar van Satel. De telecomaanbieders op de eilanden zijn relatief kleine organisaties, met een klein tiental tot enkele tientallen personeel.

De eilanden zijn voor hun telecommunicatie in hoge mate afhankelijk van zeekabels. In Bonaire zijn de twee zeekabelverbindingen met Curaçao (grotendeels) in eigendom van Cable & Wireless (dochter van Liberty Latin America), verreweg de grootste speler op de markt voor zeekabels in het Caribisch gebied. Sint Eustatius en Saba kunnen gebruik maken van de zeekabel die is aangelegd in opdracht van het rijk (BZK) en de eilanden met Sint Maarten, St Kitts en St Barths verbindt.

Het toezicht op de concessiehouders vindt plaats door Agentschap Telecom en ACM. De eerste toezichthouder beoordeelt onder meer of de technische eisen in een concessie worden nagekomen en de tweede toezichthouder borgt onder andere dat de prijzen die door telecomaanbieders worden gerekend zijn gerelateerd aan de gemaakte kosten.

Verantwoordelijkheidsverdeling 2010 versus 2020

	afspraken 2010	**situatie anno 2020**
Telecom	Rijk: wetgeving, beleid en toezicht openbaar lichaam: aandeelhouder lokale providers Eutel, Satel en Telbo	Conform afspraken in 2010 Agentschap Telecom heeft naast de eigen taken tot 2013 de toezichtstaken van ACM op zich genomen, ACM per 2013 eigen rol en verantwoordelijkheid op zich genomen.
Elektriciteit	Rijk: wetgeving (Wet elektriciteitsconcessies BES) openbaar lichaam: uitvoering en beleid (o.a. verlenen concessies, vergunningen, veiligheid)	Medeverantwoordelijkheid rijk in Wet elektriciteit en drinkwater BES (reguleert o.a. tariefstelling door ACM en governance). Openbaar lichaam is enige aandeelhouder van distributeur. Rijk heeft verantwoordelijkheid genomen de betaalbaarheid te borgen door investeringen op Sint- Eustatius en Saba, en structurele bijdrage heel Caribisch Nederland voor netwerkkosten.
Brandstofvoorziening	Rijk: geen wetgeving; "beleid" t.a.v. strategische voorraden (incl. advisering en evaluatie van beleid) openbaar lichaam: beheer strategische voorraden; beleid en uitvoering voorzieningszekerheid (w.o. registratie, afspraken met bedrijven, beheer, toezicht, financiering)	Intensieve betrokkenheid vanuit rijk bij brandstof door diverse knelpunten op Bonaire. Het ministerie van EZK richt beleidsdeelneming op en wordt 100% aandeelhouder. Deze taak verschuift van OLB naar rijk. Deze kwestie speelt op de andere eilanden niet.
Luchthavens	Rijk: toezicht, uitgifte vergunningen, luchtverkeersdienst, onderzoek incidenten, luchtvaartregister Openbaar lichaam: veiligheid op luchthavens, afwikkelen passagiers-, vlieg- en vrachtverkeer	Taakverdeling niet wezenlijk veranderd. Luchthavens voldoen niet aan veiligheidseisen, door ontbrekende financiële middelen en expertise bij de luchthavens. Het ministerie van IenW heeft veel geïnvesteerd in de landingsbanen op alle eilanden. Beperkte investeringen in de terminals (taak openbaar lichaam).
Zeehavens	Rijk: stelt eisen voor veiligheid, toegankelijkheid, toezicht; 2e lijnstoezicht Openbaar lichaam: primair verantwoordelijk uitvoering, nemen van maatregelen etc.	Zeehavens een gedeelde verantwoordelijkheid door wet maritiem BES en loodsenwet BES. Investeringen rijk vooral op Saba en Sint Eustatius (orkaanschade) en pierherstel Bonaire.
Drinkwater	Rijk: toezicht op kwaliteit Openbaar lichaam: realiseren van een kwalitatief goede drinkwatervoorziening	Meer bemoeienis vanuit rijk door Wet elektriciteit en drinkwater BES (reguleert o.a. tariefstelling en governance), investeringen en bijdrage om betaalbaar te houden.

3.6 De organisatie van de zee- en luchthavens en de nutsvoorzieningen in Europees Nederland in vergelijking met die op Caribisch Nederland

Het is interessant de organisatie van deze voorzieningen op het Caribisch deel van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) te vergelijken met de organisatie in Europees Nederland. Wat is privaat belegd, wat is aangemerkt als publieke verantwoordelijkheid? Wat is centraal georganiseerd, wat regionaal, wat op lokaal gemeentelijk niveau? Hoe verhouden de verantwoordelijkheden van de openbare lichamen zich tot die van Nederlandse gemeenten van vergelijkbare omvang (bijvoorbeeld de Waddeneilanden) met betrekking tot deze voorzieningen?

In het onderstaande is gepoogd dit beknopt in beeld te brengen. Er blijken overeenkomsten maar ook duidelijke verschillen tussen de organisatie op Caribisch Nederland en die in Europees Nederland. De vergelijking houdt geen waardeoordeel in, in die zin dat het ene model beter dan het andere zou zijn dan wel een voorbeeld om na te volgen. Het gaat er vooral om te zoeken naar de ratio achter de verschillen: waarom is het daar anders georganiseerd dan hier en is dat eigenlijk wel logisch en goed te beredeneren?[12ii].

Zeehavens

De zeehavens op de Caribische eilanden zou men naar functie kunnen vergelijken met zeehavens in Europees Nederland zoals die in Delfzijl, IJmuiden, Vlissingen en Terneuzen, maar naar omvang misschien beter met die van kleinere havens zoals die van Scheveningen, Werkendam of Harlingen.

De kleinere havens in Europees Nederland zijn deels georganiseerd als gemeentelijke dienst, deels als zelfstandige overheids-NV. Zo is de (binnen)haven van Werkendam een gemeentelijke dienst. De ontwikkeling van deze haven vindt overigens plaats in nauwe samenwerking met rijk, provincies en Waterschap Rivierenland. De haven van Harlingen daarentegen is een zelfstandige overheidsvennootschap. De zeehaven van Scheveningen is nu georganiseerd als dienst van de gemeente Den Haag, maar omvorming tot een overheids-NV is wel onderwerp van gesprek. De wat grotere zeehavens in Europees Nederland zijn georganiseerd als overheids-NV, met uitzondering van Zeehaven IJmuiden NV dat het enige echte private havenbedrijf van Nederland is. De havens van Delfzijl en de Eemshaven worden commercieel geëxploiteerd en beheerd door Groningen Seaports. Groningen Seaports is een overheids-NV. De Gemeenschappelijke Regeling (GR) Havenschap Groningen Seaports is enig aandeelhouder van Groningen Seaports.

---

[12] Overigens zou ook de vraag naar de ratio van overeenkomsten kunnen worden gesteld, gegeven de verschillende context van beide Nederlanden)

De GR wordt gevormd door de raden, staten en colleges van de provincie Groningen, de gemeente Delfzijl en de gemeente Hogeland. De haven van Zeeland (beter bekend als North Sea Port) is een samenwerking tussen de havens van Terneuzen, Vlissingen en Gent. In 1998 hebben de havens van Terneuzen en Vlissingen een akkoord gesloten om te functioneren onder één havenschap. In 2011 is het havenbedrijf verzelfstandigd naar een overheids-NV. In augustus 2017 zijn de havenbedrijven Zeeland Seaports en Gent gefuseerd. Aandeelhouders zijn Gent, de provincie Zeeland, de provincie Oost-Vlaanderen, Terneuzen, Borssele, Vlissingen, Evergem en Zelzate. In deze gevallen gaat het dus om zelfstandige overheidsbedrijven, die ook de onderlinge samenwerking gezocht hebben en allianties hebben gevormd. Dat is een verschil met de zeehavens van de drie eilanden (Bonaire, Sint- Eustatius en Saba) die alle drie onderdeel zijn van de 'gemeentelijke' dienst met een direct toezicht door gedeputeerde en bestuurscollege. Die organisatie zou men kunnen vergelijken met die op de Waddeneilanden. De havens op de Waddeneilanden zijn eveneens eigendom en onderdeel van elk van de Waddengemeenten. Maar in de havens van de Waddeneilanden meren geen grote cruise-, vrachtschepen en olietankers aan. Dat stelt andere eisen.

Ook de beloodsing is op Caribisch Nederland anders georganiseerd dan in Europees Nederland. Op Bonaire is het loodswezen een onderdeel van de havenorganisatie en vindt er via die lijn aansturing plaats. Op Sint Eustatius doet het private GTI de beloodsing. Op Saba hoeven schepen niet beloodst te worden. In Nederland is er één nationaal Loodswezen dat na de verzelfstandiging in 1988 een private onderneming (BV) is en onder toezicht staat van de ACM. In Nederland zijn de loodsactiviteiten verdeeld over vier regio's.

Luchthavens

De luchthavens van Rotterdam-Den Haag, Lelystad, Eindhoven, Eelde en Maastricht vormen vergelijkingsmateriaal voor de luchthavens van Caribisch Nederland. De eerste drie hebben een relatie met Schiphol. Royal Schiphol Group is niet alleen eigenaar van luchthaven Schiphol maar eveneens volledig eigenaar en exploitant van Rotterdam The Hague Airport en Lelystad Airport, en heeft een meerderheidsbelang in Eindhoven Airport. Royal Schiphol Group N.V. is een naamloze vennootschap met een volledig structuurregime. De Staat der Nederlanden (69,77%), de gemeente Amsterdam (20,03%), Groupe ADP (8,00%) en de gemeente Rotterdam (2,20%) zijn aandeelhouder. De Corporate Governance structuur is gebaseerd op Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek; de statuten van de vennootschap en diverse interne reglementen. De directie van Royal Schiphol Group is collectief verantwoordelijk voor het bestuur van Schiphol Group en voor de algemene gang van zaken van zowel Schiphol Group als haar maatschappijen. Onderling hebben de directieleden een werkverdeling gemaakt die is goedgekeurd door de Raad van Commissarissen.

De directie bestaat uit vier personen en vergadert in principe één keer per week. Maastricht-Aachen Airport en Groningen Airport Eelde zijn overheids-NV's waarvan de aandelen in handen zijn van de provincie Limburg resp. de provincies Groningen en Drenthe, en de gemeenten Groningen en Tynaarlo. Er vinden gesprekken plaats om deze luchthavens ook onderdeel te laten zijn van Schiphol Air Group.

De luchtverkeersleiding in Europees Nederland op alle luchthavens is in handen van Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), een ZBO die werkt op aanwijzing van, en verantwoording aflegt aan het ministerie van IenW.

Bonaire International Airport is een NV van het OLB. Op Sint Eustatius en Saba zijn de luchthavens eigendom van de openbare lichamen, geen aparte vennootschap, maar 'gemeentelijke' dienst. Een ander belangrijk verschil met bijvoorbeeld de luchthavens in Eindhoven en Rotterdam/The Hague is dat de luchthavens volledig zelfstandig zijn, en geen dochterondernemingen zijn van een moederbedrijf.

De luchthavens moeten voldoen aan internationale luchtvaartveiligheidseisen. De luchtverkeersleiding op Bonaire is een NV op Curaçao en voert luchtverkeersdienstverlening (DCANSP) uit op Bonaire. Het rijk is voor 8% aandeelhouder van DCANSP. Bijzondere positie heeft Sint Eustatius, omdat daar de luchtverkeersdienstleiding en de operatie van de luchthaven in één organisatie plaatsvindt. Sint Eustatius doet een onderdeel van de luchtverkeersleiding en de verlening van communicatie/navigatie in "eigen" beheer vanuit het OLE (Openbaar lichaam Sint Eustatius heeft namelijk een luchtvaartbaken). Dit pakket is zeer bijzonder; binnen Europees Nederland en de Caribische regio komt dit bijna niet voor.

Elektriciteits- en brandstofvoorziening
De productie van elektriciteit in Europees Nederland vindt hoofdzakelijk plaats in energiecentrales (thermische centrales of anders aangedreven centrales), en in toenemende mate ook lokaal/decentraal door huishoudens zelf (windenergie, zonnepanelen op daken). Het gaat om particuliere bedrijven.
De energiecentrales draaien op steenkool (tot voor kort), gas, biomassa of afval. De brandstofvoorziening is eveneens een private aangelegenheid.

Het hoogspanningsnet voor de distributie is in handen van TenneT. Deze landelijke netbeheerder is een besloten vennootschap, voor 100% in handen van de Staat (Duitsland wordt mogelijk mede-aandeelhouder). Tennet bewaakt ook de frequentie en balans op het elektriciteitsnet. Daarnaast zijn er de regionale netbeheerders: organisaties als Enexis, Alliander, en Stedin. De aandelen van de netbeheerders zijn in handen van meerdere provincies en/of gemeenten. De netbeheerders vallen in de regel onder een Holding NV. De leveranciers zijn private energiebedrijven die zowel gas als elektriciteit leveren.

Gemeenten in Europees Nederland staan op afstand. Een beperkt aantal gemeenten houdt aandelen in regionale netbedrijven, maar de elektriciteitsmarkt is vooral een aangelegenheid van nationale of internationale private bedrijven die opereren in een door de Staat en door Europa gereguleerde markt.

Vanwege de kleine schaal is de markt wettelijk fundamenteel anders geordend in Caribisch Nederland (wet elektriciteit en drinkwater BES). De productie, distributie en levering zijn geïntegreerd in één lokaal bedrijf per eiland (Stuco, SEC, WEB), waarvan de aandelen voor 100% in handen zijn van het openbaar lichaam. Alleen voor Bonaire geldt dat de productie door een privaat bedrijf plaatsvindt (Contour Global Bonaire).

De betrokkenheid en inmenging van politici in technisch-economische beslissingen is vaak groot, bijvoorbeeld ten aanzien van het tarief van elektriciteit per kilowattuur.

Drinkwatervoorziening
In Europees Nederland zijn 10 regionale drinkwaterbedrijven actief (Vitens, PWN, Waternet, Dunea, Evides, etc.) Alle tien waterbedrijven produceren en distribueren drinkwater (Waternet is daarnaast nog actief met de verwerking van afvalwater en het beheer van grond- en oppervlaktewater). De waterbedrijven zijn NV's met gemeenten en provincies als aandeelhouders (uitgezonderd Waternet, dat een stichting is). De drinkwaterkwaliteit wordt jaarlijks getoetst door ILT, en ILT houdt ook toezicht op de tarieven.

Op de eilanden van Caribisch Nederland zijn productie en distributie van drinkwater een eilandelijke taak. Overheids-NV's (WEB op Bonaire, Stuco op Sint Eustatius, elk 100% eigendom van het openbaar lichaam) en het openbaar lichaam op Saba verzorgen de drinkwatervoorziening. ACM toetst de tarieven, ILT houdt technisch toezicht. Het verschil met Europees Nederland is in dit organisatorisch opzicht niet groot, zij het dat op Bonaire en Sint Eustatius de drinkwatervoorziening en de elektriciteitsvoorziening in eenzelfde bedrijf geïntegreerd zijn. De schaal waarop de drinkwaterbedrijven opereren en waarop de governance is georganiseerd is in Europees Nederland vele malen groter dan op Caribisch Nederland (Texel bijvoorbeeld heeft geen eigen drinkwaterbedrijf).

De wijze waarop drinkwater geproduceerd en gedistribueerd wordt is overigens volledig anders, maar dat heeft te maken met de andere natuurlijke omstandigheden van de eilanden versus Europees Nederland.

Telecom
In Europees Nederland is zowel de markt voor dataverkeer over vaste infrastructuur als voor mobiel dataverkeer inmiddels grotendeels een volledig private aangelegenheid (er zijn nog wel enkele kleine bedrijven die in publieke handen zijn zoals KabelNoord). De ACM regelt daarbij de toegang voor bedrijven tot onder andere het vaste netwerk van de KPN. Daarnaast wordt via wetgeving onder meer zeker gesteld dat universele dienstverlening wordt gerealiseerd, de risico's voor veiligheid en integriteit van de netwerken wordt beheerst en consumentenbelangen worden beschermd. In NL zijn KPN, VodafoneZiggo en T-Mobile de drie grote telecomaanbieders.

Zaken die in Europees Nederland vaak via wetgeving worden gereguleerd, worden op Caribisch Nederland grotendeels op een lager niveau -via concessies - tot stand gebracht. Zoals hierboven aangegeven zijn Telbo, Satel, Eutel overheids-NV's, waarbij het openbaar lichaam 100% aandeelhouder is. Dat is een situatie die in Europees Nederland niet voorkomt: er is geen gemeente (ook geen Waddeneiland) dat een telecombedrijf volledig in eigen handen heeft. Er zijn in Europees Nederland wel regionale kabelbedrijven waarin een gemeente participeert.

Agentschap Telecom heeft een vergelijkbare rol op Caribisch Nederland als in Europees Nederland. Het Agentschap ziet toe op efficiënt gebruik van het frequentiespectrum, verleent concessies en draagt er zorg voor dat bedrijven die opereren op de markt voor telecommunicatie voldoen aan de technische eisen die de wet, dan wel de concessie daaraan stellen. Ook voor de ACM is er een vergelijkbare rol op Caribisch Nederland en voert zij de (toezichts)taken op het gebied van post, opgedragen diensten, uitgifte nummers en geschillenbeslechting uit.

Samengevat ziet het in onderstaand overzicht als volgt uit waarbij Europees Nederland aangegeven wordt met NL-EU (en een x) en Caribisch Nederland met CN (en een o).

		privaat	publiek		organisatie-niveau		
			overheids-NV/BV	dienst	rijk	regio	gemeente/ openbaar lichaam
Exploitatie Zeehavens	NL-EU		x	x			x
	CN			o			o
Exploitatie Luchthavens	NL-EU		x		x	x	
	CN		o (Bonaire)	o			o
Elektriciteits productie	NL-EU	x			x		
	CN	o (Bonaire)	o				o
Elektriciteits distributie	NL-EU		x		x	x	
	CN		o				o
Drinkwater productie	NL-EU		x			x	
	CN		o				o
Drinkwater distributie	NL-EU		x			x	
	CN		o				o
Telecom	NL-EU	x			x		x
	CN				o		o

3.7 Conclusie

Zeehavens en luchthavens zijn voor de eilandbewoners (en toeristen) vitale voorzieningen. Datzelfde geldt voor de drinkwatervoorziening, de elektriciteits- en brandstofvoorziening, en telecom. Daarbij worden aan deze voorzieningen steeds hogere eisen gesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot het voorzieningenniveau, de veiligheid, het milieu. In dat opzicht wordt veel gevraagd van de eilanden. Bijvoorbeeld in termen van kennis en organisatievermogen, maar ook in termen van financiering en bekostiging: vanwege de kleine schaal van de eilanden is een rendabele exploitatie geen vanzelfsprekendheid.

