



Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20701 2500 EE Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Staatssecretaris van BZK
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Inspectie der
Rijksfinanciën

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Datum **16 JULI 2019**
Betreft Aanbieding IBO Koninkrijksrelaties

Ons kenmerk
2019-0000114719

Uw brief (kenmerk)

Geachte collega,

Bijlagen
1

Bijgaand doe ik u het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Koninkrijksrelaties toekomen. Op 2 juli 2019 heeft de Ambtelijke Commissie Heroverwegingen dit rapport conform de gangbare procedure behandeld en goedgekeurd.

Ik verzoek u om een inhoudelijk kabinetsstandpunt over dit rapport voor te bereiden, in de vorm van een brief aan de Tweede Kamer. Daarbij doe ik u het verzoek om het ministerie van Algemene Zaken en Financiën ambtelijk te betrekken bij het opstellen van het kabinetsstandpunt. Vervolgens zal het eindrapport en de kabinetsreactie in de ministerraad worden behandeld.

Na akkoord van de ministerraad dient u één exemplaar van het IBO-rapport aan te bieden aan de Tweede Kamer, vergezeld van het kabinetsstandpunt. Voor het overige kan volstaan worden met toezending van het rapport en van de brief in digitale vorm.

Met vriendelijke groet,
de minister van Financiën,

W.B. Hoekstra

'Samen-werken'

Samenwerken waar het moet, zelfstandig waar het kan

Interdepartementaal beleidsonderzoek naar een andere beleidsmatige aanpak en naar de coördinerende rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Den Haag
10 juni 2019

Inhoud

Voorwoord

Deel 1: Conclusies en Aanbevelingen

Conclusies
Aanbevelingen

Deel 2: Onderzoek en Bevindingen

1. Taakopdracht, Focus en Onderzoeksmethode
2. Analyse, Aanbevelingen en Beleidsopties
 - I. Een andere beleidsmatige aanpak
 - II. De passende financiële constructie
 - III. Versterking van de coördinatie door samenwerking
3. Financiën
4. De beleidsinspanningen op de onderzochte beleidsvelden
 - 4.1. Elektriciteit en Drinkwater, Mobiele communicatie en Luchtvaart
 - 4.2. Jeugd
5. Het vervolg

Deel 3: Bijlagen

Bijlage 1: Begrotingsbijlage Overzicht Rijksuitgaven Caribisch Nederland 2019

Bijlage 2: Samenstelling van de Werkgroep en de Experts

Bijlage 3: Literatuurlijst

Bijlage 4: Taakopdracht

Voorwoord

Op 10 oktober 2010 werden de Nederlandse Antillen opgeheven. Curaçao en Sint Maarten werden autonome landen binnen het Koninkrijk, zoals Aruba dat als sinds 1986 was. Sindsdien bestaat het Koninkrijk der Nederlanden uit vier landen, te weten Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden openbare lichamen van het land Nederland en traden daarmee toe tot het Nederlandse staatsbestel.

In de afgelopen acht jaar zijn er meerdere onderzoeken gedaan naar de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur en de samenwerking tussen Europees Nederland en de eilanden in de Cariben. Hoewel verreweg de meeste rapporten overwegend de situatie op de drie eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba belichten (de wijze van besturen en het financieel beheer), ontstaat uit de opgeleverde rapporten ook het beeld dat het beleid door Europees Nederland versnipperd en gefragmenteerd is en dat de aanpak en inzet vanuit de Nederlandse ministeries verschilt. Bovendien zou de financiering ten aanzien van de eilanden divers en onoverzichtelijk zijn.

Dit aanhoudende beeld was de aanleiding om in 2018 een interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de Koninkrijksrelaties ("IBO KR") te agenderen.

De taakopdracht die de werkgroep van het IBO KR meekreeg was tweeledig:

- I. Stel onderbouwde varianten op voor een andere beleidsmatige aanpak met een passende financiële constructie;
- II. Breng verbetermogelijkheden en scenario's in kaart voor versterking van de coördinerende rol van het ministerie van BZK op het gebied van Koninkrijksrelaties.

In dit rapport treft u de bevindingen van de Werkgroep IBO KR aan.

De Werkgroep wenst in dit voorwoord te benadrukken dat zich in de acht jaar op de eilanden op vrijwel alle beleidsterreinen in samenwerking met de lokale partners grote en kleine verbeteringen hebben voorgedaan. Er is sprake van een positieve ontwikkeling die te danken is aan partners aan beide zijden van de oceaan. Op de eilanden wordt dat ook erkend. Toch dreigen de successen te worden overschaduwd door hetgeen nog moet gebeuren met voorzieningen die nog niet volledig aansluiten bij de lokale wensen en behoeften, of de lokale situatie. Om de volgende stap te kunnen maken is meer samenwerking nodig. Samenwerking tussen de ministeries en samenwerking met de bewoners en bestuurders van de eilanden. De Werkgroep doet daarom een dringend beroep op de verschillende ministeries om de aanbevelingen gezamenlijk te omarmen en mee te werken aan de uitvoering ervan, net als aan de introductie van het samenwerkingsmodel en het vergrote inzicht in financiering. De kracht zit daarbij in het 'samen-werken'.

Deel 1: Conclusies en Aanbevelingen

Conclusies

Algemeen

- Er is sinds de transitie van 10 oktober 2010 veel bereikt. De eilandbesturen en departementen en andere betrokkenen hebben fikse inspanningen geleverd op tal van terreinen, waardoor de overheid betere prestaties levert.
- De inhoudelijke bevindingen van het IBO KR zijn op een aantal relevante punten gelijk aan de bevindingen van eerdere onderzoeken. Ook daarin wordt de noodzaak van een integrale visie en de behoefte aan een versterking van de coördinerende taak van het ministerie van BZK geconstateerd. Anders dan die rapporten presenteert de Werkgroep van het IBO KR een meer uitgewerkt samenwerkingsmodel. De invoering hiervan vormt een belangrijke stap naar de oplossing van de al vaak gesignaleerde problemen.

De beleidsmatige aanpak

- Een integrale (d.w.z. dat de beleidsterreinen op elkaar zijn afgestemd) en Rijksbrede (d.w.z. alle ministeries en openbare lichamen doen mee) 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. Het resultaat van vraagstukken die de departementen overstijgen kan dan ondergeschikt raken aan het belang van het eigen succes. Dit maakt dat complexe onderwerpen, zoals de betaalbaarheid van nutsdiensten en een sociaal minimum, niet als geheel worden benaderd. Ook benaderen de verschillende departementen dezelfde vraagstukken daardoor op verschillende wijze. Dit alles bevordert de efficiëntie en de effectiviteit van het beleid niet.
- Er bestaan wel meerdere samenwerkingsverbanden tussen de beleidsdirecties van de verschillende ministeries. Deze samenwerkingsverbanden zijn informeel van aard en kennen een redelijk vrijblijvend karakter. Men informeert elkaar meer dan dat er inhoudelijk samen aan beleid wordt gewerkt.
- Er bestaat een directe relatie tussen de mate van aandacht van de departementale leiding (onder wie de bewindspersoon) en het succes van het beleid op de eilanden.
- De in 2010 geformuleerde taakverdeling tussen de openbare lichamen en het Rijk is diffuus geworden. Zo wordt een deel van de eilandelijke taken al jaren door de departementen uitgevoerd en gefinancierd; bijvoorbeeld omdat de besturen van de eilanden deze taken niet uitvoeren vanwege de beperkte bestuurlijke capaciteit, beperkte financiën of vanwege hun complexiteit.
- Er lijkt in de beleidsvormende en in de uitvoerende fase onvoldoende aandacht te bestaan voor de lokale Caribische context van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De verschillen tussen Europees Nederland en de drie eilanden betreffen niet alleen de ligging, de omvang (Bonaire 20.104, Sint Eustatius 3.128 inwoners en Saba 1.915 inwoners), de (werk)cultuur en de economische ontwikkeling, maar ook de mate waarin taken door de openbare besturen zelfstandig kunnen worden uitgevoerd. Anderzijds bestaat de indruk dat ook de Haagse wijze van werken niet bij iedereen op de eilanden even bekend is.

De financiële conclusies

Sinds 10 oktober 2010 zijn de Rijksuitgaven Caribisch Nederland fors gestegen. Het gaat hier om uitgaven die de Nederlandse Antillen deed voor de overheidstaken en die bij de transitie zijn overgegaan naar de verschillende ministeries in Den Haag.

De uitgaven aan het BES-fonds blijven hierbij achter. De vrije uitkering uit het BES-fonds is een fonds met algemene middelen waaruit de openbare lichamen diverse eilandelijke taken bekostigen (vergelijkbaar met het gemeentefonds). Zie onderstaande tabel (realisatiecijfers, in duizenden euro's):

	2014	2015	2016	2017	2018
Rijksuitgaven	238.666	295.270	298.789	306.262	358.165
BES-fonds	38.686	46.586	42.124	40.985	39.047

- Deze stijging betreft de reële stijging zoals deze geldt voor de Rijksbegroting (in euro's). Op de eilanden is de dollar het geldige betaalmiddel. Het wisselkoersresultaat slaat neer bij het Rijk, hetgeen betekent dat de eilanden bedragen in dollars ontvangen en het Rijk de wisselkoersverschillen draagt (positief of negatief). Een deel van de stijging valt daardoor te verklaren door het wisselkoersresultaat en door inflatie. De precieze omvang van het wisselkoersresultaat is bij dit IBO niet vastgesteld. Deze notie dient voornamelijk om te verduidelijken dat de stijging van rijksuitgaven in bovengenoemde tabel alleen geldt voor de Rijksbegroting en niet in dezelfde mate op de eilanden heeft plaatsgevonden.
- De uitgaven van voormalige Land en het eilandgebied voor de verschillende overheidstaken zijn als uitgangspunt genomen bij de verdeling van de beschikbare middelen. Van centrale regie was bewust geen sprake, elk ministerie was – net als in Europees Nederland – verantwoordelijk voor zijn eigen taken. Het logische gevolg van deze benadering is dat elk departement zijn eigen keuzes heeft gemaakt, met als gemene deler dat de Rijksuitgaven fors zijn gestegen. De hoogte van het BES-fonds is gebaseerd op het referentiekaderonderzoek van 2012, waarbij voor de eilandelijke taken een ondergrens (veelal Caribisch niveau) en een bovengrens (veelal Europees Nederlands niveau) is berekend. Het kabinet heeft vervolgens de vrije uitkering vanaf 2012 vastgesteld op de ondergrens van het onderzoek (een verhoging van circa 6 miljoen euro). Het referentiekaderonderzoek van 2015 – met ook de conclusie dat de vrije uitkering te laag is voor het uitvoeren van de toebedachte eilandelijke taken – heeft niet tot nadere besluitvorming geleid. Afgezien van indexatie heeft daarna geen noemenswaardige aanpassing meer plaatsgevonden van het BES-fonds.
- De bekostiging van eilandelijke taken, met name waar het onderhoud en beheer betreft, verloopt moeizaam. Dat komt deels doordat de vrije uitkering ontoereikend is (zie hiervoor), maar ook door de geringe bestuurskracht op Sint Eustatius¹ en in mindere mate op Bonaire. Hierdoor zijn departementen sommige eilandelijke taken zelf gaan bekostigen, veelal met incidentele geldstromen. De bekostiging loopt soms via bijzondere uitkeringen, maar vaker via eigen investeringen op de eilanden. Hiermee proberen de departementen de verschillende eilandelijke taken op een hoger voorzieningenniveau te krijgen, maar is de bekostiging ook afhankelijk van departementale inzet en financiële ruimte. Hetzelfde geldt voor de financiering van eilandelijke investeringen. Die is ook afhankelijk van de departementale budgettaire ruimte, omdat openbare lichamen alleen bij het Rijk (renteloos) mogen lenen (privaat lenen is wettelijk uitgesloten).
- De structurele bekostiging van eilandelijke taken staat hiermee onder druk. De taakverdeling tussen Rijk en openbaar lichaam vertroebelt door de verschillende departementale investeringen. De gevolgen van departementaal beleid op de eilandelijke financiën, in samenhang met de vrije

¹ Sinds 2018 is op Sint Eustatius met de komst van de Regeringscommissaris en plv. Regeringscommissaris de bestuurskracht versterkt. De effecten van deze verandering zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

uitkering, zijn daardoor lastig te coördineren door BZK (en Financiën). Alle verschillende departementale initiatieven bemoeilijken bovendien het zicht op de totale geldstromen naar de eilanden.

- Anders dan voor de Rijksuitgaven in Europees Nederland (Regeerakkoord, Prinsjesdag etc.) vindt er voor de uitgaven voor Caribisch Nederland geen globaal beeld noch afweging plaats. Anders dan bij bijvoorbeeld de middelen van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), een budgettaire overzichtsconstructie binnen de Rijksbegroting waarin alle buitenlandactiviteiten van de departementen gebundeld zijn, kennen de departementale (incidentele) uitgaven voor de BES-eilanden geen specifiek besluitvormingsmoment - ook niet in de ministerraad. Hierdoor is het lastig om een integrale afweging te maken en dat maakt het het minder goed mogelijk om politiek en financieel een geïntegreerd BES-beleid vorm te geven en uit te voeren.
- De bijlage 'Overzicht Rijksuitgaven Caribisch Nederland' geeft een behoorlijk accuraat beeld van het totaal dat de verschillende departementen uitgeven aan Caribisch Nederland, maar biedt nu geen inzicht in de samenhang tussen de uitgaven, de soort uitgaven, de financieringsvorm en welke taak het betreft. Hoewel deze uitgaven ook zijn opgenomen in de departementale begrotingen en jaarverslagen, geldt - zeker bij geringe uitgaven - dat ze in de totale massa van een departementale begroting wegvallen. Er is hierdoor weinig inzicht in de geldstromen naar de eilanden. Dat komt onder andere door de begrotingssystematiek. Het College Financieel Toezicht (Cft) houdt toezicht op de begrotingsuitvoering van de eilanden en adviseert de minister van BZK hierover; het Cft gaat evenwel niet over de beleidskeuzes die het openbaar lichaam maakt. Hoewel de middelen zoveel mogelijk in een extracomptabele tabel als bijlage bij de begroting van Koninkrijksrelaties worden opgenomen, leidt dit niet tot het benodigde inzicht. Dit komt onder andere doordat de indeling van de Rijksbegroting onvoldoende inzicht geeft in wat nodig is voor de eilanden. Zo is niet duidelijk of middelen van departementen aan Rijks- of eilandelijke taken worden uitgegeven. Ook zijn de middelen gekoppeld aan een departement en niet aan het onderwerp, zoals het thema jeugd. Tot slot, helpt het ook niet dat bijzondere uitkeringen en andere incidentele bijdragen voor eilandelijke taken niet expliciet in het overzicht van de begroting van Koninkrijksrelaties zijn opgenomen.

De coördinerende taak

- Het ministerie van BZK heeft de coördinerende taak voor Caribisch Nederland en Koninkrijksrelaties. Het is voor derden ondanks de aanzetten die de WolBES², de FinBES³ en het Regeerakkoord van 2017 geven, niet duidelijk wat de rol van het ministerie precies is, dan wel wat de coördinerende taak zou moeten en kan inhouden. Het ministerie heeft de taak zelf ook niet uitgewerkt. De onduidelijkheid bij de partners over de rol van het ministerie en het gebrek aan doorzettingskracht van het ministerie van BZK hindert het ministerie bij een succesvolle vervulling van een doelstelling van het Regeerakkoord: het verbeteren van het sociaaleconomisch perspectief voor de inwoners op de eilanden, onder meer door versterking van de infrastructuur en het terugdringen van armoede.
- Er ontbreekt een formeel besluitvormingstraject. Besluiten vinden plaats in ad hoc georganiseerde bewindspersonenoverleggen, waardoor niet alle effecten voor Caribisch Nederland (tijdig) worden onderkend en niet alle relevante departementen (tijdig) betrokken worden in de besluitvorming.

². De WolBES is de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waarin met de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2010 is overeengekomen dat zij een staatsrechtelijke positie krijgen binnen het Nederlandse staatsbestel en worden ingericht als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. In deze wet worden de instelling en inrichting van deze openbare lichamen geregeld, evenals de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, de openbaarheid van hun vergaderingen alsmede het toezicht op deze besturen.

³. De FinBES is de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, eveneens uit 2010 en bevat regels met betrekking tot de financiële functie van de openbare lichamen, hun bevoegdheid tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding met het Rijk.

- **Het eerste rapport met een aanbeveling ter versterking van de coördinerende rol van het ministerie van BZK dateert uit 2013⁴. Hoewel de coördinerende rol van het ministerie van BZK de afgelopen jaren is vergroot, is het voor alle betrokkenen niet duidelijk wat deze rol nu precies inhoudt.**

⁴ . Doorlichting naar het functioneren van de coördinatie van het Rijksbestuur in Caribisch Nederland, Ministerie van Buitenlandse Zaken 2013.

Aanbevelingen

De beleidsmatige aanpak

- Ontwikkel een integrale (d.w.z. dat de beleidsterreinen op elkaar zijn afgestemd) en Rijksbrede (d.w.z. alle ministeries en openbare lichamen doen mee) visie ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, per eiland en als geheel.
Beoogd effect. Er komt een duidelijk antwoord op fundamentele vragen over de taakverdeling met de eilanden, het niveau van de publieke voorzieningen en de beleidsprioriteiten voor de komende jaren. Door de partners op de eilanden (ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid) eerder en in elke fase van het beleidsvormende proces te consulteren, wordt de kwaliteit en legitimiteit van beleid vergroot. Hier gelden evenwel een aantal kritische voorwaarden voor succes, zoals de vastlegging van doelstellingen, de beslissing over de taakverdeling en SMART geformuleerde plannen met bijbehorende financiële middelen (incl. dekking). Evenals de invulling van de coördinerende taak door het ministerie van BZK (zie verder onder kopje de verbeterde coördinerende rol).
- Herijk de uit 2010 bestaande taakverdeling.
Beoogd effect. Met de herijking realiseren we dat op grond van het subsidiariteitsbeginsel de meeste geschikte partij (Rijk of eilanden) een bepaalde taak uitvoert en hierop aanspreekbaar is. Het gaat er hierbij vooral om transparant en helder wijzigingen in de taakverdeling te benoemen en rekening te houden met de hieraan verbonden gevolgen. Dat kan het formaliseren van de huidige situatie zijn, waarbij het Rijk eilandelijke taken uitvoert. De uitkomst kan ook zijn dat meer taken naar de openbare lichamen worden gedelegeerd (bijvoorbeeld bij Saba). Essentieel daarvoor is een passend budget, zodat de openbare lichamen de taken naar behoren kunnen uitvoeren.
- Vergroot het begrip voor en de kennis van de lokale situatie, zoals de verschillen in werkwijze, cultuur, economie en uitdagingen, met daarbij de notie dat de drie eilanden onderling wezenlijk verschillen.
Beoogd effect. Door goed begrip te hebben van de lokale situatie en wederzijds (i.e. in zowel Europees als ook in Caribisch Nederland) begrip en respect te hebben voor de onderlinge verschillen zal beleid doelmatiger en doeltreffender zijn en aan draagvlak winnen. Dit kan bijvoorbeeld door uitwisselingsprogramma's tussen eilandelijke ambtenaren en gemeenteambtenaren (inclusief trainees) op te zetten. Verder verdient het aanbeveling om zo veel mogelijk te werken met lokale collega's.

