

Vergaderjaar 2015–2016

**34 300 IV**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2016**

**K**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2016

Op 12 oktober 2015 heeft de evaluatiecommissie Caribisch Nederland, onder voorzitterschap van mw. drs. J.W.E. Spies, het rapport uitgebracht over de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur van Caribisch Nederland: «Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Europees Nederland». Het kabinet heeft het rapport met waardering ontvangen en spreekt zijn dank uit voor de intensieve en vruchtbare werkzaamheden van de commissie respectievelijk van haar leden. «Verbonden» is een goed gekozen term. Het kabinet, Europees Nederland, voelt zich verbonden met de burgers van deze drie eilanden in het Caribisch gebied. Hoe verschillend ook, wij delen naast het staatkundig verband een gemeenschappelijke historie, hebben familie- en persoonlijke banden, onderhouden samen maatschappelijke, culturele en economische betrekkingen. Op basis van het rapport van de evaluatiecommissie ziet het kabinet goede mogelijkheden om samen met de besturen en bewoners van de drie eilanden de verbondenheid verder invulling te geven.

Deze kabinetsreactie is gestoeld op de volgende, *samenhangende overwegingen* die verderop in deze brief in *vier paragrafen* worden uitgewerkt. Met de opheffing van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010, heeft het land Nederland de verantwoordelijkheid op zich genomen voor een directe band met zowel Bonaire, als Sint Eustatius, als Saba. De drie eilanden kennen elk geografische en demografische beperkingen door de kleine schaal. De band met Nederland biedt de eilanden een groter verband om deze beperkingen op te vangen. Indien Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Nederland deze verbintenis goed invullen, kunnen de drie eilanden zich maatschappelijk en economisch succesvol ontwikkelen in de Caribische regio. De drie eilanden vormen elk een eigen, unieke samenleving met elk een aparte lokale overheid. Nederland erkent dit. Daarmee wil Nederland, meer dan tot nu toe, ruimte bieden voor (wetgevende, bestuurlijke, beleidsmatige en uitvoerende) differentiatie.

Dit neemt niet weg dat praktische samenwerking van elk van deze drie eilanden met andere eilanden in de Caribische regio, waaronder «bovenwinds» met St. Maarten en «benedenwinds» met Curaçao en Aruba, en ook met elkaar, dienstig blijft en door Nederland zal blijven worden bevorderd.

Dat er sinds 10-10-2010 aanzienlijke inspanningen verricht zijn met financiële en personele inzet door Nederland, wordt in de evaluatierapporten erkend<sup>1</sup>. Niettemin spreekt de evaluatiecommissie van een gemengd beeld, vooral door uiteenlopende verwachtingen en teleurstellingen in de uitvoering. Op sociaaleconomisch vlak knelt dit het meest; in *paragraaf 2, impuls aan de sociaaleconomische ontwikkeling*, stelt het kabinet een betekenisvolle intensivering voor. Het kabinet meent dat voor het overige adequate uitvoering van het vastgestelde beleid en optimale dienstverlening aan burgers de voorkeur geniet boven een aanhoudend debat over structuren, taakverdelingen, nieuw beleid en verruiming van financiële kaders. Minder papier; meer doen. In *paragraaf 1 «institutionele bestendigheid»* van deze kabinetsreactie wordt dit toegelicht. Een en ander geldt temeer nu er recent met de bestuurscolleges van elk van de eilanden Meerjarenprogramma's zijn overeengekomen; in *paragraaf 3 «betere collectieve voorzieningen»* worden de punten op de i gezet. Het uitvoeringsvermogen van de lokale overheden is door de kleinschaligheid per definitie te beperkt. Deze kabinetsreactie biedt daarom vooral een intensivering van de inzet op de uitvoering door de rijksoverheid («in natura»), waartegenover van de bestuurscolleges versterking van de eigen bestuurskracht mag worden geveerd. De Rijksvertegenwoordiger neemt nadrukkelijker zijn rol in als (bestuurlijke) voorpost namens het kabinet naar de eilanden. De kabinetsreactie bevat nadere uitwerking hiervan in *paragraaf 4, goed (lokaal) openbaar bestuur*, waarin verbetering van lokaal bestuur nadrukkelijk een plaats heeft.

De evaluatiecommissie heeft, zoals gezegd, de eerste vijf jaar van de nieuwe verhoudingen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen het land Nederland (onderdeel van het Koninkrijk) geëvalueerd. De evaluatiecommissie presenteerde, zoals gevraagd, geen aanbevelingen maar bevindingen. «Het is te vroeg voor een definitief oordeel. Daarvoor is vijf jaar te kort. Wij spreken de wens uit dat de resultaten van de evaluatie de basis vormen voor een impuls om de oorspronkelijke doelstellingen van de staatkundige verandering in de komende jaren dichterbij te brengen. Dat vereist», aldus de evaluatiecommissie bij monde van haar voorzitter, «dat Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland in dialoog met de burgers gezamenlijke concrete maatregelen treffen die in het belang zijn van de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.»<sup>2</sup>

De bestuurscolleges van de drie openbare lichamen hebben op 1 februari jl. aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hun reactie op het rapport van de evaluatiecommissie overhandigd en toegelicht. De reacties van de openbare lichamen en de voorbereiding van de kabinetsreactie zijn door de desbetreffende gedeputeerden, de Rijksvertegenwoordiger en de voorzitter van de CN-tafel besproken. Deze aldus tot stand gekomen kabinetsreactie richt zich, in de hierboven beschreven samenhang, conform de oproep van de evaluatiecommissie

<sup>1</sup> Het kabinet wijst in dit verband op een bijlage bij het evaluatierapport («Vijf jaar Caribisch Nederland: werking van de nieuwe bestuurlijke structuur»), waaruit bijvoorbeeld uit tabel 7.3 blijkt welke financiële inspanningen het kabinet, in het bijzonder bij gezondheidszorg, heeft geleverd.

<sup>2</sup> Persconferentie van commissievoorzitter Spies op 12 oktober 2015, naar aanleiding van het aanbieden van het evaluatierapport.

vooral op concrete maatregelen, op praktische oplossingen voor reële problemen. Niet ter discussie staat dat de band met Europees Nederland bijzondere kansen biedt om welvaart en welzijn van de bevolkingen op de eilanden te bevorderen, aldus de commissie. Daarbij wordt voortgebouwd op de in juni 2015 met Bonaire en Saba, en in februari 2016 met Sint Eustatius afgesloten meerjarenprogramma's voor 2015–2018. Deze meerjarenprogramma's zijn op maat gemaakt in afstemming met de afzonderlijke eilanden en gericht op economische ontwikkeling, armoedebestrijding, kinderrechten en bestuurlijke ontwikkeling. Het kabinet heeft met de meerjarenprogramma's – ook in financiële zin – een extra impuls gegeven aan de eilanden. De in deze kabinetsreactie opgenomen maatregelen zijn aanvullend op de meerjarenprogramma's, en zullen een plaats daarin krijgen om de integraliteit te bevorderen. De inspanning dient erop gericht te zijn de komende jaren de additionele maatregelen naast de meerjarenprogramma's tot uitvoering te brengen. De rijks-overheid en de openbare lichamen staan hiervoor gezamenlijk aan de lat.