De Caribische Nederlandse eilanden zijn in bestuurlijk opzicht niet geheel vergelijkbaar met gemeenten in Europees Nederland, maar als deze vergelijking toch gemaakt wordt dan valt op dat op een aantal onderdelen de openbare lichamen een zware last dragen waar de gemeenten in Europees Nederland in de loop der tijd van deze last ontheven zijn. Dat laatste is gebeurd via de verzelfstandiging van gemeentelijke diensten tot bedrijven, intergemeentelijke samenwerking of gemeentelijke herindeling, het samengaan/fuseren van bedrijven, en het betrekken van private bedrijven met gespecialiseerde kennis. In Caribisch Nederland vindt op onderhavige terreinen zo goed als geen samenwerking plaats tussen de eilanden.

4 Functioneren, presteren en uitdagingen

4.1 Zeehavens

Bonaire
In 2014 is een Memorie of Understanding (MoU) afgesloten tussen OLB en het ministerie van IenW over verbetering van de haven van Bonaire. De wens is om cruises en vrachtschepen op verschillende locaties te kunnen laten afmeren. Nu moet het vrachtverkeer plaatsvinden in de avond en nacht als de cruiseschepen op zee zijn. Dat levert hinder op. Complicaties waren er bij de tankers voor de olieoverslag. Hier ligt een veiligheidsrisico dat onvoldoende is afgedekt. Als er wat mis gaat, blijft er van de onderwaternatuur weinig over.

Er was in het verleden een gebrekkig functionerend havenbedrijf. Dat is mede door de inbreng van Port of Amsterdam International (PoA) inmiddels sterk verbeterd. PoA is sinds 2013 betrokken bij het havenbedrijf en wordt per opdracht betaald door het ministerie van IenW en OLB in een 60/40-verhouding. PoA voert de regie en voegt noodzakelijke expertise toe die de havenorganisatie niet zelf in huis heeft. Er liggen plannen voor een nieuwe vrachthaven, die volgens de business case ook rendabel kan draaien. De voorwaarde hierbij is dat er dan havengelden moeten worden geïndexeerd en geïnd, wat nu vaak niet het geval is. Ook cruises betalen een bedrag dat de laatste 20 jaar niet is bijgesteld en ver onder het regionale niveau ligt. Er ligt sinds 2018 een nieuwe havenverordening voor in de eilandraad. Een nieuwe tariefsverordening en een nieuw verdienmodel zijn noodzakelijk om meer inkomsten te genereren.

Uit de interviews kwam naar voren dat het met de inkomsten van de olieterminal BOPEC en cruiseschepen voor het uitbreken van de Covid-19 pandemie goed mogelijk zou zijn geweest om de haven met winst te exploiteren. De havenopbrengsten zouden mogelijk ook toereikend zijn voor investeringen zoals het aanpassen van de pieren voor cargo en om betere faciliteiten te bieden voor cruiseschepen. Vanwege de organisatie als interne ambtelijke dienst van het OLB, heeft de haven nu echter geen zekerheid over de middelen. Tot dusverre worden haveninkomsten afgedragen aan de kas van het OLB, en is men van het OLB afhankelijk voor de beschikbaarheid van middelen voor beheer en onderhoud, en voor investeringen. In de praktijk bleken prioriteiten door het OLB elders gelegd te worden waardoor onvoldoende geïnvesteerd is in de haven.

Zeer recent zijn door COVID-19 en het wegvallen van BOPEC de haveninkomsten sterk onder druk komen te staan. Op termijn liggen er weer kansen.
Er is vanwege de bevolkingsgroei op Bonaire behoefte aan uitbreiding van havencapaciteit voor cargo.

De pieren in Kralendijk zijn geschikt voor goederenoverslag maar niet gebouwd voor kranen en containers. Dit vraagt om investeringen. Tot dusver heeft er altijd een spanning bestaan tussen uitbreiding van de vrachthaven en het bedienen van cruisetoerisme, en de druk van reders van cruiseschepen in de richting van schaalvergroting. Daarin is nu wel verandering zichtbaar. Er is op het eiland ook toenemend verzet tegen het massatoerisme dat samenhangt met de komst van steeds grotere cruiseschepen en passagiers die relatief weinig besteden. Voor Bonaire komt het de komende jaren aan op het maken van de juiste keuzes ten aanzien van welk soort toerisme men op het eiland wil hebben. Er loopt een onderzoek voor herijking van het verdienmodel.

Sint Eustatius
De havenorganisatie op Sint Eustatius bedient vrachtschepen en cruiseschepen (tot 90 meter), maar geen olietankers. De olietankers liggen op de zee en worden afgehandeld op de terminal. Het Amerikaanse overslagbedrijf GTI gaat zijn eigen gang, ook met eigen loodsen. Er is een evident veiligheids- en milieurisico, maar geen toezicht vanuit het openbaar lichaam. GTI betaalt inmiddels wel havengeld, zij het in zeer beperkte mate.

Sint Eustatius heeft de laatste jaren geen geld geclaimd voor verbetering van de haven. Daarnaast is er is op dit moment dus ook geen geld beschikbaar. Er ligt wel een 3-fasen plan, waarvan de eerste fase ooit is uitgevoerd, en nu alweer achterhaald is. Voor de toekomst van het eiland is havenverbetering wel essentieel. Corrosie, betonrot, verzakking zijn een probleem. Volgens het plan moet de pier verlengd en verbreed worden, het haventerrein moet verhard, de golfbreker moet aangepakt, en er moet een marinehaven bijgebouwd worden. Aan het breekwater is indertijd (na Irma) niets gedaan. Er is nu een traject gestart dat duidelijkheid moet gaan bieden over de juiste aanpak. Ook is er een ontwerp gemaakt voor splitsing van de haven voor containervervoer en passagiers.

Sint Eustatius maakt, anders dan op de beide andere eilanden, geen gebruik van diensten van Port of Amsterdam. De 9 medewerkers tellende havenorganisatie huurt wel ad hoc diensten in (Royal Haskoning). Verder zijn er contacten met Nederlandse havens (Harlingen) en is er veel kennisuitwisseling met het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat (RWS) over onder meer over olielekken, erosieproblematiek, uitbreiding van de zeehaven.

De financiële resultaten van de exploitatie van de haven zijn niet duidelijk, omdat de haven geen zelfstandig bedrijf is maar onderdeel is van het openbaar lichaam.

Sint Eustatius heeft geen partnerschap in de regio. In samenwerking met Saba ziet men maar beperkte meerwaarde omdat Saba geen internationale haven heeft.

Saba

De haven op Saba is een kleine haven voor vrachtverkeer, jachten en pleziervaartuigen, ferries, zeilboten, boten voor duikers, kleine cruiseschepen en patrouilleboten van de marine. De haven is verlieslijdend. Het is moeilijk om meer inkomsten te genereren. De haven stond lang op een lijst van onveilige havens voor zeilboten en jachten. Er is een nieuwe haven gepland, circa 1 kilometer oostelijker, die veilig zal zijn voor jachten en meer mogelijkheden biedt om inkomsten te realiseren. Dat laatste is ook de bevinding van een Amerikaans bedrijf dat hiernaar gekeken heeft. De verwachting is dat de nieuwe haven over 3 à 4 jaar klaar zal zijn. De nieuwe haven bevindt zich nu nog in de ontwerpfase. Met een beetje geluk zou de bouw eind 2021 kunnen starten.

Voor de bouw van de nieuwe haven is het openbaar lichaam verantwoordelijk. Men heeft de hulp van het ministerie van IenW, RWS, en een ingenieursbureau. Er is een klein projectteam (2 personen) ingericht, met een projectmanager afkomstig uit de haven van Rotterdam, en er is een stuurgroep voorgezeten door het ministerie van IenW. De Port of Amsterdam wordt 4 keer per jaar geconsulteerd. Voor de bouw van de haven is vanuit Nederland €15 miljoen beschikbaar gesteld (vanwege orkanen Irma en Maria), en €12,5 miljoen uit de regio-enveloppe. Saba draagt €1 miljoen bij. Met ook nog een restsaldo onderhoudsbudget uit 2015 van het ministerie van IenW is in totaal 32 miljoen beschikbaar. Het ministerie van Financiën heeft gemaximeerd additionele middelen toegezegd mits er daarvoor 50% cofinanciering is. Dat betekent dat nog €4 miljoen gezocht wordt om het totaal benodigde bedrag van bijna €40 miljoen bijeen te brengen. Met de huidige middelen kan er al wel gebouwd worden.

De gedachte is dat het bestaande team, als interne dienst van het openbaar lichaam, de nieuwe haven gaat runnen. Men wil bij de inrichting van de organisatie het model van de havens van Amsterdam en Rotterdam volgen. Veiligheid staat daarin voorop.

Voor de benodigde expertise zoekt men het in training van personeel maar vooral in goede samenwerking met het ministerie van IenW, en kennisuitwisseling met de havens van Amsterdam, Harlingen en Scheveningen. De nieuwe haven kan meer inkomsten genereren dan nu. Dat laatste biedt ook (bij een afgescheiden financiering) wellicht meer mogelijkheden om beheer en onderhoud goed te doen. De haven zal vermoedelijk echter nooit een cash machine worden.

4.2 Luchthavens

Bonaire

De luchthaven is van vitaal belang voor het eiland, o.a. voor vrachtverkeer, werkgelegenheid en toerisme. In het verleden zijn hierop winsten behaald. Op dit moment is sprake van een enorme veiligheids- en onderhoudsopgave. De luchthaven voldoet niet aan de internationale veiligheidseisen ten gevolge van de achterstanden in beheer en onderhoud.

Op dit moment moeten grootschalige herstelwerkzaamheden uitgevoerd worden om de baan veilig te kunnen blijven gebruiken. Meest urgent is het vervangen van (onderdelen) van de Airfield Ground Lightning installatie en het uitvoeren van groot onderhoud aan de platformen en bijbehorende infrastructuur op Bonaire. Voor deze werkzaamheden wordt een opdracht aan RWS voorbereid. Voor de herstelwerkzaamheden aan de landings- en startbaan zelf zijn geen reserveringen gemaakt. Voor de directie van de luchthaven wordt regelmatig Europees-Nederlandse expertise ingezet.

BIA kan op dit moment de rekening voor grote investeringen in het kader van beheer en onderhoud niet betalen. Beheer en onderhoud zou structureel moeten worden meegenomen in de "governance" van de luchthaven. Door jaarlijks een bedrag te reserveren kan infrastructuur op de langere termijn goed worden beheerd.

Saba

Het ministerie van IenW heeft de afgelopen jaren flink geïnvesteerd op Saba, en daarmee zijn grotendeels de achterstanden ingehaald. Het hekwerk is echter verouderd en voldoet niet aan de internationale eisen. Naast het vervangen van het hekwerk zullen technische maatregelen moeten worden genomen tegen Foreign Object Damage (FOD).

Het regulier beheer en onderhoud voor de luchthaven van Saba wordt sinds kort meegenomen in de algehele begroting van Saba. Dit gaat om een bedrag van circa 1 miljoen euro per jaar. Saba moet een onderhoudsbeheersplan hebben én het uitvoeren. Dat wordt momenteel niet gedaan waardoor nieuwe investeringen uitblijven, en gelijk achterstanden ontstaan. Het gevolg is het oplopen van de rekening. De luchthaven is afhankelijk van de bijdragen vanuit het rijk.

Sint Eustatius

Er was lange tijd weinig aandacht voor de luchthaven, maar daar is recentelijk verandering in gekomen. Op dit moment is de certificering van de luchthaven belangrijk. Ten behoeve van de certificering worden manuals geschreven.

Daarna volgt de implementatie van de manuals, de inspectie van de ILT en audit. Wanneer aan deze basisvoorwaarden (wettelijke verplichtingen) wordt voldaan, kan tevens gedacht worden aan het meer commercieel benutten van de luchthaven. In de huidige vorm zijn er onvoldoende inkomsten om zichzelf te onderhouden. Ook is op dit moment de brandstofvoorziening problematisch.

Sinds de in 2016 uitgevoerde renovatie die door het rijk is bekostigd, is er onvoldoende onderhoud gepleegd, waardoor het veilig functioneren van de luchthaven in het geding gaat komen. Het beheer en onderhoud van de luchthaven, dat 1 miljoen euro per jaar bedraagt, wordt op dit moment ook niet meegenomen in de begroting van het OLE. Hierdoor leiden investeringen automatisch tot achterstanden.

Op luchthaven Sint Maarten (SXM) is veel technische kennis. Er is inmiddels een Memorandum of Understanding (MoU) met SXM waarbij de twee luchthavens van Sint Eustatius en Sint Maarten samenwerken aan de opleiding voor het personeel van de luchthaven, waaronder on-the-job-trainingen. In het algemeen is verdergaande samenwerking met SXM denkbaar. Gedacht kan worden aan het inhuren van services van Sint Maarten, zoals fuel supply.

4.3 Brandstof- en elektriciteitsvoorziening

De betaalbaarheid van elektriciteit wordt op alle eilanden als een probleem ervaren. Elektriciteit en drinkwater zijn en blijven kostbare voorzieningen op Caribisch Nederland als gevolg van relatief hoge productie- en distributiekosten, door de duurdere soort olie die voor de kleinere generatoren nodig is en de kleinschaligheid van de eilanden (in totaal 25019 inwoners). Het kWh-tarief is op Bonaire en op Sint Eustatius en Saba globaal een kwart hoger dan in Europees Nederland. De leveringszekerheid is goed en sterk verbeterd sinds 10-10-10.

Bonaire

OTB

De elektriciteitsvoorziening op Bonaire is grotendeels (70%) afhankelijk van het stoken van fossiele brandstof door Contour Global. De brandstof wordt geleverd via Curoil en Overheids-NV Oil Trading Bonaire (OTB). Deze overheids-NV functioneerde echter niet goed doordat voorwaarden in statuten niet werden nageleefd. Een probleem daarbij is het gebrek aan geschikte bestuurlijke capaciteit. Geschikte mensen kunnen vaak niet in meerdere RvC's plaats nemen vanwege conflicterende belangen. De vijver waaruit kan worden gevist is daardoor extra klein.
Een ander risico is de grote politieke verwevenheid die ook het gevolg is van de kleine schaal van het eiland.

Door het geconstateerde onvoldoende functioneren van OTB en de moeizame relatie met Curoil werden door de ILT gesignaleerde problemen niet opgelost en dreigden rampen. Deze dreiging was zo groot dat ingrijpen vanuit het rijk onontkoombaar werd. Het rijk richt momenteel een beleidsdeelneming op om de brandstofopslag en -overslagvoorziening op Bonaire op een betrouwbare en veilige manier te borgen.

WEB

De elektriciteitsproductie blijft in handen van Contour Global en de distributie in handen van WEB. Sinds 10/10/10 is de Bonairiaanse bevolking gegroeid. Het net moet daarom regelmatig worden aangepast aan de groeiende vraag.

Er is veel aandacht geweest voor professionalisering van WEB. Een nieuwe organisatiestructuur is opgezet met businessunits voor elk product (elektriciteit, drinkwater, afvalwater) en service units zoals communicatie. Er wordt nauw samengewerkt met Contour Global. In 2018 is extra capaciteit gerealiseerd en zijn installaties vernieuwd (batterijen/ energie opslag).

Ingezet wordt op uitbreiding van bronnen van duurzame energie (windenergie en zonne-energie). Momenteel wordt met het OLB naar subsidies gezocht om meer duurzame energie te realiseren (groeifonds). Doel is het huidige niveau van 30% in eerste instantie op te bouwen naar 68% en uiteindelijk op lange termijn naar 100% Het is een ambitieus programma waarmee tientallen miljoenen zijn gemoeid. Het heeft ook impact op de koopkracht van de bevolking.

Bijzonder is dat drie activiteiten bij één organisatie zijn belegd. Op het eiland zijn niet veel specialisten. Generalisten kunnen met ondersteuning van Europees Nederlandse expertise goed functioneren. Er zijn 135 werknemers inclusief 18 van RWZI. De organisatie zoekt naar gedegen partners. Er vindt veel kennisoverdracht plaats. Onder andere wordt samengewerkt met Stedin ten behoeve van innovatie en vernieuwing of met Royal Haskoning voor de nieuwe waterplant en met Vitens.

De RvC telt op basis van de statuten 5 leden. Er zijn er nu 4 en het vijfde lid wordt geworven. Vanuit twee ministeries zitten er leden in de RvC (1 van EZK en 1 van IenW). De RvC-leden komen allemaal van buiten Bonaire. Er is wel eerst geworven op het eiland, daarna gezocht naar elders wonende kandidaten van Bonairiaanse afkomst en tenslotte naar kandidaten van elders met affiniteit met het eiland of de regio. Zo hebben twee RvC-leden op Curaçao gewoond en een RvC-lid heeft Bonairiaanse roots. Dat is belangrijk voor lokaal draagvlak, maar het gaat in de eerste plaats om kwaliteit en deskundigheid, en niet om nationaliteit.

Het netwerk van de RvC leden is belangrijk voor het binnenhalen van expertise. Via hen wordt gebruik gemaakt van de kennis van consultants uit Curaçao en uit Europees Nederland.

Er wordt veel samengewerkt op projectbasis, maar ook meer structureel met Stedin. In principe wordt de inhuur van expertise betaald uit de inkomsten van het bedrijf.

Grootste uitdaging blijven de tarieven. De Tweede Kamer wil dezelfde tarifering als in Europees Nederland maar er zijn op het eiland geen verschillende mogelijkheden om tarieven omlaag te brengen. Dat kan alleen met subsidies.