De financiële aanbevelingen

- Vergroot inzicht in de totale Rijksuitgaven aan Caribisch Nederland.
Beoogd effect. Met een integraal beeld van zowel de begroting als de verantwoording, kunnen we de samenhang tussen de Rijksuitgaven en het gevoerde beleid voor Caribisch Nederland inzichtelijk maken
Voorgesteld wordt om de bijlage 'Overzicht rijksuitgaven Caribisch Nederland' aanzienlijk uit te breiden. Deze bijlage bij de begroting en verantwoording van Begrotingshoofdstuk IV van Koninkrijksrelaties betreft een extracomptabele tabel waarin alle Rijksuitgaven van de departementen aan Caribisch Nederland zijn opgenomen. Wanneer aan deze tabel een toelichting op de verschillende posten (over de wijze van financiering) en een koppeling met de beoogde doelen wordt toegevoegd, biedt de tabel meer inzicht.
Deze aanpassing van de huidige bijlage is betrekkelijk gemakkelijk te realiseren. Door vast te houden aan een extracomptabele tabel hoeft de begroting niet vergaand te worden gewijzigd. Een overzicht dat de integrale samenhang beschrijft tussen de verschillende departementen op het terrein van Caribische Nederland kan alleen als bijlage bij hoofdstuk 4 van de begroting van het ministerie van BZK komen als de gegevens volledig corresponderen met die op de begrotingen van

de verschillende beleidsdepartementen. De verantwoordelijkheid voor de verschillende Rijksuitgaven ligt bij de verantwoordelijke bewindspersoon.

Het inzicht in de geldstromen wordt vergroot door de bijlage met de volgende elementen uit te breiden:

- Onderscheid tussen geldstromen ten behoeve van eilandelijke taken versus Rijkstaken;
- Onderscheid tussen incidentele en structurele bekostiging van taken;
- Aangeven wie de ontvanger is van de verschillende geldstromen, waarbij er specifiek aandacht is voor geldstromen die naar de openbare lichamen gaan.

- **Beter benutten van het hoofdbesluitvormingsmoment voor Rijksuitgaven CN.**
Beoogd effect. Ten einde de integrale weging en prioritering te bevorderen, adviseert de Werkgroep het hoofdbesluitvormingsmoment voor Rijksuitgaven CN beter te benutten en de besluitvormingsprocessen in de voorgestelde NAO structuur (zie hoofdstuk 2 van deel 2) hier op aan te sluiten. Voorgesteld wordt om jaarlijks alle beleidsmutaties CN op de geëigende begrotingsmomenten te bespreken in de stuurgroep. In het voorjaar worden alle budgettaire plannen van departementen – ook die niet tot een claim leiden richting Financiën – gedeeld met BZK en besproken in de stuurgroep. Het eindresultaat wordt opgenomen in de beleidsbrief van BZK en besproken in het begrotingsbilateraal tussen de minister van Financiën en de minister of staatssecretaris van BZK. Met deze werkwijze wordt geborgd dat de relatief kleine mutaties op het gebied van Caribisch Nederland een plek krijgen in de voorjaarsbesluitvorming. Deze aanbeveling doet niets af aan de eigen ministeriële verantwoordelijkheid van de verschillende departementen voor de budgettaire plannen, deze blijft zoals hij is.
- **Verroot de eigen verantwoordelijkheid van de openbare lichamen door het BES-fonds en de eilandelijke begrotingen te versterken.**
Beoogd effect. Wanneer er een Rijksbrede afspraak ligt over de hoogte en de aard van het voorzieningenniveau en de taakverdeling moet de referentiesystematiek van het BES-fonds hierop worden aangepast. Hierbij zou ook aandacht moeten zijn voor de financiering van onderhoud en vervanging van publieke voorzieningen. Zo kunnen we maximaal rendement behalen uit investeringen in CN. Deze aanbeveling betreft toekomstige investeringen. We adviseren separaat te kijken of dit ook nodig is voor de verschillende investeringen vanaf 10-10-10). Voor de openbare lichamen kan een verruiming van heffingsgrondslagen nodig zijn om financiering te krijgen voor diensten die eilandelijke taken zijn. De draagkracht van de bevolking is echter beperkt, zowel qua omvang van de bevolking als qua bestedingsruimte.
Meerjarige incidentele departementale uitgaven en langlopende subsidies zouden moeten worden ondergebracht in structurele bijdragen via een bijzondere uitkering (doeluitkering) en/of via het BES-fonds. Onderbrenging in het fonds heeft als voordeel dat de overheidsfinanciën voor de openbare lichamen voorspelbaarder zijn.
- **Versterk het inzicht in de eilandelijke financiën door OBU en FOG.**
Beoogd effect. Zowel BZK als het openbaar lichaam heeft weinig zicht in de verschillende (departementale) geldstromen aan het openbaar lichaam. Het is daarom van belang dat BZK conform de wettelijke bepaling jaarlijks een Overzicht Bijzondere Uitkeringen (OBU) naar de Kamer stuurt, waarbij departementen alle geldstromen naar de openbare lichamen aan BZK verstrekken. Het College voor Financieel Toezicht kan per kwartaal informatie verschaffen over de begrotingsuitvoering of de uitputting. Daarnaast zou kunnen worden overwogen om het oude Financieel Overzicht Gemeenten (FOG) voor de BES te introduceren. Deze FOG was bedoeld om alle relevante financiële cijfers over het gemeentefonds in kaart te brengen, om daarna met meer overzicht beslissingen te kunnen nemen (voor zowel het Rijk als voor bestuurlijk overleg met de gemeenten). Ook de rapportages van Cft BES kunnen meer inzicht geven.
- **Het instrument van de renteloze lening beter benutten.**
Beoogd effect. De FinBES beperkt de mogelijkheid tot lenen van en door de openbare lichamen. Voor openbare lichamen is alleen het lenen via departementen toegestaan. Positief hieraan is dat de openbare lichamen tegen nul procent rente kunnen lenen en alleen kunnen lenen als hier een investering tegenover staat. Negatief is dat de renteloze lening in de praktijk afhankelijk is van de departementale ruimte en niet van de financieringsbehoefte van de openbare lichamen. Ook het

lenen ten behoeve van de overheid-nv's is ingewikkeld. Openbare lichamen mogen niet lenen of garanties verstrekken, voor departementen geldt bij het verstrekken van leningen of garanties een ingewikkelde procedure en lenen op de (Caribische) private markt kan alleen tegen een hoog rentepercentage. We constateren dat de eilanden flinke opgaven hebben als het gaat om verduurzaming. Zo zijn vanwege de groei van de bevolking op Bonaire investeringen nodig in water en elektriciteit. De werkgroep adviseert beleidsopties te verkennen om te voorzien in leenbehoefte, waar in de uitwerking onderscheid moet worden aangebracht tussen (de wenselijkheid en vorm van) lenen door de openbare lichamen en door overheids-nv's:

- Zorg voor een fonds, waarbij overheid-nv's - via een procedure met het openbaar lichaam en het Cft - investeringen kunnen financieren. Pas de FinBES aan zodat de overheid-nv's van openbare lichamen kunnen lenen. Investeringen ten behoeve van bv de overheid-nv's moeten dan van het openbaar lichaam komen en moeten door het Cft en BZK getoetst worden als het gaat om terugbetalingscapaciteit en de risico's voor de begroting.
- Maak als departement meerjarig ruimte vrij op de eigen begroting ten behoeve van een renteloze lening.
- Ga flexibel om met het vaststellen van de vrije uitkering en pas de hoogte van per jaar aan naar gelang de financieringsbehoefte. Hiervoor is geen wetswijziging nodig en dit is daardoor relatief eenvoudig te realiseren. De renteloze leningen kunnen gegeven worden in een vorm van een 'bijzondere uitkering'. Immers, deze leningen zijn niet vrij besteedbaar.

De verbeterde coördinerende rol

- Verbeter de coördinerende rol van het ministerie van BZK door het departement conform een organisatienetwerk een faciliterende regierol te laten innemen in de gestructureerde samenwerking met de andere ministeries.
Beoogd effect. Door als Rijk als één team met behoud van de eigen ministeriële verantwoordelijkheid te opereren, kunnen de in de Rijksbrede en integrale visie geformuleerde doelen voor Caribisch Nederland daadwerkelijk worden gerealiseerd. Door de in hoofdstuk 2 voorgestelde samenwerkingsvorm wordt er straks zowel horizontaal (tussen de ministeries en het ministerie van BZK) als ook verticaal (directe relatie met de ministerraad) resultaatgericht aan een gezamenlijke doel (de integrale en Rijksbrede visie) gewerkt.
- Organiseer aanvullend aan het organisatienetwerk samenwerkingsmodel een formeel besluitvormingsproces.
Beoogd effect. Het verbeteren van het zicht op de besluitvorming van en voor alle betrokken departementen. Zo wordt een omvattende aanpak bevorderd.
- Monitor de uitvoering en meet de effecten van de integrale visie en daarmee van de uitvoering van de coördinerende taak van het ministerie van BZK.
Beoogd effect. Door dit structureel te organiseren kunnen de resultaten van het beleid transparant worden gemaakt, kan de kwaliteit van de uitvoering worden geborgd (dan wel worden verbeterd) en kunnen de effecten worden meegenomen in de volgende beleidscyclus.

Tot slot

- Benoem een kwartiermaker namens BZK en in opdracht van stuurgroep CN die naar aanleiding van de aanbevelingen van de Werkgroep in een korte tijdspanne de verbetering van de coördinerende rol van het ministerie van BZK door de introductie van een stappenplan en het opstellen van reglementen tot stand zal brengen.
Beoogd effect. Door met een stappenplan met mijlpalen en tijdschema te werken, kunnen meerdere aanbevelingen op zeer korte termijn worden geïmplementeerd. Daarbij wordt niet de samenhang van het geheel uit het oog verloren en hoeft er niet te worden gewacht op de totstandkoming van een volledige afgestemde en geconsulteerde Rijksbrede en integrale visie. Door de spelregels (in de vorm van de reglementen) in de startfase te bepalen weten alle deelnemers wat hun taken en rollen in de nieuwe samenwerking zullen zijn.

Deel 2: Onderzoek en bevindingen

Taakopdracht, focus en onderzoeksaanpak

1.1 Taakopdracht

In het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' uit 2017 is door het Kabinet Rutte III het volgende afgesproken: "Voor de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid. Op de eilanden ligt de prioriteit bij het verbeteren van het economisch perspectief, onder meer door versterking van de infrastructuur en het terugdringen van armoede. Het kabinet is bereid extra te investeren in de eilanden onder de voorwaarde dat goed bestuur en financiële verantwoording op een afdoende niveau is geborgd. Waar Nederland investeringen door de eilanden ondersteunt moet meer dan nu in een reëel instandhoudingsbudget worden voorzien. Het ministerie van BZK krijgt een sterkere coördinerende taak inclusief bijbehorend budget."

De behoefte aan verbetering op het terrein van samenwerking en versterking van de coördinerende taak wordt ook door de Ministerraad gevoeld nu die op 26 april 2018 het interdepartementale onderzoek naar de Koninkrijksrelaties goedkeurde. De daarin geformuleerde opdracht lijkt aan te sluiten op het beeld dat de samenwerking op verschillende beleidsterreinen versnipperd en gefragmenteerd is en dat de aanpak en inzet vanuit de Nederlandse ministeries verschilt. Ook de financiering ten aanzien van de eilanden is divers en niet overzichtelijk.

Het doel van het IBO KR en daarmee taakopdracht die de Werkgroep van het IBO KR heeft meegekregen is de volgende:

- I. Stel onderbouwde varianten op voor een andere beleidsmatige aanpak met een passende financiële constructie;
- II. Breng verbetermogelijkheden en scenario's in kaart voor versterking van de coördinerende rol van het ministerie van BZK op het gebied van Koninkrijksrelaties.

In de taakopdracht zijn meerdere mogelijke onderzoeksvragen gepresenteerd.

De taakopdracht bevatte de volgende vijf vragen:

1. Om het maximale rendement te halen moet onderzocht worden hoe de Nederlandse financiële bijdrage doelmatiger kan. Is er zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele stromen? En gezamenlijk? Op welke wijze zouden de middelen besteed worden als er 20% minder budget beschikbaar was.
2. Een eerste stap daarin is het verkrijgen van inzicht. Daarvoor moeten de volgende vragen beantwoord worden: Inzicht wordt verkregen in de verschillende Nederlandse bijdragen richting de Caribische delen van het Koninkrijk. Welke geldstromen en instrumenten zijn er? Hoe groot is dit totaal? Welke projecten zijn er? Welke middelen zijn er bij uitvoeringsorganisaties beschikbaar voor het Caribische deel van het koninkrijk? Welke ministeries zenden medewerkers uit en ten behoeve waarvan? Hoe goed of slecht is de aansluiting tussen structurele beleidsmatige opgaven en structurele dekking? Wat zijn de spanningen die optreden en kansen die we missen ten aanzien van de geldstromen vanuit departementen en de vrije uitkering van de openbare lichamen? Welke sturing wordt gegeven vanuit het Rijk? Hoe wordt er verantwoord?

Daarnaast is er een aantal inhoudelijke vraagstukken:

3. Op welke wijze kunnen eerder onderkende (financiële) vraagstukken als de armoedeproblematiek en de ontoereikendheid van de vrije uitkering (bijv. onderhoud) worden opgelost?
4. Waar liggen kansen en verschillen tussen de bovenwinden en benedenwinden? Een strakke scheiding BES/landen, zoals vaak nu gehanteerd, miskent de werkelijkheid dat logische verbanden

liggen op de assen bovenwinden-benedenwinden, maar ook de manier waarop Den Haag is ingericht, beleidsoverleggen zijn ingericht op 'Caribisch' niveau. Op welke wijzen liggen er kansen en problemen door de indelingen die beleidsmatig zijn gemaakt, ook op het gebied de landen versus de BES.

5. Andere inhoudelijke vragen en discussies zijn hoe hoog moet de standaard zijn in de Caribische delen van het koninkrijk, moeten dit Nederlandse standaarden zijn?

1.2 Focus

In de taakopdracht wordt verwezen naar onderzoeksrapporten die stellen "dat het Nederlandse bestuur ten aanzien van Koninkrijksrelaties gefragmenteerd is en de inzet van departementen op het gebied van Caribisch Nederland verschilt. BZK heeft met dit Regeerakkoord een sterkere coördinerende taak gekregen. De financiering van taken op de eilanden is divers. Naast de vrije uitkering (BES-fonds), staan op veel departementale begrotingen ook nog artikelen/ opdrachten/ fondsen en departementale regelingen. Door deze versnippering van taken en middelen is de gewenste sterkere coördinerende functie door BZK lastig in te vullen en niet optimaal vormgegeven. Om daar verbetering in te brengen is een scherper inzicht nodig of de middelen wel doelmatig en effectief besteed worden."⁵

Een ruime opvatting van de probleemstelling zou betekenen dat het totale beleidsterrein van de Koninkrijksrelaties (van Europees Nederland, Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten) onderzocht zou moeten worden. Dit IBO KR zal zich echter primair richten op Caribisch Nederland. Deze beperking vloeit voort uit de aard van interdepartementale beleidsonderzoeken. Deze onderzoeken op initiatief van het ministerie van Financiën hebben tot doel een efficiëntere besteding van financiële middelen door verbeterde beleidsvoering te bereiken. Omdat de landen van het Koninkrijk (Curaçao, Sint Maarten en Aruba) autonoom zijn, zijn er geen noemenswaardige departementale geldstromen naar die landen. Om die reden valt een onderzoek naar de relatie met de landen buiten de scope van dit IBO KR.

Ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt dat alle ministeries taken hebben. Omdat het onmogelijk is om alles te onderzoeken heeft de Werkgroep gekozen om een beperkt aantal beleidsterreinen in de beleidsdomeinen 'Economie' en 'Jeugd' te onderzoeken. In het beleidsdomein 'Economie' zijn de volgende vier beleidsterreinen onderzocht: (i) energie, (ii) drinkwater en (iii) telecommunicatie, en (iv) luchtvaart. In het beleidsdomein Jeugd zijn de volgende vijf beleidsterreinen onderzocht: (i) onderwijs, (ii) kinderopvang, buitenschoolse opvang en activiteiten buiten school, (iii) jeugdgezondheidszorg en geneeskundige zorg voor jongeren, (iv) jeugdzorg en tegengaan huiselijk geweld en (v) preventie jeugdcriminaliteit, jeugdreclassering en jeugdstrafrecht.

De keuze voor de onderzochte beleidsterreinen is gebaseerd op .

- i. het gegeven dat er sprake is van departementsoverstijgende thema's, waar inzet vanuit verschillende ministeries te verwachten is;
- ii. het vitale belang voor het economisch en maatschappelijk leven in Caribisch Nederland,
- iii. de rol die op deze terreinen voor de overheid is weggelegd;
- iv. de verwachting dat op deze thema's - vanwege de gedane beleidsinspanningen en het beschikbare onderzoeksmateriaal - relevante onderzoeksresultaten kunnen worden behaald.

De hierboven beschreven focus heeft tot gevolg dat politiek gevoelige onderwerpen en beleidsterreinen zoals het armoedevraagstuk en het voorzieningenniveau niet worden onderzocht. Dit rapport geeft wel antwoord op de vraag hoe onderzoeksvragen 3 en 5 van de taakopdracht het beste kunnen worden beantwoord.

In het onderzoek wordt geen antwoord gegeven op de in de taakopdracht vermelde 20% besparingsvariant. Een concrete financiële opgave past niet binnen de opdracht naar een passend governance model met bijbehorend financieel kader. De Ambtelijke Commissie Heroverweging heeft het

⁵ . Uit de Taakopdracht IBO KR.

verzoek van de Werkgroep om deze besparingsvariant niet uit te werken gehonoreerd. Het voorgaande neemt niet weg dat de geldstromen vanuit Nederland naar het Caribisch gebied wel in kaart zijn gebracht en de begrotingsprocessen zijn onderzocht.

In het Algemeen Overleg van 13 februari 2019 is door de staatssecretaris van BZK toegezegd om de zorgen over de besteding van landbouwmiddelen door de dienst LVV op Bonaire onder de aandacht te brengen van de voorzitter van het Interdepartementaal Onderzoek Koninkrijksrelaties (IBO KR). Dit onderwerp valt buiten de focus van dit IBO en is daarom niet bij het onderzoek betrokken.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek kent drie fasen. Onderstaand wordt per fase en chronologisch het verloop van het onderzoek geschetst.