### **1. Institutionele bestendigheid**

Het kabinet stelt naar aanleiding van de evaluatie geen institutionele wijzigingen voor. Dit laat onverlet dat de wijziging van de Grondwet, waarvan het voorstel nu in eerste lezing bij de Eerste Kamer ligt, moet worden voortgezet om te bereiken dat de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bij de eerstvolgende gelegenheid invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Het voorstel voorziet in een specifieke grondwettelijke basis en enkele grondwettelijke waarborgen voor openbare lichamen in het Caribisch deel van Nederland, maar legt niet vast dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba deze status zullen hebben.

Het kabinet zal na overleg met de openbare lichamen, de Rijksvertegenwoordiger en het College financieel toezicht BES, en gegeven de opvatting dat er geen aanleiding is tot fundamentele aanpassingen, voorstellen doen voor specifieke verbeteringen van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). Daarbij zal onder meer worden gekeken naar het passieve kiesrecht (in relatie tot onvereenigbaarheid van functies), het instrumentarium van bestuurlijk en financieel toezicht (waarbij ook aandacht is voor corporate governance in relatie tot de privaatrechtelijke rechtspersonen waarin de lokale overheden deelnemen), de financiële gevolgen van departementale wetgeving en beleid (artikel 87 van de FinBES) en de vormgeving van het instrument renteloze lening.

In de Slotverklaring van november 2006 is afgesproken, dat de Nederlands-Antilliaanse wetgeving geleidelijk wordt vervangen door Nederlandse wetgeving; ook is afgesproken dat zorgvuldig zal worden geanalyseerd op welke punten van de Nederlandse wetgeving zal moeten worden afgeweken gezien onder meer de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand tot Europees Nederland en het insulaire karakter. De praktijk van de afgelopen vijf jaar wijst uit dat veel regelingen afwijkend zullen blijven in verband met de bijzondere omstandigheden van de openbare lichamen. Zij onderscheiden zich wezenlijk van het Europese deel van Nederland, zoals de differentiatiebepaling in het Statuut al voorzag.

Uiteraard zullen de grondrechten van de inwoners van Caribisch Nederland geborgd moeten zijn.<sup>3</sup> Dat betekent niet automatisch dat dit in Caribisch Nederland op exact dezelfde wijze als in Europees Nederland geschiedt; juist ook in verband met genoemde bijzondere omstandigheden worden steeds op de situatie toegespitste maatregelen genomen.

Bij het treffen van (wettelijke) maatregelen zal ook in de komende jaren rekening worden gehouden met het absorptievermogen van de eilanden. Terughoudendheid is op zijn plaats. Waar ongerechtvaardigde verschillen bestaan, zullen deze worden opgeheven. De eilanden hebben tijd nodig de reeds ingevoerde wetgeving te implementeren. Met de eilanden worden afspraken gemaakt welke wetgeving wanneer wordt ingevoerd of aangepast. Daarbij zal prioriteit gegeven worden aan:

- wetgeving die voorziet in een basisbehoefte van de eilanden dan wel knelpunten wegneemt in de uitvoeringspraktijk van de eilanden;
- wet- en regelgeving die noodzakelijk zijn voor de maatregelen zoals beschreven in deze kabinetsreactie, en
- het wegnemen van ongerechtvaardigde verschillen.

Daar waar sprake is van nieuwe dan wel gewijzigde wet- en regelgeving vraagt de betrokkenheid van de afzonderlijke openbare lichamen bij het opstellen daarvan bijzondere aandacht. In overleg met de openbare lichamen zal voor hen worden voorzien in onafhankelijke juridische raadgeving.

## **2. Impuls aan de sociaaleconomische ontwikkeling**

Het kabinet wil samen met lokale partners in de komende periode een impuls geven aan de sociaaleconomische ontwikkeling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daartoe is in de meerjarenprogramma's die in het afgelopen jaar zijn afgesloten een stevige aanzet gegeven. Het kabinet is bereid de komende jaren in te zetten op de navolgende punten, waarbij wordt opgemerkt dat er nadrukkelijk ruimte is voor maatwerk.

- De evaluatiecommissie stelt dat na de transitie de prijzen verder omhoog zijn gegaan en dat deze voor de transitie reeds bestaande trend is doorgezet ondanks (financiële) inspanningen vanuit Nederland (bijvoorbeeld ten aanzien van nutsvoorzieningen) om dit te voorkomen. Factoren die hierbij een rol hebben gespeeld zijn volgens de evaluatiecommissie ontwikkelingen op de wereldmarkt, de kleinschaligheid, het gebrek aan transparantie van de markt en de praktische uitwerking van de invoering van het nieuwe belastingstelsel (onder andere verbeterde handhaving). De indruk is dat met gerichte expertise concreet resultaat kan worden bereikt, bijvoorbeeld op het terrein van het verminderen van de afhankelijkheid van import, het voeren van prijsbeleid, het verbeteren van de werking van de markt, het verminderen van vrachtkosten en het veranderen van de wijze van invoeren en inkopen (door betere samenwerking en aankoop buiten Sint Maarten om, waarbij ook het vraagstuk van dubbele belasting wordt betrokken). Het kabinet is bereid om op verzoek van de openbare lichamen ondersteuning te verlenen voor vraagstukken rond mededinging en consumentenbescherming. Onder regie van de Rijksvertegenwoordiger en met bijstand van het Ministerie van EZ en andere betrokken departementen wordt in overleg met de eilanden expertise ter beschikking gesteld, bijvoorbeeld voor vraagstukken rond mededinging en consumentenbescherming. Het door de evaluatiecommissie genoemde succes op Bonaire met een coöperatie voor eerste levensbehoeften tegen een redelijke prijs, wordt hierbij betrokken. Er zijn echter beperkingen om de hoge prijzen te beïnvloeden, zoals de wereldmarktprijzen.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 826, nr 1 en bijlage (Nationaal Actieplan mensenrechten).