Sint Eustatius

Stuco is een klein bedrijf met 20 personeelsleden. Men heeft geen planningsafdeling. Ad hoc wordt expertise van buiten ingehuurd bijvoorbeeld bij Vitens International en Royal Haskoning. Ondanks de kleine afzetmarkt en de kleine staf is Stuco in staat om te voldoen aan de kwaliteitsstandaarden en de kosten in de hand te houden.

Lastig voor Stuco is dat het een klein klantenbestand heeft en weinig draagkracht. Door het voormalige gezamenlijke GEBE zijn veel ondergrondse kabels aangelegd. De productiecapaciteit die op Sint Eustatius is opgebouwd, de nieuwe centrale en een nieuw kantoor zijn destijds betaald uit de exploitatie van het op Sint Maarten gevestigde gezamenlijke bedrijf (impliciete subsidie). Uit de tarieven hadden deze investeringen niet gefinancierd kunnen worden. In 2010 is toegezegd dat de staatkundige herindeling geen gevolgen mocht hebben voor de tarieven. De consequentie daarvan is dat Stuco niet zonder subsidie kan draaien. Rijk en openbaar lichaam hebben afgesproken dat gezonde exploitatie in combinatie met gelijke tarieven (gelijk aan die in het gezamenlijke bedrijf met Sint Maarten) geregeld zou worden. Het rijk zorgt dat er 40% op diesel bespaard wordt. Deze toezegging is afgewikkeld door dekking van de kosten van de zonneweides, omgerekend USD 9.000 per aangeslotene.

De drie Bovenwindse eilanden werken nog wel samen op het gebied van trainingen maar verder zijn de mogelijkheden voor samenwerking beperkt benut. Onderhoud en distributie doet Stuco zelf. Alleen hoge voltage bekabeling gebeurt door de collega’s van Sint Maarten. Voor het zonnepark is expertise ingehuurd vanuit Curaçao. Er wordt geïnvesteerd in training, om dit soort afhankelijkheden te verminderen. Men wil in staat zijn om mankementen onmiddellijk zelf te fixen. Onderzoek heeft uitgewezen dat de brandstofkosten de grootste kostenpost zijn (40%). Daarom heeft het ministerie van EZK aangedrongen op verduurzaming. Het ministerie van EZK heeft inmiddels €14 miljoen geïnvesteerd in zonneparken.

Saba

SEC heeft de basiskennis in huis maar is met 16 medewerkers te klein om zelf over specialistische expertise te beschikken. Als iemand wegvalt, is vervanging een probleem.

Technische assistentie wordt verkregen vanaf afstand vanuit de VS, Duitsland en Japan. Ook financiële en juridische expertise worden ingehuurd. Samenwerking is er ook met het huidige GEBE op Sint Maarten en Stuco op Sint Eustatius wanneer incidenteel specialisten of bepaalde materialen nodig zijn.

Belangrijkste uitdaging is het ter plekke vinden van voldoende gekwalificeerd personeel en technici. Het is moeilijk deze extern aan te trekken omdat de salarissen relatief laag zijn. Er wordt weliswaar gebruik gemaakt van de inhuur van consultants maar SEC wil graag kennis behouden en eigen expertise opbouwen. Mogelijk kan meer samenwerking worden gezocht met Europees Nederlandse bedrijven door bijvoorbeeld uitwisselingsprogramma's. Ook kan mogelijk meer worden samengewerkt in de regio met kleine eilanden die bij andere Europese landen horen. Bijvoorbeeld op het Franse deel van St. Maarten is 50% van de staf afkomstig van St. Maarten. De andere 50% rouleert tussen Frankrijk en Franse overzeese gebiedsdelen. Door deze roulatie wordt de kennis up-to-date gehouden.

Een andere uitdaging is zorgen voor onderhoud en vervanging. Omdat er weinig inkomsten zijn (de kosten worden deels gesubsidieerd), kan er ook weinig apart gezet worden hiervoor. Subsidies zullen structureel nodig zijn willen tarieven nog betaalbaar blijven.

4.4 Drinkwatervoorziening

Bonaire

WEB functioneert goed. Er zijn weinig black-outs en de drinkwaterkwaliteit is goed. Momenteel produceert WEB 20% van het drinkwater zelf, de overige 80% wordt ingekocht. Op basis van het Masterplan drinkwater en elektriciteit zal WEBna 2021 de gehele drinkwaterproductie in handen nemen. Er vindt veel kennisoverdracht plaats, onder andere wordt samengewerkt met Stedin, Vitens Evides International ten behoeve van innovatie en vernieuwing. Tijdig uitbreiden is noodzakelijk om de groeiende behoefte op te vangen. WEB ontvangt subsidies voor drink- en afvalwater. Er is veel aandacht geweest voor professionalisering van het bedrijf. Er is een nieuwe organisatiestructuur opgezet met businessunits voor elk product (elektriciteit, drinkwater, afvalwater) en service units zoals communicatie.

Daarnaast wordt ingezet op uitbreiding van de bronnen van duurzame energie (windenergie en zonne-energie). Momenteel wordt met het OLB naar subsidies gezocht om meer duurzame energie te realiseren. Dat zou mogelijk kunnen helpen in het verlagen van de drinkwaterkosten, omdat er veel energie wordt gebruikt bij de productie van water, en duurzame energie is laag in prijs.

Saba

Op Saba is geen drinkwaternet. De distributie van het opgevangen regenwater of RO-water gebeurt door trucks en valt onder de verantwoordelijkheid van het openbaar lichaam. Dit opgevangen regenwater of RO-water kwalificeert echter niet als drinkwater in de zin van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. De subsidie vanuit het ministerie van IenW ziet op de transportkosten van het RO-water. Er wordt ad hoc expertise ingehuurd vanuit Sint Maarten en er zijn samenwerkingsverbanden met Vitens Evidens Nederland om de drinkwatervoorziening verder te ontwikkelen door het bouwen van een botteling fabriek op het eiland.

De RO-watervoorziening is in de afgelopen vijf jaar sterk verbeterd met als gevolg een halvering van de waterprijs. Mede hierdoor kan nu ook in de droge maanden voldoende RO-water geproduceerd worden op Saba.

In het eerste kwartaal van 2021 wordt de bottelfabriek opgeleverd die drinkwater in flessen van 5 gallon produceert. Evides zal trainingen geven met betrekking tot de installatie en het onderhoud van de fabriek. Door middel van IenW-subsidie is een vrachtwagen aangeschaft om het gebottelde drinkwater te vervoeren. Met de ingebruikname van de bottelfabriek is op Saba betrouwbaar schoon drinkwater beschikbaar en zal het aandeel plastic afval door het gebruik van kleine waterflesjes drastisch verminderen. Er is daarmee een toekomstbestendige organisatie die de drinkwatervoorziening kan borgen.

Het vaststellen van de kostendekkende tarieven is niet een aangelegenheid van de ACM, omdat RO-water niet onder de Water en Elektriciteit Wet valt. De voorgenomen wetswijziging verandert dat niet voor het gebottelde water, vanwege de atypische situatie op het eiland (geen drinkwaternet, geen vaste tarieven).

Sint Eustatius

Stuco is met een kleine staf in staat te voldoen aan de kwaliteitsstandaarden en de kosten in de hand te houden. Stuco kan niet zonder subsidie draaien. Betaalbaarheid is (net als op Bonaire en Saba) de grootste uitdaging. Jaarlijkse tekorten (rantsoenering en uitval) hebben geleid tot een onderzoek van de Nationale ombudsman waarom de overheid langdurig niet in deze primaire levensbehoefte kan voorzien.
Inmiddels zijn de productie- en opslagcapaciteit op het eiland vergroot, de waterleidingen zijn op orde. De drinkwatervoorziening is daarmee in rustiger vaarwater terecht gekomen.

Er wordt een verdere groei van de vraag naar schoon tapwater voorzien. Daarvoor zal het waterleidingnetwerk uitgebreid moeten worden tot ook andere delen van het eiland.

De toegenomen vraag heeft ook te maken met bouwactiviteiten (nieuwe woningen) en de behoefte aan schoon drinkwater. Het is zaak de mensen die zowel een drinkwateraansluiting als een cisterne hebben, te stimuleren om tapwater te gebruiken (vanwege gezondheid).

4.5 Telecom

Bonaire

De concurrentie tussen de vier Telecomaanbieders op Bonaire is aanzienlijk. Dit lijkt tot resultaat te hebben dat de dienstverlening voor de eilanders verhoudingsgewijs goed is en verdere verbeteringen worden doorgevoerd. Zo levert Telbo, het bedrijf dat in eigendom is van het openbaar lichaam, naar eigen zeggen inmiddels 70 procent van de eilanders internet via glasvezelverbinding. De (glasvezel-)kabels gaan daarbij in toenemende mate ondergronds. Voor 2022 is 5G voorzien. De aanbieders integreren hun mobiele netwerken met die van nabijgelegen eilanden (Aruba), of hebben dit al gedaan. De kosten van telecommunicatie op Bonaire zijn hoger dan in Europees Nederland, maar lager dan in de regio. Bonaire kent bij wet (Wet telecomvoorzieningen BES) opgedragen dienstverlening van telecommunicatie.

De lokale aanbieders van telecommunicatie zijn afhankelijk van de zeekabels van Cable&Wireless. Daarvoor worden monopolietarieven betaald.

De interne governance van Telbo lijkt op orde. De RvC bestaat uit een deskundige IT-er en een riskmanager. Eén zetel is vacant, daarvoor wordt thans invulling gezocht. Telbo geeft aan dat een interne accountant (evt. voor alle overheidsdeelnemingen) welkom zou zijn.

De relatie tussen Telbo en het openbaar lichaam is de afgelopen jaren verbeterd. Het bestuursakkoord rijk/Bonaire heeft daaraan bijgedragen. De politiek heeft de afgelopen drie jaar meer afstand genomen van de bedrijfsvoering. Met de nieuwe afdeling deelnemingen van het openbaar lichaam zal er naar verwachting ook meer discipline komen t.a.v. bijvoorbeeld de omgang met de jaarrekeningen.

De ACM vervult volgens Telbo - naast de marktwerking - een goede rol om druk te houden op de kosten.
Voor de toekomst is de verwachting dat de uitdagingen voor de telecommunicatie op Bonaire vooral gelegen zullen zijn in het verder ondersteunen van de economische ontwikkeling door het verder verbeteren van het netwerk. Aandachtspunten daarbij zijn snelheid en veiligheid van data. Specifiek voor overheidsbedrijf Telbo is het de vraag of hiervoor binnen het eigen bedrijf (50 mensen) voldoende kennis kan worden georganiseerd.

Sint Eustatius en Saba

De dienstverlening op het gebied van telecommunicatie op Sint Eustatius en Saba lijkt op hoofdlijnen op orde. Eutel en Satel, de aanbieders van vaste telecommunicatie die in eigendom zijn de respectievelijke openbare lichamen op de eilanden, lijken efficiënt georganiseerd te zijn. Zij hebben ieder een samenwerking met een mobiele aanbieder, TellCell. De dreiging van concurrentie (van bijvoorbeeld UTS) draagt er bovenwinds aan bij dat de telecomaanbieders op de eilanden het van belang vinden te vernieuwen/verbeteren. UTS rolt thans 4G uit op beide eilanden. Op Saba in samenwerking met Satel, op Sint Eustatius als tweede netwerk naast Eutel. Eutel en Satel zetten beide stappen in de richting van een glasvezelnet en 5G. De beperkte grootte van de beide organisaties (ca 10 werknemers voor iedere organisatie) maakt dat deze ontwikkeling noodzakelijkerwijs geleidelijker gaat dan bij grotere organisaties. Ook is effectief inkopen in algemene zin ingewikkeld: Eutel zoekt daarbij hulp bij externe consultants, Satel doet dit zelf. De beschikbaarheid van de zeekabel naar Miami – en de kostengeoriënteerde tarieven daarvan – maken dat de kosten voor verbinding met de rest van de wereld niet te hoog hoeven te zijn. Beide organisaties kopen ook bandbreedte in op draadloze verbindingen via Sint Maarten, om leveringszekerheid te kunnen bieden

Kleine organisatie als Eutel en Satel hebben belang bij een beperkte Raad van Toezicht, die een sparringpartner kan zijn en waarvan de leden een netwerk kunnen bieden bij meer ingewikkelde vraagstukken. De interne governance van Eutel is wat dit betreft op papier adequaat. Vraag is wel of de huidige wijze waarop de Raad ingevuld wordt, de volledige potentiele meerwaarde van de Raad waarmaakt.
Bij Satel is er sinds een jaar een volwaardige RvC, bestaande uit een lokale voorzitter, een lokale secretaris, een lid vanuit Sint Maarten met juridische expertise en een lid uit Europees Nederland, werkzaam bij T-mobile.

Het is niet ondenkbaar dat een grote internationale partij de telecommunicatie op beiden eilanden in de toekomst in handen zal krijgen, hetzij door het overkopen van de organisaties, hetzij door met een eigen grote investering in een nieuwe technologie de kleinere organisaties van de markt te drukken.

De juridische randvoorwaarden om in die situatie publieke belangen (universele dienstverlening, communicatie in geval van rampen) te borgen, lijken op dit moment in voldoende mate aanwezig. Vanwege de geografische ligging met vaak voorkomende orkanen is een goede business case op de bovenwindse eilanden wel moeilijker te realiseren.

4.6 Conclusies uit ervaringenbeeld

In de afgelopen tien jaar, de jaren sinds de transitie, is de situatie met betrekking tot de zeehavens, luchthavens en nutsvoorzieningen op de drie eilanden, kwetsbaar gebleken. Met enige regelmaat is het rijk genoodzaakt geweest om bij te springen omdat vitale publieke belangen zoals leveringszekerheid, veiligheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid op het spel stonden. Soms lagen daaraan incidentele externe factoren (havens: orkanen; problemen met veiligheid brandstofvoorziening: faillissement Bopec; impact COVID-19 op luchthavens) ten grondslag. Regelmatig ook had het beroep op het rijk zijn oorzaak in achterstallig onderhoud en beheer. Te lang zijn zaken op hun beloop gelaten met alle risico's voor bijvoorbeeld milieu en veiligheid van dien. Ook uit het oogpunt van kostenefficiëntie is dit geen ideale situatie: het paard werd hiermee achter de wagen gespannen. Investeringen in onderhoud, en beheer en investeringen in vernieuwingen en verbeteringen kregen te weinig aandacht of geen prioriteit binnen de begroting van het openbaar lichaam (zoals bij de havens op Bonaire en Sint Eustatius). Of er waren überhaupt te weinig middelen.

In de kern zijn er drie factoren die ten grondslag liggen aan de problemen die zich hebben voorgedaan. In de interviews met personen zowel op Caribisch Nederland als in Europees Nederland kwamen deze telkens weer naar voren, waarbij het accent nog wel verschilde. Elk van deze factoren hangt samen met de kleine schaal van de eilanden en een overbelast bestuur. Het zijn:

- *Governance* die beter kan: management, extern en intern toezicht (bezetting en functioneren RvC), oneigenlijke politieke beïnvloeding;
- *Uitvoeringscapaciteit* en specifieke technische en organisatorische knowhow die op de eilanden maar beperkt aanwezig is;
- *Onvoldoende middelen*: kan resultaat zijn van onvoldoende efficiënte en ondernemende bedrijfsvoering of onvoldoende afscheiding van middelen, en soms is een rendabele exploitatie niet mogelijk. Onvoldoende middelen vanuit de vrije uitkering is inmiddels erkend als medeoorzaak van achterstallig beheer en onderhoud.

Tegelijkertijd zijn er positieve ontwikkelingen. Zo stemt het opzetten van een afdeling deelnemingen bij het openbaar lichaam Bonaire (OBL) hoopvol.
Een dergelijke afdeling – een belangrijke aanbeveling van het rapport over overheidsbedrijven Bonaire[13] – kan een belangrijke impuls geven aan een professioneel aandeelhouderschap van het OLB (heldere kaders, geen directe inmenging), betere verantwoording (jaarrapportages) en toezicht, en een benoemingenbeleid op basis van functieprofielen.

[13] CrmLink (2019), Naar een actief aandeelhouderschap

Bij een aantal overheidsbedrijven zoals WEB en Stuco is de governance en het functioneren goed op orde[14], zij het dat het goede functioneren wel sterk afhankelijk is van bepaalde personen op sleutelposities.

Het functioneren en presteren van overheidsbedrijven blijkt ook sterk samen te hangen met de mate waarin zij ernaar streven en erin slagen om nadelen te overwinnen in relatie tot de kleine schaal van de eilanden. Bijvoorbeeld door samenwerkingsrelaties aan te gaan met departementen, bedrijven of organisaties in de regio of in Europees Nederland. Dat kan gaan om versterking van knowhow, gezamenlijke inkoop, of om hulp bij de organisatie van investeringsprojecten. Daarbij is een patroon dat de onderlinge samenwerking tussen eilanden in de regio minder gezocht wordt dan de samenwerking met bedrijven en uitvoeringsorganisaties in Europees Nederland. Dat wil niet zeggen dat het in huis halen van Europees Nederlandse experts of managers niet ook controversieel is: er is een sterke behoefte aan eigenheid en decentrale autonomie. Dat geldt in het bijzonder voor Bonaire en Sint Eustatius. Op Saba weet men de behoefte aan eigenheid goed te combineren met een actieve zoektocht naar ondersteuning.

Uit de interviews met bestuurders en managers van overheidsbedrijven komt een verwachting naar voren dat bepaalde voorzieningen in beginsel rendabel te exploiteren zijn, ook als rekening gehouden wordt met vervangings- en uitbreidingsinvesteringen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de zeehavens op in ieder geval Bonaire en Sint Eustatius. Voor andere voorzieningen, zoals elektriciteit en drinkwater, is zoiets moeilijker voorstelbaar vanwege de kleine schaal van de eilanden, althans als tegelijkertijd vastgehouden wordt aan het uitgangspunt van betaalbare tarieven. Deze vergen aanvullende subsidies, ook bij de meest efficiënte organisatie van de bedrijven. Waar de behoefte aan ondersteuning van zowel mensen als middelen aan de kant van de eilanden structureel is, valt op dat deze ondersteuning aan de Europees-Nederlandse kant niet structureel, maar ad hoc wordt ingevuld.