1. **De inventarisatiefase.** De eerste stap omvatte een inventarisatiefase waarbij de governancestructuren en de geldstromen in kaart zijn gebracht. Tevens werden bestaande literatuur en relevante beleidsdocumenten (waaronder evaluaties, Kamerstukken, beleidsstukken en rapporten) met het oog op het onderzoek naar de governancestructuur bestudeerd. De governancestructuur omvat de wijze waarop
 - a. de samenwerking tussen de ministeries onderling (de Haagse samenwerking) plaatsvindt;
 - b. de samenwerking tussen het ministerie van BZK en de andere ministeries (de Haagse coördinatie) plaatsvinden;
 - c. de samenwerking tussen de ministeries in Den Haag en de openbare lichamen (de overzeese samenwerking) plaatsvinden.
2. **De analyse fase.** Aan de hand van de verzamelde informatie uit de inventarisatiefase is een globaal overzicht (rode draden en lessons learned) samengesteld en een diepergaande analyse aan de hand van de geselecteerde casus uit het jeugddomein en het economische domein verricht. In deze fase zijn medewerkers die betrokken zijn bij de relevante beleidsterreinen geïnterviewd. Ook is in deze fase een werkbezoek aan de eilanden gebracht waarbij 55 personen zijn geïnterviewd. Het doel van dit bezoek was om nader te onderzoeken hoe de samenwerking met de ministeries in Den Haag wordt ervaren. Vanwege het vertrouwelijke karakter van de interviews is besloten geen lijst van namen van personen aan het rapport toe te voegen.
3. **De synthese.** Op basis van de conclusies uit het onderzoek (zoals ook weergegeven in Deel 1 van dit IBO KR rapport) zijn mogelijke oplossingsrichtingen voor een doelmatigere financiering in kaart gebracht. Dit zijn de aanbevelingen, eveneens in Deel 1 van het rapport die door de Werkgroep zijn gepresenteerd.

2. Analyse, Aanbevelingen en Beleidsopties

De taakopdracht die de Werkgroep IBO KR heeft meegekregen is tweeledig:

- I. Stel onderbouwde varianten op voor een andere beleidsmatige aanpak met een passende financiële constructie;
- II. Breng verbetermogelijkheden en scenario's in kaart voor versterking van de coördinerende rol van het ministerie van BZK op het gebied van Koninkrijksrelaties.

In dit hoofdstuk worden deze twee opdrachten achtereenvolgens behandeld.

I. Een andere beleidsmatige aanpak, met een passende financiële constructie

Deze opdracht valt uiteen in twee delen: de andere beleidsmatige aanpak en de passende financiële constructie. In deze paragraaf worden deze onderdelen in de subparagrafen I.a en I.b behandeld.

I.a Een andere beleidsmatige aanpak

Vanaf 2010 zijn er door de verschillende beleidsdirecties van de ministeries vele beleidsinspanningen op de eigen beleidsterreinen verricht. De werkwijze verschilt daarbij per beleidsdirectie. Een aantal beleidsdirecties (onder meer Directie Luchtvaart van het ministerie van IenW) en ministeries (onder meer die van OCW, VWS en JenV) werkt met meerjarige beleidsagenda's die periodiek en in overleg met de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden samengesteld, uitgevoerd en geëvalueerd. Voor luchtvaart is bijvoorbeeld de beleidsagenda vastgelegd in de Beleidsnotitie Luchtvaart BES. Op basis van deze notitie worden per luchthaven, in overleg met de eilandbesturen, de luchthavens zelf en andere betrokken partijen, masterplannen opgesteld en uitgevoerd. Een ander voorbeeld is die van het ministerie van JenV. Dit ministerie stelt periodiek een beleidsagenda op. De beleidsagenda van 2016 – 2020 heeft als uitgangspunt het op orde brengen van de basis (doorontwikkeling van de JenV-organisaties), de intensivering van samenwerking in Koninkrijksverband en in de Caribische regio, en bevordering van de ketensamenwerking (waaronder het actief en vroegtijdig betrekken van de taakorganisaties in CN bij de beleidsontwikkeling en samenwerking met het openbaar bestuur). De beleidsagenda voorziet bijzondere aandacht voor de strafrechtelijke aanpak van minderjarigen, financieel-economisch rechercheren en aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit, bestrijding van corruptie, en grensbewaking en personenverkeer.⁶

Het voordeel van deze werkwijze is dat het voor alle partijen die op deze specifieke beleidsterreinen (veiligheid, onderwijs, zorg en luchtvaart) opereren, duidelijk is wat er op het specifieke beleidsterrein (zowel qua beleid als ook qua financiën) in de komende periode zal gebeuren. De eilanden kunnen zich hierop richten en hun eilandelijke taken erop afstemmen. De overheid wordt daarmee een betrouwbare partner.

Het nadeel is dat de beleidsinspanningen zich beperken tot een specifiek beleidsterrein, terwijl tal van uitdagingen op de eilanden complex van aard zijn en een horizontale (beleidsdirectie/departement)overstijgende aanpak vereisen. Een voorbeeld van het laatste is de samenwerking tussen de ministeries van EZK en IenW ten behoeve van de nutsvoorzieningen elektriciteit en drinkwater, waarbij de uitvoering op de eilanden door één overheids-nv wordt verricht: WEB op Bonaire, Stuco op Sint Eustatius en Saba Electric Company (SEC) op Saba. Deze samenwerking heeft in 2016 geleid tot een nieuwe Wet elektriciteit en drinkwater BES waarin een nieuw tarievenstelsel is geïntroduceerd naar Europees Nederlands model. Dit goede initiatief heeft er niet toe geleid dat de betaalbaarheid van deze nutsdiensten is toegenomen, ondanks het feit dat beide ministeries – ieder op basis van de eigen beleidsopvattingen – hogere subsidies aan de nutsbedrijven toekennen. Vanaf deze periode vinden er tussen de ministeries van EZK, IenW, SZW en BZK/KR en met de eilandbestuurders en de lokale nutsbedrijven gesprekken plaats over de vraag hoe de tariefstijgingen door de bevolking van

⁶ . Brief minister en staatssecretaris van JenV aan Tweede Kamer der Staten Generaal, TK 2017-2018, 31 568, nr. 181.

Caribisch Nederland, zeker voor de minima, moeten worden opgevangen. De gesprekken verlopen moeizaam omdat een gedeeld beeld over het noodzakelijke voorzieningenniveau ontbreekt. Een ander nadeel van de huidige aanpak is dat het geen zicht biedt op de witte vlekken in het Rijksbeleid. De versnipperde aanpak maakt het ook niet mogelijk een dergelijk overzicht te verkrijgen.

Het antwoord op de vraag van de taakopdracht is dan ook de integrale (d.w.z. dat de beleidsterreinen op elkaar zijn afgestemd en Rijksbrede (d.w.z. alle ministeries en openbare lichamen doen mee) visie ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (afzonderlijk en als geheel).

Deze integrale en Rijksbrede visie zou niet alleen een samenhangend beeld van de totale beleidsinspanningen moeten bevatten, maar zou ook een antwoord moeten geven op fundamentele vragen zoals de taakverdeling met de eilanden, het niveau van de publieke voorzieningen en de beleidsprioriteiten voor de komende jaren. De economische ontwikkeling⁷ voor de komende jaren, die als basis geldt van het voorzieningenniveau enerzijds en de belastingopbrengsten anderzijds, moet daarbij eveneens als prominent onderdeel van deze integrale en Rijksbrede visie worden opgenomen. Hierdoor worden de eilanden zelfredzamer en de verschillende lastige dossiers (bv. sociaal minimum) waarmee de eilanden te kampen hebben kleiner.

De beleidsuitgangspunten, de doelstellingen, de ambities en de prioriteiten kunnen overigens per eiland verschillen.

De voordelen van een meerjarige visie zijn evident.

Door de plannen van de verschillende beleidsterreinen op elkaar af te stemmen kan worden bereikt dat vraagstukken niet alleen meer integraal worden benaderd, maar ook dat de uitvoering beter zal worden afgestemd op de prioriteiten, de behoeften en de capaciteit van de bestuurskracht van de afzonderlijke eilanden. Individuele beleidsopvattingen van departementen (en in sommige gevallen ook die van beleidsdirecties en ambtenaren) bepalen tot nog toe te veel het beleid ten aanzien van Caribisch Nederland. Daardoor zijn ook de samenwerkingsverbanden te vrijblijvend van aard, waarbij integrale oplossingen nauwelijks aan de orde zijn.

Een integrale visie heeft verder als voordeel dat het politieke en ambtelijk draagvlak voor het beleid sterk zal toenemen. Bij die departementen waar de bewindspersonen en de ambtelijke leiding aandacht geven aan het beleidsterrein Koninkrijksrelaties zijn de resultaten beter. De omgekeerde situatie is ook goed zichtbaar; bij departementen waar bewindspersonen en/of ambtelijke leiding minder aandacht hebben voor Caribisch Nederland worden minder snel en effectief successen gerealiseerd. De huidige staatssecretaris van BZK lijkt ook overtuigd van de noodzaak tot integraliteit. De Werkgroep beschouwt het door hem in 2017 geïntroduceerde bewindspersonenoverleg Caribisch Nederland (BWO CN) en het meenemen van collega's op werkbezoeken naar de eilanden als passend in dit beeld.

Met een meerjarige planning en verantwoording wordt het tot slot eenvoudiger om de validiteit van Rijksuitgaven te voorspellen en achteraf te toetsen.

Kritische succesvoorwaarden

- Voor de totstandkoming van de integrale en Rijksbrede visie is het relevant dat ook scherp geformuleerde doelstellingen en - in samenhang met de verschillende beleidsterreinen - SMART geformuleerde en concrete plannen en maatregelen met bijbehorende financiële middelen (incl. dekking) worden bepaald. De voorgestelde visie gaat dus verder dan het Bestuursakkoord Bonaire 2018-2022 uit 2018 en de Meerjarenprogramma's uit 2015 (Bonaire en Saba) en 2016 (Sint Eustatius)⁸.
- Voor een succesvolle realisatie van de visie moeten de bestuurlijke processen zijn geïnstitutionaliseerd op een manier die samenwerking afdwingt. Dit aspect wordt hierna in paragraaf II behandeld.

⁷. Onderwerpen zoals verbeteren van het investeringsklimaat, het bevorderen van economische groei, verlagen van de cost of doing business, verhogen van de werkgelegenheid, verbeteren van de koopkracht, enz., verkrijgen daardoor de noodzakelijke aandacht.

⁸. In 2015 en 2016 zijn met Bonaire, Sint Eustatius en Saba drie akkoorden ondertekend (de zgn. Meerjarenplannen). Deze plannen hadden tot doel om tot een meer centrale afstemming te komen. De commissie Spies concludeerde over de Meerjarenprogramma's dat deze 'eerder een opsomming van incidentele intensiveringen dan een daadwerkelijk integraal meerjarig programma met een sterke regierol, vanuit bijvoorbeeld het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie' betroffen. (Commissie-Spies, 84)

Daarnaast is het noodzakelijk dat het Rijk een heldere taakverdeling overeenkomt.

De in 2010 geformuleerde taakverdeling, die nog nooit geëvalueerd is, lijkt in 2019 niet altijd meer te werken. Formele verantwoordelijkheid en feitelijke uitvoering zijn op onderdelen uit elkaar gaan lopen doordat een verschuiving van eilandelijke taken inclusief regie en financiering naar het Rijk heeft plaatsgevonden. Zo wordt een deel van de taken al jaren door de departementen uitgevoerd, soms vanwege het feit dat de besturen van de eilanden deze eigen taken niet willen uitvoeren, soms omdat de besturen deze taken niet kunnen uitvoeren vanwege de beperkte bestuurlijke capaciteit of vanwege hun complexiteit. Ook rijst de vraag of het voor de eilanden wel zo efficiënt is om kennis te vergaren over de uitvoering van projecten die eens in de 10 of 15 jaar voorkomen. Het risico bestaat namelijk dat de eilanden niet over de benodigde deskundigheid beschikken (zowel wat betreft uitvoering en/of de aanbesteding) waardoor dergelijke projecten niet op tijd en binnen budget kunnen worden gerealiseerd.

Inhuur van externe deskundigheid (mits de aanbesteding en begeleiding succesvol kan worden gerealiseerd) en/of tijdelijke samenwerking met of uitvoering door het Rijk lijken doelmatiger. Voorbeelden van het laatste zijn de aanbesteding van de renovaties en bouw van de luchthavens en zeehavens van alle drie eilanden door het ministerie van IenW met Rijkswaterstaat als projectmanagement voor de uitvoering. Een voorbeeld van samenwerking is BES(4)kids.

Wat betreft de uitvoering van de projecten op de eilanden lijkt er binnen de verschillende departementen, en zelfs binnen de beleidsdirecties van die departementen, een verschillende visie over de aanpak bestaan. Er zijn departementen/beleidsdirecties die niet alleen de benodigde budgetten beschikbaar stellen maar, op grond van een gevoelde verantwoordelijkheid voor het juist besteden van belastinggelden, de projecten van begin tot het eind in samenwerking of overleg met de eilandbesturen uitvoeren. Er zijn ook departementen die ervoor kiezen om een formele subsidiërelatie aan te gaan, waarbij ze op basis van ingediende projectplannen en rapportages opereren. Het lijkt wenselijk dat de subsidiegevers zich in die gevallen ervan overtuigen dat de middelen effectief en efficiënt worden besteed.

De verschuiving van taken heeft tot gevolg dat het niet mogelijk is om uitspraken te doen over een passende omvang van het BES-fonds en over de validiteit van Rijksuitgaven als de integrale middelen en de doeluitkeringen. Een evaluatie van de taakverdeling met daarbij de vraag of de daar bijbehorende financiële middelen de ooit gemaakte afspraken nog wel voldoende weerspiegelen is nu noodzakelijk. De periodieke herhaling van de evaluatie moet consequent worden uitgevoerd. Taken kunnen immers ook (weer) worden teruggelegd bij het eilandsbestuur bij veranderde omstandigheden.

Het is tenslotte van belang dat de openbare lichamen ook eigenaarschap voelen van de plannen en dat het beleid, ook daarom, zoveel mogelijk een gezamenlijk product moet zijn in de wijze van voorbereiding, financiering en uitvoering, waarbij het kabinet zelfstandig besluit. Het is geen of/of, maar per definitie en/en.

Iedere discussie over de taakverdeling raakt de onderliggende vraag wat de visie van Den Haag is op de - veelgehoorde - wens van meer verantwoordelijkheid voor de eilanden.

Het is reeds geruime tijd bekend dat alle drie de eilanden meer eigen taakuitvoering ambiëren. In antwoord hierop hebben alle opvolgende kabinetten aan die ambitie de voorwaarden van goed bestuur en goed financieel beheer verbonden, zonder fundamenteel op de vraag in te gaan. Een uitzondering hierop is Saba. Europees Nederland heeft Saba extra eigen ruimte geboden bij de besteding van financiële middelen voor herstel van de schade van de orkanen Irma en Maria. Echt overleg over de verantwoordelijkheidsverdeling lijkt niet te worden gevoerd. Het beginsel van subsidiariteit was en blijft daarbij een goed startpunt voor een discussie hierover. Vanuit dit beginsel is het overnemen van sommige taken door Den Haag slechts tijdelijk, namelijk tot het moment dat het eiland hier zelf de capaciteit voor heeft. Overnemen van taken betekent in dit geval dan ook het tegelijkertijd ontwikkelen van de lokale capaciteit. Differentiatie per eiland is ook hier geboden.

Tot slot is het essentieel voor een totstandkoming en uitvoering van een visie dat de verschillen tussen Europees Nederland, Bonaire, Saba en Sint Eustatius door alle betrokkenen worden

onderkend en dat zij worden meegenomen in de visie en de daarop volgende beleidsvorming en beleidsuitvoering. Het hebben van goed inzicht in de verschillende werkwijzen, cultuur en competenties is noodzakelijk om tot goede oplossingen te komen. Uit het onderzoek komen een aantal duidelijke verschillen naar voren. Het eerste betreft een verschil in werkwijze. De Haagse werkwijze is rationeler en soms technocratisch van aard en verschilt daarin van de werkwijze op de eilanden. Uit het onderzoek blijkt dat het Haagse beleid en de daarbij behorende vele regels niet altijd even goed aansluiten op wat nodig is op de eilanden.

Een tweede verschil betreft de cultuur. De Caribische cultuur start met de relatie. Pas als er vertrouwen is in de ander kunnen er afspraken worden gemaakt. Transparantie, voorspelbaarheid en open en goede communicatie zijn hierbij belangrijke voorwaarden. Communicatie moet vanwege het relationele ook persoonlijk geschieden. Dit geldt in het bijzonder voor de ambtelijke top en de politieke leiding, omdat op de eilanden meer dan in Europees Nederland waarde wordt gehecht aan anciënniteit, autoriteit en hiërarchie. Erkenning daarvan door kennismaking met bewindspersonen en hoge ambtenaren vergroot de kans op succesvolle samenwerking.

Een derde verschil betreft de lokale context. Het opstellen van beleid en wetgeving voor Bonaire (20.104 inwoners), Sint Eustatius (3.128 inwoners) en Saba (1.915 inwoners) vergt toepassing van andere beleidsuitgangspunten, andere regels en andere beleidsoplossingen dan voor Europees Nederland dat met 17 miljoen inwoners deel uitmaakt van Europa. De drie eilanden verschillen ten opzichte van Europees Nederland en ten opzichte van elkaar, niet alleen in oppervlakte en bevolkingsomvang, maar bovenal in bestuurlijk, sociaal en economisch opzicht. Deze verschillen moeten dan ook tot uitdrukking komen in de integrale en Rijksbrede visie.

I.b De passende financiële constructie

De ontwikkeling van een integrale en Rijksbrede visie ten aanzien van de eilanden is gebaat bij een goed inzicht in de totale Rijksuitgaven aan Caribisch Nederland, waarbij een koppeling wordt gemaakt met de beoogde beleidsdoelen. Er moet een integraal beeld komen van alle Rijksuitgaven en de samenhang met het gevoerde beleid voor Caribisch Nederland. In het kader van dit IBO heeft de werkgroep daarom verschillende bestaande budgettaire overzichtconstructies (HGIS, begrotingshoofdstuk I De Koning, Gemeentefonds en Provinciefonds, Grotestedenbeleid) onderzocht om te bezien of een van deze constructies zou kunnen dienen als voorbeeld of sjabloon om een meer integrale weging van de Rijksuitgaven aan Caribisch Nederland te kunnen bewerkstelligen. Geen van deze bestaande budgettaire overzichtconstructies blijkt hiervoor geschikt. Allereerst omdat zij allemaal zijn ontworpen voor een specifieke casus die op cruciale punten verschilt met de situatie van Caribisch Nederland. Minstens zo belangrijk echter is de fundamentele en principiële vraag of door middel van een budgettaire constructie moet worden getornd aan de eigen beleidsverantwoordelijkheid (inclusief financiële dekking) die de verschillende departementen hebben ten aanzien van de eilanden van Caribisch Nederland. Deze bestaande verantwoordelijkheid is gelijk aan de verantwoordelijkheid die de departementen hebben in Europees Nederland. Aangezien de eilanden van Caribisch Nederland net zo goed onderdeel zijn van Nederland zoals Europees Nederland dat is, acht de werkgroep het niet juist om de budgettaire verantwoordelijkheid van de departementen tussen beide delen van Nederland verschillend te maken. Daarenboven bestaat in feite reeds een budgettaire overzichtconstructie voor Caribisch Nederland, namelijk de eerder genoemde begrotingsbijlage 'Overzicht Rijksuitgaven Caribisch Nederland'. Door de huidige opzet biedt deze echter te weinig inzicht in de aard van de verschillende departementale geldstromen om ondersteunend te zijn aan de ontwikkeling van een integrale en Rijksbrede visie ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Om dit te bewerkstelligen zou de bestaande extracomptabele tabel Overzicht Rijksuitgaven Caribisch Nederland moeten worden uitgebreid en beter leesbaar worden gemaakt.