- De mogelijkheden voor economische groei dienen optimaal benut te worden ten einde ook de armoedeproblematiek te verlichten. Daartoe wordt samen met eilandbesturen en bedrijfsleven per eiland bezien of en hoe de bevindingen uit het «cost of doing business» onderzoek kunnen worden uitgevoerd. De door de eilanden aangegeven knelpunten worden hierbij meegenomen, zoals de hoge transportkosten tussen Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten, toegang tot nationale subsidies en kosten en beschikbaarheid van nutsvoorzieningen (zoals elektriciteit en telecommunicatie). Voor zover zich knelpunten voordoen in de dienstverlening door de openbare lichamen worden deze ook geadresseerd.
- Het kabinet is bereid om te zoeken naar mogelijkheden om de hoogte van de werkgeverspremies (nu 18,4%) te verlagen<sup>4</sup>. Verlaging van de werkgeverspremies leidt tot verlaging van de «cost of doing business» en heeft daarom een positief effect op de economische ontwikkeling en/of de koopkracht. De effecten van een dergelijke maatregel op bijvoorbeeld de (lokale) werkgelegenheid en de lonen worden bij de uitwerking betrokken. Overigens zal de ontwikkeling van de premies in samenhang met de lopende discussie over verbetering van het stelsel sociale zekerheid – vooral de werknemersregelingen – worden bezien.
- Conform de conclusies van de evaluatiecommissie wordt gezocht naar mogelijkheden om binnen het huidig fiscaal instrumentarium en zo mogelijk budgetneutraal meer en/of effectievere prikkels in te bouwen om investeringen en werkgelegenheid te stimuleren. Hierbij wordt gedacht aan premieplicht voor zelfstandigen en het afschaffen van de zogenaamde integratieheffing in de algemene bestedingsbelasting (ABB) (waardoor bouwkosten omlaag gaan). Op sociaal terrein kan worden gedacht aan het uitbreiden van de vrijstellingen in de ABB (bijvoorbeeld voor nutsvoorzieningen) en het verminderen van de belastingdruk op sociaal culturele instellingen. Het pakket aan maatregelen wordt opgenomen in een wetsvoorstel dat zo mogelijk per 1 januari 2017 in werking zal treden.
- Het verbeteren van de economische draagkracht is tevens randvoorwaardelijk om verhoging van het wettelijk minimumloon (WML), anders dan de reguliere bijstelling op basis van de prijsontwikkeling, mogelijk te maken. Het is dan ook van belang dat partijen in een sociale dialoog – in het bijzonder op Bonaire – waar mogelijk concrete afspraken maken die daaraan bijdragen.
- Eveneens zijn arbeidsactiverende maatregelen nodig om de kansen van de lokale bevolking op de arbeidsmarkt te vergroten. Bestaande initiatieven om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te bevorderen worden uitgebreid. Hierbij wordt in elk geval gedacht aan een bredere toepassing van het trainingsvoorschrift bij de afgifte van een tewerkstellingsvergunning. Werkgevers worden nadrukkelijk op hun verantwoordelijkheid aangesproken om lokale arbeidskrachten kansen te bieden. Ook wordt de bemiddeling naar werk geprofessionaliseerd. Dat is een taak van de openbare lichamen, maar het rijk biedt daarbij graag ondersteuning aan. Werk is de kortste weg uit de armoede en levert daarmee een bijdrage aan armoedebestrijding.
- Het kabinet stelt vast dat het huidige niveau van de onderstand relatief laag is ten opzichte van het WML. Daarmee is voor deze groep de bestaanszekerheid in het geding. Het kabinet is voornemens een van het WML afgeleid sociaal minimum vast te stellen, waar de onderstand volgens een nader te bepalen tijdpad naar toe zal groeien. Bij de uitwerking wordt rekening gehouden met de prikkel tot werken.
- De evaluatiecommissie constateert dat er onvoldoende oog is geweest voor groepen die niet door middel van arbeid in hun inkomen kunnen

<sup>4</sup> Een aanpassing van de zorgpremie voor werkgevers heeft geen gevolgen voor de zorguitgaven van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

voorzien en waar de prikkel om te werken niet aan de orde is (door ouderdom of arbeidsongeschiktheid). De onderstand kent een toeslag voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Deze toeslag blijft bestaan. Het nabestaandenpensioen in de AWW voor een weduwe of weduwnaar die arbeidsongeschikt is wordt daarmee in overeenstemming gebracht. Naast het feit dat verhoging van de WML doorwerkt in verhoging van de AOV wil het kabinet in samenspraak met de openbare lichamen de mogelijkheden van ruimere toepassing van het eilandelijke armoede-instrumentarium en de bijzondere onderstand bezien. Per 1 januari 2016 is al de toepassing van de bijzondere onderstand verruimd (voor alle groepen), maar het kabinet heeft besloten deze voorziening in de toekomst nog verder te verruimen.

- Voor lagere inkomensgroepen kunnen de hoogte van de kosten voor wonen problematisch zijn. Verbetering van de werking van de woningmarkt en verruiming van de beschikbaarheid (huren en nieuwbouw) moet een bijdrage leveren aan lagere kosten. De evaluatiecommissie concludeert dat zich nog grote uitdagingen voordoen op het terrein van sociale huisvesting. Er zijn, mede dankzij diverse samenwerkingsovereenkomsten met Europees Nederlandse woningcorporaties, grote stappen gezet in de professionalisering van de lokale woonstichtingen die daardoor steeds beter in staat blijken invulling te geven aan hun taak; er is in de afgelopen jaren door de rijksoverheid aanvullend bijgedragen aan investeringen in de sociale woningbouw, onder meer met subsidies voor onderhoud en nieuwbouw. In antwoord op de motie Van Laar (34 300 IV, nr. 11) zijn reeds in een eerder stadium nadere inventarisaties gemaakt van de staat van de sociale woningbouw op de diverse eilanden. Op grond daarvan zal de ondersteuning van de lokale woonstichtingen worden bestendig; er is aandacht voor uitbreiding van het huidige woningbestand (nieuwbouw) op de eilanden. De meerjarenprogramma's bevatten additionele afspraken voor wonen, waaronder een experiment met hypotheekgaranties, het bieden van technische bijstand in uitvoering, en het verbeteren van wet- en regelgeving.

Met bovenstaande maatregelen zet het kabinet zoveel mogelijk in op gerichte, specifieke maatregelen om de levensstandaard voor kwetsbare groepen te verbeteren. Voor economische ontwikkeling en werkgelegenheid zijn diverse thema's van belang (woningmarkt, aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt, het stelsel van sociale zekerheid). Alleen een integrale benadering van de problematiek leidt tot sociaaleconomische ontwikkeling. Het kabinet heeft hierin een verantwoordelijkheid, maar ook de eilandbesturen, bijvoorbeeld bij het beter borgen van hun armoedebeleid (met inbegrip van schuldhulpverlening) in de vorm van beleidsregels of een eilandelijke verordening.

### **3. Betere collectieve voorzieningen**

De aanzienlijke inspanningen vanuit Nederland in Bonaire, St. Eustatius en Saba hebben tot positieve resultaten geleid. De commissie heeft geconstateerd dat in het onderwijs op deze eilanden aanzienlijke verbeteringen hebben plaatsgevonden en dat alle inwoners toegang hebben tot gezondheidszorg. Ook hebben inwoners direct en indirect voordeel bij investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur, armoedebestrijding en natuur. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat er met de ter beschikking staande middelen betere overheidsvoorzieningen voor de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba kunnen worden gerealiseerd. Dit geldt in het bijzonder voor taken waar de primaire verantwoordelijkheid (nu) ligt bij het openbaar lichaam. Het kabinet en de eilandsbesturen, in het bijzonder omdat veel taken de primaire

verantwoordelijkheid van de openbare lichamen betreffen, streven ernaar middelen met zo hoog mogelijk rendement te besteden.

Het kabinet en de eilandbesturen zetten zich hiervoor ook nadrukkelijk in samenwerking met andere eilandelijke organisaties en Europees Nederlandse instellingen voor in. Concreet worden de volgende maatregelen genomen:

- Het Ministerie van VWS is bereid om analoog aan de prestaties op het terrein van gezondheidszorg stappen te zetten in de jeugdzorg (waaronder het Centrum voor Jeugd en Gezin te Bonaire; Bonaire geeft met de ruimte die hiermee vrijvalt binnen de vrije uitkering een impuls aan eilandelijke taken, bijvoorbeeld voor jeugd en gezondheidszorg). Het kabinet is verder bereid om via een twinning de openbare lichamen te ondersteunen bij het vormgeven van een duurzaam en toegankelijk systeem van kinderopvang.
- OCW zal samen met de schoolbesturen, schoolleiders en openbare lichamen afspraken maken voor de periode 2016–2020 voor de verdere verbeteringen van het onderwijs op de eilanden. De evaluatiecommissie heeft geconstateerd dat de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland (2011–2016) een succesvolle benadering lijkt te zijn. De verwachting is dat deze nieuwe onderwijsagenda in het najaar zal kunnen worden vastgesteld.
- Met het lopende huisvestingsprogramma werken OCW en de eilanden in gezamenlijkheid de achterstanden in de onderwijshuisvesting weg. Nu het huisvestingsprogramma vordert is het zaak te voorkomen dat nieuwe achterstanden ontstaan. De eilanden dragen de verantwoordelijkheid voor onderhoud en vervanging, waarvoor middelen aan de vrije uitkering zijn toegevoegd. Om een nieuwe achterstand en kapitaalvernietiging te voorkomen zullen met de eilanden nadere afspraken worden gemaakt.
- Op alle drie eilanden is het onderhoud van de fysieke infrastructuur een belangrijk punt van zorg. In de meerjarenprogramma's zijn additionele middelen voor investeringen in infrastructuur opgenomen. Het Ministerie van I&M zal de eilanden met kennis en kunde ondersteunen bij het onderhouden van de aanlegde infrastructuur om nieuwe achterstanden te voorkomen. Het Ministerie van I&M investeert in milieu. Op Bonaire wordt in 2016 een conferentie duurzame leefomgeving georganiseerd, met als doel om gezamenlijk uitvoeringsprogramma's vast te stellen op thema's zoals afval en bedrijven. Hierbij zal ook nadrukkelijk aandacht zijn voor de uitvoering, bestuurskracht en integraliteit bij leefomgevingthema's.
- Het rapport van Ideeversa over de zogenoemde vrije uitkering<sup>5</sup> signaleert dat de openbare lichamen binnen hun begrotingen onvoldoende reserveren voor onderhoud en vervanging van investeringen, ook daar waar volgens het rapport voldoende beschikbare budgetten ter beschikking zijn gesteld zoals voor onderwijshuisvesting, en daar waar de rijksoverheid met a fonds perdu investeringen heeft bijgedragen aan inhalen van achterstanden, zoals bij infrastructuur. Het kabinet zal het College financieel toezicht BES verzoeken in hun beoordelingen en advisering over de begrotingen daar expliciet aandacht aan te geven.

#### **4. Goed (lokaal) openbaar bestuur**

Het kabinet houdt in lijn met de conclusie van de evaluatiecommissie in het vizier dat de verwerking van de transitie nog in volle gang is en de uitvoering van soms recent ingezet beleid nog niet is voltooid. De inwoners van Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn gebaat bij goed

<sup>5</sup> Brief van de Minister van BZK van 26 maart 2015 (Kamerstukken II, 2015–2016, 34 000 H-5)

functionerend openbaar bestuur en bijpassende dienstverlening, zowel op het niveau van lokaal bestuur als ook waar het de rijksoverheid betreft. Het Ministerie van BZK zal in samenwerking met andere ministeries, gemeenten en andere organisaties in Europees Nederland capaciteit ter beschikking stellen ter ondersteuning van de eilandelijke ambtelijke organisatie. Bijzondere aandacht zal worden gegeven aan de structurele kwetsbaarheden bij de afdelingen burgerzaken.

Hiermee wordt invulling gegeven aan de onzes inziens noodzakelijke en ook door bestuurscolleges aangegeven gewenste ondersteuning in het verbeteren van het eilandelijke bestuur in termen van organisatie, capaciteit en professionaliteit. De evaluatiecommissie legt immers ook een duidelijke opdracht neer bij de eilandbesturen. De schaal van de eilanden, de beperkte capaciteit en de sociaaleconomische problemen verklaren een deel van de geringe bestuurskracht, maar de vorderingen op het kleinste eiland Saba laten zien dat vooruitgang wel degelijk mogelijk is.

De evaluatiecommissie wijst op een «versnipperde en soms tegenstrijdige aanpak aan Nederlandse zijde». De afgelopen twee jaar is vooral op basis van de adviezen van de commissie Thunissen/Van Gastel/Johnson<sup>6</sup> de governance verbeterd. Deze ingeslagen weg ware consequent vol te houden. In de beleidsvorming ligt de regie inmiddels bij de interdepartementale CN-tafel (onder voorzitterschap van de secretaris-generaal van het Ministerie van BZK), waar ook de Rijksvertegenwoordiger (bijgestaan door de directeur RCN) deel van uit maakt. De voorbereiding en actualisatie van de meerjarenprogramma's, hun voortgang en de samenhang van onderliggende programma's worden aan de CN-tafel besproken en afgestemd. Aan deze CN-tafel wordt 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 neemt nadrukkelijker zijn rol in als bestuurlijke voorpost namens het kabinet naar de openbare lichamen. Hij ziet toe op de (bestuurlijke) implementatie van de meerjarenprogramma's en de afstemming van de uitvoering. Hij bevordert de samenwerking tussen de rijksambtenaren in Caribisch Nederland onderling en van hen met de openbare lichamen. De op de eilanden werkzame departementale beleidsmedewerkers en liaisons staan hem hierbij terzijde, naar analogie van de werkwijze op bijvoorbeeld de permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de EU. Ter versterking van de betrokkenheid van de openbare lichamen bij de beleidsvorming en ter bespreking van de voortgang van de uitvoering zal twee keer per jaar een bilateraal overleg worden georganiseerd tussen de voorzitter van de CN-tafel, de Rijksvertegenwoordiger en het bestuurscollege van elk van de openbare lichamen.

### **Tot slot**

Het kabinet is het eens met de constatering van de evaluatiecommissie dat tegenvallende belevingen ook te maken hebben met de grote verschillen in taal, cultuur en bestuur tussen Europees Nederland en de eilanden. De overheden, inclusief de rijksoverheid, moeten zich inspannen de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba te informeren over de beschikbare overheidsvoorzieningen, maar ook over de rechten en plichten als burgers.

---

<sup>6</sup> Kabinetsreactie op rapport Van Gastel c.s. van 21 maart 2014 (Kamerstukken II, 2013–2014, 33 750 IV, nr. 35).



Onderdeel van Nederland zijn betekent ook dat bedrijven en maatschappelijke instellingen Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschouwen als onderdeel van Nederland. Het kabinet zal zich daarom inspannen om de rijksoverheid in brede zin, gemeenten, VNG, scholen, woningcorporaties, banken, nutsbedrijven en het bedrijfsleven te betrekken bij het optimaliseren van de mogelijkheden die de rechtstreekse band van de eilanden met Nederland biedt.

Het kabinet heeft waardering voor de rol en inspanningen van de Hoge Colleges van Staat. In het bijzonder de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer dragen bij aan de ontwikkeling van de openbare lichamen. In het kader van goed openbaar bestuur zullen initiatieven van de Hoge Colleges van Staat worden ondersteund. Het kabinet spreekt ook zijn waardering uit voor het College financieel toezicht BES die een onmisbare partner is voor de openbare lichamen en de rijksoverheid als het gaat om de eilandelijke financiën en het financieel beheer.

Tenslotte: de afgelopen jaren zijn verschillende moties en toezeggingen van verschillende departementen gekoppeld aan de kabinetsreactie op het evaluatierapport. In bijlage 1 treft u de moties en toezeggingen aan die zijn meegenomen bij deze kabinetsreactie en daarmee zijn voldaan. In een volgende bijlage treft u de antwoorden aan op een aantal feitelijke vragen die de vaste commissie Koninkrijksrelaties heeft gesteld aan de evaluatiecommissie (TK 34 300-IV, nr. 23). De evaluatiecommissie is evenwel na het uitbrengen van het rapport opgeheven. Aangezien het veelal gaat om feitelijke vragen, heb ik, samen met mijn collega's van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, uw vragen beantwoord.