[14] Voor Stuco is dit voor de afgelopen 4 jaar gevalideerd door Deloitte

5 Analytisch kader voor de beoordeling van opties

5.1 Uitgangspunten

5.1.1 Borging publieke belangen nu en in de toekomst staat centraal

Voorzien in primaire en secundaire levensbehoeften
Inwoners van Caribisch Nederland hebben, net als overigens iedere Nederlander, recht op voorziening in primaire en secundaire levensbehoeften als schoon drinkwater, stroom, bereikbaarheid en communicatiemiddelen. Hierin ligt de kerntaak van de voorzieningen die centraal staan in dit onderzoek. Borging dat dit goed geregeld is, is een publiek belang. De overheid mag hiervoor verantwoordelijk geacht worden.

De governance van vitale infrastructuur en nutsvoorzieningen dient ten minste te leiden tot de volgende resultaten ten aanzien van de primaire en secundaire levensbehoeften waarin zij dienen te voorzien:

Beschikbaarheid: het gaat dan om de aanwezigheid van de voorziening en de toegankelijkheid. Voor elektriciteit vertaalt dat er zich bijvoorbeeld in dat er een productie-installatie is en dat bewoners zijn aangesloten op het elektriciteitsnet. Voor zeehavens geldt dat er havencapaciteit- en infrastructuur is en dat de havens toegankelijk zijn voor schepen die het eiland aan willen doen.

Veiligheid: de voorziening voldoet aan veiligheidseisen. Dat geldt niet alleen voor het product (schoon en veilig drinkwater) maar ook voor productie-installaties en infrastructuur (geen lekkende olieleidingen of gevaarlijke luchthavens of zeehavens)

Betrouwbaarheid: de beschikbaarheid van de voorziening is verzekerd, en er is ook leveringszekerheid (geen stroomstoringen bijvoorbeeld, goed werkend internet, continu beschikbare havendiensten)

Kwaliteit: in zijn algemeenheid geldt dat de voorziening op een niveau moet zijn dat beantwoordt aan de vraag van particuliere huishoudens en economische sectoren op de eilanden. (Zo kan voor Saba flessenwater in plaats van kraanwater een prima keuze zijn).

Betaalbaarheid: de nutsvoorzieningen moeten betaalbaar zijn voor de bevolking. De schaal van de eilanden en de natuurlijke omstandigheden kunnen redenen zijn dat kostendekkende exploitatie niet verenigbaar is met betaalbare tarieven.

Dat kan bijvoorbeeld zo zijn voor een nutsvoorziening als drinkwater of elektriciteit, maar evenzeer voor luchthavens. Dat vraagt dan om aanvullende bijdragen.

Bijdragen aan economische ontwikkeling, beperken omgevingseffecten
Hoewel de focus van de vitale infrastructuur en nutsvoorzieningen bij het voorzien in de primaire en secundaire levensbehoeften ligt en moet liggen, is het van belang dat de voorzieningen ook bijdragen aan een aantal andere publieke belangen (of er ten minste geen afbreuk aan doen). Deze zijn daarmee eveneens relevant in een analyse van de governance van publieke voorzieningen. De belangrijkste hiervan zijn:

Accommoderen van de economische ontwikkeling. Economische ontwikkeling op de eilanden draagt er aan bij dat de inwoners van Caribisch Nederland de eigen levensstandaard kunnen verbeteren. De voorzieningen kunnen de economische groei op de eilanden bijvoorbeeld ondersteunen als zij in staat zijn maatwerk te leveren. Toeristen - en overigens ook inwoners- op een eiland willen bijvoorbeeld goed gezuiverd drinkwater. Sommige bedrijven zullen een betere internetverbinding dan het basisniveau willen kunnen aanbieden.

Omgevingseffecten. De nutsvoorzieningen en vitale infrastructuur brengen allerlei omgevingseffecten met zich mee. Denk aan CO^2-uitstoot door een energiecentrale, horizonvervuiling door windmolens en gebruik van schaarse vlakke grond door een luchthaven. Tenminste moet worden voldaan aan bestaande milieueisen.

Uiteraard dienen de verschillende publieke belangen op een kostenefficiënte manier te worden bereikt.

5.1.2 Kaders voor politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid én organisatievorm

De taakopdracht voor dit rapport is zo opgevat dat deze zich niet alleen richt op de vraag *waar -bij welke overheid- de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid moet liggen*, maar ook hoe de borging van het publieke belang het beste georganiseerd kan worden. Beide – verantwoordelijkheid en organisatievorm - zijn niet los te zien van elkaar. Het gaat dus om twee vraagstukken:

1. De politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de nutsvoorzieningen en zee- en luchthavens: hoe is deze verdeeld tussen openbare lichamen en het rijk.
2. De organisatie van de betreffende voorzieningen:
    a. in welke vorm: bijvoorbeeld als interne ambtelijke dienst, overheids-NV/BV, concessie aan een private onderneming, PPS-constructie;
    b. en op welke schaal: als zelfstandige eenheid per eiland of als onderdeel van een groter geheel (holding, gefuseerd bedrijf, samenwerkingsverband).

Ad 1. Dit betreft de vraag welke overheid (rijk of openbare lichamen) voor welke voorzieningen (nutsvoorzieningen, havens, luchthavens) bestuurlijk verantwoordelijk is [of kan zijn; de vraag is ook wat de implicaties zijn van de systeemverantwoordelijkheid van het rijk in relatie tot de beperkte bestuurskracht van de eilandbesturen] en daarop ook in eerste instantie politiek aanspreekbaar. Wie kan waarop aangesproken worden, en voor welke taken? Daarbij zijn allerlei deelverantwoordelijkheden te onderscheiden, die in beginsel ook weer verschillend belegd kunnen zijn. Bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid ten aanzien van de infrastructuur, de beschikbaarheid van de voorziening, eventueel de aanbesteding van de exploitatie en de concessieverlening, de uitvoering en het toezicht op de uitvoering. En dat geheel hoeft niet noodzakelijk per eiland en per voorziening op eenzelfde wijze ingevuld te zijn.

Ad 2. De keuze waar de verantwoordelijkheid gelegd wordt, staat niet los van de organisatievorm. Als bijvoorbeeld de zeehavens van de eilanden als dochters van een grotere haven gerund zouden worden, heeft dat consequenties voor de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Beide, politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid en de organisatorische inrichting, dienen in samenhang te worden bezien. In dit rapport wordt de keuze gemaakt om de organisatie van havens en nutsvoorzieningen als vertrekpunt te nemen. Waar liggen verbetermogelijkheden, en welke stappen zouden gezet kunnen worden om tot een betere organisatie te komen? Als dat in beeld is, dan kan van daaruit een relatie gelegd worden met de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid.

5.1.3 Staatkundige, demografische en economische structuur worden als gegeven beschouwd

In de taakopdracht is meegegeven om zowel een beeld te schetsen van een, analytisch gezien, ideaalplaatje als van scenario's op weg naar dat perspectief. De achterliggende gedachte is dat het meerwaarde heeft om niet alleen te focussen op concrete verbeteringen binnen de huidige context, maar ook een beeld te hebben van wat voor de eilanden een toekomstbestendige organisatie van de zeehavens, luchthavens en nutsvoorzieningen (drinkwater, elektriciteit, telecom) zou kunnen zijn. Als gegeven daarvoor worden beschouwd:

- de huidige staatkundige structuur [waaronder de systeemverantwoordelijkheid van het rijk]
- de huidige en voorziene bevolkingsomvang en –samenstelling, incl. opleidingsniveau op de eilanden
- de huidige economische structuur (incl. kansen en bedreigingen)
- het karakter van 'small island state' met de daaruit voortvloeiende behoefte aan eigenheid en identiteit maar ook intrinsieke beperkingen (technisch, economisch, bestuurlijk, organisatorisch)

5.1.4 De eilanden zijn verschillend, dus de uitkomsten van de analyses kunnen ook verschillen per eiland

De drie eilanden zijn verschillend en ook de situatie waarin de betreffende diensten en overheidsbedrijven verkeren en de uitdagingen waar deze voor staan, zijn niet dezelfde. De drinkwatervoorziening op Saba is niet te vergelijken met die op Bonaire en de zeehaven van Sint Eustatius kent weer heel andere problemen dan die van Saba en Bonaire. Op het ene eiland kan er reden zijn voor verandering, terwijl op het andere eiland de organisatie van dezelfde voorziening juist vooral gebaat is bij continuering op de bestaande voet. Op kortere en/of op langere termijn.

5.2 Afwegingskader voor beoordeling van alternatieve organisatievormen

In de verkenningen zijn voor de verschillende voorzieningen op de drie eilanden allerlei opties en alternatieven voor de huidige organisatie besproken. Variërend van verzelfstandiging van diensten, versterking van aandeelhouderschap of toezicht, samenwerkingsverbanden, partnerships, moeder-dochter constructies, tot privatiseringen. Daarbij stond steeds de vraag voor ogen hoe de publieke belangen het beste gediend zouden zijn. Voor de afweging van alternatieven lijken de volgende criteria van belang.

Zelfstandigheid:

- *Opereren op enige afstand van de politiek*. Nutsvoorzieningen en havens en luchthavens horen bedrijven te zijn met een zelfstandige doelstelling. Zij moeten een lange termijn strategie kunnen uitvoeren en niet te zeer afhankelijk zijn van de politiek;

- *Afgescheiden financiën*. De organisaties dienen bij voorkeur te beschikken over eigen vermogen, een eigen balans en dienen een eigen administratie te voeren;

- *Toegang tot kapitaal*. Voor de financiering van vervangings- en uitbreidingsinvesteringen dienen de organisaties niet te zeer afhankelijk te zijn van ad hoc politieke besluitvorming, maar eigen reserves daarvoor kunnen aanwenden, en kunnen lenen voor versterking van de activa.

Bestuur en uitvoering:

- *Bekwaam bestuur*. Een professionele organisatie vraagt om een professioneel en deskundig bestuur, opererend volgens de principes van good corporate governance. Bij staatsbedrijven is er een transparant benoemings- en ontslagbeleid. Benoemingen vinden primair plaats op basis van deskundigheid;

- *Geen te grote afhankelijkheid van individuen*.

Gewaarborgd moet zijn dat het functioneren van de organisatie niet volledig staat of valt met de al dan niet aanwezigheid van een of twee sleutelfiguren. Voor bestuurders is een achtervang en opvolgingsprocedure geborgd;

- *Effectief toezicht op het bestuur*: dat wil zeggen voor een structuurvennootschap een complete Raad van Commissarissen (toezichtsorgaan), benoemd primair op basis van deskundigheid en opererend volgens de regels van good corporate governance. In andere gevallen is intern en/of externe toezicht en controle (accountant) gewaarborgd;

- *Knowhow en voldoende geschoold personeel*. Men is verzekerd van voldoende expertise en knowhow en ook van voldoende uitvoeringscapaciteit. Ter compensatie van kleinschaligheid zijn er structurele samenwerkingsrelaties om dit te borgen.

Doel/attitude:

- *Zekerheid dat publieke belangen niet worden opgeofferd aan rendementseisen*. De essentiële publieke belangen van beschikbaarheid, veiligheid, betrouwbaarheid, en kwaliteit van de voorziening zijn goed geborgd. Deze worden niet in de waagschaal gezet of opgeofferd aan bijvoorbeeld rendementseisen;

- *Gerichtheid op kostenefficiency en ondervangen van schaalnadelen:* Er is sprake van een kosten-efficiënte uitvoering, dat betekent ook dat mogelijkheden gezocht en benut worden om bijvoorbeeld schaalnadelen te ondervangen, bijvoorbeeld in een samenwerkings-, moeder-dochter- of PPS- constructie.

- *Toekomstgerichtheid:* er worden meerjarenramingen gemaakt die inspelen op toekomstige eisen en behoeften en borgen dat in goed onderhoud wordt voorzien.

Draagvlak:

- *Kunnen rekenen op maatschappelijk draagvlak op de eilanden*: het bedrijf of de constructie moet kunnen rekenen op voldoende maatschappelijk draagvlak. Dat betekent dat het een voor de bevolking en bestuur van de eilanden geaccepteerd construct is. De eilandbewoners herkennen dat in hun behoefte wordt voorzien en dat recht gedaan wordt aan de eigenheid van het eiland*;*

- *Kunnen rekenen op de structurele inzet/ondersteuning van de systeemverantwoordelijken*. De organisatie moet het vertrouwen hebben van de systeemverantwoordelijke overheid en kunnen rekenen op diens structurele inzet en ondersteuning. Dat kan zijn in de vorm van expertise, menskracht, en/of financiële middelen.

5.3 Afwegingskader voor de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid

Bij de nutsvoorzieningen, luchthavens en zeehavens op de eilanden is er altijd sprake van een publiek belang (beschikbaarheid, veiligheid, leveringszekerheid, etc.), en omdat sprake is van publieke belangen is er altijd een politieke verantwoordelijkheid. De inrichting en toewijzing van de verantwoordelijkheden; de systeemverantwoordelijk, ligt vanzelfsprekend bij de nationale overheid. Binnen het huidige staatkundige bestel kunnen de verantwoordelijkheden voor de nutsvoorzieningen en havens op Caribisch Nederland toegedeeld worden aan het rijk of de openbare lichamen.

De politieke verantwoordelijkheden zijn te onderscheiden in:
- wet- en regelgeving
- bestuurlijke verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid voor het wetgevend- en regelgevend kader voor alle voorzieningen ligt volledig bij het rijk. Het openbaar lichaam heeft geen wetgevende bevoegdheid, maar kan wel verordeningen uitvaardigen.

Als het gaat om de bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de organisatie en het functioneren van de zeehavens, luchthavens en nutsvoorzieningen, anders dan via wet- en regelgevende kaders, betreft die verantwoordelijkheid diverse aspecten:
- organisatie van mensen en middelen
- uitvoering
- aanbesteding/concessieverlening
- toezicht
- kapitaalverschaffing

De invulling van deze verantwoordelijkheden hangt samen met de organisatievorm. Voor een overheids-NV draagt de overheid verantwoordelijkheid in zijn rol als aandeelhouder en toezichthouder (lid van de RvC), en is daarmee verantwoordelijk voor benoemingen en kapitaalverschaffing en de kaders voor het beleid van de onderneming. Als echter de nutsvoorziening in handen gelegd wordt van een privaat bedrijf, dan is de overheid verantwoordelijk voor de aanbesteding en concessieverlening. In andere gevallen vormt een bijvoorbeeld regulerend kader voor en/of de organisatie van extern toezicht de invulling van de overheidsverantwoordelijkheid.

In de afweging waar deze politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid thuis hoort (bij openbaar lichaam of rijk) spelen de volgende criteria een rol.

- *Subsidiariteitsbeginsel*: uitgangspunt is om de beleidsverantwoordelijkheden in beginsel op zo laag mogelijk niveau te leggen, zo dicht mogelijk bij de bevolking. Dat kan mogelijk ook efficiency-voordelen hebben. Bijvoorbeeld als het gaat om planologische afstemming van voorzieningen op de omgeving (toeleidende wegen, milieu) en de vergunningverlening daaromheen,
- *Bestuurlijk vermogen*: het vermogen om de rol van eigenaar, aanbestedende partij, aandeelhouder, of toezichthouder adequaat in te vullen. Elk van deze rollen vraagt om voldoende deskundigheid. Het gaat om complexe processen, waarvan niet zonder meer kan worden aangenomen dat op de eilanden daarvoor voldoende deskundigheid aanwezig is;
- *De organisatievorm en de verschaffer van het eigen ve*rmogen: als bijvoorbeeld aangetoond zou zijn dat de exploitatie van de zeehavens op Caribisch Nederland het beste ondergebracht kan worden bij een Europees Nederlands havenbedrijf waar het rijk en/of EU-NL gemeente(n) aandeelhouders van zijn, dan impliceert dat automatisch dat de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid niet meer exclusief bij het openbaar lichaam ligt.

- *Draagvlak*:
    - De behoefte aan decentrale autonomie op de eilanden is ook een factor, ook als autonomie minder efficiency en minder goede voorzieningen zou betekenen: dat is dan een prijs die men accepteert. Aan de minimumeisen – waarvoor het rijk systeemverantwoordelijk is – zal evenwel altijd voldaan moeten zijn;
    - Het draagvlak in Europees Nederland (rijksoverheid en overheidsbedrijven) om zich intensief bezig te houden met de voorzieningen op Caribisch Nederland.

Vanwege grotere kennis van de lokale situatie en behoefte aan autonomie is toepassen van het subsidiariteitsbeginsel (verantwoordelijkheid leggen op decentraal niveau) uitgangspunt. Echter naarmate de complexiteit van bedrijfsprocessen groter is en aan voorwaarden voor een goed en deskundig bestuur minder voldaan kan worden, komen opties om het rijk meer in beeld te brengen in aanmerking, vooral als dat ook meer zicht biedt op het behalen van schaalvoordelen.

Dat kan via een verschuiving van verantwoordelijkheid voor de organisatie van de voorzieningen. Het kan ook via een andere mix:
- Aangescherpt regulerend kader vanuit rijksoverheid
- (Groter) aandelenbelang rijksoverheid
- (Sterkere) participatie in RvC vanuit rijksoverheid
- Onderbrengen in alliantie of moederbedrijf

5.4 Transformatiekosten

Bij de beoordeling van alternatieven dient ook rekening gehouden te worden met transformatiekosten. Het bestaande kan goed genoeg zijn. Als men op een andere, op zich misschien betere, organisatievorm en taakverdeling wil overgaan, kan dat ook gepaard gaan met verliezen. Economische kosten (afschrijvingen), maar ook persoonlijk leed, en mogelijk ook maatschappelijke weerstand. Vandaar de vragen:

- In hoeverre zijn er oplossingen mogelijk binnen de huidige context (qua organisatie, verantwoordelijkheden)?
- Wanneer is een meer radicale verandering van organisatie en verantwoordelijkheidstoedeling aan de orde?