Aan het Overzicht Rijksuitgaven Caribisch Nederland moet daarom worden toegevoegd:

- een uitsplitsing van de verschillende wijzen van financiering: betreft het genoemde bedrag een structurele (Rijks)taak van het betreffende departement, een bijzondere uitkering aan een OL of een eilandelijke taak die door het departement wordt opgepakt?
- een toelichting op de beoogde doelen van de genoemde middelen;

- tot slot zou aan de uitgebreide bijlage, naast de uitgaven in Euro's, ook de uitgaven in USD kunnen worden toegevoegd. Dit geeft inzicht in hoeveel geld daadwerkelijk op de eilanden wordt uitgegeven.

Bovengenoemde uitbreiding kan eenvoudig worden gerealiseerd wanneer aan alle departementale begrotingen en verantwoordingen een nieuw begrotingsartikel 'bijdragen aan medeoverheden CN' wordt toegevoegd. In dit beleidsartikel kunnen alle incidentele bijdragen aan Caribisch Nederland worden samengevoegd. In de toelichting nemen de departementen op uit welke verschillende middelen de post is opgebouwd en naar welke eilanden de middelen gaan. Het is hierbij van belang dat deze verantwoording als bijlage bij Hoofdstuk IV geen informatie bevat die niet te vinden is in de betreffende andere begrotingshoofdstukken. Indien nodig zal de verantwoording ten aanzien van de beleidsinspanningen in Caribisch Nederland in de verschillende departementale begrotingen moeten worden uitgebreid.

Aangezien deze uitgebreide extracomptabele tabel bij de begroting en verantwoording een bijlage blijft bij begrotingshoofdstuk IV (Koninkrijksrelaties), wordt zij aan de Tweede Kamer aangeboden. Daardoor krijgt de Kamer ook beter zicht op de realisatie van beleidsdoelen op Caribisch Nederland en de middelen die daarvoor worden aangewend. In dit verband is het goed om op te merken dat in het kader van dit IBO duidelijk is geworden dat het overzicht van bijzondere uitkeringen van het lopende begrotingsjaar, dat BZK en FIN uiterlijk iedere derde woensdag in mei naar de Kamer moeten sturen, al enige jaren niet meer wordt verzonden. Het opnieuw jaarlijks verzenden van dit overzicht naar de Kamer vergroot het inzicht in de geldstromen naar de eilanden eveneens.

Dit IBO beveelt geen volledig nieuwe passende financiële constructie aan, maar wel een grondige uitbreiding van de begrotingsbijlage Overzicht Rijksuitgaven Caribisch Nederland, en het wederom jaarlijks gaan verzenden van het overzicht bijzondere uitkeringen van het lopende begrotingsjaar.

De eilandelijke financiën behoeven ook nog nadere aandacht. Het voorstel om tot een heldere taakverdeling tussen Rijk en openbare lichamen te komen heeft tot gevolg dat het niet mogelijk is om nu uitspraken te doen over aanpassingen in de omvang van het BES-fonds (in samenhang met gerichte departementale doeluitkeringen). Eerst is overzicht van de feitelijke taakverdeling noodzakelijk met daarbij de vraag of de daar bijbehorende financiële middelen de ooit gemaakte afspraken nog wel voldoende weerspiegelen. De hoogte van het BES-fonds volgt hieruit.

Bij de aanpassing van de vrije uitkering in de daaropvolgende jaren is het van belang dat evaluatie van taken in relatie tot middelen consequent wordt uitgevoerd. Taken kunnen immers ook worden teruggelegd bij het eilandsbestuur bij veranderde omstandigheden. Daarnaast is het ook van belang dat de vrije uitkering adequaat wordt geïndexeerd, rekening houdend met de loon- en prijsgevoeligheid van de eilandelijke uitgaven en met wijziging van inwoneraantallen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Tot slot is in dit IBO geconstateerd dat het bestaande instrument van de departementale renteloze lening onvoldoende functioneert. Het is van belang dat hier een oplossing voor gevonden wordt (mogelijk in de vorm van een nieuw instrument), aangezien de eilanden zonder geschikte mogelijkheid om te lenen niet in staat zijn noodzakelijke investeringen te doen.

II. Versterking van coördinatie door samenwerking

De huidige situatie

In zowel de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) alsook de Wet financiële verhoudingen openbare lichamen BES (FinBES) is de coördinerende taak van de minister van BZK vastgelegd. Artikel 211 WolBES bepaalt dat de minister van BZK belast is met de coördinatie van het Rijksbeleid dat de openbare lichamen raakt en dat de ministers over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het Rijksbeleid inzake de openbare lichamen vroegtijdig in overleg treden met de minister van BZK. In de memorie van toelichting (MvT 2008-2009, nr. 31 954) wordt daarbij opgemerkt dat het voor 'de openbare lichamen (...) eveneens van groot belang (is) dat het Rijksbeleid ook op andere punten als een samenhangend geheel, zonder tegenstrijdigheden, op hen afkomt. De taak van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet dan ook tevens gericht zijn op de bevordering van de eenheid en samenhang in het beleid van de Rijksoverheid, in casu van de verschillende ministers, ten aanzien van de openbare lichamen'. Artikel 88 FinBES bepaalt dat de minister van BZK systeemverantwoordelijk is voor de financiële verhouding Rijk – openbare lichamen. Deze taak ziet op het beheer van het BES-fonds en op de bekostiging van eilandelijke taken door het Rijk.

In dit onderzoek staat de versnipperde aanpak centraal en daarmee het onderzoek naar de vervulling van de coördinerende taak in relatie tot de ministeries in Den Haag.

De succesvolle invulling van deze 'Haagse' taak wordt in de praktijk beïnvloed door drie factoren.

- In de eerste plaats is dat de taakverdeling van 2010. Bij de transitie is destijds door het kabinet bepaald dat de ministeries verantwoordelijk waren voor de realisatie van de eigen beleidsdoelen. Deze keuze heeft ertoe geleid dat het ministerie van BZK in de beleidsvormende fase en bij de uitvoering van beleid door de ministeries geen expliciete rol had en in het geval van Rijkstaken zoals onderwijs, zorg en veiligheid geen (grote) rol voor zichzelf zag.
- Nauw verwant hieraan is - in de tweede plaats - de onduidelijkheid over de taak, waardoor de andere ministeries niet goed weten waar het ministerie van BZK voor staat en welke rol het departement in relatie tot de beleidsterreinen van de ministeries wenst te vervullen. Het ministerie is daardoor afhankelijk van de bereidheid tot medewerking van de andere ministeries om door hem beoogde (maar niet duidelijk gecommuniceerde) doelstellingen te realiseren. Om toch de door hem gewenste doelstellingen te realiseren heeft het ministerie in het verleden soms zelf beleidsinspanningen verricht die niet direct op het eigen beleidsterrein lagen. De aanleg van het zee kabelnetwerk waardoor Sint Eustatius en Saba aangesloten werden op internationale telecommunicatie-infrastructuur en de aanleg van het rioleringsstelsel (via Usona) op Bonaire zijn hier voorbeelden van.
- In de derde plaats is dat de rol van de Rijksvertegenwoordiger⁹ die op papier overeenkomsten lijkt te vertonen met die van het ministerie en daarmee de onduidelijkheid over de rol van het ministerie bevordert. De taak van Rijksvertegenwoordiger is onderdeel van de voorlichting van de Raad van State en is om die reden niet verder door de Werkgroep onderzocht.

Ondanks deze onduidelijkheid blijkt uit het onderzoek dat het ministerie van BZK - zeker de afgelopen jaren - in het Haagse een grotere rol op zich heeft genomen. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de (vele) overlegstructuren tussen (diverse beleidsafdelingen van) departementen en bij het maken van meerjarenplannen en bestuursakkoorden. De (recente) samenwerkingsverbanden met betrekking tot het een sociaal minimum en het thema jeugd, de wederopbouw naar aanleiding van de orkanen Irma en Maria, de tijdelijke wet Taakverwaarlozing van Sint Eustatius en het afgesloten Bestuursakkoord Bonaire zijn hier voorbeelden van. Het ministerie van BZK vervult in deze samenwerkingsverbanden dan, zo blijkt uit interviews, een meer begeleidende/organisatorische rol en minder die van een proactieve en

⁹ . Blijkens de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer uit 2009 aangaande de WolBES geeft aan hoe de regering de werking van de coördinatie van het rijksbeleid in Caribisch Nederland op dat moment voor ogen had: "De Rijksvertegenwoordiger zal de contacten onderhouden met het lokaal bestuur van de eilanden en tevens het aanspreekpunt worden voor de Haagse departementen. De Rijksvertegenwoordiger is daarmee de schakel tussen de openbare lichamen en Nederland en zal in die hoedanigheid het centrale aanspreekpunt worden voor «Den Haag». (...) De Rijksvertegenwoordiger zal namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de contacten onderhouden met de lokale overheden van de eilanden en kan - naast zijn taken en bevoegdheden als bestuursorgaan - gezien worden als een vooruitgeschoven post van het Rijk."

doortastende coördinator/regisseur. De ministeries ervaren dit laatste als een gemiste kans ervaren, al benadrukken ze dat deze rol ook niet te zwaar mag worden opgepakt omdat het ministerie van BZK zich dan meer dan nodig op de inhoud van het beleidsterrein van andere ministeries zal begeven. Binnen dit spanningsveld heeft de Werkgroep de rol van het ministerie van BZK uitgewerkt.

De nieuwe governance structuur

Het rapport 'Doorlichting naar het functioneren van de coördinatie van het Rijksbestuur in Caribisch Nederland' uit 2013 stelt: "Vele gesprekspartners geven aan dat er geen ideaal model is om de coördinatie vorm te geven. Idealiter zou de informatie aan beide zijden van de oceaan moeten worden 'getrechterd' en bij elkaar moeten worden gebracht. Daarbij zien de meest vakministeries een intensievere rol voor BZK, in het bijzonder de SG en de directie Koninkrijksrelaties (KR) weggelegd. Hierbij moet worden opgemerkt dat in sommige gevallen gewaarschuwd wordt tegen te sterke coördinatie. Niet alleen omdat daarmee veel extra tijd zou zijn gemoeid, maar ook omdat de voortgang op bepaalde goed lopende dossiers zou kunnen worden vertraagd¹⁰." Deze constatering is nog onverkort actueel en (dus) relevant.

Het voorstel in dit IBO rapport gaat daarom verder op het spoor van dit advies uit 2013 en presenteert een nieuwe samenwerkingsvorm met passende invulling van de coördinerende taak (de nieuwe governance structuur). Het verkrijgen van het vertrouwen van de andere ministeries is daarbij de belangrijke randvoorwaarde. De geïnterviewden benadrukken dat vertrouwen niet via regels en afspraken kan worden opgelegd, maar alleen kan worden verworven door de wijze van werken door het ministerie. Dat betekent in de praktijk dat het ministerie transparant, consequent en consistent moet handelen en in het gesprek met de ander open dient te staan en zich te verdiepen in de belangen en doelen van de ander. Door transparantie zorgen we voor voorspelbaarheid over de rol, de werkwijze en de bevoegdheden van het ministerie. Als transparantie ontbreekt zal er wantrouwen ontstaan, waardoor de ministeries niet langer willen samenwerken en de voorkeur (blijven) geven aan het nastreven van de eigen beleidsdoelen. Door een goede vertrouwensrelatie ontstaat dus de gewenste legitimiteit. Dit laatste moet niet worden verward met legaliteit. Deze is reeds vastgelegd in de WoIBES en de FinBES en biedt de basis voor de formele betrokkenheid van het ministerie.

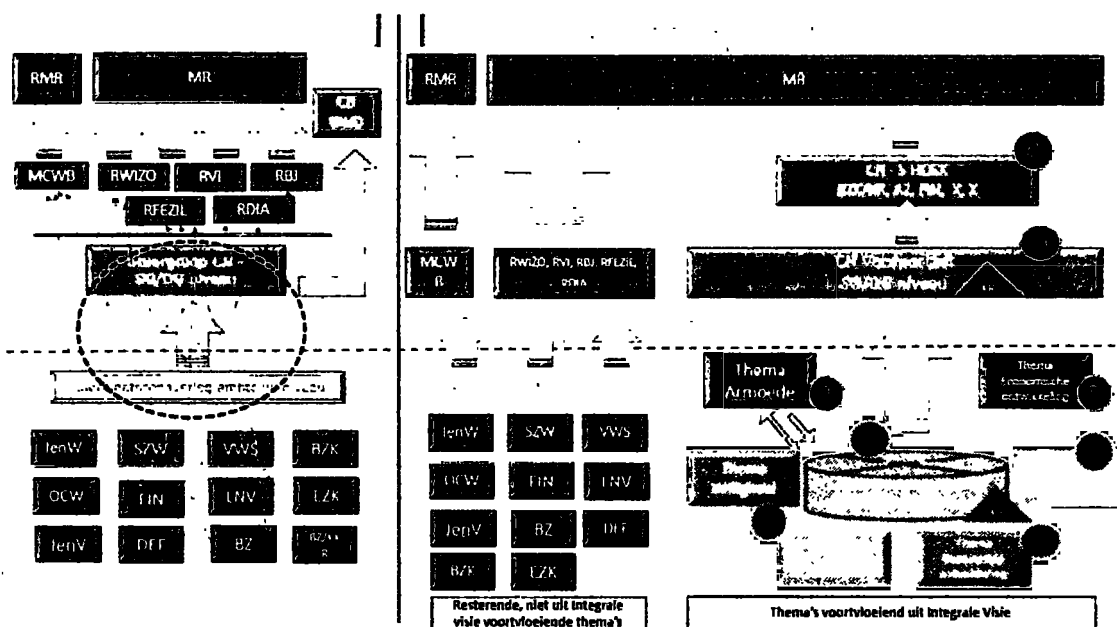
Er is behoefte aan een samenwerkingsvorm of te wel een governancevorm waar diverse partijen (ook als er sprake is van een geografische spreiding) met elkaar resultaatgericht aan een gemeenschappelijk doel samenwerken. Dit vindt plaats zonder dat er een hiërarchische relatie bestaat of wordt gecreëerd en zonder dat een partij zich opwerpt als eigenaar van het samenwerkingsverband. Een veelbesproken governancevorm die de samenwerking tussen onafhankelijke maar interdependente partijen mogelijk maakt en die tegemoet komt aan een (niet-hiërarchische) sturing van de samenwerkingsvorm, is de 'Netwerk administratieve organisatie' (verder ook: NAO).¹¹ De NAO vereist samenwerkend gedrag waarbij men even bezorgd is over het eigen succes als over het succes van de ander. De NAO biedt door de intensieve samenwerking en de duidelijke bepaalde rolverdeling bij uitstek de mogelijkheid om de hierboven genoemde randvoorwaarde van vertrouwen te creëren en (verder) te ontwikkelen.

De Werkgroep presenteert een NAO samenwerkingsvorm waarbij een koppeling met de (prioritaire thema's van) de Rijksbrede en integrale visie (zijnde het beoogde gemeenschappelijke doel) wordt gemaakt. Door (i) deze omstandigheid en doordat in de voorgestelde samenwerkingsvorm (ii) eendrachtig met en tussen de ministeries aan de realisatie van het gemeenschappelijke doel (i.e. de Rijksbrede en integrale visie) wordt samengewerkt en (iii) de ministeries onderdeel uitmaken van één uniform besluitvormingsproces, door (iv) de formalisering van de structuur en door (v) het introduceren van een directe relatie met de ministerraad (via ambtelijk voorportaal (CN Voorportaal) en onderraad in de vorm van een Vijfhoek (CN Vijfhoek) wordt bereikt dat het ministerie van BZK de solide basis verkrijgt die het departement nodig heeft om zijn taak succesvol uit te oefenen. Dit is de versterkte aanpak.

¹⁰. Doorlichting naar het functioneren van de coördinatie van het Rijksbestuur in Caribisch Nederland, ISB Team, Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013).

¹¹. Bron: Kenis en Cambré 2019 en Kenis en Provan, 2007 en 2013.

Grafisch zien de huidige en de voorgestelde nieuwe governance structuur er als volgt uit.



Onderstaand worden de verschillende onderdelen van de grafiek toegelicht.

Algemeen

In de grafiek is aan de rechterzijde de voorgestelde nieuwe governancestructuur weergegeven. Aan de linkerzijde staat de huidige structuur. In de huidige structuur is te zien dat de werkwijze departementaal is georganiseerd en dat een directe relatie tussen de overlegstructuur van het ministerie van BZK en de ministerraad ontbreekt. Aan de rechterzijde staat de voorgestelde werkwijze die vanuit een thematische benadering werkt. De nieuwe werkwijze maakt daarbij ook een tweedeling in het beleidsdomein Caribisch Nederland, waarbij rechts van deze rechterkolom een governancestructuur wordt voorgesteld voor de (voorbeeld)thema's die direct voortvloeien uit de integrale en Rijksbrede visie en links een verbeterde voortzetting van de huidige werkwijze voor de resterende thema's die geen relatie hebben met de integrale en Rijksbrede visie (linkerzijde van de rechterkolom). Voorbeelden van de resterende thema's zijn bijvoorbeeld de 'going concern' maatregelen zoals stelstelonderhoud en maatregelen die in Caribisch Nederland worden getroffen omdat deze in Europees Nederland ook worden getroffen. Een voorbeeld van het laatste is de impuls voor techniekonderwijs door het ministerie van OCW.

De verbeterde structuur werkt op twee manieren door: op het ambtelijke niveau waar de samenwerking tussen de ministeries en met het ministerie van BZK wordt versterkt (horizontaal) en op het bestuurlijke niveau naar de ministerraad toe, waardoor het zicht (in den brede) op de voortgang van alle thema's die verband houden met de integrale en Rijksbrede visie (verticaal).

De nieuwe samenwerking in de verbeterde structuur heeft evenwel geen effect op de bestaande ministeriele verantwoordelijkheid van de afzonderlijke departementen.

De Themaclusters

Op het niveau van beleidsmedewerkers worden Themaclusters ingesteld. In deze clusters wordt aan de hand van de thema's die in de integrale en Rijksbrede visie prioriteit hebben gekregen een inhoudelijke horizontale samenwerking tussen meerdere ministeries georganiseerd.