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

## Tabel van moties en toezeggingen

<i>Nummer</i>	<i>Motie of toezegging</i>
202648	'De Minister zegt toe om in het kader van de evaluatie van cie. Spies en het nog te verwachten kabinetsstandpunt te kijken naar de positie, inclusief de taken, van de Hoge Colleges van Staat in relatie tot Caribisch Nederland – en in het bijzonder de financieringsmogelijkheden van de Nationale ombudsman t.b.v. Caribisch Nederland.
202296	'De Minister van Justitie zegt de Kamer, naar aanleiding van enkele vragen/opmerkingen van de leden Van Kappen (VVD), mevrouw Ten Horn (SP) en Laurier (GroenLinks), toe dat nieuwe staatkundige structuur in werking zal worden geëvalueerd na ommekomst van 5 jaar, waarbij vooral ook zal worden gekeken naar de integratie van de BES in het Nederlandse staatsbestel.
202245	De Minister zegt in reactie op het betoog van het lid Van Raak over de afvalwaterzuivering op Bonaire toe dat nu deze met behulp van geld uit Nederland en Europa is gerealiseerd in CN-tafelverband wordt gekeken naar de structurele bekostiging hiervan en de Tweede Kamer hierover te informeren
201822	'De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag/opmerking van de leden van de CDA-fractie (i.c. Doek), toe dat de invoering van het dualisme in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet zal worden geëvalueerd.
201826	'De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Van Bijsterveld (CDA), toe bij de eerder toegezegde evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur, die zal plaatsvinden vijf jaar na inwerkingtreding (T01031), ook de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de BES-wetgeving te betrekken (T01224).
201963	'De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt de Kamer, naar aanleiding van vragen en opmerkingen van de leden De Graaf en Van Bijsterveld, toe om de opzet en opdracht voor de evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur binnen het Koninkrijk in november/december 2013 aan de Kamer te doen toekomen. Bij het maken van de planning van de evaluatie zal de Minister goed afwegen of een extern aanbesteed onderzoek ten aanzien van de evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur nodig is. De Minister zal bij het formuleren van de opzet en opdracht ook ingaan op de vraag of het Statuut aan de orde wordt gesteld, nadat hij dit besproken heeft met de andere landen in het Koninkrijk. Voorts zal de Minister bij de evaluatie de functie, naamgeving en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger meenemen (T01753).
34 300 IV, nr 11	Motie Van Laar (gewijzigd) van 8 oktober 2015 betreffende het maken van een inventarisatie van alle woningen op de eilanden.
34 275, nr 15	Motie Van Laar (gewijzigd) van 8 december 2015 betreffende de relatie tussen ijkpunt en wettelijk minimum loon en uitkeringen.
34 275, nr. 10	Motie Kuzu van 25 november 2015 betreffende concrete voorstellen voor kinderen die opgroeien in armoede in Caribisch Nederland.

**Antwoorden op vragen Vaste Kamercommissie Koninkrijksrelaties over evaluatierapport Spies**

1

**Kan er nader worden ingegaan op het feit dat de regering het eindperspectief van geleidelijke vervanging van de oude Antilliaanse door de gewone Nederlandse wetgeving steeds meer is gaan relativeren?**

In de slotverklaring is met de eilanden afgesproken dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands Antilliaanse wetgeving die toen op de drie eilanden van kracht was, in beginsel van kracht zou blijven en dat vervolgens Nederlandse regelgeving geleidelijk zou worden ingevoerd. Onbepaald was welke regelgeving zou worden ingevoerd en op welke termijn.

Ondanks deze afspraak in de Slotverklaring zijn met ingang van 10 oktober 2010 een (beperkt) aantal Europees-Nederlandse wetten of daarmee vergelijkbare regelgeving in Caribisch Nederland van toepassing geworden. In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet openbare lichamen BES is een periode van vijf jaar van legislatieve terughoudendheid aangekondigd. Na die periode, tegelijk met de evaluatie van de Wet openbare lichamen BES, wordt gezien in welke mate en op welke termijn overige Nederlandse wetgeving zal worden doorgevoerd. In de kabinetsreactie op de evaluatie zal hier nader op worden ingegaan.

2

**Is bekend welke wetstrajecten de afgelopen jaren zijn gestaakt of afgebroken vanwege legislatieve rust?**

Met het oog op de legislatieve terughoudendheid na de transitie is steeds het uitgangspunt geweest dat er geen nieuwe wet- en regelgeving voor de openbare lichamen wordt ingevoerd, tenzij daar een dringende noodzaak toe is. Slechts die gevallen waarin de noodzaak tot het invoeren van wet- en regelgeving zich voordeed, zijn bekend. Het betreft veelal noodzakelijk onderhoud van regelgeving of (wijziging van) regelgeving die ertoe strekte bestaande problemen op te lossen en waarom vaak door de eilanden zelf gevraagd is.

3

**Wat betekent de uitdrukking «de niet onbegrijpelijke verwachting gewekt»? Was dit volgens de commissie een onterechte verwachting?**

Het is niet aan het kabinet om duiding te geven aan de woorden van de Commissie. Het kabinet kan zich overigens de verwachtingen op de eilanden ten aanzien van een significante verbetering van het voorzieningenniveau goed voorstellen en heeft in lijn hiermee – zoals de commissie bij de slotconclusies opmerkt – in financiële en personele zin fors in de eilanden geïnvesteerd. Dit heeft geresulteerd in resultaat op meerdere terreinen, zij het dat de resultaten op het ene terrein meer zichtbaar zijn dan op het andere. Daar waar resultaten lijken te zijn achtergebleven (o.a. welvaartsniveau) zal in de kabinetsreactie op de evaluatie nader worden ingegaan.

4

**Kan er nader worden ingegaan op de term «een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau»? In welke parlementaire stukken is deze term gebruikt?**

De term «een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau» is afgesproken met de eilanden in het bestuurlijk overleg van 31 januari 2008 (zie Kamerstukken 31 200-IV-32-b2) en is verder in diverse Kamerstukken gebruikt, in het bijzonder bij de behandeling van de transitiewetgeving. Het opstellen van normen is in het bijzonder afgesproken op de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid. Daarbij wordt rekening gehouden met specifieke omstandigheden van de eilanden: de geringe bevolkingsomvang van de eilanden, het insulaire karakter, de grote afstand tot Nederland, de kleine oppervlakte, het reliëf en ongewenste bestuurlijke en sociaal economische effecten. Conform de afgesproken taakverdeling heeft elk departement afzonderlijk nadere invulling gegeven aan deze afspraak uit 2008.

5

**Is de commissie van mening dat er op basis van de uitspraken van de regering wel of niet een significante verbetering van het voorzieningenniveau had moeten plaatsvinden?**

Het is niet aan het kabinet om duiding te geven aan de woorden van de Commissie. Zie verder het gegeven antwoord bij vraag 3.

6

**Zijn er uiteindelijk normen opgesteld voor «een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau»?**

De verschillende departementen hebben zelfstandig invulling gegeven aan het begrip «een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau». Op de voorzieningen met betrekking tot onderwijs en gezondheidszorg zijn voorzieningenniveaus vastgesteld. Op andere terreinen, zoals sociale zekerheid, geeft de kabinetsreactie nadere invulling aan het voorzieningenniveau.

7

**Hoeveel mensen leven onderscheidenlijk in Bonaire, Saba en Sint Eustatius in armoede? Hoeveel van hen zijn kinderen? Kan dit naast in absolute aantallen ook relatief worden aangegeven? En hoe verhouden die percentages zich tot Europees Nederland?**

Er zijn op dit moment nog weinig cijfers beschikbaar over de ontwikkeling van de koopkracht en de feitelijke armoedesituatie in Caribisch Nederland. Het CBS werkt aan cijfers over inkomensontwikkeling op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in 2012 een armoedeverkenning uitgevoerd. Kwetsbare groepen met een hoog risico op een leven in armoede zijn ouderen met alleen een uitkering op grond van de Wet algemene ouderdomsverzekering (AOV) BES, alleenstaande moeders en arbeidsgehandicapten, zo bleek uit deze kwalitatieve verkenning. Daarnaast heeft het Nibud in 2014 onderzoek gedaan naar de kosten van volgens hen minimale levenspakketten op Bonaire. Het niveau van de door Nibud berekende kosten is voor verschillende huishoudtypen ongunstig vergeleken met de niveaus van het wettelijk minimumloon en de uitkeringen. Een vergelijking met Europees Nederland is op basis van deze gegevens niet goed mogelijk. Na 10 oktober 2010 is door Nederland gratis onderwijs, collectieve zorg etc ingevoerd. Zie verder ook het antwoord bij vraag 8.

8

**Op welke wijze krijgen mensen die onvoldoende middelen hebben voor bijvoorbeeld voedsel, kleding, elementaire voorzieningen of medicijnen, financiële ondersteuning in de vorm van toeslagen en**

**bijstand? Hoeveel wordt daar gebruik van gemaakt? En in welke mate is die ondersteuning voldoende om de nood te lenigen?**

Voor financiële ondersteuning kan een beroep worden gedaan op de bijzondere onderstand, die wordt uitgevoerd door het Rijk (RCN-unit SZW, ressorterend onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) of op het eilandelijk armoede-instrumentarium. Met betrekking tot medicijnen geldt overigens een publieke zorgverzekering in Caribisch Nederland, die de kosten van door een arts voorgeschreven medicijnen dekt. Voor schoolgaanden in het primair onderwijs heeft het openbaar lichaam een verantwoordelijkheid op grond van de Wet primair onderwijs BES. Bij eilandsverordening dienen regels te worden gesteld met betrekking tot het verstrekken van voeding en kleding evenals het mogelijk maken van schoolvervoer voor leerlingen die zonder deze voorzieningen redelijkerwijs niet in staat zouden zijn de school geregeld te bezoeken. Daarnaast heeft het openbaar lichaam een wettelijke taak op grond van de Begraveniswet BES. Buiten deze wettelijke taken hebben de openbare lichamen discretionaire ruimte om armoedebeleid toe te passen. Dit kan bijvoorbeeld zijn het subsidiëren van een maaltijdvoorziening, het tijdelijk vergoeden van stroomkosten of het vergoeden van een noodzakelijke woningreparatie (bijvoorbeeld bij lekkage). Cijfers over de inzet van de eilandelijke armoede-instrumenten zijn niet voorhanden. Bijzondere onderstand kan worden verstrekt voor uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke bestaanskosten. Deze voorziening staat ook open voor niet-onderstandgerechtigden, zoals ouderen met een AOV-uitkering. De belangrijkste kostenposten waar de RCN-unit SZW vanuit de bijzondere onderstand een tegemoetkoming voor verstrekt zijn op dit moment: schooluniform en schoolbenodigdheden (voortgezet onderwijs), babybed, bedmatras, kosten medisch dieet, watervoorziening (betalen achterstallige factuur) en witgoed (koelkast, gasfornuis of wasmachine). Over 2015 ging het om totaal 300 toekenningen door de RCN-unit SZW.

Met de geboden ondersteuning kan de meest prangende nood worden gelenigd. Voor wat betreft de onderstand is hierbij vooral de hardheidsclausule van belang, op grond waarvan op grond van zeer dringende redenen – zo nodig buiten de geldende kaders – bijzondere onderstand kan worden toegekend. Dit neemt niet weg dat er behoefte is aan verdergaande verbreding van de toepassing van de bijzondere onderstand. Aanwending van een deel van het in het Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015–2018<sup>7</sup> genoemde bredere pakket van € 300.000, maakt dat mogelijk. Als gevolg hiervan is het aantal kostensoorten waarvoor (op grond van de daartoe strekkende beleidsregels) bijzondere onderstand kan worden verstrekt, per 1 januari 2016 uitgebreid. Daarnaast is er geregeld overleg met de openbare lichamen over de mogelijkheden om vanuit het eilandelijk armoedebeleid burgers betere ondersteuning te bieden. Intensivering van het eilandelijk armoedebeleid gebeurt in de praktijk veelal vanuit de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen integrale aanpak (Tijdelijk besluit bijzondere uitkeringen integrale projecten BES). Vanuit dit budget is voor 2016 € 6.134.000 beschikbaar, waaronder de € 600.000 armoedemiddelen vanuit de boedelscheiding SVB Nederlandse Antillen (in 2016 tot en met 2019 jaarlijks € 2.256.000).

9

**Kunt u voor een aantal standaard huishoudens voor alle drie de eilanden op een rijtje zetten welke gemiddelde kosten aan basisbehoeften en -voorzieningen zij hebben, en hoe deze zich verhouden tot het gemiddelde gezinsinkomen? Hoe verhouden die plaatjes zich tot Europees Nederland?**

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 IV, nr. 44

Het CBS noch het CPB maakt een aantal kostenplaatjes voor standaard huishoudens. Dat gebeurt niet in Europees Nederland en evenmin in Caribisch Nederland.

10

**Welke lopende onderzoeken naar de stand van zaken van het voorzieningenniveau op de drie eilanden vinden momenteel plaats? Wanneer kan dit voorzieningenniveau volledig worden vastgesteld?**

Behoudens de informatie uit een aantal relevante statistische trajecten van het CBS (zoals de eerdergenoemde inkomensstatistiek) loopt er geen specifiek onderzoek naar het voorzieningenniveau. Per departement en ook afzonderlijk beleidsterrein wordt invulling gegeven aan het begrip voorzieningenniveau en vindt regelmatig onderzoek en evaluatie plaats. Zo is in 2015 onderzoek gedaan door Ideeversa, voor zover het gaat om eilandelijke taken.

11

**Is het een bewuste keuze geweest om voorafgaand aan de transitie geen feitenvaststelling van het toen bestaande voorzieningenniveau te doen? Wat zijn de redenen dat de afspraken over de gewenste normen, gemaakt tijdens het Bestuurlijk Overleg van 31 januari 2008, niet zijn nagekomen m.b.t. sociale zekerheid en veiligheid?**

Voor onderwijs is een feitenvaststelling door de Inspectie van het Onderwijs gedaan in 2008. Het voorzieningenniveau voor onderwijs is bepaald op gelijkwaardigheid als in Europees Nederland. Op het terrein van sociale zekerheid zijn op 18 oktober 2010 bestuurlijke afspraken gemaakt over startniveaus, waarbij het streven is uitgesproken om bijvoorbeeld het minimumloon in de toekomst te verbeteren, naar gelang de economische draagkracht en ontwikkeling. Nadien zijn door de achtereenvolgende bewindspersonen van SZW met de eilanden nadere afspraken gemaakt, de meest recente in juni 2015 over onder meer het verhogen van het wettelijk minimumloon per 1 januari 2016 (zie antwoord op vraag 14). Een vergelijkbare ontwikkeling heeft ook plaatsgevonden op andere beleidsterreinen. Om ook vooruitgang te boeken op departements-overstijgende onderwerpen (zoals economische ontwikkeling en armoedebestrijding) is in de CN-week van 2015 een meerjarenprogramma afgesproken met de bestuurscolleges.

12

**Kunt u aan de hand van cijfers weergeven in welke mate hoge inkomens en bedrijven op de eilanden hebben geprofiteerd van het nieuwe fiscale stelsel, en de overige, lagere inkomens niet? Wat was de motivering hiervoor toen deze keuze zo werd gemaakt?**

Bij de uitwerking van het nieuwe fiscale stelsel dat na de transitie van toepassing zou worden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is – zoals ook in de rapportage van de Commissie Spies is aangegeven – beoogd om een eenvoudiger fiscaal stelsel te creëren met minder administratieve lasten, lagere uitvoeringskosten, verlaging van de directe belastingen, verhoging van de indirecte belastingen en een (beperkte) verschuiving van de lastendruk van inwoners naar niet-inwoners. In dat kader is er met instemming van de toenmalige bestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba onder meer voor gekozen om de gedateerde en moeilijk uitvoerbare Nederlands Antilliaanse winstbelasting te vervangen door een vastgoedbelasting en een opbrengstbelasting (vergelijkbaar met de Nederlandse

dividendbelasting op uitgedeelde winsten). Uitgangspunt daarbij was dat deze omzetting van de oude Nederlandse Antilliaanse belastingen in de nieuwe Caribisch Nederlandse (rijks)belastingen op macro basis grosso modo budgettair neutraal zou uitpakken. Voor individuele belastingplichtigen kan het wel zijn dat de vastgoedbelasting tot een hogere of lagere belastingdruk heeft geleid dan de oude winstbelasting. Hotels die voorheen onder een tax holiday of een bijzonder (verlaagd) tarief (2%) van de winstbelasting vielen en die nu vastgoedbelasting betalen kunnen als gevolg van het nieuwe fiscale stelsel een lastenverhoging hebben ervaren. Bedrijven met een relatief hoge winst die voor hun bedrijfsuitoefening kunnen volstaan met onroerende zaken met een beperkte waarde kunnen echter een lastenverlichting hebben ervaren.

Wat betreft de effecten van het nieuwe fiscale stelsel voor lage en hoge inkomens verwijs ik in eerste instantie naar de brieven van de Minister van Financiën van 17 augustus 2010 en 4 oktober 2010 (TK 2009/2010, 32 189, nrs. 13 en 22) waarin voor diverse voorbeeldhuishoudens de verandering van het netto inkomen als gevolg van de introductie van het nieuwe fiscale stelsel in beeld is gebracht. Na de introductie van het nieuwe stelsel zijn via de Belastingplannen voor 2012, 2013 en 2014 echter diverse lastenverlichtende maatregelen getroffen. In dat kader heeft onder andere een (forse) verhoging van de belastingvrije som, de ouderentoeslag en de kindertoeslag plaatsgevonden. De kindertoeslag is per 1 januari 2016 vervangen door een kinderbijslag.

Cijfers over de mate waarin lage en hoge inkomens hebben geprofiteerd van het nieuwe fiscale stelsel zijn, anders dan in de hiervoor bedoelde brieven, niet beschikbaar. Wel plaats ik daarbij de kanttekening dat de in deze brieven opgenomen koopkrachtoverzichten gebaseerd zijn op een «technische» vergelijking van de tariefstructuur van het oude fiscale stelsel met de tariefstructuur van het nieuwe fiscale stelsel. Aan die vergelijking lag de veronderstelling ten grondslag dat belastingplichtigen hun belasting betaalden conform het oude stelsel en dat ze dat onder het nieuwe stelsel zouden blijven doen. Inmiddels is gebleken – ook in de rapportage van de Commissie Spies wordt daar aan gerefereerd – dat het nieuwe fiscale stelsel door de Belastingdienst / Caribisch Nederland veel beter wordt uitgevoerd en toegepast dan dat het oude fiscale stelsel door de voormalige Nederlands Antilliaanse belastingdienst werd uitgevoerd en toegepast. Dat kan ertoe hebben geleid dat belastingplichtigen die in theorie voordeel hadden moeten ondervinden van de introductie van het nieuwe fiscale stelsel in de praktijk geen voordeel of zelfs nadeel hebben ondervonden omdat men onder het oude fiscale stelsel niet of niet volledig aan de toen geldende fiscale verplichtingen voldeed.

13

**In welke mate klopt het dat de Belastingdienst/CN te weinig discretionaire bevoegdheden heeft? Hoe vaak zijn die de laatste vijf jaar gebruikt?**

Onder het oude Nederlands Antilliaanse fiscale stelsel had de belastingdienst een (te) ruime discretionaire bevoegdheid die (te) veel ruimte bood om één of enkele belastingplichtigen anders te behandelen dan andere belastingplichtigen die in gelijke omstandigheden verkeerden. Een dergelijke situatie werd ongewenst geacht. In verband daarmee is er bij de uitwerking van het nieuwe fiscale stelsel van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bewust voor gekozen geen discretionaire bevoegdheid (meer) toe te kennen aan de Belastingdienst / Caribisch Nederland. Uitgangspunt was, en is, dat het nieuwe fiscale stelsel op basis van de geldende wet- en (lagere) regelgeving voor een ieder op gelijke wijze moet worden uitgevoerd en toegepast omdat net zoals in Europees Nederland ook in Caribisch Nederland «eenheid van beleid» wordt nagestreefd. De afwezigheid van discretionaire bevoegdheden van de Belastingdienst /

Caribisch Nederland betekent evenwel niet dat men geen enkele speelruimte meer heeft bij het uitvoeren en toepassen van het fiscale stelsel. Enerzijds omdat men telkens op basis van specifieke feiten en omstandigheden van afzonderlijke belastingplichtigen zal moeten beoordelen of en zo ja op welke wijze de geldende fiscale wet- en regelgeving zal moeten worden toegepast. Anderzijds geldt dat ingeval men bij de uitvoering en toepassing van het fiscale stelsel knelpunten ervaart, deze knelpunten bij het Ministerie van Financiën kunnen worden aangekaart zodat deze knelpunten daar waar nodig en mogelijk via aanpassing van wet- en regelgeving kunnen worden opgelost. Wat dit laatste betreft is de rol van de Belastingdienst belangrijker anders geworden dan in het verleden. Men heeft geen directe discretionaire bevoegdheid meer om uitzonderingen te maken voor één of enkele belastingplichtigen, maar wel om relevante wijzigingen voor te stellen die van belang (kunnen) zijn voor alle belastingplichtigen die in gelijke omstandigheden verkeren.

14

**In hoeverre dekt het minimumloon het kunnen voldoen aan basisbehoeften en basisvoorzieningen in Caribisch Nederland?**

Een vastomlijnde definitie van wat het niveau van basisbehoeften en basisvoorzieningen in Caribisch Nederland is, ontbreekt. In hoeverre het (wettelijk) minimumloon toereikend is, is op dit moment niet vast te stellen. De regering deelt echter het beeld dat uit de evaluatie naar voren komt, dat huishoudens met een inkomen rond het niveau van het wettelijk minimumloon moeite hebben om rond te komen. Voor gezinnen met kinderen levert inmiddels de invoering van de kinderbijslag een bijdrage in het bestrijden van de kosten van het bestaan. Bovendien wordt ingezet op verhoging van het wettelijk minimumloon waar mogelijk. Op Saba is per 1 januari 2014 al een extra verhoging van het wettelijk minimumloon met 6,1% mogelijk gebleken en per 1 januari 2016 komt daar nog eens 6,5% bij. Voor Sint Eustatius bedraagt de extra verhoging per 1 januari 2016 4% en voor Bonaire 0,7%. Uitgangspunt is dat de economie de hoogte van het minimumloon moet kunnen dragen. De verhoging per 1 januari 2016 is dan ook op daarvoor geëigende onafhankelijke statistische informatie gebaseerd (inkomensstatistiek).

15

**In hoeverre is het bestaansminimum gegarandeerd voor mensen die een uitkering of bijstand hebben?**

In de bestuurlijke afspraken die voorafgaand aan de transitie (overleg d.d. 18 april 2010) met de vertegenwoordigers van de eilanden zijn gemaakt is erkend dat er, evenals voorheen, een verschil bestaat tussen de vastgestelde uitkeringen en het wenselijk niveau van de behoeften van bestaan. Tegen die achtergrond is een gezamenlijk streven overeengekomen om het minimumloon, de AOV en de onderstand in de toekomst verder te verbeteren naar gelang de economische draagkracht en ontwikkeling. Het bestaansminimum is niet geobjectiveerd, maar aan het ontwikkelen van een ijkpunt voor de bestaanszekerheid wordt gewerkt (zie hierna het antwoord op de vragen 20 en 23).

17

**Hoe vaak komt het op de eilanden voor dat mensen recht hebben op een sociale voorziening of uitkering, maar daar ten gevolge van bijv. gebrekkige communicatie en toegankelijkheid, geen gebruik van maken?**



Het is niet goed mogelijk om het niet-gebruik in aantallen te duiden, immers het gaat om mensen die voor het uitvoeringsloket van de voorzieningen buiten beeld zijn. De indruk is dat niet-gebruik het meest voorkomt bij de algemene en bijzondere onderstand. Daarom is er de afgelopen periode al extra energie gestopt in het bereiken van mensen die mogelijk in aanmerking kunnen komen, zoals via flyers, radioprogramma van de Rijksdienst Caribisch Nederland en door een actieve benadering (gericht op burgers in probleemsituaties) vanuit het openbaar lichaam Bonaire in het kader van de wijkaanpak. Dit heeft al tot een aanmerkelijke stijging van het aantal toekenningen geleid. Per 31 december 2015 waren er in Caribisch Nederland totaal 463 onderstandgerechtigden, terwijl dat er een jaar eerder nog 423 waren en op het zelfde tijdstip in 2012 en 2013 resp. 253 en 343. De RCN-unit SZW zet, in nauwe afstemming met de openbare lichamen, de inspanningen gericht op het terugdringen van niet-gebruik voort en zal deze waar nodig intensiveren.

18

**Hoeveel kost het om deze mensen actief te benaderen en hen met terugwerkende kracht alsnog de tegemoetkomingen te geven waar zij recht op hadden?**

De RCN-unit SZW beschikt over een budget uitvoeringskosten waarmee een actieve benadering van burgers kan worden vormgegeven. Dit betreft bijvoorbeeld kosten van communicatie, zoals radiospotjes of flyers. Op dit moment wordt veel energie gestopt in het communiceren over de voorziene nieuwe Kinderbijslagvoorziening BES, maar ook de communicatie over de (bijzondere) onderstand is een permanent issue. De inzet is er steeds op gericht om mensen zo snel mogelijk te kunnen helpen. Voor zover de wet- en regelgeving ruimte biedt voor terugwerkende kracht, wordt deze waar mogelijk toegepast. Zo zit er bijvoorbeeld in de Wet AOV BES de mogelijkheid van terugwerkende kracht in geval het ouderdomspensioen pas na de pensioendatum wordt aangevraagd. Daarvan wordt in de praktijk met enige regelmaat gebruik gemaakt.

19

**Hoeveel ouderen en arbeidsongeschikten leven in Caribisch Nederland in armoede?**

Zie het antwoord op vraag 7.

20

**Welke varianten zijn er om voor Caribisch Nederland een ijkpunt voor de bestaanszekerheid, zoals in Nederland het minimumloon, vast te stellen?**

Niet alle theoretisch denkbare varianten voor een eventueel vast te stellen ijkpunten voor de bestaanszekerheid kunnen perspectief bieden. Een variant dient te voldoen aan het uitgangspunt dat werken ten opzichte van de uitkeringssituatie loont. Het niveau van de uitkeringen moeten dan ook telkens in samenhang met het wettelijk minimumloon worden gezien. Vanuit dit uitgangspunt heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eind januari 2016 nader overleg met de openbare lichamen over het vaststellen van een ijkpunt gevoerd<sup>8</sup>. Duidelijk is hierbij dat de loonontwikkeling – die als hefboom voor een hoger wettelijk minimumloon fungeert – een van de belangrijkste uitdagingen vormt.

21

---

<sup>8</sup> Zie Kamerstukken II, 2015–16, 34 300 XV, nr. 86, pag. 2.

**Welke indicaties zijn er dat er een vorm van «aanzuigende werking» zou zijn als het Koninkrijk voor de eilanden van Caribisch Nederland een duidelijk sociaal minimum vaststelt? Hoe zou die aanzuigende werking er dan uitzien?**

Het vaststellen en toepassen van een sociaal minimum voor Caribisch Nederland op een niveau dat substantieel ligt boven het huidige niveau en dat van omliggende landen, kan aanzuigende werking ten opzichte van de omgeving veroorzaken. Het wordt dan voor inwoners van relatief armere landen uit de omgeving aantrekkelijk om zich in Caribisch Nederland te vestigen. Na vijf jaar kan een permanente verblijfsvergunning worden aangevraagd. Via de route van werk- en verblijfsvergunning kan dus (op termijn) toegang tot het sociale zekerheidsstelsel van Caribisch Nederland ontstaan. Vreemdelingen kunnen echter niet zonder meer een beroep op het sociale zekerheidsstelsel van Caribisch Nederland doen. Zo is er pas recht op onderstand als iemand vijf jaar onafgebroken rechtmatig in Caribisch Nederland heeft gewoond en het recht op wettelijk ouderdomspensioen is afhankelijk van de in het verleden op de eilanden opgebouwde rechten (die gaan lopen vanaf het moment van rechtmatig verblijf). Vreemdelingen hebben op grond van het wetsvoorstel kinderbijslagvoorziening BES onmiddellijk toegang tot de kinderbijslag, mits er sprake is van rechtmatig verblijf.

22

**Bestaat er een juridisch, afdwingbaar recht om binnen één Koninkrijk recht hebben op een (hetzelfde) sociaal minimum? Zo ja, welk?**

Binnen het Koninkrijk bestaan vier aparte landen met elk een eigen sociale zekerheidsstelsel. Op dat punt zijn de landen autonoom. Daarnaast is er sprake van differentiatie tussen het Europees deel van Nederland enerzijds en Caribisch Nederland anderzijds. Grondslag hiervoor is artikel 1, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk, waarin de mogelijkheid van afwijkende maatregelen met het oog op de specifieke omstandigheden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is vastgelegd. De legitimiteit van differentiatie op het sociaal terrein is in een juridische procedure door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie bevestigd (uitspraak 15 december 2014, HJAR 68703/14).

23

**Wat is de huidige stand van zaken om te komen tot de vaststelling van een sociaal minimum voor Caribisch Nederland?**

Zie het antwoord op vraag 20.