Deze transformatiekosten zijn ook van belang voor de beoordeling van het tempo waarin men van de huidige situatie stappen wil zetten richting een meer toekomstbestendige organisatie. Dat tempo wordt ook bepaald door de snelheid waarmee men die stappen daadwerkelijk kan zetten. En dat hangt weer af van bijvoorbeeld scholing, professionalisering van aandeelhouderschap en toezicht.

5.5 De huidige praktijk in het licht van het analytisch kader

In de hoofdstukken 3 en 4 is een beschrijving gegeven van de huidige situatie rond alle beschouwde bedrijven van de openbare lichamen. Die situatie hebben wij getoetst op het analytisch kader zoals wij dat in dit hoofdstuk hebben uiteengezet. Die toetsing levert geen mathematische analyse op. Niet alle beoordelingen zijn volledig te objectiveren of te kwantificeren. De toetsing levert wel veel nuttige inzichten op, zowel voor de huidige praktijksituatie als voor mogelijke alternatieve organisatievormen, die zijn benut voor de aanbevelingen in het volgende hoofdstuk. Enkele van die inzichten worden hier gepresenteerd.

De elektriciteitsvoorziening op alle drie de eilanden voldoet grotendeels aan de eisen van publiek belang (beschikbaar, betrouwbaar, etc.). Het belangrijkste zorgpunt is de betaalbaarheid. Dit zorgpunt is zodanig inherent aan de kleinschaligheid van de eilanden, dat dit niet via een bestuurlijke of organisatorische ingreep op de eilanden zelf valt op te lossen. De gekozen organisatievorm lijkt passend, de deskundigheid van de leiding, het personeel, en de Raad van Commissarissen zal een permanent aandachtspunt zijn. De organisatorische combinatie van de elektriciteits- en drinkwatervoorziening heeft zijn voor- en nadelen, maar lijkt op Bonaire en Sint Eustatius te voldoen. De elektriciteitsbedrijven beseffen dat er nog een grote inspanning nodig is op weg naar klimaatneutraliteit. De financiële situatie is inzichtelijk, maar minder duidelijk is of toekomstige investeringen kunnen worden gefinancierd op de kapitaalmarkt of anderszins.

De drinkwatervoorziening voldoet op het moment aan de eisen van publiek belang, maar de vraag op de Bovenwindse eilanden zal zich wel doorontwikkelen naar algemene beschikbaarheid van goed drinkwater. Voor de bestuurlijke en organisatorische afwegingen gelden in het algemeen dezelfde elementen als voor de elektriciteitsvoorziening.

Voor de havens zijn de eisen van publiek belang nog niet allemaal binnengevaren. Veiligheid voor mens en/of milieu zijn zorgpunten, en ook de beschikbaarheid van de havens voldoet niet aan de economische (potentiële) vraag. Het toezicht op het functioneren en de bedrijfsvoering vereist aandacht, en de financiële inzichtelijkheid is onvoldoende. Er zijn wel plannen voor verdere verbetering van de mogelijkheden van de havens op alle drie eilanden.

Ook voor de luchthavens is veiligheid een zorgpunt. Samen met de toezichthouder wordt aan verbetering gewerkt. De financiën van nu en de financiële mogelijkheden voor de toekomst zijn weinig inzichtelijk en onzeker. De kleinschaligheid is ook in organisatorische zin een aandachtspunt.

De telecomvoorzieningen zullen ongetwijfeld nog een grote dynamiek kennen. Deze is slechts gedeeltelijk vanuit het publieke domein aan te sturen. De eisen van publiek belang zijn voor het moment geborgd, maar de publieke bedrijven op Saba en Sint Eustatius lijken het potentiele rendement van intensieve samenwerking onvoldoende te benutten.

6 Aanbevelingen

6.1 Algemeen

In dit hoofdstuk volgen aanbevelingen gericht aan de bestuurders van de openbare lichamen en aan het rijk. Om deze reden en om recht de doen aan de eigenheid van de verschillende eilanden, is in dit hoofdstuk gekozen voor een indeling naar eiland. Vervolgens is per eiland gedifferentieerd naar voorziening.

Een algemene notie, eigenlijk de kern, is dat het kleine eilanden zijn met verhoudingsgewijs grote bestuurlijke opgaven in vergelijking met Europese Nederlandse gemeenten met een vergelijkbare bevolkingsomvang. Dergelijke gemeenten in Europees Nederland hebben niet de verantwoordelijkheid voor zo'n diversiteit aan vitale voorzieningen als luchthavens, zeehavens, elektriciteitsvoorziening, drinkwatervoorziening en telecom.

Verder zijn er in de jaren sinds de transitie nogal wat incidenten geweest, vaak het gevolg van achterstallig onderhoud van infrastructuur of achterblijvend investeringen. Dat heeft de vraag gevoed of de bestuurlijke last voor de openbare lichamen niet te groot is, anderzijds ook of de samenwerkingsrelatie en financiële verhoudingen met het rijk wel optimaal is ingericht.

Tegelijkertijd wordt onderkend dat er een legitieme behoefte is aan decentrale autonomie op de eilanden, en is er de vaststelling dat er de laatste tijd op onderdelen ook stappen in de goede richting zijn gezet. Dat geldt bijvoorbeeld voor de elektriciteitsvoorziening en de drinkwatervoorziening op de eilanden die qua governance en functioneren goed op weg zijn. Dit is mede dankzij de inzet van het rijk (EZK en IenW). De vakdepartementen zijn vaak te hulp gekomen met zowel mensen (expertise) als financiële middelen. Een goede samenwerking met het rijk loont.

In de afgelopen jaren is gebleken dat de eilanden niet zonder ondersteuning vanuit het rijk kunnen. Een goede ondersteuning door en een goede relatie met de systeemverantwoordelijke zijn cruciaal. Op Saba –de kleinste van de eilanden- is dit besef vanzelfsprekender, maar ook de bestuurders van Bonaire en Sint Eustatius toonden zich, in de gesprekken met hen, hiervan bewust.

De behoefte bij de eilanden aan personele en financiële ondersteuning is voor een groot deel structureel. Dat hangt samen met de kleine schaal van de eilanden waardoor bepaalde voorzieningen (luchthavens, drinkwater) nooit rendabel te exploiteren zijn en er ook niet altijd voldoende geschikt en deskundig personeel op de eilanden te vinden is.

Aan de Europees Nederlandse kant wordt deze ondersteuning echter te zeer op ad hoc basis ingevuld, vaak bij dreigende situaties of als zich incidenten voordoen. Dat is verre van ideaal. Een meer structurele betrokkenheid en ondersteuning voorkomt incidentpolitiek.

De kleine schaal van de eilanden noodzaakt ook tot meer onderlinge samenwerking of samenwerking in de regio om kwetsbaarheden te verminderen en economische schaalnadelen te beperken. Dat speelt in het bijzonder bij de luchthavens, maar ook bij de zeehavens en telecom. Culturele verschillen vanuit het verleden zouden het streven naar meer samenwerking in de toekomst niet in de weg moeten staan.

Duidelijk is dat er niet alleen een herijking en verduidelijking nodig is van de verhouding tussen rijk en openbare lichamen. Ook de organisatie binnen het rijk (tussen departementen) van verantwoordelijkheden en budgetten voor nutsvoorzieningen en vitale infrastructuur op Caribisch Nederland behoeft heroverweging en verduidelijking. Tussen departementen is hierover nu veel discussie die een effectieve samenwerkingsrelatie met Caribisch Nederland in de weg zit.

6.2 Aanbevelingen Bonaire

Op Bonaire worden de aanbevelingen uit het rapport 'Naar een actief aandeelhouderschap' van crmLiNK. goed opgepakt[15]. Er wordt binnen het openbaar lichaam een afdeling deelnemingen opgericht die serieus aan de slag gaat met het omzetten van de aanbevelingen in procedures. Doel is een versterking van het aandeelhouderschap van overheidsdeelnemingen.[16] Werving- en selectieprocedures voor bestuurders en RvC-leden waarbij gewerkt wordt op basis van profielschetsen waarin kennis en kunde voorop staan (geen politieke benoemingen), vernieuwing van statuten, professionalisering en ondersteuning van de aandeelhoudersrol, etc. zijn elementen waarop nu wordt ingezet. Deze positieve ontwikkeling kan worden ondersteund door het waarborgen van een zekere onafhankelijkheid.

- Waarborg een zekere onafhankelijkheid in het opereren van de nieuwe afdeling deelnemingen. Dat zou kunnen door plaatsing van deze afdeling rechtsreeks onder de gezaghebber.

Zeehaven
De havenorganisatie is nu onderdeel van het openbaar lichaam. De inkomsten van de havendienst vloeien rechtstreeks in de kas van het OLB.

[15] crmLiNK, 13 mei 2019, Naar een actief aandeelhouderschap
[16] Zie ook de bijlage: zeggenschap en kapitaalstromen

De havenorganisatie is voor investeringen, onderhoud en beheer, volledig afhankelijk van de beschikbaarstelling van financiële middelen door het OLB. Veelvuldige politiek-bestuurlijke wisselingen staan op gespannen voet met de mogelijkheid van het uitvoeren van een langetermijnstrategie voor de haven. Uitgaande van de principes zoals neergelegd in het afwegingskader van Hoofdstuk 5 van dit rapport is het advies om het havenbedrijf te verzelfstandigen en de randvoorwaarden daartoe zo snel mogelijk te realiseren. Dat bevordert ook de slagvaardigheid (die nu gehinderd wordt door bureaucratie en trage besluitvorming) en het behoud van goede mensen.

- Verzelfstandig de havendienst tot een overheids-NV

De zeehaven van Bonaire is in beginsel rendabel te exploiteren. Op dit moment is dit vanwege wegvallende inkomsten (Covid-19) tijdelijk niet mogelijk. Maar er liggen kansen in de structurering van de haveninkomsten, en een andere opzet van de havengeldtarieven. Het nieuwe havenreglement (nog altijd niet aangenomen door de eilandraad) is een belangrijke randvoorwaarde voor de verzelfstandiging en creëert mogelijkheden om meer inkomsten te genereren. Daarmee ontstaat zicht op een situatie, waarbij ook beheer en onderhoud, en verdere aanpassingen aan de pier (voor cruiseschepen of voor cargo) gefinancierd worden uit de exploitatie en vermogen.

- Aanpassing van de tarievenstructuur van de havengelden (nieuw havenreglement) t.b.v. rendabele exploitatie.

De betrokkenheid van Port of Amsterdam International in de afgelopen jaren heeft zijn vruchten afgeworpen. De kleinschaligheid van Bonaire en de beperkingen en kwetsbaarheden die dat met zich meebrengt in termen van organisatie- en uitvoeringscapaciteit noodzaakt tot structurele samenwerking met andere havenbedrijven, in de regio maar vooral ook in Europees Nederland. Dat lijkt een voorwaarde voor voortzetting van het havenbedrijf onder verantwoordelijkheid van het openbaar lichaam.

- Versterk de samenwerking met havenbedrijven in Europees Nederland.

Een steviger fundament voor beperking van kwetsbaarheden zou gelegen kunnen zijn in een deelneming door Port of Amsterdam. Dit ligt echter gevoelig op de eilanden, bovendien bestaat daarvoor op dit moment ook geen belangstelling bij Port of Amsterdam.
Mocht de situatie zich voordoen dat wederom belangrijke financiële bijdragen voor de haven gevraagd worden van het rijk, dan ligt het in de rede dat het rijk daartegenover ook grotere zeggenschap eist.

Dat, conform het criterium uit Hoofdstuk 5 van dit rapport; er moet ook draagvlak zijn bij de systeemverantwoordelijke overheid. Dat kan door een belang te nemen als aandeelhouder, maar ook door het recht om één of meerdere RvC-leden te benoemen.

- Koppel eventuele verdere financiële bijdragen van het rijk aan meer zeggenschap van het rijk, bij voorkeur via een benoemingsrecht in de Raad van Commissarissen van de verzelfstandigde haven.

Luchthaven
Het rijk heeft de afgelopen jaren meermaals moeten inspringen omdat de luchthaven niet voldeed aan de veiligheidseisen die door de internationale luchthavenautoriteit ICAO worden gesteld. Ondanks de geleverde inspanningen is op dit moment nog sprake van een veiligheids- en onderhoudsopgave, gericht op het wegwerken van de tekortkomingen ten aanzien van de internationale regelgeving. Bonaire International Airport (BIA) kan hier zelfstandig niet in voldoen. De expertise en middelen van het rijk en het OLB zijn noodzakelijk om de achterstanden weg te werken.

In het geval van Bonaire is de luchthavenexploitant Bonaire International Airport (BIA). BIA is een overheids-NV met het openbaar lichaam als enig aandeelhouder. Voortzetting van de huidige taakverdeling met BIA als luchthavenexploitant lijkt vooralsnog de meest aangewezen optie. Een meer structurele bijdrage van zowel kennis en financiële middelen vanuit het rijk en/of het OLB of een partner luchthaven is in dat geval noodzakelijk. Hiermee zou de financiering van het beheer en onderhoud van de luchthaven geborgd moeten zijn. Deze investeringen dienen te worden begroot en reserveringen voor worden gemaakt, zodat maximaal rendement kan worden behaald uit de investeringen en voorkomen wordt dat te laat wordt geïnvesteerd en de kosten oplopen.

Als voorwaarde voor een structurele ondersteuning zou het rijk meer zeggenschap over de luchthaven kunnen eisen. Een mogelijke optie om dit te bewerkstelligen is door meer zeggenschap te creëren in de RvC, bijvoorbeeld door middel van het recht op voordracht en benoeming van een van de RvC-leden. Dit zou kunnen bijdragen aan een versteviging van de governance structuur voor nu en in de toekomst. Desalniettemin zal dit geen sluitende oplossing zijn voor de rendabiliteit van de luchthaven.

- Organiseer een structurele rol van het ministerie van IenW voor de luchthaven op Bonaire en geef het rijk benoemingsrecht in de RvC.

Het onderbrengen van BIA als onderdeel van de Schiphol Air Group is geen reële optie, omdat Schiphol daarin geen interesse heeft.

Het bedrijf is wel bereid te onderzoeken of het managementdiensten kan leveren, zoals het dat ook doet voor de luchthaven van Aruba.

- Verken de optie van levering van managementdiensten vanuit Schiphol Air Group

Een brede samenwerking tussen luchthavens op de Caribische regio wordt wel opportuun geacht. De inspanningen van de NACC[17], die op meer onderlinge samenwerking in de regio aanstuurt, gaan ook van deze gedachte uit. Allianties van BIA met andere luchthavens (in de regio dan wel in Europees Nederland) is van belang voor kennisoverdracht. De mogelijkheid tot het bundelen van de krachten tussen de drie verschillende luchthavens op het gebied van beheer en onderhoud en financiën zou verder kunnen worden onderzocht.

- Versterk de samenwerking in de Caribische regio

Van belang is om vast te stellen dat de scope van dit onderzoek en de aanbevelingen die daaruit volgen, beperkt zijn tot luchthavens. Een luchtvaartsysteem dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba bereikbaar en veilig kan houden, bestaat tevens uit een luchtverkeersleidingsorganisatie en één of meerdere luchtvaartmaatschappijen. Deze componenten van het luchtvaartsysteem dienen derhalve te worden betrokken bij een eventuele herijking van de taakverdeling tussen het openbaar lichaam en het rijk.

Brandstofopslag en –overslag
Om op Bonaire veilige brandstofopslag- en overslagvoorzieningen en daarbij behorende infrastructuur te garanderen wordt een beleidsdeelneming opgericht met het ministerie van EZK als 100% aandeelhouder. Op die manier kan de leveringszekerheid van brandstof op Bonaire structureel op een veilige manier geborgd worden. Omdat er in de huidige instabiele regionale situatie geen partijen zijn die volledige bereidheid hebben getoond om de nieuwe brandstofopslagen zelfstandig te realiseren en de leveringszekerheid en veiligheid in het geding zijn, geeft het ministerie van EZK zelf uitvoering aan het realiseren van een goede brandstofvoorziening.
In de toekomst zou het EZK-belang kunnen worden teruggebracht. Brandstofvoorziening vindt immers normaal gesproken plaats door private partijen.

- Zodra de regionale marktomstandigheden zijn genormaliseerd zou het EZK-belang in de brandstofvoorziening teruggebracht kunnen worden.

[17] NACC is de North American, Central American and Caribbean Regional Office van de International Civil Aviation Organization (ICAO)

Elektriciteitsvoorziening
Voor de distributie van elektriciteit is er een stabiele situatie ontstaan. De wet elektriciteit en drinkwater BES werkt effectief. Voortvloeiend uit deze wet is de wettelijke taak van de overheids-NV een veilige, betrouwbare, duurzame en betaalbare energievoorziening op Caribisch Nederland te realiseren. Het construct van WEB als 100% overheidsbedrijf met OLB als aandeelhouder functioneert naar behoren, blijkens ook goedkeurende accountantsverklaringen. De betrokkenheid vanuit Europees Nederland is vergroot via het recht van het rijk om twee van de vijf commissarissen voor te dragen. Dit functioneert goed. Het netwerk van de RvC leden is belangrijk voor het binnenhalen van expertise die op het eiland niet beschikbaar is.

- Handhaaf de constructie van een 100% overheidsbedrijf met OLB als aandeelhouder en handhaaf de nauwe betrokkenheid van het rijk via het benoemen van twee van de vijf commissarissen in de RvC.

De afhankelijkheid van individuen blijft een kwetsbaarheid. De vijver waaruit kan worden gevist is klein. Als iemand vertrekt, valt er direct een moeilijk te dichten gat. Op het eiland zijn niet veel specialisten. Generalisten kunnen met ondersteuning van Europees Nederlandse expertise goed functioneren.

- Zorg voor goede opvolging en vervanging dient een belangrijk aandachtspunt te zijn voor de afdeling deelnemingen en de aandeelhouder.
- Verstevig samenwerkingsverbanden en bouw deze uit. Benut daarvoor ook het netwerk van RvC-leden.
- Zorg voor structurele technische ondersteuning. Vanuit Bonaire en het rijk zou gezamenlijk ingezet kunnen worden op structurele samenwerking met bijv. Stedin.