Mogelijke prioriteiten en dus Themaclusters zijn: Armoede (met als mogelijke deelnemers vertegenwoordigers van beleidsterrein zoals sociaal inkomen, drinkwater, elektriciteit), Jeugd (met als mogelijke deelnemers vertegenwoordigers van de beleidsterreinen jeugd, gezondheid, veiligheid en inkomen), Bestuurlijke ontwikkeling en Stimulering economische groei (met als mogelijke deelnemers vertegenwoordigers van de beleidsterreinen macro economie, toerisme, onderwijs, landbouw en natuur

en harde infrastructuur). Zorg, veiligheid en onderwijs kunnen vanwege hun belangrijke rol in het verbeteren van de leefomstandigheden van de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en te verwachte verbanden met andere beleidsterreinen deel uit maken van de integrale visie en kunnen dus een van de Themaclusters zijn. Dat kan in een 'eigen' Themacluster waar de huidige wijze van werken wordt gecontinueerd, dan wel als onderdeel van een van de andere clusters (bijvoorbeeld onderwijs vanwege de beroepsopleidingen in het Themacluster Stimulering economische groei). De governancestructuur van de Themaclusters bepalen de leden gezamenlijk, waarbij een NAO samenwerkingsvorm het meest voor de hand ligt¹². Daar komt bij dat binnen ieder Themacluster tevens gekozen kan worden voor eigen structuur met een of meerdere (al dan niet tijdelijke) subclusters. Het lijkt aannemelijk dat een dergelijke meer vertakte structuur op het Themacluster Jeugd van toepassing is (zie hoofdstuk 2.2). Het onderzoek heeft namelijk uitgewezen dat dit beleidsterrein in omvang zeer breed en daardoor zeer onoverzichtelijk is.

Net als bij het CN Coördinatie-overleg worden de Themaclusters voorgezeten en gecoördineerd door een lid; de Trekker. Het lijkt vanwege de rol in het CN Coördinatie-overleg voor de hand te liggen dat dit de vertegenwoordiger van het meest betrokken ministerie is. Het ministerie dat het Themacluster coördineert (de Trekker) neemt namens het Themacluster en op basis van het themabeleidsplan deel aan het CN Coördinatie-overleg.

De leden van het Themacluster stellen een eigen themabeleidsplan (met budgettaire grondslag) op en treden in overleg met de openbare lichamen. Deze plannen worden integraal in het CN Coördinatie-overleg besproken en op elkaar afgestemd. Daarna kan er uitvoering aan het beleidsplan worden gegeven.

Van groot belang is dat op de eilanden ook conform dezelfde Themaclusters wordt gewerkt (dit bevordert en optimaliseert de samenwerking) en dat de input van de meest betrokken partijen (zowel bestuurlijk als maatschappelijk) op de eilanden in een vroeg stadium.

Door de eilanden er goed bij te betrekken kunnen de relevante lokale omstandigheden worden meegenomen en kan lokaal draagvlak worden gecreëerd; beide voorwaarden voor goed werkend beleid. De vorm kan per keer en per onderwerp verschillen, waarbij ook burgerparticipatie niet op voorhand moet worden uitgesloten.

Voorgaande betekent overigens niet dat de eilanden deel uitmaken van het CN Coördinatie-overleg¹³. Tot slot lijkt het relevant dat het ministerie van BZK deelneemt in deze Themaclusters; op deze wijze kan de voortgang op de themabeleidsplannen het best worden gemonitord. Eventuele vragen en aanbevelingen op die voortgang worden door het ministerie van BZK in het CN Coördinatie-overleg ingebracht, besproken en afgestemd.

Het CN Coördinatie-overleg

Het overleg van de vertegenwoordigers van de prioritaire beleidsterreinen (de Trekkers) en het ministerie van BZK als coördinator van dit overlegorgaan (het CN Coördinatie-overleg) is het belangrijkste orgaan in deze governancestructuur. De taken van het CN Coördinatie-overleg zijn het vormgeven, borgen en

¹² . Andere netwerk-governance vormen zijn het leiderorganisatienetwerk en het zelfregulerend netwerk.

In de vorm van het leiderorganisatienetwerk gaat het om verticale relaties en delen de leden een zekere gemeenschappelijke doelstelling en is in zekere mate sprake van samenwerking en interactie. In dit model worden alle activiteiten en belangrijke besluiten gecoördineerd door 1 van de leden van het netwerk die als organisatieleider optreedt. Deze leider biedt administratieve hulp en/of faciliteert de activiteiten van de deelnemende organisaties. Essentieel in het functioneren van dit model is de efficiëntie en legitimiteit van de organisatieleider. Bij het ontbreken van de legitimiteit kan de organisatieleider zijn agenda doorvoeren wat tot weerstand en wrok kan leiden. Daarnaast kunnen de leden doordat de organisatieleider zoveel taken op zich neemt en naar zich toe trekt, interesse verliezen wat ertoe leidt dat zij weer op hun eigen doelstellingen gaan oriënteren, waardoor het gemeenschappelijke netwerkdoel wordt ondermijnd. Een dergelijke samenwerking kan alleen stand houden bij korte termijn acties daar een samenwerking niet gericht is op continuïteit en duurzaamheid.

In het zelfregulerendnetwerk werken organisaties op een collectieve en gelijkwaardige manier samen; er is geen afzonderlijke bestuursentiteit. De besturing van de activiteiten (het management, de uitvoering en de besluitvorming) geschiedt door alle leden onderling. Afhankelijk van de uitdagingen kunnen een subset van leden tijdelijk meer taken vervullen. Het voordeel van deze vorm is dat een hoge mate van participatie c.q. betrokkenheid van de leden met zich brengt. Hier staat tegenover dat deze vorm van participatie inefficiëntie met zich brengt: immers iedereen moet over alles geïnformeerd worden en meepraten. Besluiten zijn het resultaat van beraadslagingen (consensus). Een bepalende factor in deze vorm is wel de aanwezigheid van een hoge mate vertrouwen in elkaar. Bij het ontbreken ervan zal het netwerk niet duurzaam functioneren; immers de basis voor collectief handelen ontbreekt. Ook werkt deze vorm over het algemeen het best in situaties waar het aantal netwerkleden klein is.

¹³ . Dit geldt ook niet voor gemeenten.

toezien op de uitvoering en naleving van de integrale en Rijksbrede visie (inclusief begroting) ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarnaast is het Coördinatie-overleg het voorbereidende orgaan voor het BES voorportaal (het ambtelijk voorportaal). Het CN Coördinatie-overleg ziet er op toe dat de voorstellen die naar het ambtelijk voorportaal worden gestuurd, daar gereed voor zijn. Het is daarom wenselijk dat het lid van het ambtelijk voorportaal van hetzelfde departement is als de trekker van het Themacluster. Vertegenwoordiging in het CN Coördinatie-overleg vindt plaats op MT en/of directeursniveau. Het voordeel van vertegenwoordiging op dit niveau is dat de leden met mandaat kunnen spreken waardoor een voorbereiding naar het voorportaal wordt verbeterd en de verbinding met en tussen de Themaclusters wordt versterkt.

Het ministerie van BZK is de coördinator en heeft in het CN Coördinatie-overleg verschillende rollen, onder meer die van aanjager, informant en verbinder. Door de directe verbinding met de integrale en Rijksbrede visie is hij niet inhoudelijk betrokken bij de verschillende beleidsterreinen (die onder de Themaclusters vallen). Op dit niveau van de Themaclusters heeft het ministerie nadrukkelijk ook niet de rol van beslisser. Juist de gedeelde verantwoordelijkheid voor het resultaat en gezamenlijk optreden wordt hier nagestreefd.

Om de continuïteit te borgen en het succes te verzekeren is een reglement met daarin een beschrijving van het netwerkdoel, de werkwijze (spelregels), de rol van iedere deelnemer en de rol van de coördinerende organisatie essentieel. Dit bevordert de transparantie en voorspelbaarheid van het handelen en daarmee het onderlinge vertrouwen en het vertrouwen in het gemeenschappelijke doel. Controle op de daadwerkelijke betrokkenheid van de eilanden moet eveneens in het reglement worden opgenomen.

CN Stuurgroep en de CN Vijfhoek: de relatie met de ministerraad

Anders dan de reguliere departementale besluitvormingstrajecten heeft de huidige Stuurgroep Caribisch Nederland ('Stuurgroep CN') geen directe relatie met de ministerraad. Agendering en voorbereiding van beleidsvoorstellen die door de huidige Stuurgroep CN zijn behandeld moeten daarom daarna nog altijd via de eigen onderraden¹⁴ plaatsvinden, waardoor een globaal zicht op ingediende beleidsvoorstellen ontbreekt. Escalatie naar het Bewindspersonenoverleg CN is niet structureel. Dit in 2017 ingerichte Bewindspersonenoverleg CN, waar onderwerpen zoals de wederopbouw, het bestuursfalen van Sint Eustatius en het Bestuursakkoord Bonaire en het sociaal minimum op de agenda stonden, is sinds de oprichting slechts een paar keer bijeen gekomen en heeft een ad hoc karakter. Veel onderwerpen worden ook in andere ad hoc georganiseerd bewindspersonenoverleggen besproken.

De huidige Stuurgroep CN mist slagkracht. Een formele en directe relatie met de ministerraad, in de vorm van – zoals hier voorgesteld – een CN Voorportaal (CN Stuurgroep) en een CN onderraad (de CN Vijfhoek) is wenselijk. De relatie wordt daarbij verstevigd door de expliciete vertegenwoordiging van het ministerie van AZ in beide organen.

Doordat het CN Voorportaal deze overleggen voorbereidt, wordt tot slot bereikt dat alle dossiers over Caribisch Nederland eenzelfde besluitvormingsproces doorlopen, hetgeen tot grotere transparantie en beter zicht op de voortgang bij de verschillende prioritaire thema's en hun begrotingen leidt. Van belang is – tot slot – dat beide organen (net als het CN Coördinatie-overleg) een duidelijke taak hebben en dat deze regulier en frequent bijeenkomen. De frequentie van de huidige Stuurgroep CN (eens in de zes weken) lijkt niet afdoende.

¹⁴. Gecomplceerde en meer technische onderwerpen worden niet direct besproken in de ministerraad. Deze onderwerpen worden eerst behandeld in een onderraad door de ministers die er direct bij betrokken zijn. Over het algemeen gelden voor de onderraden dezelfde regels als voor de ministerraad. De minister-president zit ook de vergaderingen van onderraden voor. De ministerraad kent de volgende onderraden: (i) de Raad Werk, Inkomen, Zorg en Onderwijs (RWIZO), (ii) de Raad Financiële en Economische Zaken, Infrastructuur en Landbouw (RFEZIL), (iii) de Raad Bestuur en Justitie (RBJ), (iv) de Raad Veiligheid en Inlichtingen (RVI), (v) de Raad voor Koninkrijksrelaties (RKR), (vi) de Raad Europese Aangelegenheden (REA) en (vi) de Raad Defensie en Internationale Aangelegenheden (RDIA). Naast de onderraden zijn er enkele ministeriële overlegorganen. Het belangrijkste verschil met onderraden is dat deze tijdelijk zijn, in principe voor de duur van de kabinetsperiode. Ministeriële commissies worden gevormd voor een bepaald thema of onderwerp. De minister-president is ook hier de voorzitter. De voor Caribisch Nederland meest relevante is de Ministeriële Commissie Wederopbouw Bovenwinden (MCWB).

3. Financiën

Voor de transitie van 10-10-'10 zijn bestuurlijke afspraken gemaakt tussen Nederland, Saba, Sint Eustatius en Bonaire over de taakverdeling tussen de overheid van de eilanden en de Rijksoverheid.¹⁵ Uitgangspunt bij de bestuurlijke afspraken die indertijd zijn gemaakt is dat middelen de taak volgen en dat de overheidstaken die door de eilanden waren uitgevoerd, taken van de eilanden bleven. De landstaken van de voormalige Nederlandse Antillen gingen over naar de verschillende departementen. Een aantal taakverschuivingen heeft plaatsgevonden, waarmee in een paar gevallen significante financiële bedragen gemoeid zijn. Het gaat hierbij om de onderstand (van eilandbestuur naar SZW), de lerarsalarissen (van eilandbestuur naar OCW), de kosten van de brandweer (worden aanvankelijk door BZK, nu J&V gedragen) en de kosten voor volksgezondheid (worden door VWS via lokale zorgkantoor betaald).

Taken die het Rijk direct uitvoert, worden rechtstreeks door het betreffende departement gefinancierd en via (departementale) wet- en regelgeving ingekaderd. Taken die door de openbare lichamen zelf worden uitgevoerd worden bekostigd via eilandbelastingen, de vrije uitkering of de bijzondere uitkering.¹⁶

Kader

De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius, Saba ('FinBES') regelt sinds 10-10-2010 de financiële functie en de bevoegdheid tot het heffen van belasting en de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de BES-eilanden. Er is naar voorbeeld van het gemeentefonds een BES-fonds, dat in werking op een aantal punten verschilt (zie onder kopje BES-fonds). Verder zijn in de FinBES nog twee in het oog springende afwijkingen ten opzichte van Nederlandse gemeenten opgenomen: vooraf moet de minister van BZK goedkeuring verlenen aan de begrotingen van de drie openbare lichamen en er is permanent preventief toezicht en advies aan de openbare lichamen namens de minister dat wordt uitgevoerd door het College financieel toezicht BES (CFT BES).

Wat de vergelijking met Nederlandse gemeentefinanciën verder moeilijk maakt, is dat het drie kleine eilanden betreft met beperkte schaalgrootte en bijbehorende schaalnadelen, de eilanden op een ander continent en 8.000 kilometer van Den Haag zijn gelegen, er geen inbedding is in gemeenschappelijke regelingen, bestuursregio's of provincies en dat de openbare lichamen voor Europees Nederlandse gemeenten unieke verantwoordelijkheden kennen als het beheer van zeehavens, internationale luchthavens en drink- en afvalwatervoorzieningen.

Verder hebben de openbare lichamen recht op een bedrag in dollars; de wisselkoerseffecten zijn voor rekening van het Rijk. Dit is een Rijksbrede afspraak die geldt voor de vrije uitkering, maar ook voor departementale geldstromen. De baten of lasten van de wisselkoerseffecten zijn onvoldoende inzichtelijk.

Eilandelijke inkomsten en financiering

a) Het BES-fonds

Het BES-fonds is een begrotingsfonds, waaruit de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba de tussen het Rijk en de BES eilanden overeengekomen taakverdeling moeten bekostigen. De openbare lichamen zijn, behoudens bepaalde wettelijke taken en activiteiten, autonoom in de besteding van deze vrije uitkering. Dat wil zeggen dat de openbare lichamen zelf mogen bepalen welke taken en activiteiten zij bekostigen uit de vrije uitkering. Het BES-fonds is daarmee een beleidsarm fonds, waarmee het aan de lokale democratie is om ambities te formuleren, eigen inkomsten te genereren en beleidskeuzes te maken. De minister van BZK is beheerder van het BES-fonds. Als fondsbeheerder moet de minister van BZK zorgdragen voor een adequate omvang van het fonds.

Er zijn op grond van de FinBES drie aparte geldstromen voor de drie eilanden (er zijn geen verdeelmaatstaven en ook geen solidariteitsgedachte). Hieruit vloeit voort dat de indexatie van de vrije uitkering anders is vormgegeven; de vrije uitkeringen volgen niet de ontwikkeling van de Rijksuitgaven

¹⁵. Overzicht taakverdeling. Document ten behoeve van vaststelling tijdens het bestuurlijk overleg op 22 april 2010 te Bonaire.

¹⁶. Kamerstuk II 2008/9, 31 958, nr. 3. Memorie van Toelichting FinBES, 16/17.

(trap-op-trap-af), maar worden jaarlijks per eiland geïndexeerd; eerst alleen op prijs, sinds 2018 ook op loon. Uit het ontbreken van verdeelmaatstaven vloeit ook voort dat de vrije uitkering niet wordt aangepast bij wijziging van inwoneraantallen.

Bij de initiële berekening in 2010 op basis van het niveau Curaçao is uitgegaan van een percentage van de uitgaven naar de eilanden op 20% van de totale Rijksuitgaven aan de eilanden (EUR 21 mln. van de in totaal EUR 102 mln.). Zie tabel 1 voor deze berekening.

Tabel 1: Initiële berekening uitgaven BES 2010 (in mln. €)

Departement	Verdeling
J&V	20
BZK	1
OCW	16
FIN	3
I&W	3
EZ	2
LNV	1
SZW	19
VWS	15
	81
Vrije uitkeringen	21
Totaal	102

In diverse onderzoeken (Ideevers 2012 en 2015, Cie. Spies) is geconstateerd dat de vrije uitkering te laag is voor de uitoefening van de eilandelijke taken. In 2012 is de vrije uitkering daarop met EUR 6 mln. verhoogd, in 2015 niet. Dit heeft mede geleid tot een toename van departementale geldstromen en inspanningen buiten het BES-fonds om.

De werkgroep concludeert dat er weinig inzicht is in de eilandelijke financiën en de geldstromen naar de eilanden. Dit effect is de afgelopen jaren versterkt doordat het Rijk meer eilandelijke taken is gaan ondersteunen en bekostigen (veelal incidenteel), waarbij soms ook investeringen van de openbare lichamen worden gevraagd. Daarbij heeft dit kabinet ook extra middelen op basis van het Regeerakkoord ter beschikking gesteld, in het bijzonder 5 miljoen euro structureel voor onderhoud infrastructuur. Al deze investeringen en beleidsinspanningen vertroebelen het inzicht in de vraag of de openbare lichamen met de vrije uitkering, de eigen inkomsten en departementale bijdragen de verschillende eilandelijke taken kunnen bekostigen. Expliciete besluitvorming over het referentiekaderonderzoek uit 2015 ten aanzien van de structurele bekostiging van eilandelijke taken heeft niet plaatsgevonden.

De werkgroep concludeert dat er een confrontatie moet worden gemaakt tussen de eilandelijke inkomsten en de taken die de openbare lichamen uitvoeren. Deze 0-meting kan de basis vormen van een verdere actualisatie van de in 2010 overeengekomen taakverdeling tussen de openbare lichamen en het Rijk. In de FinBes is geregeld (artikel 87) dat wanneer beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot wijziging van taken of activiteiten van de openbare lichamen er steeds een onderbouwing moet worden gegeven wat dit betekent voor de benodigde financiën van de eilanden (de evenknie van artikel 2 Financiële verhoudingswet). Er moet vooraf en tijdig overleg plaatsvinden met de minister van BZK en de minister van Financiën. Hier vloeit uit voort dat bij een verdere herijking van de taakverdeling tevens zal moeten worden gekeken naar de financiële consequenties van deze herijking, zowel voor de openbare lichamen als voor de departementen.

b) De bijzondere uitkering

Van de specifieke uitkering (SPUK) in het gemeentefonds bestaat in zekere zin een evenknie voor Caribisch Nederland; de bijzondere uitkering. De bijzondere uitkering kan vanaf de departementale begrotingen doelspecifiek worden uitgekeerd aan de BES-eilanden. Vergeleken met decentrale overheden in Europees Nederland zijn deze formele doeluitkeringen er nauwelijks in Caribisch Nederland. Wel worden op andere wijzen (in natura of onder een andere titel dan een bijzondere uitkering) door departementen eilandelijke taken bekostigd. De reden voor het niet gebruiken van de formele bijzondere

uitkering is onduidelijk, de vereiste wettelijke grondslag zou een belemmering kunnen zijn. De ministeries van VWS, SZW en BZK gebruiken ook de brede doeluitkering integrale middelen en soms de vrije uitkering (zie hiervoor) om middelen aan de openbare lichamen te verstrekken.

De FinBes kent de verplichting voor de ministers van BZK en Financiën om uiterlijk op Verantwoordingsdag een overzicht van de bijzondere uitkeringen aan de Tweede Kamer aan te bieden. Dit verplichte overzicht is de afgelopen jaren niet meer opgesteld en aan de Kamer verstrekt.

c) De renteloze lening

De openbare lichamen mogen niet lenen. Als uitzondering hierop kan een ministerie een renteloze lening verstrekken aan het openbaar lichaam. Zo heeft het ministerie van OCW een renteloze lening verstrekt voor onderwijshuisvesting en het ministerie van I&W voor wegen. De renteloze lening is in praktijk afhankelijk van de departementale ruimte en niet van een financieringsbehoefte van een openbaar lichaam. Het proces om tot een renteloze lening te komen is ingewikkeld en kan slechts één keer per jaar plaatsvinden (op het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar). Dit bemoeilijkt investeringen door openbare lichamen. Het gevolg is dat tot op heden slechts een handvol leningen zijn verstrekt (door de ministeries van OCW en IenW).

d) Eilandelijke belastingen

Voor de bekostiging van eilandelijke taken mogen de openbare lichamen van de BES-eilanden enkel de in de wet limitatief genoemde eilandbelastingen heffen en innen. De eilandelijke belastingtarieven worden vastgesteld door de openbare lichamen. De afweging en de verantwoording over de hoogte van de tarieven vindt plaats in de eilandraden.

Rijksuitgaven Caribisch Nederland

Voor alle overheidsuitgaven BES is bij de transitie van 10-10-10 een normatief financieel kader opgesteld, berekend op basis van de eilandbegrotingen dat als uitgangspunt het voorzieningenniveau van de Nederlandse Antillen heeft genomen (op basis van de systematiek Havermans). Er is bij deze berekening geen rekening gehouden met de nieuwe staatkundige structuur. Net als bij het Rijksbeleid is elke minister verantwoordelijk voor het eigen beleid op de BES-eilanden. Er is mede daarom evenmin een inschatting gemaakt van de totale noodzakelijke uitgaven en de verdeling tussen de ministeries.¹⁷ Er was bewust geen sprake van centrale regie of coördinatie, vanuit het idee van continuering leek dit immers niet nodig. In die filosofie was er geen gevoelde noodzaak voor een integrale afweging en was de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beperkt tot die van fondsbeheerder.¹⁸

Met de keuze om per 10-10-10 de verantwoordelijkheid voor de invulling van taken te beleggen bij departementen, heeft ieder ministerie zijn eigen invulling aan het beleid gegeven. Hierdoor was uitgaande van een hoger Nederlands voorzieningenniveau logischerwijs veel meer geld nodig dan in 2010 beschikbaar was gesteld.¹⁹ Zie voor een overzicht van de Rijksuitgaven tabel 2.

Tabel 2: Rijksuitgaven Caribisch Nederland (in mln. €)

(2012-2017: realisatie; 2018: Begroting 2018; 2019: Ontwerpbegroting 2019)

Departement	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
J&V	32	33	35	41	37	37	40	39
BZK	5	5	2	2	14	16	10	8
OCW	46	57	42	59	53	56	57	58

¹⁷. Commissie Spies, p. 49.

¹⁸. Commissie Spies, p. 48.

¹⁹. Zie bijvoorbeeld: Kamerstuk I 2015-2016 - 32419 nr. P. Brief van de minister van VWS over Tweede Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (22 december 2015).

FIN	12	11	14	19	13	16	16	16
I&W	4	9	17	18	17	8	38	43
EZ/LNV	2	7	9	20	12	4	8	6
SZW	20	20	23	29	31	34	36	40
VWS	69	91	98	108	122	137	129	134
Totaal	190	232	260	260	300	307	334	343

Hierdoor werd in 2014 door de Rijksoverheid inclusief inflatie een factor 2,8 meer geld beschikbaar gesteld dan in 2010 verwacht werd. Met name de uitgaven voor gezondheidszorg (factor 6,3) en onderwijs (factor 3,5) stegen hard. De departementale invulling van het voorzieningenniveau wordt zichtbaar in deze cijfers. Het ministerie van SZW, dat veel meer dan andere departementen uitgaat van een voorzieningenniveau in de regio, stelde inflatie-gecorrigeerd 10% meer middelen beschikbaar en het ministerie van J&V, dat gedeeltelijk uitging van internationale normen, anderhalf keer zoveel geld. Het wisselkoerseffect speelt hierin een rol. Er is hierdoor niet gezegd dat de bedragen die daadwerkelijk op de eilanden zijn uitgegeven in dezelfde mate gestegen zijn als de Rijksuitgaven. De hiervoor genoemde stijging betreft een stijging in euro's in de Rijksbegroting en ziet niet op het bedrag in dollars dat op de eilanden is besteed, noch op de effecten van inflatie die op de eilanden heeft plaatsgevonden. In 2010 was de euro circa USD 1,38 waard en nu nog USD 1,12. Hierdoor is CN voor Den Haag zo'n 20% duurder geworden.

De verantwoording van resultaten van de totale uitgaven voor Caraïbisch Nederland worden vanwege de huidige begrotingssystematiek en de keuze voor zelfstandige departementale verantwoordelijkheid in de individuele departementale jaarverslagen gepresenteerd. De Algemene Rekenkamer merkte hierover op dat er daar veelal geen koppeling is met de begrote uitgaven. Hierdoor bestaat er voor de gehele Rijksuitgaven aan de BES-eilanden geen integraal overzicht waarin uitgaven aan resultaten worden gekoppeld. Het is hierdoor lastiger het gehele CN-beleid aan de Kamer te verantwoorden en dat maakt beoordeling of doorvoering van nieuwe beleidskeuzes lastiger.²⁰

Overzicht rijksuitgaven Caribisch Nederland ('Bijlage 6')

Om meer inzicht te krijgen in de verschillende departementale uitgaven in Caribisch Nederland heeft de Tweede Kamer in 2011 de motie Hachchi c.s. aangenomen²¹. Ter uitvoering van deze motie brengen departementen in kaart welke uitgaven zij doen in Caribisch Nederland, uitgesplitst per artikel. Een totaaloverzicht van de departementale uitgaven wordt sinds 2013 in de vorm van een extracomptabele tabel als bijlage 'Overzicht Rijksuitgaven Caribisch Nederland' in begrotingshoofdstuk IV (Koninkrijksrelaties) opgenomen.

In het kader van dit IBO is een aanvraag gedaan naar de departementale geldstromen richting Caribisch Nederland. Uit de resultaten van deze aanvraag is gebleken dat de cijfers zoals opgenomen in de bijlage Overzicht Rijksuitgaven Caribisch Nederland een getrouw en accuraat beeld vormen van de uitgaven die de departementen op de BES-eilanden doen. Bij deze aanvraag bleek ook dat deze bijlage zich slecht laat lezen en weinig inzicht verschaft in de aard van de uitgaven. De bijlage 'Overzicht Rijksuitgaven Caribisch Nederland' is slechts een opsomming van de uitgaven van de verschillende departementen. Bij de gepresenteerde overzichten van de Rijksuitgaven staat duiding over hoe deze cijferreeksen gelezen moeten worden en welke beleidsconclusies voor de BES-eilanden als geheel hieruit getrokken mogen worden. Uit de bijlage wordt niet duidelijk of een uitgave een structurele taak (gedekt met structurele middelen) betreft, of het een bijzondere uitkering aan een van de openbare lichamen betreft, of dat het

²⁰. Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H), 19.

²¹. Kamerstuk 33 000 IV, nr. 28

een eilandelijke taak betreft die door het departement is opgepakt. De bijlage biedt ook geen inzicht in bovengenoemde groei van de uitgave. Een dergelijke uitsplitsing zou meer inzicht verschaffen in de financiële stromen richting Caribisch Nederland.

4. De beleidsinspanningen op de onderzochte beleidsterreinen

4.1 Energie, Drinkwater, Mobiele Communicatie en Luchtvaart

Energie, telecommunicatie, drinkwater en connectiviteit zijn primaire diensten met een groot belang voor de huishoudens van de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarnaast hebben prijzen en kwaliteit van deze nutsdiensten wezenlijke (indirecte) effecten op de productie van bedrijven en daarmee op de economische ontwikkeling van de eilanden.

De belangrijkste doelstellingen op deze beleidsterreinen betreffen de betaalbaarheid, kwaliteit en beschikbaarheid van deze diensten. Ze zijn voor beide delen van Nederland dan ook nagenoeg hetzelfde. De uitwerking is evenwel anders. In Caribisch Nederland is door het insulaire en kleinschalige karakter sprake van andere mogelijkheden en beperkingen dan in Europees Nederland. Voorgaande neemt niet weg dat de overheid de taak heeft om publieke belangen te borgen.

Energie

In het geval van de energievoorziening heeft het ministerie van EZK (directie Elektriciteit) in het kader van de betaalbaarheid, de betrouwbaarheid en de duurzaamheid van de energievoorziening in Caribisch Nederland het regulerend kader vernieuwd, is EZK nauw betrokken bij de organisatie (corporate governance en kwaliteit dienstverlening) van de water- en energiebedrijven en zijn mede met EU-middelen op Saba en Sint Eustatius zonneweides aangelegd. In het geval van Sint Eustatius is de opslagcapaciteit van zonnestroom toegenomen tot 46% zijn, wat een besparing van 1.6 miljoen liter diesel per jaar zal opleveren. Op Saba is het aandeel duurzaam opgewekte elektriciteit in 2 jaar verhoogd van 0 naar 20%. In deze periode is ruim USD 53 mln.²² aan subsidies verstrekt, waarbij een groot deel van de subsidies er op was gericht om de betaalbaarheid van de elektriciteit te realiseren (de netbeheersubsidies).

Drinkwater

In het geval van de drinkwatervoorziening heeft het ministerie van IenW (directie Drinkwater) zich bij de invulling van haar taak gericht op de beschikbaarheid van drinkwater. De minister is systeemverantwoordelijk en rekt het in zowel Europees Nederland als ook in Caribisch Nederland tot zijn verantwoordelijkheid dat alle burgers schoon drinkwater kunnen verkrijgen. In de visie van het ministerie van IenW betekent beschikbaarheid ook dat drinkwater voor iedere burger toegankelijk en betaalbaar moet zijn. Om drinkwater betaalbaar te houden heeft IenW sinds 2012 EUR 20 mln. subsidie aan de eilanden verstrekt. Daarnaast heeft het ministerie de afgelopen jaren op meerdere momenten de lokale bedrijven (financieel en anderszins) bij de verbetering van de kwaliteit van hun netwerken en hun dienstverlening ondersteund. De drinkwatervoorziening op Sint Eustatius is nog niet voldoende adequaat en duurzaam. Te vaak moet het drinkwater nog op rantsoen. Vanwege de prijzen zijn nog niet alle huishoudens aangesloten op het drinkwaternet. Dit vraagstuk vergt aandacht.

Naast de hierboven geschetste positieve ontwikkelingen bij zowel energie als drinkwater geven beide ministeries aan dat er ook grote uitdagingen bestaan die snel opgelost moeten worden. Zo is de corporate governance bij de energie en waterbedrijven van vooral Bonaire en Sint Eustatius een kwetsbaar punt. Een andere actie betreft de aanpassing van de Wet elektriciteit en drinkwater BES uit 2016. Het onbedoelde effect van deze wet was dat door het nieuwe tarievenstelsel de betaalbaarheid van deze diensten in gedrang kwam en de ministeries meer subsidies dienden uit te keren. Het is de bedoeling om een wetswijziging te realiseren waarbij in bredere zin naar de betaalbaarheid van drinkwater wordt gekeken, met als doel drinkwater voor iedereen toegankelijk te houden.

²² . Bonaire: USD 19.057.639,31, Saba: USD 15.950.428,71 en Sint Eustatius: USD 18.525.313,00.

Telecom

Het ministerie van EZK (directie Digitale economie) is beleidsverantwoordelijk voor telecommunicatie in Europees en Caribisch Nederland. De inspanningen van dit ministerie hebben zich de afgelopen jaren voornamelijk gericht op de totstandkoming van wet- en regelgeving.

Ook het Agentschap Telecom en het ministerie van BZK hebben belangrijke inspanningen verricht om de kwaliteit en beschikbaarheid van internet en mobiele communicatie te verbeteren. In 2016 heeft het Agentschap een subsidieregeling ter verbetering van de telecommunicatievoorzieningen (groot EUR 1,7 mln.) opengesteld. In de periode vanaf 2010 heeft het ministerie van BZK de kosten van de aanleg van een zeekabelnetwerk gefinancierd, waardoor Saba en Sint Eustatius via een glasvezelkabel werden aangesloten op een internationale telecommunicatie-infrastructuur (ruim EUR 8,1 mln.).

Deze gezamenlijke inspanningen in combinatie met de grote inspanningen van de operators van de eilanden hebben ertoe geleid dat de internettarieven verder zijn verlaagd en de snelheden zijn verhoogd. Verdergaande kostenefficiëntie zou alleen mogelijk zijn bij schaalvergroting.

Luchtvaart

In de afgelopen jaren zijn er door het ministerie van IenW (directie Luchtvaart) tal van beleidsinspanningen (EUR 41,2 mln.) op de luchthavens op Saba, Sint Eustatius en Bonaire gepleegd. Zo is de gehele luchthaven van Sint Eustatius in 2016 voor een groot deel gerenoveerd en zal binnenkort gestart worden met de bouw van een nieuwe verkeerstoren en terminal. Als laatste onderdeel van de renovatie van de luchthaven van Saba is de start- en landingsbaan in oktober 2018 geheel vernieuwd. Op Bonaire is na de renovatie van de baan in 2011 een nieuwe verkeertoren voor de luchtverkeersleiding in 2015 gebouwd. Het ministerie van IenW heeft in deze gevallen de taken van de openbare lichamen heeft uitgevoerd. De uitvoerende organisaties op de eilanden waren namelijk onvoldoende in staat om de verbeteringen door te voeren, vanwege de technische complexiteit van de uitdagingen en het ontbreken van toereikende financiële middelen. Een evaluatie van de taakverdeling en een vernieuwde analyse van de benodigde financiële middelen lijkt dan ook wenselijk.

Dit geldt ook voor het connectiviteitsvraagstuk dat ziet op verbindingen via de lucht of de zee. Het belang van betaalbare en betrouwbare verbindingen is essentieel voor deze insulaire gemeenschappen, omdat er geen reële alternatieve transportwijzen bestaan en connectiviteit van vitaal belang is voor de sociale en economische ontwikkeling²³. In de afgelopen jaren was vanwege de problemen met aanbieders (Insel Air) en de orkanen Irma en Maria ook een duidelijke terugloop in de connectiviteit te zien. Patiënten die andere ziekenhuizen moeten bezoeken, schoolgaande kinderen en families zijn hier het slachtoffer van. Het ministerie van IenW heeft in 2018 in samenwerking met de Koninkrijkslanden een onderzoek laten verrichten naar de vraag hoe de connectiviteit tussen de landen in het Koninkrijk via de lucht en over zee kan worden verbeterd. Thans wordt bekeken of een vorm van openbare dienstverlening waarbij de overheid als onderdeel van integrale Rijksvisie een financiële ondersteuning aan minder draagkrachtigen biedt tot de mogelijkheden behoort.

Tot slot geldt dat ook op dit beleidsterrein grote governance uitdagingen bestaan. Zo had Bonaire International Airport (BIA) meer dan een jaar geen Raad van Commissarissen, waardoor geen nieuwe directeur van de luchthaven kon worden geworven. Ontbrekende bestuurskracht belemmerde hier gezonde governance.

4.2 Jeugd

Bij het jeugdbeleid gaat het om een combinatie van Rijkstaken en eilandelijke taken. In de Rijkstaken is vanaf het begin veelal geïnvesteerd door het Rijk. De eilandelijke taken worden veelal bekostigd vanuit de vrije uitkering, dat wil zeggen op het niveau van de ondergrens van het referentiekader. Vroeg of laat zijn alle eilandelijke taken een prioriteit van het Rijk geworden, bijvoorbeeld naar aanleiding van vragen van het parlement, een internationaal verdrag of anderszins. Dit betekent dat het Rijk veelal bepaalt wanneer eilandelijke thema's worden geagendeerd en of er fte's en/of geld beschikbaar komt.

²³ . SEO rapport, Connectiviteit Caribische deel van het Koninkrijk: Ontwikkelingen, publieke belangen en opties voor borging van connectiviteit, 30 juli 2018

Het ministerie van BZK coördineert sinds kort het Interdepartementaal overleg jeugd (IDO) dat voorheen door JenV werd gedaan. Dit doet het ministerie samen met het ministerie van VWS (daarvoor met SZW). Het IDO wordt in het algemeen als zinvol ervaren. Wel kan het worden versterkt door een duidelijkere afbakening te kiezen, bijvoorbeeld over wat wel en niet onder jeugd valt. Ook is er behoefte aan een verduidelijking van de rol van het ministerie van BZK. Een tegenhanger op de eilanden zelf ontbreekt. Voor de samenwerking met de eilanden is ook van belang dat er per thema één aanspreekpunt is bij het Rijk in Den Haag. Bij de uitvoering op de eilanden is behoefte aan praktische ondersteuning. Voor deze ondersteuning zijn mensen met ervaring in de uitvoering van belang.

Onderwijs

Bij onderwijs (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en de onderwijssteun (waaronder expertisecentra onderwijszorg)) gaat het er om dat alle leerlingen naar school kunnen en het onderwijs van een bepaalde basiskwaliteit is. Behalve de docenten, het lesprogramma en de materialen, vallen ook de gebouwen hieronder.

Onderwijs was bij de staatkundige hervorming een prioriteit. De kwaliteit van het onderwijs is geleidelijk aan verbeterd met als resultaat dat alle scholen en de drie Expertisecentra Onderwijs Zorg (EOZ) basiskwaliteit hebben. In 2011 is de eerste Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland ondertekend door de minister van OCW, de gedeputeerden voor onderwijs en de besturen van de onderwijsinstellingen. Op dit moment wordt gewerkt aan de uitvoering van de tweede Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland (2017-2020). In deze agenda's zijn afspraken gemaakt over de verdere verbetering van het onderwijs en de ondersteuning van het ministerie van OCW.

Er is geen speciaal en voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen met een verstandelijke beperking, een lichamelijke beperking²⁴ of een chronische ziekte op de eilanden. Speciaal onderwijs wordt vooral gegeven in de reguliere school (het gaat om inclusief onderwijs).

Momenteel laat het ministerie van OCW een evaluatie uitvoeren naar de onderwijszorg in Caribisch Nederland. Het doel van deze evaluatie is om meer zicht te krijgen op het functioneren van de onderwijszorg in Caribisch Nederland en meer specifiek of de onderwijszorg inhoudelijk toereikend is en waar eventuele knelpunten van EOZ's liggen.

Op de begroting van het ministerie van OCW is voor 2019 EUR 55,6 mln. (inclusief de incidentele bijdrage van het onderwijshuisvestingsprogramma EUR 14,3 mln.²⁵) opgenomen voor met name de bekostiging van onderwijs in Caribisch Nederland. De leningen aan de openbare lichamen voor onderwijshuisvesting waren EUR 31 mln. Begin 2019 was EUR 8,5 mln., volgens schema, afgelost; de huidige leningen bedragen dus nog EUR 22,5 mln. Op basis van de begrotingen van de eilanden voor 2019 worden de eilandelijke uitgaven geschat op US\$ 3 mln.²⁶, exclusief het aflossen van de lening.

Kinderopvang, buitenschoolse opvang en activiteiten buiten school

Bij kinderopvang, buitenschoolse opvang en activiteiten buiten school gaat het met name om jongeren van drie leeftijdsgroepen: (i) de kinderopvang voor kinderen naar school gaan (0 - 4 jaar); (ii) de buitenschoolse opvang (4 - 12 jaar)²⁷ en (iii) activiteiten die de ontwikkeling van jongeren stimuleren zodat ze zich nu en in de toekomst beter kunnen redden (12 - 18 jaar).

De taken kinderopvang, buitenschoolse opvang en activiteiten buiten school zijn eilandelijk. Op alle drie de eilanden vinden deze activiteiten plaats.

Het Rijk droeg op een aantal manieren bij aan kinderopvang, buitenschoolse opvang en activiteiten voor jongeren in de periode 2011 - 2018. Dit gebeurde met name door het bekostigen van projecten voor kinderopvang, buitenschoolse opvang of activiteiten voor jongeren via de bijzondere uitkering²⁸ voor

²⁴ . Kinderen met bijvoorbeeld motorische problemen, visuele- en gehoorproblemen gaan zoveel mogelijk naar het reguliere onderwijs en krijgen soms, indien nodig nog extra ondersteuning, bijvoorbeeld van FKBO (Fundashon Kuido pa Bista i Oido; instelling voor mensen met visuele of auditieve beperking).

²⁵ . Het genoemde bedrag van EUR 14,3 mln. bestaat voor circa EUR 13 mln. uit onderwijshuisvestingsmiddelen en circa EUR 1,5 mln. uit onderwijsverbetermiddelen.

²⁶ . Het is een grove schatting op basis van hoofdfunctie 4 van de begrotingen van de eilanden. Een preciezere schatting vergt nader onderzoek.

²⁷ . Behalve buitenschoolse opvang zijn er ook activiteiten voor kinderen van 4 - 12 jaar. Korthedshalve vatten we dit samen met buitenschoolse opvang.

²⁸ . Regeling bijzondere uitkering integrale projecten 2013.

integrale projecten. Deze bijzondere uitkering is van de ministeries van SZW, VWS en BZK. Voor deze uitkering kunnen de openbare lichamen aanvragen indienen voor experimentele projecten in het kader van arbeidsmarktbeleid, kinderopvang, onderwijs, integrale wijkenaanpak, zorg, sport en jeugdbeleid. Een deel van deze middelen is ingezet voor kinderopvang. Van 2014 – 2016 was een deel van deze middelen specifiek voor kinderopvang. De eilanden geven jaarlijks circa US\$ 1,9 mln. uit aan kinderopvang en naschoolse opvang. Daarnaast heeft het ministerie van SZW eenmalig (US\$ 1 mln.) geïnvesteerd in de huisvesting van een school om deze tot een brede school te maken. Het ministerie van OCW en het openbaar lichaam Bonaire hebben de rest van de investering betaald. Het ministerie van VWS subsidieerde een aantal instellingen direct tot en met 2018. Het gaat om US\$ 1,3mln. voor de drie eilanden. Het kabinet trekt vanaf volgend jaar meer geld uit voor de kinderopvang en voor- en naschoolse voorzieningen in Caribisch Nederland. Vanaf 2020 is er jaarlijks 9,8 miljoen euro beschikbaar voor de kinderopvang.

Rijksbeleid 2017: BES(t)4kids

In 2016-2017 heeft het ministerie van SZW ondersteuning geboden aan de openbare lichamen om te komen tot een beleids- en implementatieplan kinderopvang (twinning). Dat heeft ertoe geleid dat in 2018 de ministeries van OCW, SZW, VWS en BZK samen met de openbare lichamen gesprekken zijn gestart met als doel het versterken van de kinderopvang en voor- en naschoolse voorzieningen in Caribisch Nederland. Vanuit deze gesprekken is met de drie eilanden het programma BES(t)4 kids ontwikkeld. Voor BES(t)4kids is in 2019 door het ministerie van SZW US\$ 3 mln. structureel beschikbaar gesteld. Of dit voldoende is, wordt nog bezien. Daarnaast zijn additionele middelen aan het budget BES(t)4kids toegevoegd. Het gaat dan om EUR 1 mln. kansen voor kinderen (zie ook onder 3.6) en US\$ 1,3mln. van het ministerie van VWS. Met de openbare lichamen vindt nog overleg plaats over de inbedding van de hierbij behorende activiteiten in het programma BES(t)4kids. Ook wordt overwogen middelen vanuit het Caribisch sport- en preventieakkoord over te hevelen. Het is een voorbeeld van (beginnende) samenwerking vanuit één visie.

Jeugdgezondheidszorg en geneeskundige zorg voor jongeren

Gezondheidszorg kan worden ingedeeld in de geneeskundig en langdurige zorg en de publieke gezondheidszorg. In het verlengde van de gezondheidszorg ligt preventie in de zin van voorlichting (dit valt onder de publieke gezondheidszorg), maar ook het stimuleren van beweging en gezond eten. De gezondheidszorg was voor 2010 eilandelijk. De geneeskundige en langdurige zorg is in 2010 door het Rijk overgenomen en heeft prioriteit gekregen. In 2015 concludeerde de commissie evaluatie staatkundige structuur Caribisch Nederland dat de zorg was verbeterd en dat er in het algemeen tevredenheid is over de zorg.

De publieke gezondheidszorg bleef eilandelijk na 2010. Het ministerie van VWS heeft vanaf 2010 de ontwikkeling van de publieke gezondheidszorgstaken (financieel en inhoudelijk) ondersteund, onder andere door kwartiermakers van de GGD Haaglanden op de eilanden te plaatsen in overleg met de openbare lichamen. Ook heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) onderzoek verricht en ondersteuning gegeven.

Ten aanzien van de preventie geldt dat de diverse activiteiten gericht op preventie van gezondheidsproblemen in Europees Nederland ook in Caribisch Nederland worden geïntroduceerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om buurtsportcoaches; hiervoor zijn vanaf 2014 middelen ingezet. In mei 2019 is door het ministerie van VWS en de openbare lichamen een sport- en preventieakkoord gesloten. Het streven is bij de verdere uitvoering aan te sluiten bij lopende programma's, zoals BES(t)4kids.

De totale uitgaven van het ministerie van VWS voor de gezondheidszorg zijn EUR 135 mln. Hiervan is slechts een beperkt deel voor jongeren. Een globale schatting is dat hiervan EUR 10 mln. voor jongeren is bestemd.²⁹

De taken voor publieke gezondheid worden bekostigd door de bijzondere uitkering die is ingesteld door de tijdelijke regeling publieke gezondheidszorg Caribisch Nederland. Deze uitkering is in totaal een kleine

²⁹ . Schatting op basis van het aantal kinderen op de eilanden met daarbij verrekend dat de zorgkosten voor kinderen lager zijn dan voor volwassenen.

US\$ 1,0 mln. De tijdelijke regeling loopt van 2014 tot en met 2019 en wordt op dit moment geëvalueerd. De middelen van het ministerie van VWS zijn structureel.

Voor Bonaire loopt de bekostiging ingewikkelder. Naast de bijzondere uitkering betaalt Bonaire een deel van de kosten zelf, omdat in 2010 bij Bonaire niet alle middelen voor publieke gezondheid zijn overgeheveld naar het Rijk. Bonaire geeft circa US\$ 1,4 mln.³⁰ uit aan het Centrum voor Jeugd en Gezin. Dit is voor zowel de taken jeugdgezondheid (consultatiebureau) als de taak preventieve jeugdzorg. Het Rijk betaalt naast de bijzondere uitkering ook een deel van de kosten van het Centrum voor Jeugd en Gezin, waaronder huisvesting.

Voor het sport- en preventieakkoord is EUR 1,5 mln. structureel beschikbaar.

Jeugdzorg en de aanpak van huiselijk geweld

Jeugdzorg

De taken voor jeugdzorg zijn Rijkstaken. De uitzondering zijn de preventieve jeugdzorg en sommige taken rond de aanpak van huiselijk geweld; deze taken zijn aan de openbare lichamen. Het ministerie van JenV is (politiek) verantwoordelijk voor de jeugdbescherming en voor de voogdijraad. Het ministerie van VWS is (organisatorisch) verantwoordelijk voor de uitvoering van de niet-preventieve jeugdzorg en de jeugdbescherming. De jeugdzorgtaken zijn vanaf 2010 opnieuw ontwikkeld met het ministerie van VWS als trekker van deze taken. Het ministerie heeft de organisatie jeugdzorg en gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN) opgezet.

Op Saba en Sint Eustatius zijn in eerste instantie de Rijks- en eilandelijke taken voor jeugdzorg gebundeld en opgezet door het ministerie van VWS. Op Saba is sinds 2018 een pilot van twee jaar waarbij de preventieve jeugdzorg door het openbaar lichaam wordt uitgevoerd. Op Sint Eustatius worden ten tijde van dit onderzoek de taken voor de preventie jeugdzorg ontvlochten bij het JGCN met als doel deze over te hevelen naar het openbaar lichaam.

Op Bonaire voert het JGCN de Rijkstaken uit. De eilandelijke taken worden vanaf 2010 uitgevoerd door het Centrum voor Jeugd en Gezin op Bonaire. Dit centrum draagt zorg voor de preventieve jeugdzorg en daarnaast ook het consultatiebureau en de jeugdarts. Deze laatste twee worden door het openbaar lichaam ingekocht bij het Centrum voor Jeugd en Gezin.

Het ministerie van VWS betaalt het JGCN op alle drie de eilanden, evenals de residentiële jeugdzorg. De kosten zijn US\$ 6,8 mln. Daarnaast stelt het ministerie middelen beschikbaar voor het uitvoeren van de preventieve jeugdhulp door de openbare lichamen. Voor Saba is dat US\$ 250.000. Het bedrag voor Sint Eustatius is nog niet bekend. Voor Bonaire betaalt het ministerie van VWS naast de Rijkstaken circa de helft van de kosten van het Centrum voor Jeugd en Gezin (eilandelijke taken; ook jeugdhulp en jeugdgezondheid). Het gaat om circa US\$ 0,7 mln. Het ministerie van VWS heeft in 2019 de middelen voor het Centrum voor Jeugd en Gezin aan het openbaar lichaam overgemaakt (circa US\$ 170.000) Het openbaar lichaam betaalt het totale bedrag aan het Centrum voor Jeugd en Gezin.

Voor de uitvoering van de jeugdbescherming krijgt het ministerie van VWS middelen (US\$ 195.000) van het ministerie van JenV. Dit ministerie betaalt ook de kosten van de voogdijraad (2018 circa EUR 1 mln.). Beide taken zijn Rijkstaken.

Aanpak huiselijk geweld

Bij de aanpak van het huiselijk geweld gaat het onder meer om bevordering van de deskundigheid bij diverse professionals, samenwerken binnen de keten en opvang. Deze onderwerpen zijn bij de start aangemerkt als eilandelijk. Voor de opvang werd voor 2010 gebruik gemaakt van faciliteiten op Curaçao en Sint Maarten. Na het Verdrag van Istanbul (Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld) van 2011 is de aanpak van huiselijk geweld onderdeel van Rijksbeleid geworden. In 2017 is een bestuursakkoord tussen het ministerie van VWS en de openbare lichamen in dit verband getekend, waarbij het ministerie van JenV vanwege het tegengaan van huiselijk geweld vanuit de daderaanpak betrokken is.

In het bestuursakkoord is EUR 1,3 mln. per jaar voor 2018-2020 opgenomen. Daarnaast heeft het Rijk de 'veiligheidshuizen' op de eilanden gefinancierd. Aanvankelijk met US\$ 90.000 van het ministerie van JenV (2 jaar) en een vervolfinanciering voor een periode van 3 jaar door vier departementen (de ministeries van JenV, VWS, SZW en BZK) in totaal US\$ 85.000 voor de drie eilanden.

³⁰ . Begroting 2019 (functie 700 algemeen beheer en volksgezondheid en 710 preventieve en curatieve gezondheidszorg).

Preventie jeugdcriminaliteit jeugdreclassering en jeugdstrafrecht

Onder dit beleidsterrein valt alles rond gedrag van jongeren waardoor zij met de politie of veiligheidshuis in aanraking komen, van preventie tot en met jeugdstrafrecht. Dat wil zeggen:

- preventie jeugdcriminaliteit: voorlichting, vroege signalering; signalen opvangen van omstandigheden die samenhangen met jeugdcriminaliteit en netwerk van instanties die elkaar informeren en inschakelen waar nodig.
- jeugdreclasseringstaken: doel herhaling of terugval te voorkomen en het bieden van een beter toekomstperspectief. Onder vrijwillige jeugdreclassering valt op dit moment: voorlichting en advies, verplichte begeleiding, coördinatie van taakstraffen
- jeugdstrafrecht: wet- en regelgeving voor jongeren van 12-18 jaar die worden verdacht van een strafbaar feit te vervolgen of te berechten.

Preventie van jeugdcriminaliteit is geen wettelijke taak, noch de coördinatie van preventie. Het beleid voor preventie is aan het openbaar lichaam op basis van de taken van de gezaghebber.

Er is geen apart jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland. In 2010 waren wel bepalingen voor jeugdstrafrecht voorbereid. Deze zijn niet ingevoerd vanwege het ontbreken van de noodzakelijke voorzieningen.³¹ In december 2016 heeft de minister van JenV aangekondigd dat er jeugdstrafrecht komt. Naar verwachting treedt het jeugdstrafrecht eind 2019 in werking. De wetgeving wacht met name op het regelen van passende voorzieningen, daarbij wordt gedacht aan een afdeling in de gevangenis voor alleen jongeren, het kunnen aanbieden van voldoende zorg, nachtdetentie en/of enkelbanden.

Jeugdreclassering is een Rijkstaak. Dit is met name bij de voogdijraad belegd. Als jongeren met de politie in aanraking komen, onderzoekt de voogdijraad de situatie en adviseert vervolgens een passende straf. De kosten van de voogdijraad zijn in 2018 circa EUR 1 mln. Daarnaast zijn er uitgaven voor het OM, politie en andere Rijkstaken. Deze zijn niet te uit splitsen. De uitgaven worden evenwel geraamd op EUR 1 mln.

Conclusie

Vroeg of laat zijn alle eilandelijke jeugdtaken een prioriteit van het Rijk geworden. Vooral recent is de input van het Rijk meer gericht op structurele ondersteuning en werken departementen ook meer aan een project met een gedeelde visie.

³¹. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, van 8 januari 2019 over voortgang implementatie jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland.

5. Het vervolg

De aanbevelingen voor de nieuwe governancestructuur met bijbehorende financiële structuur en integrale en Rijksbrede visie kunnen niet los van elkaar worden gezien. Themaclusters kunnen pas goed worden bepaald als de integrale en Rijksbrede visie duidelijk is. De inhoud van deze visie is op haar beurt weer afhankelijk van de input van de Themaclusters. Deze afhankelijkheid zou er wel eens toe kunnen leiden dat er geen adequaat vervolg wordt gegeven aan de aanbevelingen uit dit rapport, omdat eerst de visie volledig wordt uitgewerkt. De Werkgroep acht dit ongewenst nu er een aantal goede samenwerkingsverbanden bestaat die verder in lijn met de NAO kunnen worden gebracht. Wel heeft de Werkgroep ervaren dat iedereen gemotiveerd is om een verandering tot stand te brengen.

De sleutel tot succes zit dan ook in de aanpak. De Werkgroep vindt daarbij de volgende stappen van belang:

- Stap 1: maak een stappenplan (met tijdschema en output per stap) voor de oprichting van de NAO. In dit stappenplan komen de verschillende fasen van de oprichting bijeen en wordt voorkomen dat essentiële en/of meer complexe onderdelen (bijvoorbeeld de visie) niet worden opgepakt. Het stappenplan bevat een heldere structuur, waardoor alle ministeries zich aan de stappen kunnen committeren. Dit document wordt de leidraad voor het hele transitietraject, dat in de optiek van de Werkgroep binnen één jaar moet kunnen worden afgerond.
- Stap 2: maak een reglement waardoor de taken en rollen van de verschillende deelnemers van de NAO (ook die van het ministerie van BZK) voor iedereen duidelijk zijn. Maak ook duidelijk hoe de geldstromen in de nieuwe situatie worden georganiseerd. Leg daarbij ook vast op welke wijze en met welke frequentie de uitvoering, waaronder de coördinatie door BZK, wordt gemonitord en de effecten van integrale visie worden gemeten.
- Stap 3: identificeer op basis van de huidige informatie de prioriteiten van de Rijksbrede en integrale visie en organiseer de 'NAO in oprichting'.
- Stap 4: het Coördinerend-overleg en de eerste Themaclusters gaan van start. Het Coördinerend-overleg krijgt daarbij de opdracht de Rijksbrede en integrale visie tot stand te brengen. De Themaclusters krijgen de opdracht om een Themabeleidsplan (incl. begroting) samen te stellen. Hierbij geldt dat de eilanden - vanuit hun verantwoordelijkheid - betrokken worden in dit proces.
- Stap 5: met de input van de Themaclusters komt het Coördinerend-overleg tot een actuele (en wellicht iets aangepaste) Rijksbrede en integrale visie die na politieke goedkeuring geïmplementeerd wordt. Dit wordt de leidraad voor de samenwerking voor de komende jaren.

Met dit advies komt de Werkgroep tot een laatste aanbeveling en wel om - onder de regie van de huidige Stuurgroep CN - een kwartiermaker aan te stellen, met de opdracht om in een korte periode (bijvoorbeeld 3 maanden) stap 1 (het stappenplan) en stap 2 (de reglementen) tot stand te brengen. Vanaf Stap 3 komt de coördinator, het ministerie van BZK in beeld, die deze stappen in samenspel met het Coördinerend-overleg zal realiseren.

De kracht van het succes zit in de samenwerking.