Investeringen in beheer en onderhoud dienen begroot te worden, en reserveringen hiervoor dienen onderdeel te zijn van de kostprijs. Dat is nu goed geregeld bij WEB. Aanvaardbare tarieven blijven een grote uitdaging en structurele inzet van financiële middelen vanuit het rijk is daarvoor nodig. Dit geldt zeker zolang de energietransitie naar klimaatneutrale productie nog niet is voltooid. Vanwege de kleine schaal is rendabele exploitatie tegen aanvaardbare tarieven vooralsnog niet mogelijk.

- Zorg in het kader van de verdere verduurzaming voor structurele financiering/ subsidiëring vanuit het rijk om de tarieven aanvaardbaar te houden.

Drinkwatervoorziening
Water- en Elektriciteitsbedrijf Bonaire (WEB) produceert en distribueert de energie- en watervoorziening op het eiland en heeft daarmee een cruciale rol in de toegang tot betrouwbaar, schoon en betaalbaar drinkwater.

Voor een effectieve aansturing van deze cruciale voorzieningen is good governance gewenst en is maatwerk noodzakelijk, rekening houdend met de beperkingen die bij kleine eilandgemeenschappen gelden en de effecten die dat met zich brengen.

Er kan geconstateerd worden dat WEB goed functioneert. De beschikbaarheid van betrouwbaar en schoon drinkwater is op orde en daarmee zijn de publieke belangen die daarmee samenhangen geborgd. Het bedrijf zet in op zelfredzaamheid door een deel (20%) van het drinkwater zelf te produceren. Hierdoor zijn de drinkwaterkosten gedaald. Op basis van het Masterplan drinkwater en elektriciteit moet WEB na 2021 zelf in de gehele drinkwaterproductie voorzien, met de eigen waterproductiefaciliteiten. De voorziening is het meest gebaat bij continuering op deze bestaande voet.

- Voortzetting van de drinkwatervoorziening onder verantwoordelijkheid van WEB

Desalniettemin zijn er enkele aandachtspunten. Daar good governance van essentieel belang is voor de borging van de toegang tot betrouwbaar en schoon drinkwater, is het inzetten op kennisoverdracht en goede opvolging een belangrijk aandachtspunt voor nu en in de toekomst. Een meer structurele samenwerking met Vitens International, waarmee al kennisoverdracht plaatsvindt, zou hieraan kunnen bijdragen.

Voorts is de betaalbaarheid van de drinkwatertarieven een prioriteit, daar een kostendekkende drinkwatervoorziening gezien de kleine schaal en hoge productiekosten niet mogelijk is. Om de betaalbaarheid van het drinkwater voor de bewoners van Bonaire te borgen is het essentieel dat daarvoor een passend budget wordt gerealiseerd, zodat het openbaar lichaam/ de overheids-NV haar taken naar behoren kan uitvoeren. Een meer structurele inzet van financiële middelen is daarom nodig. Onduidelijkheid omtrent het hiervoor in te zetten budget dient te worden opgeheven. Een opslag op de Europees Nederlandse watertarieven is geen optie gebleken. Hierbij zou ook aandacht moeten zijn voor de financiering van het beheer en onderhoud van de voorziening. Deze investeringen dienen te worden begroot, reserveringen voor worden gemaakt en onderdeel te zijn van de kostprijs.

Zo kan er maximaal rendement worden behaald uit investeringen in de drinkwatervoorziening op Bonaire en voorkomt dat te laat wordt geïnvesteerd en daardoor de kosten oplopen. Bij een structurele oplossing hoort ook de inning van de heffing voor de zuivering van het afvalwater.

- Borg een structurele ondersteuningsrelatie met een Europees Nederlands drinkwaterbedrijf en schep duidelijkheid over de structurele financiering van de onrendabele top

Telecom
Bonaire kent verschillende partijen die vaste- en mobiele telecommunicatieverbindingen verzorgen. Het is goed denkbaar dat in de voorzienbare toekomst internet en televisie met acceptabele snelheid en zonder hoge kosten via mobiele verbindingen overal beschikbaar zijn. Ook de laagste inkomens op Bonaire zouden in dat geval (gegeven een adequate basisinkomensvoorziening) gebruik moeten kunnen maken van mobiele telecommunicatie. Op de langere termijn is het volledig omvormen van Telbo tot een bedrijf met louter privaat aandeelhouderschap daarom een voor de hand liggende stap. Uiteraard binnen passende regulerende voorwaarden t.a.v. concessieverlening en toezicht.

- Treed op termijn terug als aandeelhouder van Telbo

Een logische eerste stap voor het terugtreden van de overheid is het schrappen van de Bonaire Holding Maatschappij (BHM) als organisatie tussen het openbaar lichaam en Telbo. De toegevoegde waarde van BHM is ook in de huidige situatie onduidelijk. Het risico bestaat dat de aanwezigheid van de holdingmaatschappij de transparantie van kasstromen vermindert, die wel nodig zijn voor een goede publieke aansturing en verantwoording van Telbo.

- Schrap Bonaire Holding Maatschappij als organisatie tussen het openbaar lichaam en Telbo

Telbo kan, onafhankelijk van wie de aandeelhouder is, stappen nemen efficiënter te worden. Het aangaan van samenwerkingsverbanden met telecomorganisaties van naburige eilanden of mogelijk ook Eutel en Satel kan schaalnadelen verminderen, en daarmee inkoopmacht en in-huis technische expertise verbeteren.

- Vergroot schaalvoordelen door Telbo meer te laten samenwerken met telecomorganisaties op ander eilanden

6.3 Aanbevelingen Saba

Politiek-bestuurlijk is Saba, het kleinste van de drie eilanden, het meest stabiel. De schaarste aan lokale menskracht vraagt om een zo efficiënt mogelijke inrichting van de publieke sector. De wenselijkheid van verzelfstandiging van overheidsbedrijven is vanwege de kleine omvang en de politiek-bestuurlijke stabiliteit misschien minder urgent. De noodzaak van een grotere transparantie van de financiën en om samenwerking te zoeken in de regio en met Europees Nederland daarentegen is minstens zo groot als op de andere eilanden.

Zeehaven
De haven en het haventeam op Saba zijn klein. Het belangrijkste is goede ondersteuning en samenwerking te vinden zodat er toekomstgericht beheer gevoerd kan worden. Het openbaar lichaam weet al goed de weg te vinden naar het ministerie van IenW en Europees Nederlandse havenbedrijven voor deze ondersteuning. De aanleg van een nieuwe haven die nieuwe mogelijkheden biedt voor het eiland, zou een aanleiding kunnen zijn verzelfstandiging te overwegen (zie hieronder bij luchthaven). In ieder geval valt er te winnen bij voortzetting en versterking van de samenwerking met Europees Nederlandse havens en havens in de regio.

- Versterk samenwerking in de regio en met Europees Nederlandse havenbedrijven

Luchthaven
Het openbaar lichaam is op dit moment niet in staat om haar verantwoordelijkheden inzake de exploitatie en het onderhoud van de luchthaven zelfstandig uit te oefenen. De luchthaven is afhankelijk van de bijdragen vanuit het ministerie van IenW en zou het meest gebaat zijn bij gegarandeerde structurele ondersteuning vanuit het rijk en/of een partner luchthaven in personele en financiële zin. Gezien de kleinschaligheid van het eiland en het beperkt aantal vliegbewegingen, zou ingezet kunnen worden op meer onderlinge samenwerking om op die wijze kwetsbaarheden te verminderen en economische schaalnadelen te beperken. Hoe deze samenwerking daadwerkelijk kan worden bewerkstelligd, is afhankelijk van een transparante en zakelijke insteek.

- Versterk samenwerking met luchthavens in de regio

Het samenvoegen van zeehaven en luchthaven in één overheids-NV is ook voor Saba gezien de kleinschaligheid van beide havens eveneens een optie.
De verbindingen van het eiland door de lucht en over zee zouden op die wijze meer in samenhang met elkaar worden bekeken en tegen elkaar worden afgewogen. De bereikbaarheid van het eiland zou daarmee kunnen worden verbeterd. Deze optie vergt echter nadere uitwerking.

Elektriciteit
De elektriciteitsvoorziening (SEC) op Saba is qua organisatie, governance en presteren op orde. Er is geen aanleiding om veranderingen voor te stellen.

De grootste kwetsbaarheid zit in de beschikbaarheid van voldoende geschikt personeel en de afhankelijkheid van individuen.
Ook hier is deze kwetsbaarheid aandachtspunt voor aandeelhouder en RvC. SEC wil graag kennis behouden en eigen expertise opbouwen.

Dit kan via samenwerking met Europees Nederlandse bedrijven door bijvoorbeeld uitwisselingsprogramma's. Ook kan mogelijk meer worden samengewerkt in de regio met kleine eilanden die bij andere Europese landen horen. Dit geldt niet alleen voor de opbouw van kennis en expertise op Saba zelf maar ook voor het slim benutten van elkaars expertise.

- Zorg voor goede opvolging en vervanging dient een belangrijk aandachtspunt te zijn voor de aandeelhouder en RvC.
- Verken mogelijkheden om via structurele samenwerking met andere eilanden in de regio of met Europees Nederlandse bedrijven de kennis en expertise op Saba te vergroten.
- Verken mogelijkheden om samenwerking met andere eilanden in de regio uit te breiden, niet alleen op het gebied van kennisopbouw ook maar ook gericht op het benutten van elkaars expertise.

SEC is een klein bedrijf met een klein klantenbestand en weinig draagkracht. Omdat er weinig inkomsten zijn (de kosten worden deels gesubsidieerd) kunnen er weinig middelen worden gereserveerd voor onderhoud en vervanging. Subsidies zullen structureel nodig zijn want de voorziening kan slechts met ondragelijk hoge tarieven kostendekkend zijn. Investeringen in beheer en onderhoud dienen begroot te worden, er dient voor gereserveerd te worden, en deze reserveringen dienen onderdeel te zijn van de kostprijs. Ook op Saba is de energietransitie nog niet voltooid.

- Reserveer structurele middelen voor beheer en onderhoud en integreer deze in de kostprijsberekening.
- Zorg voor structurele financiering/ subsidiëring voor verdere verduurzaming vanuit het rijk om de tarieven aanvaardbaar te houden.

Drinkwatervoorziening
Op Saba ligt de drinkwatervoorziening in handen van het openbaar lichaam. De drinkwatervoorziening op Saba is sterk verbeterd ten opzichte van vijf jaar geleden. Het voorzieningenniveau moet hierbij wel worden afgemeten aan wat in de Caribische regio gangbaar is. Op Saba is geen waternet mogelijk door de ondergrond en het reliëf van het eiland. In het eerste kwartaal van 2021 wordt de bottelfabriek opgeleverd die drinkwater in flessen van 5 gallon produceert. Het RO-water dat wordt geproduceerd wordt verder voor niet-consumptieve doeleinden gebruikt.

Met de ingebruikname van de bottelfabriek wordt een volgende stap gezet in de beschikbaarheid van betrouwbaar drinkwater. De voorziening is op dit moment het meest gebaat bij continuering op bestaande voet.

Op Saba bestaat daarentegen wel het plan om op termijn de verantwoordelijkheid voor de drinkwatervoorziening over te dragen aan het overheidsbedrijf SEC.
SEC is tevens verantwoordelijk voor de elektriciteitsvoorziening op het eiland. Deze mogelijkheid verdient nadere uitwerking, waarbij in kaart wordt gebracht wat de voordelen van het samenvoegen zouden zijn met betrekking tot de beschikbaarheid en betaalbaarheid van het drinkwater

- Onderzoek samenvoegen van elektriciteit en drinkwatervoorziening

De aandachtspunten die voor Bonaire en Sint Eustatius gelden zijn vergelijkbaar met die voor Saba. Saba huurt incidenteel expertise in van Sint Maarten en Vitens International. Ten behoeve van verbetering van de governance structuur en inhoudelijke kennis met betrekking tot het beheer en onderhoud van de waterbottelfabriek zou een meer structurele samenwerking met Sint Maarten dan wel Vitens International kunnen bijdragen aan de borging van veilig en betrouwbaar drinkwater.

- Versterk samenwerking met andere organisaties

Voorts is betaalbaarheid een prioriteit, daar een kostendekkende drinkwatervoorziening gezien de kleine schaal en hoge productiekosten niet mogelijk is. Om de betaalbaarheid van het drinkwater voor de bewoners van Saba te borgen is het essentieel dat daarvoor een passend budget wordt gerealiseerd, zodat het openbaar lichaam/ de overheids-NV haar taken naar behoren kan uitvoeren. Een meer structurele inzet van financiële middelen is daarom nodig. De onduidelijkheid omtrent welk budget hiervoor moet worden aangewend moet worden opgeheven. Hierbij zou ook aandacht moeten zijn voor de financiering van het beheer en onderhoud van de voorziening. Deze investeringen dienen te worden begroot, reserveringen voor worden gemaakt en onderdeel te zijn van de kostprijs.
Zo kan er maximaal rendement worden behaald uit investeringen in de drinkwatervoorziening in Saba en voorkomt dat te laat wordt geïnvesteerd en daardoor de kosten oplopen.

- Creëer duidelijkheid over omvang en financiering van de onrendabele top.

Telecom
Alhoewel er al langere tijd voor meer zelfvoorzienendheid wordt gepleit, zal Satel, het overheidsbedrijf dat zorg draagt voor de telecommunicatievoorziening op Saba, juist baat hebben bij schaalvergroting. Dan kan zij efficiënter inkopen en meer in-huis expertise organiseren. Het aangaan van een samenwerkingsverband met ten minste Eutel ligt erg voor de hand.
Maar ook daarbuiten (de telecommunicatievoorziening van andere nabije eilanden, Telbo) is het goed denkbaar dat schaalvoordelen gevonden kunnen worden.

- Vergroot schaalvoordelen door Satel meer te laten samenwerken met telecomorganisaties op ander eilanden.

De samenwerking met UTS voor het aanleggen van 4 G wordt als positief gezien, waarbij wel wordt aangetekend dat het van belang is dat het eiland óók andere providers (bv op St Kitts) blijft benaderen om een rol te spelen op het eiland, en zo (enige) concurrentiedruk te realiseren.

6.4 Aanbevelingen Sint Eustatius

Sint Eustatius keert terug naar een bestuurlijk meer normale situatie. De eerste stap is gezet met de instelling van een nieuwe eilandraad. Voor de terugkeer naar een goed functionerende democratie is het van belang dat spelregels en procedures vastgelegd zijn die professioneel bestuur borgen en verstrengeling van belangen tegengaan. In dat kader is, in aanvulling op onderstaande aanbevelingen, de oprichting van een afdeling deelnemingen gewenst, een stap zoals die nu op Bonaire wordt gezet. Voor een goede invulling van de aandeelhoudersrol door het openbaar lichaam is een structurele ondersteuning vanuit het ministerie van IenW onontbeerlijk.

- Organiseer de oprichting van een afdeling deelnemingen die rechtstreeks onder de gezaghebber/regeringscommissaris valt.

Zeehaven
In het licht van de plannen voor de haven op Sint Eustatius is versterking van het havenbedrijf noodzakelijk.
Er liggen kansen maar verzilvering daarvan vraagt, conform de leidraad uit Hoofdstuk 5, een zelfstandig professioneel havenbedrijf, met afgescheiden financiën. Een dergelijk havenbedrijf zou ook de verantwoordelijkheid moeten krijgen meer havengelden te innen.

- Verzelfstandig het havenbedrijf tot overheids-NV en geef dat bedrijf de mogelijkheid passende haventarieven te hanteren.

Versterking van het havenbedrijf vraagt om een structurele samenwerkingsrelatie en kennisuitwisseling met havenbedrijven in de regio en havenbedrijven in Europees Nederland. Er zijn hiertoe al initiatieven geweest, maar deze zouden een meer bestendig karakter kunnen krijgen.

- Versterk de samenwerking met havens in de regio en havens in Europees Nederland.

De huidige situatie waarin GTI zelf de beloodsing van olietankers doet, zonder toezicht, is onaanvaardbaar. Er zijn belangrijke veiligheids- en milieurisico's in het geding.
De beloodsing en het toezicht op de vaart dient plaats te vinden onder overheidsverantwoordelijkheid. Beloodsing van olietankers dient niet door GTI maar onder overheidsverantwoordelijkheid plaats te vinden. Niet uitgesloten is dat de vernieuwde haven van Sint Eustatius rendabel te exploiteren is. Hier zal op ingezet moeten worden. Als uit onderzoek blijkt dat dit mogelijk is, maar in de praktijk desalniettemin ook in de toekomst weer financiële middelen vanuit het rijk nodig zijn, dan ligt het in de rede dat het rijk toezegging daarvan gepaard laat gaan met de eis van meer zeggenschap in de vorm van het recht van benoeming van een commissaris in de RvC van het verzelfstandigde havenbedrijf.

- Structurele ondersteuning vanuit het rijk is nodig, benoemingsrecht in de RvC van het havenbedrijf ligt dan in de rede.

Luchthaven
Op dit moment is voortzetting van de luchthaven onder verantwoordelijkheid van het openbaar lichaam de meest aangewezen optie. De certificering van de luchthaven dient allereerst in orde te zijn. Wanneer aan deze basisvoorwaarden (wettelijke verplichtingen) wordt voldaan, kan de luchthaven groeien. In de huidige vorm zijn er onvoldoende inkomsten om zichzelf te bedruipen. Wellicht is er op een termijn van 10 jaar een zelfstandig bedrijf van te maken.

Een structurele ondersteuning vanuit het rijk is vooralsnog onontbeerlijk.
Met het oog op de kleine schaal van de eilanden zou ingezet moeten worden op meer onderlinge samenwerking om op die wijze kwetsbaarheden te verminderen en economische schaalnadelen te beperken. De luchthaven van Sint Eustatius beschikt op dit moment niet over voldoende uitvoerend personeel en dit maakt de exploitatie kwetsbaar. Het advies is derhalve om een meer structurele en stevige samenwerking op het gebied van personeelsinzet, training en ondersteunende diensten aan te gaan met andere luchthavens, zoals die van Saba en Sint-Maarten. Temeer daar Sint Eustatius aan een groot pakket aan internationale veiligheidseisen moet voldoen.

- Borg structurele ondersteuning vanuit het rijk en versterk samenwerking in de regio.

Ook vanuit Europees Nederland zal ondersteuning moeten worden georganiseerd. Deze ondersteuning zal zowel uit specialistische kennis als financiële middelen bestaan om de luchthaven veilig en bereikbaar te houden.
In het verleden zijn vaak op ad hoc basis expertise en financiële middelen verstrekt, maar een duurzamer relatie is vereist.

Een optie voor Sint Eustatius (en ook voor Saba) is om zeehaven en luchthaven in één overheids-NV onder te brengen.
De verbindingen van het eiland door de lucht en over zee zouden op die wijze meer in samenhang met elkaar worden bekeken en tegen elkaar worden afgewogen. De bereikbaarheid van het eiland zou daarmee kunnen worden verbeterd. Deze optie vergt echter nadere uitwerking.

- Verken samenvoeging van zeehaven en luchthaven in één overheids-NV.

Elektriciteit
De productie en distributie van elektriciteit zijn belegd bij overheids-NV Stuco. Deze functioneert naar behoren. Dit beeld wordt bevestigd door goedgekeurde jaarrekeningen. De betrokkenheid vanuit Europees Nederland is vergroot via het recht van het rijk om twee van de vijf commissarissen voor te dragen. Er is geen aanleiding om drastische veranderingen qua governance voor te stellen.

- Handhaaf de constructie van een 100% overheidsbedrijf met OLE als aandeelhouder en handhaaf de nauwe betrokkenheid van het rijk via het recht tot voordragen van twee van de vijf commissarissen in de RvC.

De afhankelijkheid van individuen blijft een kwetsbaarheid en daarmee een aandachtspunt voor aandeelhouder en RvC.
De vijver waaruit kan worden gevist is klein. Als iemand vertrekt, valt er direct een moeilijk te dichten gat. Het is daarom extra belangrijk dat bekwame opvolgers worden opgeleid.
- Zorg voor goede opvolging en vervanging dient een belangrijk aandachtspunt te zijn voor de aandeelhouder en RvC.

De drie Bovenwindse eilanden werken samen op het gebied van trainingen maar verder is de samenwerking momenteel beperkt. Ook wordt regelmatig expertise ingehuurd. Daarnaast wordt geïnvesteerd in training om afhankelijkheden te verminderen.

- Verken mogelijkheden om samenwerking met andere eilanden in de regio uit te breiden, niet alleen op het gebied van trainingen ook maar ook gericht op het benutten van elkaars expertise.
- Organiseer structurele kennisuitwisseling met partijen als Stedin.
- Verstevig samenwerkingsverbanden en bouw deze uit. Benut daarvoor ook het netwerk van RvC-leden.

Stuco is een klein bedrijf met een klein klantenbestand en weinig draagkracht. De energietransitie is nog niet voltooid.

Subsidie is structureel nodig omdat elektriciteitsvoorziening vanwege de kleine schaal vooralsnog (ook met de huidige hernieuwbare bronnen) niet kostendekkend te exploiteren is tegen aanvaardbare tarieven. Investeringen in beheer en onderhoud dienen begroot te worden, en de reserveringen hiervoor dienen onderdeel te zijn van de kostprijs.

- Reserveer structurele middelen voor beheer en onderhoud en integreer deze in de kostprijsberekening.
- Zorg voor structurele financiering/ subsidiëring van de verdere verduurzaming vanuit het rijk om de tarieven aanvaardbaar te houden.

Drinkwatervoorziening
Voor Stuco kan hetzelfde worden geconcludeerd als voor WEB. Het bedrijf functioneert goed. Het beleid is de laatste vier jaar elk jaar gecontroleerd door Deloitte, en heeft telkens geleid tot een goedkeurende verklaring. De publieke belangen die gepaard gaan met de beschikbaarheid van betrouwbaar en veilig drinkwater op het eiland, worden in de huidige constructie voldoende geborgd. De voorziening is het meest gebaat bij continuering op bestaande voet.

De problemen die zich hebben voorgedaan met betrekking tot de beschikbaarheid van drinkwater zijn verholpen door het vergroten van de productie- en opslagcapaciteit en het verbeteren van de waterleidingen.
Aandachtspunt is de verdere groei van aansluitingen op het drinkwaternet, aangezien nu pas ongeveer de helft van de huishoudens een aansluiting heeft (en verder gebruik maakt van gebotteld drinkwater en cisternes).
Daarvoor zal het waterleidingnetwerk uitgebreid moeten worden naar andere delen van het eiland. Daarnaast is het van belang om inzicht te krijgen in de noodzakelijke investeringen om het drinkwaternet toekomstbestendig te maken.

Onverlet dit overwegend positieve beeld, zijn er punten waarop verbetering mogelijk is. Het inzetten op kennisoverdracht en goede opvolging is ten behoeve van het borgen van veilig en betrouwbaar drinkwater een belangrijk aandachtspunt voor nu en in de toekomst. Een meer structurele samenwerking met bijvoorbeeld Vitens International zou hieraan kunnen bijdragen

- Versterk samenwerking met andere organisaties.

Ook op Sint Eustatius is de betaalbaarheid van drinkwater een prioriteit, daar een kostendekkende drinkwatervoorziening gezien de kleine schaal en hoge productiekosten niet mogelijk is.

Om de betaalbaarheid van het drinkwater voor de bewoners van Sint Eustatius te borgen is het essentieel dat daarvoor een passend budget wordt gerealiseerd, zodat het openbaar lichaam/ de overheids-NV haar taken naar behoren kan uitvoeren. Onduidelijkheid omtrent welk budget hiervoor moet worden ingezet, dient te worden weggenomen. Hierbij zou ook aandacht moeten zijn voor de financiering van het beheer en onderhoud van de voorziening. Deze investeringen dienen te worden begroot, reserveringen voor worden gemaakt en onderdeel te zijn van de kostprijs. Zo kan er maximaal rendement worden behaald uit investeringen in de drinkwatervoorziening in Sint Eustatius en wordt voorkomen dat te laat wordt geïnvesteerd en daardoor de kosten oplopen.

- Creëer duidelijkheid over omvang en financiering van de onrendabele top.

Telecom
Het is een interessante ontwikkeling dat UTS als concurrent van Eutel (dat eigendom is van het openbaar lichaam) investeert in een 4G-netwerk op Sint-Eustatius. Deze concurrentie vanuit mobiel zorgt voor druk op Eutel om zelf efficiënt te opereren. Eutel heeft alleen al daarom belang bij schaalvergroting. Dan kan zij efficiënter inkopen en meer in-huis expertise organiseren. Het aangaan van een samenwerkingsverband met ten minste Satel ligt erg voor de hand. Maar ook daarbuiten (de telecommunicatievoorziening van andere nabije eilanden, Telbo) is het goed denkbaar dat schaalvoordelen gevonden kunnen worden.

- Vergroot schaalvoordelen door Eutel meer te laten samenwerken met telecomorganisaties op andere eilanden.

Eutel heeft een Raad van Toezicht. Het verdient aanbeveling deze verder te professionaliseren, bijvoorbeeld door te werken met aanstellingen op basis van een (vaste) profielschets. Eutel zou daarbij eveneens gedachtig aan de situatie bij de Caribische elektriciteits- en drinkwaterbedrijven ten minste één commissaris aan kunnen stellen met ervaring in en een netwerk bij een groot Europees-Nederlands of regionaal telecommunicatiebedrijf.

- Professionaliseer de toezichtstructuur, bijvoorbeeld door de Raad van Toezicht aan te stellen op basis van een profiel

6.5 Aanbevelingen Europees Nederland

Het rijk moet ingevolge het afwegingkader erkennen dat Caribisch Nederland structurele ondersteuning behoeft, qua expertise en qua middelen. Dat is een regelrechte consequentie van de kleine schaal van de eilanden, waardoor expertise niet altijd op het eiland zelf voorhanden is en bepaalde voorzieningen niet kostendekkend te exploiteren zijn.

- De ondersteuning vanuit het rijk met expertise en middelen dient in plaats van ad hoc structureel te worden ingericht.

In situaties waarin duidelijk werd dat het rijk moest interveniëren op bij de openbare lichamen belegde taken, is vaak discussie ontstaan bij welk departement dan de verantwoordelijkheid zou moeten liggen (wie bijvoorbeeld is verantwoordelijk voor connectiviteit: BZK of IenW?). Dat heeft de slagvaardigheid niet bevorderd. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen departementen t.a.v. Caribisch Nederland behoeft verduidelijking. Daarin moet de doorslag geven dat het departement dat beschikt over de vereiste kennis en kunde ook verantwoordelijk is, met andere woorden het vakdepartement. Daarbij moet vanuit het ministerie van BZK overzicht gehouden worden op de verschillende acties die vanuit vakdepartementen richting de eilanden worden ondernomen. Dit om stroomlijning richting de eilanden te borgen en waar mogelijk synergie te bevorderen. Wanneer zaken op het raakvlak liggen van het beleidsterrein van twee of meer departementen, dient het ministerie van BZK de kwestie te agenderen in de Stuurgroep Caribisch Nederland. Daar moet worden bepaald wie de verantwoordelijkheid neemt voor het onderwerp. Zo moeten lang slepende kwesties over taakverdeling binnen het rijk voorkomen worden.

- Ten aanzien van de nutsvoorzieningen, de havens en luchthavens dient het uitgangspunt te zijn dat de beleidsverantwoordelijkheid binnen het rijk berust bij het vakdepartement en niet bij het ministerie van BZK.
- Het ministerie van BZK dient haar coördinerende rol te versterken.

De vormgeving van de financiële relaties met Caribisch Nederland vraagt heroverweging. De huidige gang van zaken met enerzijds een BES-fonds met vrije uitkeringen en anderzijds vakdepartementen die voortdurend naar aanleiding van incidenten ad hoc binnen hun begroting op zoek moeten naar budget, is verre van ideaal. De keuze is hier tussen ophoging van de vrije uitkering of structurele middelen voor Caribisch Nederland op de begrotingen van vakdepartementen. Ook doet zich de vraag voor of Caribisch Nederland voor infrastructuur niet mee zou moeten lopen in de MIRT systematiek en het Infrafonds/Mobiliteitsfonds open gezet zou moeten worden voor Caribisch Nederland. Ook andere overheidsinvesteringsmodaliteiten zouden toegankelijk moeten zijn voor de eilanden.

In samenhang hiermee doet zich de vraag voor in hoeverre bijdragen aan openbare lichamen dan wel rechtstreeks aan overheidsbedrijven verstrekt zouden moeten worden.

- De structuur van de budgetten en financiële relaties van het rijk met Caribisch Nederland vraagt heroverweging. Waar structureel financiële ondersteuning nodig is, moet deze ook structureel worden geregeld.

De bepaling van de benodigde middelen voor de lucht- en zeehavens en nutsvoorzieningen op Caribisch Nederland zou zo geobjectiveerd mogelijk plaats moeten vinden, op basis van vaststelling van onrendabele toppen. Dat vergt wel een wederzijdse afspraak over wat als 'aanvaardbare tarieven' beschouwd moet worden. Bij de bepaling van structurele onrendabele toppen dient verder rekening gehouden te worden met niet alleen de operationele kosten maar ook de totale kosten (dus rekening houdend met onderhoud en vervangingsinvesteringen die onderdeel zijn van de kostprijs). Dat helpt troubleshooting te voorkomen op momenten dat het al bijna te laat is.

- Wederzijdse helderheid en afspraken over een aantal uitgangspunten voor het vaststellen van onrendabele toppen zijn nodig voor bepaling van welk budget hiervoor ingezet kan worden. De vraag laat zich stellen in hoeverre het gerechtvaardigd is dat zelfstandige overheidsbedrijven op Caribisch Nederland niet over dezelfde mogelijkheden beschikken om leningen aan te gaan als overheidsbedrijven in Europees Nederland. De werkgroep 'Leenmogelijkheden openbare lichamen en overheids-NV's' onderzoekt dit en komt met nadere aanbevelingen.
- Overheidsvennootschappen op Caribisch Nederland dienen meer mogelijkheden te krijgen voor het aangaan van laagrentende leningen.

Met dit brede palet aan aanbevelingen voor alle betrokken partijen van het openbaar bestuur in zowel Europees als op Caribisch Nederland, is de hoop en verwachting een bijdrage te leveren aan een stapsgewijze verbetering van de aansturing van de nuts- en connectiviteitsbedrijven op Caribisch Nederland. Gelet op alle interventies van het afgelopen decennium is versterking een urgente opdracht aan alle partijen. Duidelijkheid en transparantie omtrent de verantwoordelijkheden en de onderlinge relaties, voorkomen dat bestuurlijke en ambtelijke energie weglekt van waar deze het meest nodig is.

Bijlagen

Bijlage 1 Taakopdracht

Aanleiding

In de kabinetsreactie op de voorlichting van de Raad van State en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) van 4 oktober 2019 is aangekondigd dat het kabinet samen met de openbare lichamen de huidige taakverdeling gaat verduidelijken en herijken. In de Stuurgroep CN is in januari 2020 afgesproken dat een lid van de ABD wordt gevraagd om verschillende scenario's uit te werken om te komen tot een duidelijke en logische taakverdeling op deze beleidsterreinen tussen rijk en Openbaar lichaam. Daarbij wordt ook betrokken of Europees-Nederlandse bedrijven hierbij een rol kunnen spelen.

Toelichting

De huidige taakverdeling tussen het rijk en de openbare lichamen is volgens de analyse van de Raad van State en het IBO vertroebeld. Het IBO constateert bovendien dat de in 2010 geformuleerde taakverdeling anno 2019 niet altijd meer werkt. Het kabinet heeft daarom aangekondigd om samen met de openbare lichamen de huidige taakverdeling te verduidelijken en herijken. De taakverdeling moet aansluiten bij de opgaves en de bestuurlijke capaciteit op de eilanden. Hierbij is ook aangekondigd dat het kabinet gaat bezien of sommige taken die nu op eilandelijk niveau liggen vanwege hun complexiteit of vanwege hun vitale functie niet beter (deels) bij het rijk belegd kunnen worden. In dat kader zijn als voorbeeld expliciet genoemd het vliegveld Bonaire en de brandstofvoorziening op Bonaire. Zie bijgaand kader.

Uit de kabinetsreactie RvS en IBO van 4 oktober 2019:

(pagina 7) *Een heldere en juiste taakverdeling met bijbehorende geldstromen is een belangrijke voorwaarde voor een vruchtbare samenwerking. Het kabinet gaat daarom samen met de openbare lichamen de huidige taakverdeling verduidelijken en herijken. De taakverdeling moet aansluiten bij de opgaves en bij de bestuurlijke capaciteit op de eilanden. Het kabinet gaat bezien of sommige taken die nu op eilandelijk niveau liggen vanwege hun complexiteit of vanwege hun vitale functie niet beter (deels) bij het rijk belegd kunnen worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het vliegveld Bonaire, of de brandstofvoorziening en nutsvoorzieningen op Bonaire en Sint Eustatius. Dit zijn slechts enkele voorbeelden; per taak en per eiland wordt in de herijking bezien waar de taak het beste past. Differentiatie moet hierbij mogelijk zijn. Soms zal blijken dat een taak nu niet bij het openbaar lichaam belegd kan worden, maar wel in de toekomst na investering in bestuurlijke ontwikkeling.*

(pagina 8) *Bij de herijking van de taakverdeling hoort ook de vraag of de daarbij horende financiële middelen nog wel passend zijn. Als een taak bij het eiland belegd wordt, moet het er adequate financiering zijn. Omgekeerd geldt hetzelfde: als het departement de taak oppakt, hoort daar ook adequate financiering bij.*

Het is belangrijk om bij investeringen ook aandacht te hebben voor het structureel onderhoud en vervanging. Het kabinet zal de hoogte van de vrije uitkeringen betrekken bij de herijking van de taakverdeling.

Om de administratieve lasten voor de openbare lichamen te verlagen en de beleidsruimte te vergroten wordt bovendien bezien of meerjarige incidentele uitgaven kunnen worden gebundeld en ondergebracht in structurele bijdragen.

Er is sinds de transitie discussie over nutsvoorzieningen (elektriciteit, drinkwater, brandstof, telecom). De verantwoordelijkheid hiervoor is in 2010 grotendeels bij de openbare lichamen belegd, redelijk conform de taakverdeling van voor de transitie. Het rijk heeft nadien verantwoordelijkheid genomen om de betaalbaarheid en betrouwbaarheid te borgen. Deze verschuiving in verantwoordelijkheden is voor een deel ook geformaliseerd (o.a. door de Wet elektriciteit en drinkwater BES), maar voor een deel ook niet. Effectieve antwoorden op regelmatig terugkerende vraagstukken over governance, levering en (hoge) kosten vragen om een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en Openbaar lichaam, met name in relatie tot (private) nutsbedrijven.

Voor zeehavens en luchthavens in Caribisch Nederland gelden grotendeels dezelfde vraagstukken als bij nutsvoorzieningen. De (zee- en lucht)havens vallen onder de verantwoordelijkheid van de eilandbesturen, maar ook het rijk heeft hier verantwoordelijkheden, vooral ten aanzien van de veiligheid. Tevens ligt er een investeringsopgave (ondanks verschillende investeringen vanuit het ministerie van IenW de afgelopen jaren), schiet het management tekort, wordt het beheer en onderhoud niet afdoende opgepakt mede door gebrek aan middelen en is 'good governance' bij de eilandbesturen en hun vertegenwoordigers een aandachtspunt.

De inzet vanuit betrokken departementen is om zowel bij nutsvoorzieningen als zee- en luchthavens de betrokkenheid van Nederland te verstevigen. Het gaat om vitale overheidsvoorzieningen, welke van groot belang zijn voor de sociaaleconomische ontwikkeling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Randvoorwaarde bij deze scenario's zijn een duidelijke en logische verantwoordelijkheidsverdeling, rekening houdend met de complexiteit van het vraagstuk en de bestuurlijke capaciteit op de eilanden. Tenslotte is differentiatie per eiland mogelijk.