Bijlage 1:

Begrotingsbijlage Overzicht Rijksuitgaven Caribisch Nederland 2019

Bijlage 6: Overzicht rijksuitgaven Caribisch Nederland

Ministerie	Artikelonderdeel	Instrument	2017 realisatie	2018 begroting	2019	2020	2021	2022	2023
IV Koninkrijksrelaties	Artikel 1 Versterken rechtsstaat	Het deel dat ten goede komt aan Caribisch Nederland is niet te bepalen.							
	Artikel 4 Bevorderen sociaal economische structuur	Subsidies	707	522	0	0	0	0	0
		Opdrachten	1.014	1.063	3.630	5.113	5.113	5.113	5.113
		Inkomensoverdracht	1.385	4.073	1.382	1.283	1.283	1.283	1.283
		Bijdragen aan medeoverheden	10.045	1.920	1.220	1.220	1.220	1.104	1.104
		Bijdragen aan agentschappen	392	210	0	0	0	0	0
		Bijdragen aan andere hoofdstukken	250	0	0	0	0	0	0
VI Justitie en Veiligheid	Artikel 31 Nationale Politie	Bijdragen aan ZBO's/RWT's	23.074	23.379	23.358	23.355	23.363	23.381	23.362
	Artikel 33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding	Bijdragen aan (inter)nationale organisaties	4.324	6.879	4.607	4.606	4.607	4.608	4.608
	Artikel 34 Straffen en beschermen	Bijdragen aan agentschappen	8.501	8.880	9.875	9.930	9.931	9.928	9.914
		Bijdragen aan medeoverheden	1.050	1.069	1.068	1.067	1.067	1.067	1.067
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Artikel 6 Dienstverlenende overheid	Bijdragen aan agentschappen	1.809	1.793	1.729	1.664	1.665	1.665	1.665
		Bijdragen aan medeoverheden	75	75	75	75			
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Artikel 1 Primair Onderwijs	Bekostiging	17.299	14.330	14.330	14.330	13.948	13.948	13.948
		Subsidies	457	500	500	500	500	500	500
	Artikel 3 Voortgezet onderwijs	Bekostiging	15.582	17.454	15.192	15.093	15.108	15.108	15.108
	Artikel 4 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	Bekostiging	6.109	7.938	7.408	7.458	7.481	7.381	7.381
		Subsidies	304	0	0	0	0	0	0
		Opdrachten	8.511	0	0	0	0	0	0

Ministerie	Artikelonderdeel	Instrument	2017 realisatie	2018 begroting	2019	2020	2021	2022	2023
		Bijdragen aan medeoverheden	1.049	10.406	14.297	12.783	14.760	6.645	5.947
	Artikel 11 Studiefinanciering	Inkomensoverdracht	3.491	3.671	3.860	4.059	4.268	4.488	4.719
	Artikel 14 Cultuur	Bijdragen aan (inter)nationale organisaties	0	50	50	50	50	50	50
	Artikel 16 Onderzoek en Wetenschapsbeleid	Bekostiging	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
	Artikel 25 Emancipatie	Subsidies	201	143	0	0	0	0	0
IX Financiën	Artikel 1 Belastingen	Apparaatsuitgaven	13.283	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000
	Artikel 2 Financiële markten	Bijdragen aan ZBO's en RWT's	2.139	1.923	1.705	1.780	1.815	1.808	1.825
		Garanties	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
X Defensie	Artikel 2 Taakuitvoering zeerijdkrachten	Het deel dat ten goede komt aan Caribisch Nederland is niet te bepalen							
XII Infrastructuur en Waterstaat	Artikel 13 Ruimtelijke Ontwikkeling	Opdrachten	35	95	95	95	95	95	95
		Bijdragen aan medeoverheden	0	144	0	0	0	0	0
		Subsidies	4.114	6.435	4.823	2.211	2.211	2.211	2.211
	Artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid	Opdrachten	0	0	644	0	0	0	0
	Artikel 17 Luchtvaart	Opdrachten	418	1.683	7.790	7.277	429	430	436
		Bijdragen agentschappen	0	4.082	1.210	0	0	0	0
	Artikel 18 Scheepvaart en havens	Opdrachten	141	9.712	12.400	12.900	100	100	100
		Subsidies	0	151	0	0	0	0	0
	Artikel 21 Duurzaamheid	Opdrachten	1.450	0	0	0	0	0	0
		Subsidies		4.291	3.559	1.374	1.374	1.375	0
	Artikel 22 Omgevingsveiligheid en milieurisico's	Opdrachten	0	385	200	1.004	0	0	0
		Subsidies	0						
	Artikel 23 Meteorologie, Seismologie en Aardobservatie	Bijdragen agentschappen	1.055	955	855	745	635	635	635
	Artikel 24 Handhaving en toezicht	Bijdragen agentschappen	672	950	950	950	950	950	950

Ministerie	Artikelonderdeel	Instrument	2017 realisatie	2018 begroting	2019	2020	2021	2022	2023
	Artikel 26 Bijdrage aan Investeringsfondsen	Bijdragen IF	390	9.477	10.240	7.690	5.390	5.390	5.390
	Artikel 97 Algemeen departement	Opdrachten	34	100	100	100	100	100	100
XIII Economische Zaken	Artikel 1 Goed functionerende economie en markten	Bijdragen aan ZBO's/RWT's	651	651	651	651	651	651	651
		Opdrachten	106						
	Artikel 2 Bedrijvenbeleid: duurzaam en innovatief ondernemen	Opdrachten	190	3.572	1.237	1.071	1.071	1.071	1.071
		Subsidies	105	100	100	100	100	100	100
	Artikel 4 Een doelmatige en duurzame energievoorziening	Subsidies	573	2.319	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Artikel 12 Natuur en Biodiversiteit	Opdrachten	443	423	419	423	464	464	464
		Bijdragen aan medeoverheden	1.459	600	200	0	0	0	0
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Artikel 2 Bijstand, Toeslagenwet en Sociale werkvoorziening	Inkomensoverdrachten	2.729	5.127	5.740	6.103	6.169	6.299	6.431
	Artikel 3 Arbeidsongeschiktheid	Inkomensoverdrachten	804	789	797	813	829	844	860
	Artikel 5 Werkloosheid	Inkomensoverdrachten	24	100	100	100	100	100	100
	Artikel 6 Ziekte en Zwangerschap	Inkomensoverdrachten	3.070	3.148	3.208	3.270	3.328	3.389	3.383
	Artikel 8 Oudedagsvoorziening	Inkomensoverdrachten	19.794	19.329	20.962	20.672	21.418	22.190	22.962
	Artikel 9 Nabestaanden	Inkomensoverdrachten	1.111	1.132	1.198	1.218	1.239	1.260	1.282
	Artikel 10 Tegemoetkoming ouders	Inkomensoverdrachten	2.050	1.982	2.871	2.982	2.978	2.974	2.971
	Artikel 98 Algemeen	Inkomensoverdrachten	4.010	4.299	5.251	3.044	2.662	2.662	2.662
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Artikel 1 Volksgezondheid	Bijdragen aan medeoverheden	865	900	900	900	900	900	900
		Bijdragen aan agent-schappen	322	300	300	300	300	300	300

Ministerie	Artikelonderdeel	Instrument	2017 realisatie	2018 begroting	2019	2020	2021	2022	2023
	Artikel 4 Zorgbreed beleid	Bekostiging	125.422	118.729	124.095	127.457	131.392	135.332	139.119
	Artikel 10 Apparaatsuit- gaven	Personeel/materieel	10.046	9.247	8.680	8.681	8.679	8.681	8.679
Totaal			306.634	333.985	343.360	335.996	319.243	316.061	318.947

Bijlage 2:

Samenstelling van de Werkgroep en de Experts

Werkgroep IBO KR	
Voorzitter	
Jeroen Recourt Oud voorzitter van de Commissie Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer en oud-rechter in het Gemeenschappelijk Hof van Justitie voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten en Bonaire, St. Eustatius en Saba	
Secretariaat Werkgroep	
Monique Faverey (vanaf oktober 2018) Ministerie van Financiën	Reza Tabatabaie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Arne Speijer Ministerie van Financiën	Bart Bongers (vanaf maart 2019) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Edward Elferink (t/m oktober 2018) Ministerie van Financiën	Eline Burgers (t/m maart 2019) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Sjoerd Keulen (februari t/m juni 2019) Aangesteld als secretaris namens het Ministerie van Financiën	
Leden Werkgroep	
Niels Kastelein Ministerie van Financiën	Dirk-Jan Bonnet Ministerie van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties
Bart van Poelgeest Ministerie van Algemene Zaken	Herbert Barnard Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Eric Eijkelberg Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Hans Ton Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Anke Buiteveld Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Rob Huijser / Anneke Tjalma Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Arjan Taselaar Ministerie van Justitie en Veiligheid	
Experts	

Mw. S. Dekker minister van Staat	Mr. E. Ys Vrz. Raad van Commissarissen Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten
Prof.dr. P. Kenis Hoogleraar Tilburg University	

Bijlage 3: Geraadpleegde literatuur

- Het network-governanceperspectief, Business process management, P. Kenis en K. Provan - 2000
- An econometric analysis of tourism inflow in Curaçao: can Tourism Price Indices help us out? SEO Economisch Onderzoeksbureau Discussion Paper 54 - 2007
- Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. Journal of Public Administration Research and Theory, K. Provan en P. Kenis - 2008
- Koopkrachtonderzoek Caribisch Nederland, Ecorys - 2012
- De lokale belastingen in Caribisch Nederland: Bonaire, De lokale belastingen in Caribisch Nederland: Saba en De lokale belastingen in Caribisch Nederland: St Eustatius, Deloitte & Touche - 2012
- Onderzoek onderhoud Bes fonds, IdeeVersa - 2012
- Referentiekader Caribisch Nederland, IdeeVersa - 2012
- Inspectieonderzoek van de Raad voor de Rechtshandhaving met betrekking tot in hoeverre en op welke wijze op Bonaire, Sint Eustatius en Saba invulling wordt gegeven aan jeugdreclassering, Raad voor de rechtshandhaving - 2013
- Doorlichting naar het functioneren van de coördinatie van het Rijksbestuur in Caribisch Nederland, Inspectie, Signalering, Begeleiding, Ministerie van Buitenlandse Zaken - 2013
- Corporate Governance Water en Energiebedrijf Bonaire N.V., SEO Economisch Onderzoek - 2013
- Mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting Caribisch Nederland, IdeeVersa - 2013
- Het kán beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd, Raad van State - 2013
- Vijf jaar verbonden. Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland. Rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, ovv J. Spies - 2015
- Onderzoek naar de potentie van Curaçao, Aruba en Bonaire om als hub te fungeren in de handel tussen de EU en LATAM, SEO Economisch Onderzoek - 2015
- Onderzoek onderhoud Bes fonds, IdeeVersa - 2015
- Onderzoek naar en advies over prijs- en mededingingsbeleid in opdracht van de lokale overheden Curaçao, Aruba, St. Maarten en Bonaire, SEO Economisch Onderzoek - 2015
- Vijf jaar Caribisch Nederland, Gevolgen voor de bevolking, Sociaal en Cultureel Planbureau - 2015
- Onderzoeksrapport naar de governance rondom Saba Statia Cable System B.V., Auditdienst Rijk, Ministerie van Financiën - 2016
- Telecommunicatie in Caribisch Nederland, Quick scan onderzoek naar de ordening van de markt voor Telecom in Caribisch Nederland en de ontwikkelingen daarin sinds de transitie, SEO Economisch Onderzoek - 2016
- Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H), Algemene Rekenkamer - 2016
- Duurzame en betaalbare energie in Caribisch Nederland, Ministerie van Economische Zaken - 2017
- Verkenning Doelrealisatie Communicatiemiddelen Caribisch Nederland, WOCD rapport - 2017
- Onderzoek naar prijzen van levensmiddelen in Caribisch Nederland, Ecorys - 2017
- Connectiviteit Caribische deel van het Koninkrijk, Ontwikkelingen, publieke belangen en opties voor borging van connectiviteit, SEO Economisch Onderzoek - 2018
- Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland, Regioplan - 2018
- Advies over de integrale groeistrategie voor Curaçao (economische groei, houdbare overheidsfinanciën en een efficiënt overheidsapparaat), SEO Economisch Onderzoek - 2018
- Onderzoek naar de sociaaleconomische ontwikkelingen in het Caribische deel van het Koninkrijk tussen 2010-2018 in opdracht van de Tweede Kamer, SEO Economisch Onderzoek - 2018
- Ontwikkelingen, publieke belangen en opties voor borging van connectiviteit, SEO Economisch Onderzoek - 2018
- Organisatienetwerken. De organisatievorm van de toekomst, Patrick Kenis en Bart Cambré - 2019

- **Kerncijfers Caribisch deel Koninkrijk, Economische, financiële en sociale ontwikkelingen 2010-2017, SEO Economisch Onderzoek – 2019**
- **Interdepartementale samenwerking Caribisch Nederland bij het thema jeugd, Ideeversa – 2019**

Bijlage 4: De Taakopdracht

Onderwerp

Sinds 10-10-10 zijn Curaçao en Sint Maarten zelfstandige landen binnen het Koninkrijk, net als Aruba dat tussen 1986 en 2010 een *status aparte* had. Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn bijzondere gemeenten van Nederland.

Zo'n acht jaar later zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar het functioneren van Nederland in deze "nieuwe" setting.

Het rapport van de Commissie Spies evalueerde de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur van de openbare lichamen in het rapport "Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Europees Nederland", de evaluatiecommissie wees op een "versnipperde en soms tegenstrijdige aanpak aan Nederlandse zijde".

De Commissie van Wijzen onderzocht in "Nabijheid of distantie" de politieke situatie van Sint Eustatius en de rol van Nederland daar in. De conclusies omschreven de bestuurlijke situatie op Sint Eustatius. De commissie heeft ook kritiek op Nederland. Zij signaleert een attitude bij Nederland die wordt gekenmerkt door desinteresse en het ontbreken van een gezamenlijke visie (versnippering).

Ook in het Eindverslag Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten van het WODC wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan de Caribische delen van het Koninkrijk.

Daarnaast is in deze kabinetsperiode in het regeerakkoord ruim aandacht voor de samenwerking met Caribisch Nederland en de autonome landen binnen het Koninkrijk. Het kabinet investeert in de eilanden onder de voorwaarde dat goed bestuur en financiële verantwoording op een afdoende niveau is geborgd. Het ministerie van BZK heeft daarin een sterkere coördinerende taak gekregen.

Deze coördinerende taak komt bovenop de governance zoals deze de afgelopen jaren plaatsvond, waarbij de beleidsvorming en regie lag bij een interdepartementale CN-tafel onder voorzitterschap van de SG van BZK. Aan deze CN-tafel werd ook de samenwerking tussen en met de verschillende sectoren in het Haagse en op de eilanden bewaakt, zonder te treden in zelfstandige bevoegdheden en operationele aansturing (van de rechtsketen (OM, politie, brandweer), inspecties en toezicht). De Rijksvertegenwoordiger is de bestuurlijke voorpost namens het kabinet naar de openbare lichamen. Inmiddels is de governance veranderd: er bestaat nu een laagambtelijk interdepartementaal overleg CN, een hoogambtelijke stuurgroep CN en daarboven volgt politieke besluitvorming.

Probleemstelling

In verschillende rapporten wordt beschreven dat het Nederlandse bestuur ten aanzien van Koninkrijksrelaties gefragmenteerd is en de inzet van departementen op het gebied van Caribisch Nederland verschild. BZK heeft met dit Regeerakkoord een sterkere coördinerende taak gekregen. De financiering van taken op de eilanden is divers. Naast de vrije uitkering (BES-fonds), staan op veel departementale begrotingen ook nog artikelen/ opdrachten/ fondsen en departementale regelingen. Door deze versnippering van taken en middelen is de gewenste sterkere coördinerende functie door BZK lastig in te vullen en niet optimaal vorm gegeven. Om daar verbetering in te brengen is een scherper inzicht nodig of de middelen wel doelmatig en effectief besteed worden.

De sterkere coördinerende taak voor BZK, zoals vastgelegd in het regeerakkoord, maakt dit een goed moment hier nadere stappen in te zetten. Het ministerie van BZK zal op korte termijn op dit thema ook voorlichting vragen aan de Raad van State. De uitkomsten daarvan worden na de zomer (2018) verwacht.

Een IBO heeft toegevoegde waarde bovenop de vele onderzoeken die reeds zijn gedaan, omdat een IBO juist een instrument is dat uitkomsten van eerdere onderzoeken samenbrengt en komt tot concrete beleidsvarianten. Ten overstaan van de voorlichting van de Raad van State moet het IBO ook van toegevoegde waarde zijn. Indien de uitkomsten van de voorlichting van de Raad van State daar

aanleiding toe geven is het mogelijk in onderling overleg tussen de minister van Financiën en de bewindsvaarders van BZK de richting van het IBO hier op aan te passen.

Doel

Uit talrijke onderzoeken is gebleken dat de aanpak van Nederland leidt tot versnippering, ineffectiviteit en suboptimale resultaten van beleid op de eilanden. De inzet zou moeten zijn om het maximale rendement uit de belastingeuro te halen zowel vanuit Caribisch Nederlands als Europees-Nederlands perspectief. Het IBO moet leiden tot onderbouwde varianten voor een andere beleidsmatige aanpak met een passende financiële constructie.

Daarnaast heeft het IBO als doel om te leiden tot verbetermogelijkheden en scenario's voor versterking van de coördinerende rol van het ministerie van BZK op het gebied van koninkrijksrelaties.

Onderzoeksvragen

Om tot dit doel te komen zijn de volgende stappen en onderzoeksvragen nodig:

1. Om het maximale rendement te halen moet onderzocht worden hoe de Nederlandse financiële bijdrage doelmatiger kan. Is er zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele stromen? En gezamenlijk? Op welke wijze zouden de middelen besteed worden als er 20% minder budget beschikbaar was.
2. Een eerste stap daarin is het verkrijgen van inzicht. Daarvoor dienen de volgende vragen beantwoord te worden:

Inzicht wordt verkregen in de verschillende Nederlandse bijdragen richting de Caribische delen van het Koninkrijk. Welke geldstromen en instrumenten zijn er? Hoe groot is dit totaal? Welke projecten zijn er? Welke middelen zijn er bij uitvoeringsorganisaties beschikbaar voor het Caribische deel van het koninkrijk? Welke ministeries zenden medewerkers uit en ten behoeve waarvan? Hoe goed of slecht is de aansluiting tussen structurele beleidsmatige opgaven en structurele dekking? Wat zijn de spanningen die optreden en kansen die we missen ten aanzien van de geldstromen vanuit departementen en de vrije uitkering van de openbare lichamen? Welke sturing wordt gegeven vanuit het Rijk? Hoe wordt er verantwoord?

Daarnaast zijn er een aantal inhoudelijke vraagstukken:

3. Op welke wijze kunnen eerder onderkende (financiële) vraagstukken als de armoede problematiek en de ontoereikendheid van de vrije uitkering (bijv onderhoud) worden opgelost?
4. Waar liggen kansen en verschillen tussen de bovenwinden en benedenwinden? Een strakke scheiding BES/landen, zoals vaak nu gehanteerd, miskent de werkelijkheid dat logische verbanden liggen op de assen bovenwinden-benedenwinden, maar ook de manier waarop Den Haag is ingericht, beleidsoverleggen zijn ingericht op "Caribisch" niveau. Op welke wijzen liggen er kansen en problemen door de indelingen die beleidsmatig zijn gemaakt, ook op het gebied de landen versus de BES?
5. Andere inhoudelijke vragen en discussies zijn hoe hoog moet de standaard zijn in de Caribische delen van het koninkrijk, moeten dit Nederlandse standaarden zijn?

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling en timing

De samenstelling van de werkgroep wordt nog nader gezien. Inzet is echter om deze interdepartementaal breed te organiseren. De voorzitter wordt ondersteund door een secretaris van het ministerie van Financiën en een secretaris van het ministerie van BZK, daarnaast zullen nader te bepalen departementen deelnemen.

Het streven is om de werkzaamheden af te ronden in het voorjaar van 2019, zodat de uitkomsten ook kunnen worden gewogen in het kader van de voorjaarsnota.