Dit vraagstuk richt zich op de verantwoordelijkheidsverdeling en daarmee verband houdende elementen, zoals governance en overheidsinterventie. Het vraagstuk begint bij een principiële/ analytische invalshoek. Echter, ook het financieel vraagstuk bij nutsvoorzieningen en zee- en luchthavens zal moeten worden meegenomen in de analyse.

Ten einde te komen tot een duidelijke en logische taakverdeling tussen overheden en private (overheids)bedrijven luidt de opdracht als volgt*:*

- *Hoe zouden we de nutsvoorzieningen en zee- en luchthavens op de eilanden organiseren als we die nu zouden moeten opzetten (ideaalplaatje)? Benader het vraagstuk tevens vanuit een principiële/analytische invalshoek.*

- *Indien de analyse op voorgaande vraag leidt tot een wijziging ten opzichte van de huidige situatie: wat betekent dit in het licht van de huidige realiteit (wat de afgelopen jaren is geïnvesteerd, zowel financieel als in human capital) en hoe kan deze worden omgebogen richting ideaalplaatje? Wat zijn de gevolgen van een wijziging van de taakverdeling? In welke mate is sprake van een publieke taak? Welke eisen stel je aan die publieke taak en organisatie, en hoe kan je die switch gaan maken?*

- *Betrek nadrukkelijk de voorlichting Raad van State, het IBO, onderzoek overheids-NV Bonaire en Bestuursakkoord Bonaire bij de analyse. Welk probleem willen we eigenlijk oplossen, en hoe draagt de oplossing daaraan bij?*

- *Breng een voorkeursscenario gelieerd aan het ideaalplaatje in beeld. Breng daarnaast alternatieve scenario's in beeld met een duidelijke en logische verantwoordelijkheidsverdeling, rekening houdend met de huidige realiteit, het bestaande krachtenveld, de complexiteit van het vraagstuk, de bestuurlijke capaciteit op de eilanden en in Den Haag en de toekomstverwachting van wat het eiland zelf aan kan. Differentieer zo nodig per eiland.*

- *Verken hierbij per voorziening expliciet welke concrete mogelijkheden er zijn om een Europees-Nederlands of eventueel internationaal bedrijf te betrekken bij de verdere ontwikkeling of ondersteuning van deze voorzieningen en welk proces en welke voorwaarden daaraan verbonden zijn.*

Bijlage 2 Samenstelling klankbordgroepen

Klankbordgroep CN (Caribisch Nederland)

- Edison Rijna, gezaghebber Bonaire
- Elvis Tjin Asjoe/Hennyson Thielman, gedeputeerde Bonaire
- Marnix van Rij, regeringscommissaris Sint Eustatius
- Alida Francis, plv. regeringscommissaris Sint Eustatius
- Bruce Zagers, gedeputeerde Saba
- Tim Muller, eilandsecretaris Saba

Klankbordgroep EN (Europees Nederland)

- Brigit Gijsbers (IenW, directeur Maritiem)
- Marjan van Giezen (IenW, afdelingshoofd Luchtvaart)
- Rintje Oenema (BZK, Koninkrijksrelaties, afdelingshoofd Bestuur))
- Heleen Uijt de Haag (EZK, topmanager, directie Digitale economie, cluster 2)
- Martijn Koolen (EZK, manager directie Elektriciteit, cluster 1)
- Erik Eijkelberg (EZK, topmanager)
- Taco Fens (Fin, IRF)

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen

Namen	Organisatie
Dick Benschop	Schiphol Air Group
Beate van den Berg	Rijksdienst Caribisch Nederland
Dirk Jan Bonnet	Ministerie BZK
Gilbert den Bree	Telbo
Sebe Buitenkamp	Ministerie IenW
Migdala Clarinda	Stuco
Fred Cuvalay	Stuco
David Dictus	Havendienst OL Sint Eustatius
Richard van Dinter	Luchthavendienst OL Sint Eustatius
Fred Elgers	Evides
Gunter Flanegin	Havendienst OL Bonaire
Mark Frequin	Algemene Bestuursdienst
Nerry Gonzalez	Afdeling deelnemingen OL Bonaire
Maegan Hassell	Luchthavendienst OL Saba
Peter Heij	Ministerie IenW
Jan Helmond	Rijksdienst Caribisch Nederland
Jos Hillen	BIA
Sarah van der Horn	Ministerie BZK
Dexter Johnson	SEC
Nicole Johnson	OL Saba
Travis Johnson	Havendienst OL Saba
Aurel Kennesey de Kenese	Ministerie EZK
Alfredo Koolman	WEB
Ellen van Lindert	Ministerie IenW
Carlos Lopes	Eutel
Marytherese Lijfrock	Eutel
Leon van der Meij	Ministerie IenW
Marijke Moorrees	Ministerie EZK
Tim Muller	OL Saba
Gert-Jan Nieuwenhuizen	Port of Amsterdam Intyernational
Vishal Oedjaghir	Havendienst OL Sint Eustatius
Tim van Oosteren	Satel
Paul Pot	Havenbedrijf Harlingen
Ronald van der Pouw	SEC
Anthony Reid	Havendienst OL Sint Eustatius
Roeland de van der Schueren	Port of Amsterdam International
Gerald Simmons	OL Saba
Carlyle Tearr	Consultant
Alan Vasak	Ministerie IenW
Harold van der Velden	Afdeling deelnemingen OL Bonaire
Edson Winklaar	WEB
Bruce Zagers	Gedeputeerde Saba

Bijlage 4 Secretariaat

Bernard ter Haar is voor de uitvoering van zijn opdracht ondersteund door een secretariaat van medewerkers van departementen. Dit zijn de volgende personen:

Dick Hagoort	Min. BZK
Marianne Schrama	Min. BZK
Johan Sterrenburg	Min. EZK
Camiel Fremouw	Min. IenW
Massimo Lindeman	Min. IenW
Marloes van Doorn	Min. Fin.
Johan Breure (agendalid)	Min. SZW

Bijlage 5: Zeggenschap en kapitaalstromen

Als de overheid het gewenst vindt om in te grijpen in de markt kan dat op verschillende manieren en niveaus. De overheid kan bijvoorbeeld wet- en regelgeving opstellen, subsidies verstrekken, belastingen heffen of zelf optreden als afnemer of als producent. Deze instrumenten kunnen ook op Europees niveau worden ingezet, bijvoorbeeld wanneer schaalvoordelen een rol spelen.

Over het algemeen is het goed mogelijk om publieke belangen veilig te stellen door private uitvoering, zonder betrokkenheid van de overheid in de uitvoering. Als publieke belangen niet goed omschreven of afgebakend kunnen worden, is het lastig om de borging ervan vast te leggen in harde afspraken (de publieke belangen zijn niet-contracteerbaar). De overheid kan dan meer zeggenschap wensen dan in wet- en regelgeving is vast te leggen en de activiteiten in een andere vorm (laten) uitvoeren. Daarmee heeft de overheid grotere betrokkenheid bij de totstandkoming van een product of dienst.

Een voorbeeld hiervan is de luchthaven Schiphol. Schiphol vervult vanwege zijn mainportfunctie een belangrijke rol voor de bereikbaarheid en economie van Nederland. Deze belangen zijn dusdanig veelzijdig dat ze niet in contracten kunnen worden vastgelegd. Ook wet- en regelgeving is een relatief statisch instrument dat niet altijd goed aansluit bij snel veranderende omstandigheden. Als de overheid een zodanig belang hecht aan de mainport, kan meer zeggenschap dan in wet- en regelgeving is vast te leggen met een meer flexibel karakter zijn gewenst.

Extra zeggenschap door de activiteiten zelf (te laten) uitvoeren kan binnen het private en het publieke domein. De tabel hieronder geeft een overzicht van reguliere organisatievormen om de uitvoering van publieke taken vorm te geven. De organisatievormen zijn gerangschikt naar mate van zeggenschap. Bij uitvoering van overheidstaken door een onderdeel van een ministerie heeft de overheid de meeste zeggenschap, bij uitvoering door een private onderneming, niet zijnde een staatsdeelneming, de minste. Welke vorm van uitvoering het meest optimaal is, is afhankelijk van de publieke taak die uitgevoerd dient te worden.

<table>
<tr><th></th><th></th><th>Nr.</th><th>Uitvoeringsvorm</th><th colspan="2">Toelichting</th></tr>
<tr><td rowspan="7">Minste Zeggenschap Meeste</td><td rowspan="4">Publiek domein</td><td>1</td><td>Reguliere dienst als onderdeel van een ministerie (bijv. Belastingdienst)</td><td colspan="2">De meeste zeggenschap (mogelijkheid om invloed uit te oefenen) heeft de overheid als zij de uitvoering van een betreffende activiteit zelf uitvoert middels een ambtelijke dienst. De minister kan rechtstreeks aanwijzingen geven.</td></tr>
<tr><td>2</td><td>Agentschappen (kas-verplichtingen-agentschap of baten-lasten agentschap)</td><td colspan="2">Agentschappen zijn uitvoerende onderdelen van een ministerie die intern verzelfstandigd zijn. De uitgevoerde taken staan meer op afstand, maar vallen via het publiekrecht nog steeds onder ministeriële verantwoordelijkheid.</td></tr>
<tr><td>3</td><td>ZBO zonder rechtspersoonlijkheid (bijv. de Kiesraad, de Autoriteit Persoons-gegevens en de Autoriteit Consument en Markt)</td><td rowspan="3">Zelfstandig bestuursorganen (ZBO’s) zijn organisaties die zelfstandig bepaalde overheidstaken uitvoeren en niet direct onder het gezag van een minister vallen, maar wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid. ZBO’s werken onafhankelijk en hebben een bepaalde mate van openbaar gezag. Deze bevoegdheid krijgen zij op basis van instellingswetten, waarin hun wettelijke taken worden beschreven.</td><td>Publiekrechtelijke ZBO’s zonder rechtspersoonlijkheid oefenen een bepaalde taak onafhankelijk van de minister uit, zonder dat daarvoor een eigen organisatie nodig is die buiten de ministeriële verantwoordelijkheid is geplaatst.</td></tr>
<tr><td>4</td><td>Publiekrechtelijke ZBO met rechtspersoon-lijkheid (bijv. Kadaster, UWV, TNO)</td><td>Publiekrechtelijke ZBO’s met rechtspersoonlijkheid oefenen een bepaalde taak onafhankelijk van de minister uit en nemen zelfstandig deel aan het rechtsverkeer.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Privaat domein</td><td>5</td><td>Privaatrechtelijke ZBO met rechtspersoon-lijkheid (bijv. DNB, CBR, WEW)</td><td>Voor een privaatrechtelijke ZBO wordt gekozen als het niet doelmatig is om voor een bepaalde publieke taak een aparte overheidsorganisatie op te richten, omdat er al een geschikt alternatief bestaat in de private sector. De ministeriële verantwoordelijkheid is kleiner.</td></tr>
<tr><td>6</td><td>Private uitvoering door een staatsdeelneming (bijv. NS, Schiphol, TenneT)</td><td colspan="2">De overheid kiest voor nog meer afstand van de bedrijfsvoering. De uitvoering wordt ondergebracht in een private vennootschap, waarin de staat met risicodragend kapitaal participeert (eigen vermogen). De staat krijgt hier aandelen (en bijbehorende zeggenschap in de vennootschap) voor terug. De minister treedt namens de staat op als aandeelhouder en legt daarbij verantwoording aan het parlement af over de wijze waarop hij zijn aandeelhouderschap in staatsdeelnemingen invult, maar niet over de manier waarop het bedrijf zijn taken uitvoert.</td></tr>
<tr><td>7</td><td>Private uitvoering, eventueel begrensd door andere overheidsinstrumenten (bijv. zorgverzekeraars)</td><td colspan="2">Het publieke belang kan geborgd worden zonder betrokkenheid van de overheid in de uitvoering, eventueel begrensd door wet- en regelgeving, ondersteund door subsidies of ontmoedigd door heffingen.</td></tr>
</table>

Het staatsaandeelhouderschap

Met een staatsdeelneming kiest de overheid ervoor om de productie van goederen of diensten, waarmee publieke belangen zijn gemoeid onder te brengen in een vennootschap. Deze vennootschappen opereren in de markt en worden dus aangestuurd door het prijsmechanisme, oftewel door de koppeling van vraag en aanbod. Een staatsdeelneming vraagt een prijs aan de gebruiker voor het geleverde product of dienst. De hoeveelheid die wordt geproduceerd is over het algemeen afhankelijk van de prijs en de vraag. Door een prijs te vragen voor het product of de dienst is een staatsdeelneming in staat om zichzelf te financieren.

Dat houdt alleen stand als de onderneming een rendement maakt dat de levensvatbaarheid van de onderneming garandeert en een businessmodel heeft waarmee ook op de lange termijn waarde kan worden gecreëerd. Daarmee kan de onderneming vreemd vermogen in de markt aantrekken.

Beoogde voordelen van staatsdeelnemingen ten opzichte van directe uitvoering door de overheid via bijvoorbeeld ZBO's of agentschappen zijn:

(1) Efficiëntie. Van staatsdeelnemingen wordt verwacht dat ze een rendement maken om te kunnen voortbestaan en een businessmodel hebben waarmee ze op de lange termijn waarde blijven toevoegen voor de betrokken stakeholders. De rendementsverwachting is een prikkel om te streven naar efficiëntie.

(2) Minder begrotingsschokken. Staatsdeelnemingen moeten zich zelfstandig financieren door een kostendekkende prijs te vragen voor hun product en, indien nodig, door vreemd vermogen aan te trekken op de kapitaalmarkt. De financiering van staatsdeelnemingen loopt zodoende niet via de rijksbegroting - op bijdragen aan het eigen vermogen of dividendinhoudingen na - waardoor het effect op de rijksbegroting van schommelingen in de financiële resultaten van deelnemingen minder groot is dan bij directe publieke uitvoering. Door de hefboomwerking van het eigen vermogen op het aantrekken van vreemd vermogen hoeft er bovendien een kleiner beroep op de rijksbegroting te worden gedaan. Een nadeel kan zijn dat de overheid genoodzaakt is om een staatsdeelneming te ondersteunen indien de continuïteit van die onderneming onder druk staat.

(3) Klantgerichtheid. Staatsdeelnemingen acteren op een markt waar de prijs wordt bepaald door de vraag van klanten en het aanbod van de deelneming.17,18 Op deze wijze leren de ondernemingen de wensen van hun klanten kennen en kunnen ze daar beter op inspelen. Bovendien geeft dit een prikkel om rekening te houden met deze wensen.

(4) Samenwerking. De keuze voor een vennootschap maakt het in sommige gevallen makkelijker om met bijvoorbeeld private ondernemingen een formeel of informeel samenwerkingsverband aan te gaan.

De omvang van het belang in een staatsdeelneming

Als de overheid besluit dat het noodzakelijk is om in te grijpen in de markt en dat het aangaan van een staatsdeelneming daar het beste instrument voor is, dient zich de vraag aan hoe groot het aandelenbelang moet zijn.

Bij een aandelenbelang van 100% hoeft de overheid geen rekening te houden met andere aandeelhouders.

Dit geeft de meeste zeggenschap en invloed op het bedrijf en de ruimste mogelijkheid om te sturen op bijvoorbeeld de borging van publieke belangen. De taken die worden uitgevoerd door bedrijven waarin de overheid een belang van 100% heeft, staan over het algemeen het dichtst bij taken die direct door de overheid worden uitgevoerd en liggen daarmee ook het dichtst tegen een ZBO aan.

Een aandelenbelang dat kleiner is dan 100% brengt medeaandeelhouders met zich mee. De aandelen, de daaraan verbonden rechten en plichten en over het algemeen dus ook de zeggenschap worden dan gedeeld met andere aandeelhouders. De overheid kiest voor het aangaan van een staatsdeelneming, omdat zij het noodzakelijk acht om publieke belangen te borgen. Het aandelenbelang moet dus dusdanig zijn dat dit doel gerealiseerd kan worden. Bij een aandelenbelang dat kleiner is dan 100% zal de overheid rekening moeten houden met welke invulling de medeaandeelhouder aan zijn rol geeft. Bij een private aandeelhouder, die over het algemeen alleen zal toetreden als er voldoende rendement tegenover staat, zullen financiële belangen zwaarder wegen. Bij een publieke aandeelhouder spelen andere (nationale of decentrale) publieke belangen een rol. Het delen van het aandeelhouderschap houdt ook in dat een eventuele dividenduitkering gedeeld dient te worden met de medeaandeelhouder. Daar staat tegenover dat meer kapitaal van buiten aangetrokken kan worden en de prikkel voor kostenefficiëntie groter kan zijn (vooral bij het toetreden van een private aandeelhouder).

Indien de overheid een belang onder de 100%, maar boven de 50% heeft, dan betekent dit dat de staat voor veel beslissingen een doorslaggevende stem heeft. Bij besluiten waarvoor een gekwalificeerde meerderheid benodigd is, kan het zijn dat de invloed gedeeld moet worden met medeaandeelhouders. Een gekwalificeerde meerderheid kan bijvoorbeeld nodig zijn voor het wijzigen van de statuten van de onderneming. Als meerderheidsaandeelhouder heeft de staat nog steeds significante invloed en kan zij middels regelmatige gesprekken met de raad van bestuur en raad van commissarissen goed op de hoogte van ontwikkelingen binnen het bedrijf zijn. In sommige deelnemingen heeft de staat een minderheidsbelang. Dit zijn over het algemeen deelnemingen die van nature verder van de overheid staan of bijvoorbeeld op de beurs worden verhandeld. Het doel van het belang van de staat is in deze gevallen niet om vergaande invloed uit te oefenen, maar bijvoorbeeld om een vinger aan de pols te houden of om vroegtijdig betrokken te zijn bij strategische ontwikkelingen in en rondom een onderneming, zodat tijdig gereageerd kan worden, eventueel met andere overheidsinstrumenten.

De mate van invloed is niet alleen afhankelijk van de omvang van het minderheidsbelang, maar ook van hoe het verdere aandeelhouderslandschap eruitziet. Als er één grote medeaandeelhouder is, dan is de invloed van de minderheidsaandeelhouder waarschijnlijk beperkter dan wanneer er meerdere kleine aandeelhouders zijn.

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl