



DSP

Covid-steunprogramma Caribisch Nederland

Eindevaluatie

Oberon Nauta & Manja Abraham

Contactgegevens

Amsterdam 3 april 2024.

Dr. O. (Oberon) Nauta

onauta@dsp-groep.nl

020 6257537

Drs. M. (Manja) Abraham

mabraham@dsp-groep.nl

020 6257537

Met medewerking van:

Drs. P. (Paul) van Egmond

Drs. K (Koert) van Buiren (EBA)

Afbeelding voorzijde van Aline Dassel via Pixabay

Afbeelding achterzijde van Alexandra_Koch via Pixabay

Disclaimer: the views expressed in this report are those of the evaluator. They do not engage the Netherlands Ministry of the Interior and Kingdom Relations (BZK) nor other parts of the Government of the Netherlands. While an attempt has been made to take into consideration views and perspectives of stakeholders consulted in Bonaire, Saba, St. Eustatius and the Netherlands, the interpretation of the information, conclusions and recommendations reflect the perspective of the authors.

Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 7 |
| 2 | Methodische verantwoording | 9 |
| 2.1 | Vraagstelling | 9 |
| 2.2 | Methode van onderzoek | 10 |
| 2.3 | Reikwijdte en beperkingen | 11 |
| 3 | Opzet en uitvoering maatregelenpakket | 13 |
| 3.1 | Generieke maatregelen | 13 |
| 3.2 | Steun aan de openbare lichamen | 22 |
| 3.3 | Tijdelijke coronasubsidie nutsvoorzieningen | 30 |
| 4 | Besluitvorming en uitvoering | 33 |
| 4.1 | Rol ministerie van BZK | 33 |
| 4.2 | Motivering van het beleid: comply or explain | 35 |
| 4.3 | Mitigeren risico's | 37 |
| 5 | Doeltreffendheid | 40 |
| 5.1 | Doeltreffendheid in de context van dit onderzoek | 40 |
| 5.2 | Macro-economische indicatoren | 41 |
| 5.3 | Effectiviteit generieke steunpakketten | 46 |
| 5.4 | Effectiviteit steun aan de openbare lichamen | 48 |
| 5.5 | Onbedoelde neveneffecten | 52 |
| 5.6 | Aansluiting bij lokale context | 54 |
| 6 | Doelmatigheid | 57 |
| 6.1 | Generieke maatregelen | 57 |
| 6.2 | Steun aan de openbare lichamen | 59 |
| 6.3 | Tijdelijke coronasubsidie nutsvoorzieningen | 60 |
| 7 | Lessen voor de toekomst | 61 |

| | | |
|----------|-------------------|-----------|
| 8 | Conclusies | 65 |
|----------|-------------------|-----------|

Bijlagen

| | |
|--------------------------------------|----|
| Bijlage 1: doelen per steunmaatregel | 71 |
| Bijlage 2: macro-economische cijfers | 75 |
| Bijlage 3: Geraadpleegde bronnen | 90 |

Dankwoord

In dit rapport worden de resultaten beschreven van de evaluatie van het corona-steunprogramma dat Nederland voor de BES-eilanden beschikbaar stelde. Het steunprogramma kende meerdere onderdelen en diverse stakeholders, zodat zonder de hulp van de direct betrokkenen de evaluatie niet uitgevoerd had kunnen worden. Voor deze hulp komt in de eerste plaats dank toe aan alle partners die in het kader van deze evaluatie gesproken zijn, zowel in Caribisch als in Europees Nederland. Hun openhartige bijdrage maakte dat we de uitvoeringspraktijk en het beleidskader goed konden beoordelen. Daarnaast willen we het DGKR hartelijk danken voor de geboden ondersteuning. Niet alleen heeft het diverse stukken en bronnen beschikbaar gesteld, maar daar waar nodig ook geholpen gesprekken met partners tot stand te brengen. Ook de begeleidingscommissie, en daarbinnen in het bijzonder SZW, mag niet onvermeld blijven. Zij heeft tijdens het onderzoek actief meegedacht over de invulling van het veldwerk en in de slotfase het eindrapport van inhoudelijk commentaar voorzien. Deze inzet is de kwaliteit van het onderzoek en het eindproduct duidelijk ten goede gekomen.

Oberon Nauta (projectleider)

Manja Abraham

Paul van Egmond

| Afkorting | Betekenis |
|-----------|--|
| BCN | Belastingdienst Caribisch Nederland |
| BES | Bonaire, St. Eustatius en Saba |
| BIA | Bonaire International Airport |
| BZK | Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| CAS | Curaçao, Aruba en St. Maarten |
| CfT | College financieel toezicht |
| CN | Caribisch Nederland |
| DGKR | Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties |
| EZK | Economische Zaken en Klimaat |
| I&W | Infrastructuur en Waterstaat |
| IRF | Inspectie der Rijksfinanciën |
| KvK | Kamer van Koophandel |
| NOW | Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid |
| OLB | Openbaar lichaam Bonaire |
| OLE | Openbaar lichaam Saba |
| OLS | Openbaar lichaam Saba |
| RCN | Rijksdienst Caribisch Nederland |
| RV | Rijksvertegenwoordiger |
| SZW | Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| TOGS | Beleidsregel tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren COVID-19 |
| TONK | Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten |
| TOZO | Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers |
| TVL | Regeling subsidie financiering vaste lasten getroffen ondernemingen Covid-19 |
| ZV BES | Wet ziekteverzekering BES |

1

Inleiding

Vanwege de snelle verspreiding van het coronavirus en de dreigende druk op de gezondheidszorg sluit 13 maart 2020 het luchtruim van Caribisch Nederland. Het gevolg is een totale ineenstorting van het toerisme waarvan de economie van Bonaire, Saba en St. Eustatius (BES-eilanden) in grote mate afhankelijk is. Werkgevers hebben nauwelijks nog omzet waardoor banen op de tocht komen te staan en daarmee de inkomensvoorziening van veel burgers. Voor Saba en Sint Eustatius geldt bovendien dat vanwege de beperkte zorgcapaciteit op deze eilanden koste wat kost voorkomen moet worden dat besmetting en verdere verspreiding optreedt.¹ Specifiek voor Saba geldt verder dat veel inwoners afhankelijk zijn van huurinkomsten van studenten van de Medical School.² Deze verlaten in de aanloop van de lock down massaal het eiland waardoor een belangrijke inkomensbron opdroogt.³ Net als in Europees Nederland zorgen de coronamaatregelen ervoor dat het publieke leven op de eilanden aanvankelijk grotendeels stil komt te liggen en thuiswerken het devies wordt.⁴

De noden van Caribisch Nederland blijven niet onopgemerkt in Den Haag en naar analogie van Europees Nederland wordt voor de eilanden een breed maatregelenpakket opgetuigd.⁵ Bij de maatregelen wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de Europees Nederlandse systematiek. Wel wordt rekening gehouden met de specifieke sociaaleconomische context, waaronder de afhankelijkheid van de eilanden van de toeristische sector en met de uitvoerbaarheid van de regelingen. Dit betekent dat er voor Caribisch Nederland ook aanvullende maatregelen worden getroffen of dat op bepaalde regelingen uitzonderingen worden gemaakt.⁶

Met de implementatie van het maatregelenpakket voor Caribisch Nederland is bijna €150 miljoen gemoeid. Om de Tweede Kamer te informeren over hoe deze middelen besteed zijn en wat het heeft opgeleverd heeft het de directie Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties (DGKR) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in nauwe afstemming met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de andere betrokken departementen DSP-groep verzocht een onderzoek uit te voeren. De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

Zijn de beschikbaar gestelde middelen voor het steunprogramma voor Caribisch Nederland doelmatig en doeltreffend besteed?

In dit rapport wordt antwoord gegeven op deze vraag.

¹ Hierdoor zal uiteindelijk op deze twee eilanden de inreisbeperkende maatregelen ook langer van kracht zijn dan op Bonaire Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 226, p. 1-2.

² Brief van 25 maart 2020 van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (kenmerk: 2020-0000154936, p. 1).

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 420, nr. 5 p. 1.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 226, p. 1-2.

⁵ De maatregelen zijn vergelijkbaar met de maatregelen die in Europees Nederland zijn getroffen. Voor zo ver de maatregelen niet 1 op 1 konden worden ingezet in Caribisch Nederland is gezocht naar vergelijkbare instrumenten die zoveel mogelijk hetzelfde effect kunnen bewerkstelligen. Brief van 25 maart 2020 van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (kenmerk: 2020-0000154936, p. 1).

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 226, p. 1.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zijn de onderzoeksvragen opgesomd die een nadere uitwerking geven aan de hoofdvraag en wordt verantwoording afgelegd over de opzet en het verloop van het onderzoek. In hoofdstuk 3 komen de opzet en uitvoering van de steunmaatregelen aan bod. Hoofdstuk 4 gaat over de besluitvoering en de rol van BZK. De doeltreffendheid van het maatregelenpakket wordt beoordeeld in hoofdstuk 5. De doelmatigheid wordt behandeld in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 worden de lessen opgesomd die getrokken kunnen worden uit de opzet en implementatie van het steunprogramma. In hoofdstuk 8 worden aan de hand van de onderzoeksvragen de conclusies van de evaluatie getrokken.

2 Methodische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd over het uitgevoerde onderzoek. Hiervoor wordt eerst de uitwerking van de hoofdvraag van de evaluatie in specifieke onderzoeksvragen gegeven. Daarna wordt ingegaan op de opzet en het verloop van het onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een korte reflectie op de reikwijdte en beperkingen van de evaluatie.

2.1 Vraagstelling

Het doel van de opdracht is om voor ieder van de drie maatregelenpakketten antwoord te krijgen op de volgende hoofdvraag:

Zijn de beschikbaar gestelde middelen voor het steunprogramma voor Caribisch Nederland doelmatig en doeltreffend besteed?

Deze hoofdvraag is door het ministerie van BZK vertaald in de volgende deelvragen:

- ① Waarom is gekozen om op deze manier invulling te geven aan deze programma's en hoe is de invulling tot stand gekomen? (Hoe heeft 'comply or explain' bij de noodpakketten gefunctioneerd?)
- ① Hoe was de procesmatige en inhoudelijke relatie met de Europees Nederlandse steunpakketten?
- ① Welke rol heeft BZK interdepartementaal, intern en interlandelijk aangenomen?
- ① Hoe doeltreffend is het programma geweest?
 - a) In hoeverre zijn de doelen van het programma gerealiseerd?
 - b) In hoeverre sloot het programma voldoende aan op de lokale context en ontwikkelingen?
- ① In hoeverre zijn risico's afdoende gemitigeerd bij totstandkoming en uitvoering van het programma en zijn er neveneffecten opgetreden?
- ① Hoe doelmatig is het programma geweest?
 - a) Zijn de financiële middelen doelmatig en efficiënt besteed volgens de financieringsvoorwaarden?
 - b) In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties waren dan mogelijk?
 - c) In hoeverre zijn de doelstellingen gerealiseerd als gevolg van de inzet van afzonderlijke instrumenten?
- ① Welke aanbevelingen heeft de onderzoeker voor de Rijksoverheid, mocht in de toekomst een (soortgelijk) verzoek op bijstand komen?

2.2 Methode van onderzoek

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen is gedurende de periode juli 2023 – januari 2023 onderzoek verricht. Daarbij is gefaseerd gewerkt. Eerst is op basis van de beschikbare beleidsdocumentatie en Kamerstukken het formele kader van het maatregelenprogramma uitgeschreven. Waar bestonden de maatregelen precies uit, welke doelgroepen kenden ze en welke doelen en subdoelen waren per instrument gesteld? De beschrijving van het formele kader is vervolgens besproken in een werkgroep bestaand uit vertegenwoordigers van DGKR, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het ministerie van Financiën- Inspectie der Rijksfinanciën (IRF). Op basis van de uitkomsten van de werkgroep is het formeel kader aangevuld en vastgesteld.

Gecombineerd onderzoek

Gelijktijdig met het onderzoek naar het steunprogramma Caribisch Nederland zijn drie andere onderzoeken verricht. Het gaat om onderzoek naar de Venezuela-claim van Aruba, Venezuela-claim Curacao en de corona voedselsteun dat aan de drie CAS-landen is verleend. De reden om deze vier onderzoeken qua veldwerk te combineren is pragmatisch van aard: een deel van de geselecteerde respondenten was betrokken bij meer dan één van deze vier crisis-gerelateerde maatregelen en kon zodoende tijdens hetzelfde gesprek over meerdere thema's bevraagd worden. Sowieso bracht het combineren van het veldwerk van de vier onderzoeken het voordeel met zich mee dat het aantal reisbewegingen naar de Caribisch regio beperkt kon blijven. Qua opzet en uitvoering zijn de vier onderzoeken identiek. Verschil bestaat alleen in de gesprekspartners en de geraadpleegde bronnen.

Om de doelrealisatie (doeltreffendheid) ook in kwantitatieve zin te kunnen meten is vervolgens op basis van het formeel kader nagegaan met welke beschikbare cijfers welke (sub)doelen van het beleid gekwantificeerd konden worden. De beschikbare relevante data (outcome-indicatoren) zijn vervolgens per (sub)doel in tabellen gezet.

Om goed zicht te krijgen op het totstandkomingsproces, de uiteindelijke implementatie van het steunprogramma en de effecten daarvan zijn zowel in Europees Nederland als op alle drie de eilanden van Caribisch Nederland semigestructureerde (groeps)interviews gevoerd. In totaal werden 22 respondenten geïnterviewd. De gesprekken op de eilanden vonden plaats in de periode 6 november tot en met 17 november 2023. De gesprekken in Europees Nederland zowel voor als na het veldwerk.

Ter voorbereiding op de interviews werden de respondenten vragenlijsten toegestuurd. Van ieder gesprek is een verslag gemaakt dat ter controle en aanvulling terugggelegd is bij de respondent. De meeste respondenten hebben expliciet akkoord verleend op het verslag. Een enkeling heeft na herhaald rappel niet meer gereageerd. Met de volgende partijen zijn interviews gehouden:

| Respondentgroep | Den Haag | Bonaire | Saba | St. Eustatius |
|----------------------------|----------|---------|------|---------------|
| Ministeries | 5 | | | |
| Rijksdienst CN | | 4 | | |
| Openbaar lichaam | | 3 | 2 | 3 |
| Maatschappelijk middenveld | | 3 | 1 | 1 |
| Bedrijfsleven | | 3 | 2 | |

Na afronding van de interviews vond analyse plaats van de gespreksverslagen en de overige verzamelde informatie. Op basis van de analyse is het eindrapport opgesteld.

Het onderzoek is begeleid door een ambtelijke commissie met vertegenwoordigers van de ministeries van BZK (DGKR), Financiën (IRF), JenV en SZW. De commissie heeft bij aanvang van het onderzoek de onderzoekers enkele aandachtspunten meegegeven en in de afrondende fase op feitelijke onjuistheden meegelezen op het eindrapport.

2.3 Reikwijdte en beperkingen

Net als andere onderzoeken kent ook deze evaluatie enkele beperkingen. In de eerste plaats speelde de beperking dat de doelen van de steunmaatregelen vaak alleen in generieke bewoordingen geformuleerd waren en als zodanig niet rechtstreeks gemeten konden worden. Om de doelen alsnog meetbaar te maken (zodat de effectiviteit kon worden bepaald) zijn ze deels door de onderzoekers nader geconcretiseerd (en naderhand binnen de voornoemde ambtelijke werkgroep gevalideerd). Daarbij moesten keuzes gemaakt worden. Die keuzes zijn, hoewel onderbouwd, gebaseerd op interpretaties van de onderzoekers en in zoverre subjectief.

In de tweede plaats kon de effectiviteit niet op de gangbare manier gemeten worden.⁷ In plaats daarvan is doeltreffendheid binnen het onderzoek bepaald door een combinatie van een planevaluatie (reconstructie van de beleidstheorie) en een procesevaluatie (beoordeling uitvoeringspraktijk). Daarbij is, zoals hiervoor beschreven per steunmaatregel nagegaan welke doelen (zowel in output als in outcome-terminen) werden beoogd en welke middelen per doel ingezet zijn. Voor het bepalen van de effectiviteit is vervolgens nagegaan of de aannames in de beleidslogica plausibel en consistent waren en in hoeverre de stakeholders van de steunmaatregelen ook in de praktijk ervoeren of en zo ja hoe het beleid erin geslaagd was de doelen te realiseren. Daar waar beschikbaar is deze doelrealisatie gestaafd met beschikbaar cijfermateriaal wat de voortgang op de doelen ook in kwantitatieve zin inzichtelijk maakte. Die kwantificering is evenwel niet mogelijk geweest bij alle doelen. Bovendien moet bij de cijfers die wel beschikbaar waren, rekening gehouden

⁷ In het ideale geval wordt doorgaans gewerkt met een meting voorafgaand aan de implementatie van een programma en een meting na afloop. De meting wordt bij zowel een controle- als een experimentele groep uitgevoerd. Binnen het vakgebied van het beleidsonderzoek bestaat consensus dat wanneer op basis van de voor- en nameting wordt aangetoond dat een beoogd beleidseffect bij de experimentele groep wel optreedt maar niet optreedt bij de controlegroep dat het aannemelijk is dat het beleid/programma effectief is. Zie verder: <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/onderzoeksmethoden>

worden met de kans dat niet alleen het steunprogramma van invloed is geweest op de outcome-indicatoren van het beleid maar ook andere factoren.⁸ De cijfers dienen daarom als aanvullende informatiebron waarmee steunbewijs geleverd wordt voor de eventuele doeltreffendheid van het beleid.

Naast effectiviteit is binnen het onderzoek ook gekeken of de financiële middelen doelmatig besteed zijn. Doelmatigheid verwijst naar de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). We spreken over doelmatig beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt, of omgekeerd dat voor het gegeven budget een maximaal resultaat (output/outcome) wordt gerealiseerd. Bij het meten van doelmatigheid is het belangrijk te vermelden dat er geen absolute maatstaven bestaan. Wel is het soms mogelijk in relatieve zin tussen vergelijkbare organisaties te benchmarken en op die manier de prestaties van beleid te kwantificeren en te ranken. In het geval van de steunmaatregelen was dat echter geen optie. Om zonder benchmark toch uitspraken te doen over doelmatigheid is langs twee lijnen gewerkt. De eerste methode ging uit van de geïmplementeerde steunmaatregelen waarbij de vraag gesteld werd of – met de kennis van nu – binnen dat pakket efficiencywinst behaald had kunnen worden door anders te werken. Binnen de tweede methode wordt de vraag gesteld of de ingezette instrumenten zelf überhaupt wel het meest doelmatig waren gelet op de gegeven doelen en de kennis van nu?

De onderzoeksvraag: "In het geval dat er significant minder middelen (-20%) beschikbaar zijn, welke beleidsopties waren dan mogelijk?" is uiteindelijk alleen in kwalitatieve zin beantwoord. De reden hiervoor was dat de beschikbare output en outcome data te summier waren om deze zinvol te relateren aan beleidsinspanningen.

⁸ Naast het steunprogramma was gedurende de crisisperiode ook sprake van aanpalend (lokaal) beleid en macro-economische ontwikkelingen die van invloed waren op de outcome-indicatoren.

3 Opzet en uitvoering maatregelenpakket

In dit hoofdstuk wordt de opzet en uitvoeringspraktijk van het maatregelenpakket beschreven dat in het kader van de bestrijding van de economische gevolgen van de coronacrisis aan de BES-eilanden werd verstrekt. Daarbij wordt binnen de maatregelen een driedeling gemaakt. In de eerste plaats betreft het generieke steunmaatregelen die naar analogie van het Europees Nederlandse zijn opgezet en die gericht zijn op het beperken van de economische gevolgen voor werkgevers en werknemers. Ten tweede gaat het om een steunpakket dat de openbare lichamen heeft ondersteund en dat afweek van het stramien dat in Europees Nederland werd gevold. Tot slot wordt gekeken naar de subsidiemaatregelen die zijn getroffen om nutsvoorzieningen betaalbaar te houden.

3.1 Generieke maatregelen

De generieke steunmaatregelen die naar analogie van Europees Nederland zijn vormgegeven kenden in Caribisch Nederland een looptijd maart 2020 tot en met oktober 2021.⁹ Gedurende deze periode zijn de subsidieregelingen meermaals verlengd en in enkele gevallen ook tussentijds aangepast. In het vervolg van deze paragraaf worden ze apart toegelicht.

3.1.1 Loon- en inkomenssubsidie

Met de 'Tijdelijke subsidieregeling loonkosten en inkomensverlies CN' is voor Caribisch Nederland, naar analogie van de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW)-regeling en de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo) van Europees Nederland¹⁰, getracht de inkomens van werknemers en zelfstandigen grotendeels op peil te gehouden en daarmee banen te behouden. De doelgroep van de regeling was driedelig:

1. Werkgevers met tenminste 20% omzetverlies ontvingen subsidie voor de loonkosten, berekend op basis van 80% van het gemaximeerde dagloon van de uren waarop hun werknemers in verband met de coronacrisis minder uren werkten.¹¹
2. Zelfstandige ondernemers die door de coronacrisis werden geraakt, konden een inkomensaanvulling krijgen tot 80% van het wettelijk minimumloon.
3. Gewezen werknemers die als gevolg van de coronacrisis geen werk meer hadden, konden aanspraak maken op subsidie gerelateerd aan 80% van het laatstverdiende gemaximeerde dagloon. (Dit was aanvankelijk voor een onbepaalde periode. Per 1 januari 2021 werd dit gemaximeerd op 3 maanden).

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 365 p. 12.

¹⁰ Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid: NOW. Officieel heet deze Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 maart 2020, 2020-000046630, tot vaststelling van een tijdelijke subsidieregeling tot tegemoetkoming in de loonkosten teneinde de werkgelegenheid onder buitengewone omstandigheden te behouden.

¹¹ Met deze systematiek is gekozen voor een regeling die in hoge mate aansloot op de systematiek van de Wet ziekteverzekering (ZV) BES (die in de kern een loondervingsregeling is). Het uitvoeringsproces diende zoveel als mogelijk parallel aan dat van de ZV te worden ingericht, met een daarmee overeenkomstig uitkeringspercentage (80% van het gemaximeerde dagloon). Voor de ICT-ondersteuning werd gebruik gemaakt van dezelfde applicatie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 420, nr. 5 p. 2).

Van de loon- en inkomenssubsidie hebben uiteindelijk in Caribisch Nederland 699 werkgevers (namens 3.535 werknemers) gebruik gemaakt. Ook benutten 1.079 zelfstandigen en 585 gewezen werknemers de regeling. In totaal was daarmee een bedrag gemoeid van \$ 54 miljoen.¹²

Omdat ten behoeve van de uitvoerbaarheid gekozen werd om aan te sluiten bij de systematiek van de Wet ziekteverzekering BES (ZV BES), werd 80% van het gemaximeerde dagloon gesubsidieerd. Om er voor te zorgen dat de verschillen met Europees Nederland niet te groot zouden worden, is via de aanvullende eilandelijke middelen extra armslag geboden om daar waar nodig burgers en ondernemers aanvullend te compenseren (zie verder paragraaf 3.2.1 'aanvullende eilandelijke middelen').

Het generieke doel van de regeling was zo veel mogelijk bedrijven en banen te behouden¹³, zodat werkloosheid voorkomen werd en inkomensverlies als gevolg van de acute vraaguitval die niet tot het normale ondernemersrisico behoren, beperkt bleef.¹⁴ Meer in algemene zin moet daaraan als doel worden toegevoegd het overeind houden van bedrijven, het beperken van vraaguitval en de negatieve gevolgen voor niet door sluiting getroffen sectoren.¹⁵ Specifiek voor Caribisch Nederland wordt nog het 'werkfit' houden van werknemers genoemd.¹⁶

In aansluiting op het doel werkloosheid zoveel mogelijk te voorkomen, was gedurende de periode van 13 maart 2020 tot 13 oktober 2020 het verlenen van een ontslagvergunning om bedrijfseconomische redenen bovendien uitgesloten¹⁷.

Uitvoeringspraktijk

De lokale RCN-unit SZW, die onderdeel is van het ministerie van SZW, werd opgedragen de TVL BES uit te voeren. De subsidie werd op aanvraag verstrekt, waarbij de werkgever de inkomensgegevens van de werknemer (ook die met een nul-urencontract) en de omvang van de werktijdvermindering opgaf bij de RCN-unit SZW. Het aantal bewijsstukken bij de aanvraag werd tot een minimum beperkt om de administratieve lasten voor uitvoering en burger te minimaliseren en snelheid te kunnen waarborgen (legitimatie, controle handelsregister Kamer van Koophandel (KvK), controle interne gegevenssystemen zoals loondervingsstelsel ten behoeve van de ziekteverzekering en van toepassing zijnde tewerkstellingsvergunning). Bij de behandeling en toekenning van de subsidie werd uitgegaan van de door de aanvrager ingevulde gegevens op de aanvraag.¹⁸

¹² Arbeidsinspectie SZW 2023, p. 8.

¹³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/41/now-steun-voor-1-3-miljoen-werknemersbanen-in-2021/tijdelijke-noodmaatregel-overbrugging-werkgelegenheid--now-->

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 420, nr. 9, p. 2.

¹⁵ CPB (2021). Notitie: Economische analyse steunpakket 2020. p. 4.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 226, p. 4.

¹⁷ Artikel 21 Tijdelijke subsidieregeling loonkosten en inkomensverlies CN.

¹⁸ Arbeidsinspectie SZW 2023, p. 6-7.

De tegemoetkoming werd in eerste instantie voor maximaal 3 maanden verleend. Deze kon naderhand, indien nodig, worden verlengd. Om de administratieve lasten voor uitvoering te beperken, is uiteindelijk gekozen voor een doorlopende aanvraag waarbij mutaties (bijvoorbeeld in gewerkte uren door werknemers of einde dienstverband) moesten worden doorgegeven in plaats van tijdvakken waarvoor elke keer een nieuwe aanvraag moest worden ingediend. De subsidietoekenning volgde direct op de subsidievaststelling. Er was dus geen sprake van een voorschot met eindafrekening zoals bij de NOW. De regeling was ook van toepassing op de loonkosten voor werknemers waarvoor de werkgever geen loondoorbetalingsplicht had. Bijvoorbeeld bij werknemers met een oproepcontract of een flexibel contract. Wel was in dat geval de voorwaarde dat zij in dienst bleven gedurende de aanvraagperiode.¹⁹ Zelfstandigen die een subsidie aanvroegen, kwamen in aanmerking wanneer ze ten minste 24 uur per week aan hun onderneming besteedden. Zowel de onderneming als de aanvrager in persoon dienden in Caribisch Nederland gevestigd zijn en de onderneming diende vóór 13 maart 2020 te zijn ingeschreven bij een KvK in Caribisch Nederland. Ook moest sprake zijn van een teruggevallen van het inkomen tot minder dan \$ 761 per maand op Bonaire, \$ 919 per maand op Sint Eustatius en \$ 907 per maand op Saba. Het inkomen zou tot dat niveau aangevuld worden.²⁰ Gewezen werknemers dienden ook een aanvraag in bij de RCN-unit SZW. Bij de aanvraag moesten zij loonstrook, ontslagbrief en legitimatie meesturen. Gewezen werknemers hadden wel de verplichting om werk te accepteren en weer terug te keren naar de arbeidsmarkt als zich passend werk aandiende.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de situatie volgend op de sluiting van het luchtruim begin maart 2020 op de eilanden snel zeer nijpend werd. Anders dan in Europees Nederland beschikten de gemiddelde ondernemer en werknemer over weinig reserves, waardoor het opdrogen van de inkomstenbronnen direct zou leiden tot een aantasting van de bestaanszekerheid, zo was de inschatting:

“Er was dus snelheid geboden met uitbetalen. We gingen werken met een aanvraag waarbij getekend moest worden voor het naar waarheid invullen van het formulier. 31 maart was de regeling akkoord, 14 april moesten we uitbetaling in werking stellen.” (RCN-unit SZW)

Voordat de regeling van kracht werd, en ook naderhand ten behoeve van gewenste bijstellingen, stemde de RCN-unit SZW frequent af met lokale partners op Bonaire. Vooral de Bonairiaanse horecabranchevereniging Bonhata, het Centraal Dialoog, de KvK en het openbaar lichaam Bonaire zijn geraadpleegd. Maar ook van de Bovenwinden werden op verschillende momenten input en signalen ontvangen en meegenomen in de besluitvorming. Ook tussen SZW Den Haag en de eilanden vond – al dan niet door tussenkomst van het ministerie van BZK – rechtstreekse afstemming plaats.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 430, nr. 4 p. 11.

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 430, nr. 4 p. 2.

Deze afstemming resulteerde er onder meer in dat voor Caribisch Nederland van de eis werd afgezien tot het achteraf overleggen van een accountantsverklaring.²¹ Wel werd bij de verstrekking van de loonsteun aangegeven dat achteraf steekproefsgewijze controle zou plaatsvinden.²² Bij de behandeling en toekenning van de subsidie werd uitgegaan van de door de aanvrager ingevulde gegevens op de aanvraag.²³ Vanwege de noodzaak snel de regeling te kunnen implementeren, werd er verder gekozen aan te sluiten bij een regulier bestaand werkproces en bijbehorende ICT-infrastructuur. De subsidie werd vastgesteld op basis van niet gewerkte uren van de individuele werknemer conform de loonderving wegens ziekte (Wet ziekteverzekering BES). Daarmee werd afgeweken van de NOW waar de loonsom van alle werknemers het uitgangspunt was.

Omdat er in de openbare lichamen – anders dan in Europees Nederland – sprake was van subsidiëring op het niveau van de individuele werknemer via de systematiek van de ziekteverzekering, was het verrichten van arbeid in combinatie met een beroep op de regeling in beginsel niet toegestaan. Al snel onderkende de RCN-unit SZW dat een dergelijk “verbod op arbeid” binnen de subsidieregeling het bezwaar in zich had dat het de herstart van bedrijven belemmerde en dat in sommige gevallen bovendien werkzaamheden moesten worden verricht waar geen inkomsten tegenover stonden (zoals het administreren van reisannuleringen). Daarom werd in 2021 de mogelijkheid verruimd om ook bedrijven te ondersteunen in een situatie waarin (verdere) opstart van werkzaamheden nog onrendabel zou zijn, toch bedrijfsactiviteiten te hervatten of uit te breiden. Dat zou er dan uiteindelijk toe moeten leiden dat werknemers eerder uit de subsidieregeling konden stromen, omdat het bedrijf al klaar zou zijn voor de toeristenstroom wanneer die weer op gang zou komen. Bovendien zou het werken bijdragen aan het ‘werkfit’ houden van werknemers, waardoor zij maximaal inzetbaar zouden blijven.

“Na verloop van tijd heeft de RCN-unit SZW besloten dat je 20% van het team aan het werk mocht blijven. Het ging dan bijvoorbeeld om tuin- en zwembadonderhoud of het operationeel houden van het wagenpark door het verrichten van onderhoudswerkzaamheden. Vlak voor het openen van de economie bleek overigens ook de norm van 20% te krap om alle bedrijven in een startpositie te brengen. Daar had de RCN-unit SZW gelukkig begrip voor en stond toe dat al een groter deel van het personeel weer ging werken terwijl de loonsteun nog doorliep.” (Bonhata)

Tijdens het onderzoek wordt van verschillende zijden naar voren gebracht dat de RCN-unit SZW coulant is omgegaan met individuele verzoeken tot vrijstelling van het verbod op arbeid. Ook vertelden zowel de werkgeversorganisaties, de Belastingdienst CN (BCN) als de RCN-unit SZW dat vanwege de acute nood snelheid bij de uitvoering van de regeling leidend was en gewerkt werd vanuit vertrouwen (high trust).

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 420, nr. 5 p. 2.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 430, nr. 4 p. 6.

²³ In Caribisch Nederland is geen systeem zoals een Polisadministratie of loonaangifteketen waarin relevante gegevens over inkomen met diverse afnemers worden gedeeld. Hierdoor moest de ondernemer zelf de gevraagde gegevens aanleveren. Dit beperkt de controlemogelijkheden aanzienlijk.

Dat leidde niet alleen tot grote tevredenheid bij de begunstigden, maar ook de administratieve afwikkeling was daardoor relatief licht:

“Werken op basis van vertrouwen is hier makkelijker: de schaalgrootte maakt het overzichtelijker. We beschikken over weinig data bij besluiten, maar alles is klein. Voordeel hiervan is dat we iedereen kennen: we konden ondernemers direct aanspreken: we konden gewoon ergens langsgaan en dan kwam je er wel uit. [...] We hebben duizenden betalingstoekenningen opgesteld, dat leidde tot vijf beroepen en één hoger beroep. We zijn hier in Caribisch Nederland klaar met de hele afwikkeling. In Europees Nederland kent men nog een lange nasleep.” (RCN-unit SZW)

3.1.2 TOGS BES en TVL BES

Doordat de afzetmarkt (voornamelijk toerisme) van veel ondernemingen als gevolg van de coronamaatregelen wegviel, kregen deze te maken met liquiditeitsproblemen, waardoor de betaling van de vaste lasten in het geding kwam. Hierdoor dreigde voor veel ondernemingen faillissement. Om ondernemingen die door de genomen covid-maatregelen waren getroffen snel een eerste helpende hand te bieden, besloot het kabinet om naar analogie van de Europees Nederlandse 'Beleidsregel tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren COVID-19 (TOGS)' in Caribisch Nederland de 'Beleidsregel tegemoetkoming getroffen ondernemers COVID-19 BES' (TOGS BES) te implementeren. Het ging om een eenmalige tegemoetkoming van \$ 4.400 voor ondernemingen die verwachtten gedurende de periode van 13 maart 2020 tot en met 12 juni 2020 een omzetverlies van ten minste \$ 4.400 te zullen lijden, en in diezelfde periode ten minste \$ 4.400 aan vaste lasten verwachtten.²⁴ De tegemoetkoming was nadrukkelijk bedoeld voor ondernemingen met hoge vaste lasten, anders dan de personeelskosten.²⁵

De grofmazige TOGS BES werd al snel vervangen door de 'Regeling subsidie financiering vaste lasten getroffen ondernemingen Covid-19 BES' (TVL BES), die naar analogie van de Europees Nederlandse Regeling subsidie financiering vaste lasten MKB COVID-19 (TVL) werd vormgegeven. Deze TVL BES was eveneens een subsidie om getroffen ondernemingen te ondersteunen bij de financiering van de vaste lasten en werd, net als de TOGS BES, door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) verstrekt en door de RCN-unit SZW uitgevoerd. Anders dan de TOGS BES, werd de hoogte van de subsidie bepaald aan de hand van het

²⁴ Omdat er in Caribisch Nederland relatief veel kleine ondernemers waren die vanwege de hoogte van het drempelbedrag van USD 4.400 buiten de regeling dreigden te vallen, is naderhand de regeling uitgebreid met een tweede, lager drempelbedrag van USD 2.200,-. Ondernemingen met een verwacht omzetverlies tussen de USD 2.200,- en USD 4.400,- kwamen daarmee alsnog in aanmerking voor een tegemoetkoming van USD 2.200,-. Beide bedragen werden ook toegekend na gebruik van andere door de overheid beschikbaar gestelde steunmaatregelen in het kader van de bestrijding van de verdere verspreiding van COVID-19.

²⁵ De regeling stond open voor het midden- en kleinbedrijf (maximaal 250 werkzame personen), inclusief ZZP'ers, omdat deze laatste groep hard getroffen zou worden door omzetverlies, en daarnaast vaak hoge vaste kosten en weinig financiële buffer zou hebben, zo was de gedachte. De tegemoetkoming was per onderneming en niet per vestigingseenheid, en had geen specifiek bestedingsdoel. De aanvraag om tegemoetkoming werd afgewezen wanneer de onderneming geen verklaring aanleverde over het verwachte omzetverlies of de verwachte vaste kosten. Daarnaast werd de aanvraag afgewezen wanneer de gedupeerde onderneming BES in staat van faillissement verkeerde, dan wel bij de rechtbank een verzoek tot verlening van surseance van betaling aan de onderneming was ingediend. Omdat er in Caribisch Nederland relatief veel kleine ondernemers waren die vanwege de hoogte van het drempelbedrag van USD 4.400 buiten de regeling dreigden te vallen, is de regeling uitgebreid met een tweede, lager drempelbedrag van USD 2.200,-. Ondernemingen met een verwacht omzetverlies tussen de USD 2.200,- en USD 4.400,- kwamen daarmee in aanmerking voor een tegemoetkoming van USD 2.200,-.

daadwerkelijk in de coronaperiode geleden omzetverlies ten opzichte van de voorgaande periode over het jaar 2019. De subsidie was per periode gemaximeerd.

Het subsidie-percentage voor de regeling is - naar analogie van de TVL voor Europees Nederland - gedurende de periode waarin de regeling van kracht was in stappen verhoogd van 50% naar 100%.²⁶ In lijn met Europees Nederland werd ook het maximum subsidiebedrag van de TVL verhoogd van \$ 55.000 naar \$ 400.000 per kwartaal. In Caribisch Nederland werd, in afwijking van Europees Nederland, geen startersregeling ingevoerd. De inschatting was dat de uitvoerbaarheid van een dergelijk instrument te complex zou zijn voor de beperkte uitvoeringscapaciteit. Vanwege deze beperkte uitvoeringscapaciteit en het feit dat niet goed te bepalen was binnen welke sector een bedrijf viel, kende de TVL BES, anders dan de TVL, een standaard vaste kostenratio voor alle sectoren.

In totaal maakten 1.070 ondernemingen gebruik van de EZK-regelingen. Van de TOGS BES voor in totaal \$ 3,5 miljoen, en van de TVL BES voor in totaal \$ 44 miljoen.

Tekstkader: Brandbrief van 17 september 2020 van Saba Business Association aan de Staatssecretaris van Economische Zaken

"Het tweede financiële steunpakket heeft een aantal negatieve bijwerkingen die precies de bedrijven raken waar de Sabaanse economie primair op drijft: hotels, duikscholen en autoverhuurbedrijven. Echter met het hanteren van een gemiddeld percentage van vaste lasten voor alle bedrijfssectoren worden de ondernemingen die het hardst geraakt worden in verhouding het minst geholpen. De kern van de toeristische infrastructuur, namelijk hotels, hotel-restaurants, duikscholen en autoverhuurbedrijven, krijgen in deze regeling een lagere compensatie toegekend dan in het Europese deel van Nederland. Dit in tegenstelling tot ondernemingen die in mindere mate of slechts secundair afhankelijk zijn van het toerisme. Daarnaast wordt slechts 50% van de geschatte vaste kosten vergoed. Dit is een onrealistisch percentage voor bedrijven die vanwege het overheidsbesluit om in ieder geval tot het eind van dit jaar de grens gesloten te houden voor toeristische bezoekers, ten minste 9,5 maand praktisch geen inkomen zullen hebben. Op dit moment hebben: -- Hotels, duikscholen, autoverhuurbedrijven, toeristenwinkels, taxichauffeurs, rederijen en de agent van de vliegmaatschappijen praktisch 0% omzet. -- Restaurants tussen de 40% en 80% minder omzet, afhankelijk van hun marktsegment. -- Supermarkten circa 25% minder omzet omdat 80% van de studenten (die samen 20% van de normale bevolkingsomvang vormen) niet op het eiland zijn en de restaurants significant minder afnemen. -- Doe het zelf zaken circa 25% minder omzet; een leverancier van bouwmaterialen geeft zelfs een omzetverlies van 50% aan. -- De eigenaar van de campus van de medische universiteit een omzetverlies van 80%. -- Een deel van de aannemers geen werk meer. -- Een deel van de restaurants en hotels acute betalingsproblemen met als gevolg dat bij uitblijvende hogere financiële ondersteuning een afname van 40% van de hotelkamers verwacht wordt."

Het doel van zowel de TOGS BES als de TVL BES was om bedrijven die door de coronamaatregelen werden getroffen, en daardoor een lagere omzet genereerden, over voldoende liquide middelen te laten beschikken om de vaste lasten te kunnen blijven betalen, zodat faillissementen konden worden voorkomen. Hiermee

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 326 p. 4.

werd beoogd dat de werkgelegenheid behouden kon worden en dat vraaguitval en de negatieve gevolgen voor niet door sluiting getroffen sectoren beperkt zou blijven.

Uitvoeringspraktijk

De RCN-unit SZW heeft namens het ministerie van EZK de TOGS BES en de TVL BES uitgevoerd.²⁷ Net als bij de loonsteunmaatregel voerde de RCN-unit SZW voorafgaand aan de implementatie, en naderhand bij de uitvoering, regelmatig overleg met de lokale partners op Bonaire. Naast KvK, Bonhata en het openbaar lichaam Bonaire (OLB) was ook afstemming met de BCN nodig, omdat deze aanvankelijk een belangrijke rol had bij het toetsen van de bedrijfsgegevens. Ook was het nodig de inschrijvingen van bedrijven in het handelsregister te voorzien van bedrijfscodes. De reden hiervoor was dat - anders dan in Europees Nederland - de KvK niet werkte met SBI-codes en zodoende niet automatisch kon worden bepaald welke bedrijven in aanmerking kwamen en welke niet. Daarvoor is handmatig een indeling gemaakt. In die indeling is ook rekening gehouden met taxi's en duikscholen die überhaupt niet met een herkenbare omschrijving in het handelsregister terug te vinden waren. Nadat de inschrijvingen in het handelsregister waren ingedeeld, werd de regeling opengesteld. In principe kon iedereen een aanvraag indienen die ingeschreven stond in het register en die belasting betaald had in het voorgaande jaar.

Bij aanvang werd bij alle aanvragen gecontroleerd of de onderneming op 13 maart 2020 al dan niet actief was door bij de KvK het uittreksel van de onderneming op te vragen die de tegemoetkoming had aangevraagd. Om de hoogte van de omzet te bepalen, werd een beroep gedaan op de BCN door in het systeem van de BCN na te gaan of er sprake was van een recente belastingaangifte.²⁸ Op deze wijze kon worden voorkomen dat niet-actieve bedrijven aanspraak zouden maken op de tegemoetkoming. Deze controleslag vroeg echter veel capaciteit van de belastingdienst, omdat zij niet wilde volstaan met een marginale toets²⁹.

“Bij twijfelgevallen namen we contact op met de onderneming. Twijfels ontstonden bijvoorbeeld wanneer het bedrijfsadres tevens het woonadres bleek te zijn van de eigenaar in combinatie met relatief hoge nutsvoorzieningen. Dan konden vaste lasten ook betrekking hebben op privé. In een dergelijk geval wilden we als bewijs de huurovereenkomst zien of de nota voor de nutsvoorzieningen. Ook waren we alert op omzet-gerelateerde kosten die als vaste lasten werden aangemerkt. Denk daarbij aan benzinekosten voor een transportbedrijf of shampoo voor een kapper. Voordat we definitief beschikten, gaven we wel onze zienswijze zodat de ondernemer daar inhoudelijk op kon reageren. Deze manier van werken kostte relatief veel tijd, maar gaf wel enige zekerheid dat het aanvraagformulier volledig en juist was ingevuld.” (BCN)

²⁷ Zoals laatstelijk gewijzigd bij Stcrt. 2021, 34887 en Stcrt. 2020, 23749 (TOGS BES).

²⁸ In aanmerking kwamen ondernemingen die ten minste 30% omzetverlies hadden geleden, die bekend waren bij de BCN en ten minste één vestiging hadden tenzij het een ambulante onderneming betrof.

²⁹ Een respondent stelt in dit kader dat de BCN terughoudend was marginaal te toetsen omdat de toeslagenaffaire hen geleerd had alles heel zorgvuldig te doen. Dat strookte niet met de wens vooral snel tot een beoordeling te komen.

Om de aanvragen vanwege de acute noodzaak snel te kunnen behandelen en uitbetalen, is bij de totstandkoming van de subsidieregelingen uitdrukkelijk het uitgangspunt gehanteerd dat uitvoeringslasten van de regeling zo laag mogelijk dienden te zijn. Dat betekende ook dat na verloop van tijd afgezien werd van de inhoudelijke toets door de BCN.

“Op verzoek van de RCN-unit SZW zijn we naarmate er meer aanvragen binnenkwamen minder inhoudelijk gaan toetsen. Zij hanteerden als uitgangspunt dat snelheid en vertrouwen voor zorgvuldigheid gaan, terwijl wij veel meer op de lijn van de rechtmatigheid zaten. Omdat wij in opdracht van hen werkten, hebben we ons daarbij neergelegd. Achteraf gezien hadden we wellicht ook kunnen volstaan met steekproefsgewijs controles. Dan hadden we ook minder een werkpiek gehad aan het begin van de crisis, want die was verhoudingsgewijs hoog. Bij de TVL BES kregen we een rol op afstand. Daar verstrekten we alleen nog informatie als de RCN-unit SZW ons daarom verzocht” (BCN)

Ter wille van de uitvoerbaarheid en snelheid is er uiteindelijk ook voor gekozen om uit te gaan van één vaste kostenratio voor alle ondernemingen BES. Voor de bedragen is ook zo veel mogelijk aangesloten bij de Nederlandse praktijk, inclusief de tussentijdse aanpassingen die ook in NL plaatsvonden. Dit was conform het principe van comply or explain, zo wordt tijdens het onderzoek van de zijde van de RCN-unit SZW verteld.

3.1.3 Uitstel betaling rijksbelastingen.

Grotendeels³⁰ naar analogie van Europees Nederland is ook voor Caribisch Nederland tijdelijk een mogelijkheid gecreëerd voor bijzonder uitstel van betaling van belasting voor ondernemers en natuurlijke personen die door de coronacrisis in liquiditeitsproblemen kwamen of zouden komen.³¹ Uit de beschikbare documentatie valt af te leiden dat het instrument tot doel had liquiditeitsproblemen te voorkomen.³² Het uitstel van betaling was bedoeld om nieuwe betalingsproblemen het hoofd te bieden die konden ontstaan vanwege de aanscherpingen van de coronamaatregelen. Hoewel niet expliciet verwoord, mag worden aangenomen dat het achterliggende doel het voorkomen van faillissementen was.

³⁰ Op Caribisch Nederland is het uitstel van betaling anders vormgegeven dan in Europees Nederland. Dit wordt onder meer gemotiveerd door de op Caribisch Nederland geldende fiscale wet- en regelgeving. Het fiscale stelsel van Europees Nederland is aanzienlijk complexer en uitgebreider en kent veel meer belastingen dan het fiscale stelsel van Caribisch Nederland. Het fiscale stelsel van Caribisch Nederland is gebaseerd op het voormalige Nederlands Antilliaanse stelsel en is toegespitst op de lokale omstandigheden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ook wat betreft uitvoerbaarheid en handhaving. Met name de fiscale behandeling van ondernemers wijkt in belangrijke mate af van die in Europees Nederland. Naast eenvoud is één van de doelstellingen achter het stelsel dat het aantrekkelijk is voor (startende) ondernemers. Zo kent Caribisch Nederland geen winstbelasting zoals de vennootschapsbelasting, maar in plaats daarvan een vastgoedbelasting. Gebruikelijk in Caribisch Nederland is dat ook kleine ondernemers hun onderneming drijven in een naamloze vennootschap of besloten vennootschap. Om bovengenoemde redenen wijkt het tijdelijke uitstelbeleid in verband met de coronacrisis op Caribisch Nederland op enkele onderdelen af van het uitstelbeleid in Europees Nederland. Zie verder:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0045646/2022-02-01>

³¹ Brief van 25 maart 2020 van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (kenmerk: 2020-0000154936, p. 6).

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 420, nr. 5 p. 4.

De regeling is in hoofdzaak door ondernemers gebruikt, zo blijkt uit de toelichting die BCN tijdens het onderzoek gaf. Het ging dan vooral om uitstel van het betalen van de ABB en loonbelasting. Over de eerste drie kwartalen van 2020 beschikt de BCN over cijfers.

Deze zijn als volgt:

- 🕒 Q1 2020: 600 aanvragen/allemaal toegekend, hoofdzakelijk ondernemers (loonbelasting, ABB) één particulier vroeg uitstel voor het betalen van de IB.
- 🕒 Q2 2020: 180 aanvragen/allemaal toegekend, alleen ondernemers (loonbelasting, ABB).
- 🕒 Q3 2020: 80 aanvragen/allemaal toegekend, alleen ondernemer (loonbelasting, ABB).

De trendmatige daling die uit bovenstaande opsomming blijkt, wordt verklaard doordat een aanvraag tot uitstel betaling automatisch verlengd werd in het daaropvolgende kwartaal. Alleen als de aanvrager expliciet voor één kwartaal uitstel had aangevraagd of wanneer de regeling uit eigen beweging werd opgezegd, eindigde deze.

Uitvoeringspraktijk

Ondernemers op Bonaire, Sint Eustatius of Saba die vanwege de coronacrisis in liquiditeitsproblemen kwamen of dreigden te komen, konden schriftelijk of telefonisch om uitstel van betaling verzoeken bij de BCN. De dienst kende deze verzoeken, net zoals de Belastingdienst in Europees Nederland, in beginsel direct toe. Op basis van de individuele situatie van de ondernemers en na overleg met en onderbouwing door de betrokkenen beschikte de BCN zo snel mogelijk. Gelet op de achtergrond van deze bijzondere regeling betrachtte BCN coulance en bood individueel maatwerk. Ondernemers moesten gedurende de betalingsuitstel nog wel normaal aangifte doen. Dit bood de mogelijkheid om eventuele nieuwe belastingschulden die ontstonden na de initiële toekenning van het betalingsuitstel ook onder het tijdelijke betalingsuitstel te laten vallen.³³

In lijn met de Europees Nederlandse besluitvorming werd het uitstel van belastingbetaling voor Caribisch Nederland per 1 oktober 2021 beëindigd. Wel werd de terugbetaaltermijn verlengd van 36 naar 60 (gelijke) maandelijkse termijnen (waardoor de terugbetaling plaats zou moeten vinden in de periode 1 oktober 2022 tot 1 oktober 2027).³⁴ Daarnaast werd de invorderingsrente weer stapsgewijs teruggebracht naar het oorspronkelijke wettelijke niveau.³⁵

Tijdens het onderzoek wordt van de zijde van de BCN verteld dat de regeling in een hele korte periode van kracht werd zonder dat de dienst goed meegenomen was in het voortraject. Omdat de beschikbare ICT-

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 420, nr. 5 p. 4.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 326 p.4.

³⁵ Voor Caribisch Nederland betekende dit dat de invorderingsrente tot en met 31 december 2021 0,0% blijft, voor het kalenderjaar 2022 op 2,0% wordt gesteld, voor het kalenderjaar 2023 op 3,0% wordt gesteld en vanaf 1 januari 2024 – op basis van artikel 8.44, tweede lid, van de Belastingwet BES, weer 6,0% zal bedragen.

infrastructuur geen mogelijkheid bood om de aanvragen te automatiseren, moest iedere aanvraag individueel en handmatig beoordeeld en ingevoerd worden, hetgeen heel arbeidsintensief bleek. Bij aanvang deden zich al meteen interpretatievragen voor. Ging het alleen om belastingschulden als gevolg van corona of mochten schulden die daarvoor waren opgebouwd ook worden uitgesteld? Einde 2020 was de hele regeling min of meer geïntegreerd in de normale afhandelingsprocessen van de BCN.

3.2 Steun aan de openbare lichamen

Naast generieke noodmaatregelen die naar analogie van Europees Nederland vanuit het rijk aan het bedrijfsleven en (gewezen) werknemers werden verstrekt is ook een aantal steunvoorzieningen beschikbaar gesteld aan de openbare lichamen zelf.

3.2.1 Aanvullende eilandelijke middelen in verband met corona

De voornoemde generieke steunpakketten hadden betrekking op (gewezen) werknemers en ondernemingen, maar waren niet bedoeld voor mensen die al geruime tijd zonder werk zaten of anderszins te maken hadden met problemen rond de betaalbaarheid van de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud. De verantwoordelijkheid voor de zorg over deze mensen lag primair bij de openbare lichamen. Aansluitend aan het besluit om in Europees Nederland extra middelen toe te kennen aan Europees Nederlandse gemeenten in het kader van de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK), werden voor Caribisch Nederland extra middelen vrijgemaakt voor aanvullend eilandelijk beleid. Net als bij de TONK.³⁶ De middelen werden conform de gebruikelijke verdeelsleutel verdeeld over Bonaire, Sint Eustatius en Saba en toegevoegd aan de vrije uitkering. In onderstaande tabel zijn de toegekende bedragen per eiland en per jaar opgenomen.

Tabel 3.1 Uitgekeerde bedragen aanvullende eilandelijke middelen per eiland per jaar

| Eiland | 2020 | 2021 |
|--------------------------|-----------------|-----------------|
| Bonaire | \$ 2.020.728,00 | \$ 2.820.500,00 |
| St. Eustatius | \$ 880.840,00 | \$ 1.282.500,00 |
| Saba | \$ 711.392,00 | \$ 1.026.000,00 |
| Totaal uitgekeerd bedrag | \$ 3.612.960,00 | \$ 5.129.000,00 |

Bron: Interne administratie DGKR

Uit de mondelinge toelichting van de betrokken departementen blijkt dat deze aanvullende eilandelijke middelen vooral bedoeld waren om ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven op de eilanden op een vergelijkbaar niveau gesteund konden worden als burgers en bedrijven in Europees Nederland. Vanwege afwijkende regelingen die waren ingegeven door beperkende omstandigheden in de uitvoering, pakten de loon- en inkomenssubsidie en de TVL BES namelijk net wat ongunstiger uit dan de NOW en TVL-regeling in

³⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, V, p. 19.

Europees Nederland (zie voorgaande paragrafen 3.1.1 en 3.1.2). Met de extra middelen kon dat verschil door openbare lichamen worden gecompenseerd, zo was destijds de gedachte.

Aanwending van deze middelen ten behoeve van lastenverlichting voor werkgevers in de vorm van het (tijdelijk) verlagen van heffingen of tarieven, behoorde ook tot de mogelijkheden. Daarin weken de armoedemiddelen af van de Europees Nederlandse TONK-middelen die alleen aangewend mochten worden voor lastenverlichting van huishoudens.³⁷ Voor de besteding van de middelen gold eilandelijke beleidsvrijheid, die enkel werd begrensd door het basisprincipe dat eilandelijk inkomensbeleid was uitgesloten.³⁸

Het dubbel vergoeden van kosten was uiteraard ongewenst. Om dit te voorkomen werd bij de toekenning van de middelen aan de openbare lichamen de suggestie gedaan af te stemmen met de RCN-unit SZW door middel van informatie-uitwisseling en bestandsvergelijking. Dat kon bijvoorbeeld door over en weer aan te geven wie al recht had op bijzondere onderstand of inkomensaanvulling zelfstandigen genoot via de Tijdelijke subsidieregeling loonkosten en inkomensverlies CN. Verder werd de openbare lichamen erop gewezen dat zij van de aanvrager konden eisen te verklaren dat deze niet tweemaal een beroep zouden doen op een kostenvergoeding.³⁹ Het openbaar lichaam was zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van de voorwaarden en de toetsing daarvan. Wel lag een proces voor de hand dat analoog was aan het aanvraag proces van de bijzondere onderstand.⁴⁰

Uitvoeringspraktijk

Aanvankelijk zou de steun voor vier maanden zijn, maar door opeenvolgende verlengingen liepen deze middelen door tot en met het derde kwartaal 2021.⁴¹ Tussentijds zijn de periodieke middelen verhoogd (in lijn met de Tijdelijke ondersteuning noodzakelijke kosten (TONK) in Europees Nederland). Met deze verhoging werd de openbare lichamen de mogelijkheid geboden meer te doen en waar gewenst andere accenten te leggen.⁴²

³⁷ De Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK) was een tijdelijke tegemoetkoming in noodzakelijke kosten. Deze tegemoetkoming was voor huishoudens die te maken hadden met een inkomensterugval en daardoor de noodzakelijke kosten niet meer konden betalen uit het eigen inkomen. Het ging hierbij om een vergoeding voor daadwerkelijke noodzakelijke kosten, niet om een inkomensondersteunende regeling. De tijdelijke noodmaatregel TONK gold van 01.01.2021 tot en met 30.09.2021. Een gemeente kon beslissen de TONK met terugwerkende kracht vanaf 01.01.2021 te gebruiken. Op grond van de Participatiewet (Pw) kon door de gemeente in individuele gevallen bijzondere bijstand verstrekt worden als het door bijzondere omstandigheden niet meer mogelijk was om de noodzakelijke kosten te betalen (artikel 35 lid 1 Pw). Gemeenten hebben daarbij eigen beleidsvrijheid. Er werden ook voor de Europees Nederlandse tegemoetkoming TONK géén nadere centrale regels vastgesteld.

³⁸ Om de overgang naar een situatie zonder subsidie van rijkswege soepel te laten verlopen, continueerde het kabinet de tijdelijke middelen voor aanvullend eilandelijk beleid via de vrije uitkering. De openbare lichamen zijn op eilandelijk niveau het beste in staat om te bepalen welk maatwerk in deze overgangssituatie nodig is. Omdat er rekening mee moet worden gehouden dat de situatie bij het aflopen van de huidige maatregelen niet al binnen alle sectoren in een keer 'normaal' is, werden de middelen voor aanvullend beleid verhoogd ten opzichte van het derde kwartaal van 2021. Voor het vierde kwartaal kwam een incidenteel bedrag van € 1 miljoen beschikbaar. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 420, nr. 81 p. 5).

³⁹ Brief van de Directeur-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie van 1 april 2021 aan het Bestuurscollege (2021.0000057003).

⁴⁰ Vragen die bij de beoordeling gesteld zouden kunnen worden, zijn: Doen de kosten zich daadwerkelijk voor? Zijn de kosten noodzakelijk? Is er sprake van bijzondere omstandigheden? Heeft de betrokkene onvoldoende draagkracht?

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 365 p. 12.

⁴² Brief van de Directeur-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie van 1 april 2021 aan het Bestuurscollege (2021.0000057003).

Op basis van de mondeling verstrekte informatie van de openbare lichamen komt naar voren dat de aanvullende middelen zijn aangewend voor onder meer het betalen van (achterstallige) energiekosten en kosten van huur, de kosten die gepaard gaan met voorzieningen om in quarantaine te gaan, het opvangen van gederfde huurinkomsten als gevolg van vertrek van studenten aan de University School of Medicine, en het schrappen van een 'business license fee'. Ook zijn de middelen aangewend voor benodigdheden voor kinderen in voorschoolse educatie (tas, schoeisel), schoolbenodigdheden voor minderjarigen in het basisonderwijs (uitbreiding van staand beleid voor minderbedeelden naar brede groep die te maken heeft met inkomensverlies in verband met het coronavirus) en hygiënische pakketten voor ouderen.⁴³ Daarnaast trof Bonaire nog een aparte regeling⁴⁴ op basis waarvan burgers en taxichauffeurs een tegemoetkoming in de kosten konden aanvragen wanneer er sprake was van een inkomstendaling van 30% of meer, het huishoudinkomen onder een bepaald normbedrag viel en het verlies aan inkomsten veroorzaakt werd door de maatregelen die verband hielden met het Covid-19 virus. Voor de bekostiging van de regeling reserveerde het bestuurscollege \$ 1.300.000. Onbekend is in hoeverre dit bedrag volledig is aangewend.

Van de zijde van het toenmalige bestuurscollege Bonaire wordt wel verteld dat de aanvullende eilandelijke middelen die zijn uitgegeven zich volledig gericht hebben op de allerarmsten en niet gebruikt is voor het steunen van bedrijven. Ook zijn de middelen niet tot nauwelijks gebruikt om de compensatiekloof te dichten die bestond tussen de NOW-regeling en de variant van de loonsteun die op Caribisch Nederland geboden werd.

Op geen van de drie openbare lichamen kon worden aangegeven of de beschikbaar gestelde middelen volledig zijn uitgeput op het initiële doel en waaraan het eventuele restant gespendeerd zou zijn. Ook in de jaarstukken valt dit niet na te gaan.⁴⁵ Wel ontstaat bij de onderzoekers het beeld dat de middelen ruim bemeten waren en deels zijn aangewend voor generieke taken van de openbare lichamen, zoals armoedebestrijding. Dat lijkt ook bevestigd te worden door het oordeel van het College financieel toezicht (Cft). In 2021 stelt het college over Bonaire:

“Begin 2021 verwachtte Bonaire voor het gehele jaar \$ 2 miljoen aan additionele lasten als gevolg van de coronacrisis te realiseren. Gedurende het eerste halfjaar realiseerde Bonaire voor \$ 1,3 miljoen aan additionele lasten. Voor het tweede halfjaar resteert er daarmee \$ 0,7 miljoen aan additionele lasten. Voor het dekken van deze lasten had Bonaire begin van het jaar \$ 2,0 miljoen aan middelen uit 2020 ter beschikking. Uit de tweede UR van Bonaire blijkt dat hier in het eerste halfjaar 2021 voor een bedrag van \$ 3,0 miljoen aan middelen door verschillende Nederlandse ministeries aan is toegevoegd. Eind juni

⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 150 p. 8.

⁴⁴ EILANDBESLUIT, HOUDENDE ALGEMENE MAATREGELEN ter uitvoering van de Regeling Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten Bonaire (Eilandsbesluit TONK Bonaire 2021).

⁴⁵ Overeenkomstig de systematiek van het BES-fonds geldt geen formele verantwoording over de middelen (Brief 1 april 2021, kenmerk 2021-000057003 van Carsten Herstel Directeur-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie.)

bedraagt het saldo daarmee \$ 3,7 miljoen. Vanwege de resterende middelen is er in het tweede halfjaar 2021 geen compensatie nodig voor additionele lasten als gevolg van de coronacrisis.⁴⁶

Ook voor Saba⁴⁷ en voor St. Eustatius⁴⁸ komt het Cft tot de gelijklopende conclusie dat de openbare lichamen zo ruim van steun voorzien zijn dat verdere compensatie in 2021 niet nodig is.

3.2.2 Compensatie als gevolg van derving eilandelijke belastingen

Door het grotendeels stilvallen van de economie liepen de openbare lichamen geraamde inkomsten mis.

Onder andere de lokale toeristenbelasting, de autoverhuurbelasting en de luchthavenbelasting liepen sterk terug. Ter compensatie van deze situatie ontvingen de openbare lichamen (in lijn met de regeling voor gemeenten in Europees Nederland) extra middelen. Voor het jaar 2020 werd in totaal 4,3 miljoen euro compensatie uitgekeerd.⁴⁹ Voor 2021 werd in totaal voor alle drie de eilanden \$ 6,6 gecompenseerd.⁵⁰

Omdat de verwachting was dat de openbare lichamen ook extra kosten moesten maken in verband met de coronacrisis, bijvoorbeeld voor repatriëring, toezicht en handhaving, reiskosten, overhead en preventieve gezondheidszorg, werd eenmalig voor alle eilanden tezamen een extra bedrag van \$ 1 miljoen uitgekeerd. Het doel van de compensatieregeling was het voorkomen van een financieringstekort bij de openbare lichamen.⁵¹ In onderstaande tabel worden de totale bedragen per eiland en per jaar weergegeven.

Tabel 3.2 Uitgekeerde bedragen ter compensatie derving eilandelijke belasting per eiland per jaar

| Eiland | 2020 | 2021 |
|-------------------|-----------------|-----------------|
| Bonaire | \$ 3.402.000,00 | \$ 1.880.000,00 |
| St. Eustatius | \$ 1.444.000,00 | \$ 855.000,00 |
| Saba | \$ 507.000,00 | \$ 800.000,00 |
| Totaal uitgekeerd | \$ 5.353.000,00 | \$ 3.535.000,00 |

Bron: Interne administratie DGKR

Uitvoeringspraktijk

De hoogte van de compensatie is per eiland berekend door het Cft. Op basis van het Cft-advies is de compensatie van de openbare lichamen vastgesteld en per suppletore begrotingswet verwerkt.⁵² Anders dan bij de aanvullende eilandelijke middelen is in 2021 rekening gehouden met de werkelijke hoogte van de gederfde inkomsten in 2020 en is de uiteindelijke compensatie in 2021 gebaseerd op het advies van het Cft van 29 september 2021. Vooral bij het openbare lichaam Bonaire vielen de inkomsten namelijk veel hoger uit

⁴⁶ Brief Cft 202100104 (dd. 29 september 2021) aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p.3.

⁴⁷ Brief Cft 202100104 (dd. 29 september 2021) aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p.7.

⁴⁸ Brief Cft 202100104 (dd. 29 september 2021) aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p.4-5.

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 150 p. 6.

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 326 p. 5.

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 150 p. 6.

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 326 p. 5.

dan aanvankelijk gedacht, waardoor voor de tweede helft van 2021 überhaupt geen compensatie meer werd toegekend⁵³:

“In het eerste halfjaar van 2021 realiseerde Bonaire een begrotingsoverschot van \$ 5 miljoen als gevolg van een onderbesteding van de begrote lasten. In het advies van 25 februari jl. ging het Cft nog uit van een negatief resultaat van \$ 2 miljoen. Door het begrotingsoverschot heeft het openbaar lichaam de \$ 2 miljoen toegekende compensatie voor inkomstenderving in het eerste halfjaar niet hoeven aanwenden. Bonaire verwacht voorsnog dat het alle beleidsplannen voor 2021 gaat uitvoeren en daarmee alle begrote lasten gaat realiseren. Gezien het gerealiseerde begrotingsoverschot in het eerste halfjaar en in de afgelopen jaren is het echter hoogst onwaarschijnlijk dat dit gaat lukken. Het Cft adviseert daarom geen additionele compensatie voor de inkomstenderving in de tweede helft van 2021 toe te kennen.”

Saba en St. Eustatius ontvingen nog wel compensatiemiddelen voor dat jaar, maar ook minder dan aanvankelijk geprognosticeerd.⁵⁴

3.2.3 Voedselsteun

Als gevolg van het stilvallen van het maatschappelijk leven en het opdrogen van inkomensbronnen werd in toenemende mate een beroep gedaan op de twee voedselbanken van Bonaire⁵⁵, het Rode Kruis aldaar en de steunvoorzieningen van de openbare lichamen van Saba en St. Eustatius. Namens de minister van BZK werd op grond artikel 92 FinBES een bijzondere uitkering toegekend aan alle drie de entiteiten. Afgesproken werd dat de openbare lichamen de beschikbare middelen zouden aanwenden om in voedselhulp te kunnen voorzien of om de daarvoor bedoelde hulpstructuren op te zetten.

Er zat een verschil in de opzet van de hulpstructuur tussen Bonaire enerzijds en Saba en St. Eustatius anderzijds. Dat kwam omdat het openbaar lichaam Bonaire niet zelf de noodsteun verleende, maar de middelen ter beschikking stelde aan de ADRA en Stichting Voedselbank Bonaire. Terwijl de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius zelf verantwoordelijk waren voor de uitgifte van voedselpakketten/-vouchers.⁵⁶ Voor Bonaire bedroeg de eenmalige uitkering \$ 215.627⁵⁷, voor Saba \$ 163.000⁵⁸ en voor St. Eustatius eveneens \$ 163.000⁵⁹. Als voorwaarde werd gesteld dat het toegekende bedrag uiterlijk op

⁵³ Brief Cft 202100104 (dd. 29 september 2021) aan De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p.4: Brief Cft 202100104 (dd. 29 september 2021).

⁵⁴ Brief Cft 202100104 (dd. 29 september 2021) aan De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 2 en 5.

⁵⁵ Brief van 26 mei van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het Bestuurscollege van Bonaire (kenmerk: 2020-0000258557).

⁵⁶ Nota Beschikkingen noodhulp Rode Kruis en Caribisch Nederland van 20 mei 2020 (kenmerk: 2020-0000257952).

⁵⁷ Brief van DGKR-Directeur Caribisch Nederland aan Bestuurscollege Bonaire van 15 september 2022 (referentienummer: 2022-0000028353).

⁵⁸ Brief van 26 mei 2020 van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het bestuurscollege Saba (kenmerk: 2020-0000257855).

⁵⁹ Brief van 26 mei van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Regeringscommissaris Sint Eustatius (kenmerk: 2020-0000257858).

31 december 2020 besteed diende te zijn en alleen mocht worden aangewend in de vorm van voedselsteun voor huishoudens die als gevolg van de maatregelen in verband met het coronavirus onvoldoende eigen inkomsten hadden.⁶⁰ Voor zover na 31 december 2020 niet het hele bedrag was aangewend (onderbesteding), diende het restant teruggestort te worden op de rekening van het ministerie van BZK.

In de beschikbare stukken zijn geen expliciete doelstellingen verwoord bij deze steunmaatregel. Wel kan uit de context en een eerdere toelichting die de minister van VWS gaf⁶¹ op de doelstellingen van voedselbanken worden afgeleid dat het doel is het ledigen van acute nood van de minst draagkrachtige bewoners van de eilanden.

Uitvoeringspraktijk

Op Bonaire werd gewerkt met de uitgifte van voedsel -en hygiënepakketten via de twee gevestigde voedselbanken. Al aan het begin van de pandemie vond het eerste overleg plaats tussen hen en gedeputeerde over de vraag wat de pandemie zou betekenen voor de vraag naar noodsteun:

“Nog voor de lockdown zaten we al met de toenmalige gedeputeerde sociale zaken om tafel om de scenario’s door te spreken. We maakten ons erg veel zorgen over de impact die het stilvallen van de economie met zich mee zou kunnen brengen. Den Heyer vertelde dat er vermoedelijk hulp zou komen vanuit Nederland en dat dat ook voor ons zou gelden. Uiteindelijk hebben we daadwerkelijk via het openbaar lichaam Bonaire geld van BZK ontvangen. Het ging om een bedrag van \$75k en later nog eens \$30k. (Stichting Voedselbank Bonaire)

Ten tijde van de crisis nam de vraag naar voedselsteun enorm toe. Stichting Voedselbank Bonaire vertelde dat het aantal gezinnen dat tweewekelijks een pakket ontving opliep van 100 huishoudens van voor de crisis naar 500 huishoudens op het piekmoment. Ook ADRA en het Rode Kruis Bonaire (dat overigens geen steun ontving vanuit Nederland) zagen de aantallen hulpbehoevenden flink toenemen.

Om misbruik van voedsel- en hygiënepakketten tegen te gaan, werden in de beginperiode de lijsten van ADRA en Stichting Voedselbank Bonaire vergeleken om te kijken of er dubbelingen waren. Naderhand is deze vergelijking gestaakt, omdat Stichting Voedselbank Bonaire ook hulp verleende aan ongedocumenteerden en zij de gegevens van deze huishoudens niet konden delen met ADRA, omdat laatstgenoemde onderdeel vormt van het OLB.

Op St. Eustatius is vooral gewerkt met de verstrekking van e-vouchers. Eenmalig werden \$ 40-vouchers uitgegeven aan alle geregistreerde bewoners. Deze werden door het lokale Rode Kruis verstrekt. Inwoners

⁶⁰ Brief van DGKR-Directeur Caribisch Nederland aan Bestuurscollege Bonaire van 15 september 2022 (referentienummer: 2022-0000028353).

⁶¹ Brief van 28 april 2021 van De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (referentienummer: 2021-0000046321).

konden hiermee naar de supermarkt/toko om aangewezen artikelen te krijgen. Het stond bewoners vrij de voucher aan iemand met meer nood te geven. Naderhand zijn er aanvullende vouchers uitgereikt aan diegenen die dit het hardste nodig hadden. Er is voor deze constructie met vouchers gekozen, omdat gebruik gemaakt kon worden van de bestaande infrastructuur voor voedselbonnen die was opgezet ten tijde van de crisisbeheersing van orkaan Irma. De afspraken met supermarkten en toko's waren al gemaakt. Ook is van de financiële steun voedsel bekostigd voor degenen die in isolatie zaten. Het openbaar lichaam heeft aan deze mensen voedselpakketten uitgeleverd.

Op Saba is wel gewerkt met de voedselpakketten, maar het bleek logistiek een flinke opgave om de middelen binnen de gestelde periode aan te wenden. Van de zijde van het OLS werd verteld:

“We did get labelled money in order to organize food packages. However we were not able to spend it all within the brief timeline we had (4 months) and had to return the unspent money. This was due to a lack of capacity within the government. We started spending money after the deadline and filled the financial gap from other sources. So, we did not hand out food packages, we did give support in terms of groceries, water etc., from different budget.

Op alle drie de eilanden bleek achteraf sprake van (enige) onderbesteding. Op Bonaire vond op het toegekende bedrag van \$ 215.627 een onderbesteding plaats van uiteindelijk \$ 3.107.⁶² Op Saba bedroeg de onderbesteding \$ 65.330⁶³ en op St. Eustatius ging het om een bedrag van onderbesteding van \$ 49.554.⁶⁴ Deze bedragen zijn teruggestort op de rekening van het ministerie van BZK.

3.2.4 Corona subsidies Bonaire International Airport (BIA)

Bonaire International Airport (BIA) werd tijdens de coronacrisis zwaar geraakt.⁶⁵ De belangrijkste bron van inkomsten van BIA betrof (en betreft) de luchthavenbelasting⁶⁶ en de hoogte hiervan werd direct bepaald door het niveau van toeristische activiteiten en het aantal vluchten/passagiers.⁶⁷ Met het sluiten van het luchtruim viel de inkomstenstroom van BIA nagenoeg weg, omdat de instroom van toeristen opdroogde (zie onderstaande grafiek, aantallen in 1.000-tallen).

⁶² Brief van DGKR-Directeur Caribisch Nederland aan Bestuurscollege Bonaire van 15 september 2022 (referentienummer: 2022-0000028353).

⁶³ Brief van DGKR-Directeur Caribisch Nederland aan Bestuurscollege Saba van 14 september 2022 (referentienummer: 2022-0000503820).

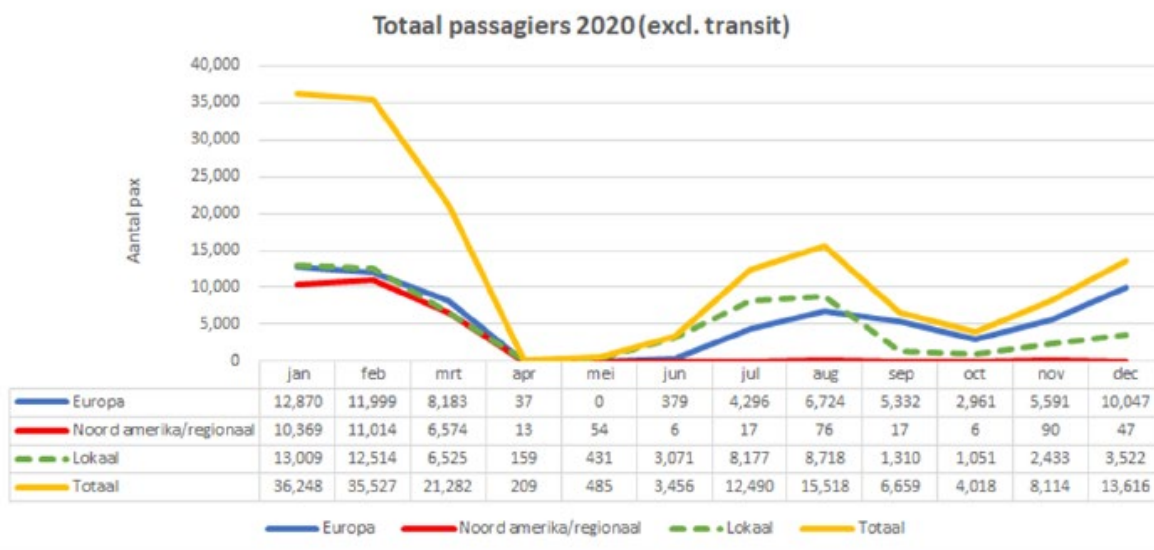
⁶⁴ Brief van DGKR-Directeur Caribisch Nederland aan Bestuurscollege St. Eustatius van 18 juli 2022 (referentienummer: 560067065).

⁶⁵ Flamingo Airport is het luchthavenbedrijf dat valt onder BIA.

⁶⁶ De jure betreft het geen belasting maar een Passenger Facility Charge en Service Security Charge die in rekening wordt gebracht voor verleende diensten door de luchthaven.

⁶⁷ Uit cijfers van het Centraal Bureau Statistiek (CBS) blijkt dat het aantal vliegtuigbewegingen in het eerste halfjaar van 2021 51 procent lager was ten opzichte van het eerste halfjaar van 2019. Het aantal inkomende toeristen per vliegtuig was in het eerste halfjaar 65 procent lager ten opzichte van het eerste halfjaar van 2019. In 2021 nam het aantal reizigers door de versoepeling van reisrestricties weer toe (Brief Cft 202100104 (dd. 29 september 2021) aan De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 2).

Ontwikkelingen van passagiers als gevolg van Covid-19



Bron: jaarverslag BIA 2020

Vanwege de bijna volledige stop van vluchten naar Bonaire werd in juni 2020 door BIA aangegeven dat de liquiditeit op een zodanig niveau zou uitkomen, dat extra steunmaatregelen noodzakelijk waren.⁶⁸ Met name door het bijna volledig wegvallen van de luchthavenbelasting, viel de belangrijkste inkomstenbron van BIA weg. De luchthavens van Saba en Sint Eustatius werden hiervoor door het Rijk gecompenseerd, omdat deze onderdeel uitmaken van de openbare lichamen (zie de compensatie van eilandelijke belastingen hiervoor). Maar omdat BIA een overheidsdeelneming is (en geen uitvoeringsorganisatie), viel de luchthaven van Bonaire buiten deze compensatieregeling. Intensief overleg met de ministeries Infrastructuur en Waterstaat (I&W), BZK en EZK heeft er in september 2020 toe geleid dat het Rijk in het kader van het Steunpakket 3.0 een subsidie voor BIA beschikbaar stelde. De hoogte van de subsidie werd door het Cft betekend. Het Cft becijferde voor 2020 een derving aan luchthavenbelasting van \$ 4.1⁶⁹ en voor 2021 een derving aan luchthavenbelasting van \$ 3,45.⁷⁰ Het kabinet besloot deze derving volledig te compenseren, zodat de luchthaven operationeel kon blijven zodat na het beëindigen van de corona-maatregelen de toestroom van passagiers zonder belemmeringen kon worden afgehandeld. Ook moest de luchthaven open blijven voor repatriërvluchten, nood/uitwijkvluchten en medische vluchten.

Aan het verstrekken van deze middelen werden de voorwaarden verbonden dat:⁷¹

- 🕒 geen uitkering van dividend zou plaatsvinden;
- 🕒 geen resultaatafhankelijke vergoedingen zou worden toegekend;
- 🕒 geen inkoop van eigen aandelen plaats zou vinden;

⁶⁸ Jaarverslag BIA 2020, p. 12.

⁶⁹ Jaarverslag BIA 2020.

⁷⁰ Brief Cft 202100104 (dd. 29 september 2021) aan De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 2:

⁷¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 150 p. 6 en verder: BZK ref. 2020-0000672496 d.d. 8-12-2020.

- geen verhoging van de vergoedingen van bestuurders zou plaatsvinden.

Uit het document 'Handvatten bij steunverzoeken individuele bedrijven BIA 2020' valt af te leiden dat met de compensatie een liquiditeitstekort moest worden voorkomen, zodat de luchthavenfunctie operationeel kon blijven, en na het openen van het luchtruim de passagiersstromen zonder problemen afgehandeld konden worden.⁷²

Uitvoeringspraktijk

Uit de gesprekken blijkt dat de verstrekte middelen feitelijk werkte als een exploitatiesubsidie waarmee BZK ervoor zorgde dat de begroting kon worden uitgevoerd zonder verlies. De door het Cft becijferde derving viel in 2021 lager uit dan verwacht, zodat BIA uiteindelijk het bedrag over dat jaar conform subsidievoorwaarden grotendeels terugbetaald heeft.⁷³ BIA bleek in de praktijk goed te kunnen voldoen aan subsidievoorwaarden. Alleen ten aanzien van het verbod op de toekenning van resultaatafhankelijke vergoedingen deed zich intern één besprekspunt voor, omdat aan een van de medewerkers een bescheiden bonus is uitgekeerd over de periode dat BIA steun ontving. Deze bonus is evenwel verstrekt vanwege de uitvoering van bepaalde werkzaamheden en niet vanwege behaalde financiële resultaten, maar dit riep wel de vraag op hoe de subsidievoorwaarden gelezen moesten worden, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken.

3.3 Tijdelijke coronasubsidie nutsvoorzieningen

Tijdens de coronacrisis besloot het Kabinet om via de ministeries van EZK en I&W over de periode 1 mei 2020 tot en met 31 december 2021 subsidies te vertrekken voor het verlagen van de kosten van de nutsvoorzieningen op de eilanden.⁷⁴ Deze subsidie gold voor alle aansluitingen van huishoudens en bedrijven. Het ging daarbij in de eerste plaats om een subsidie via EZK aan de elektriciteitsdistributeurs in Caribisch Nederland, zodat het vaste aansluittarief voor elektriciteit gedurende de crisis verlaagd kon worden tot \$ 0,- voor alle afnemers van elektriciteit. Hiermee werd de betaalbaarheid van energie tijdelijk verbeterd.⁷⁵ Over

⁷² In de ongedateerde handreiking valt op pagina 2-3 te lezen: "Bonaire International Airport (BIA) heeft een cruciale positie in de bereikbaarheid van Bonaire. Zonder BIA is Bonaire niet bereikbaar vanuit de lucht. Dat betekent dat inwoners niet in staat zijn om naar het eiland toe of van het eiland af te reizen en dat het eiland niet meer bereikbaar is vanuit andere landen van het Koninkrijk. Ook is medisch transport dan niet langer mogelijk. Bovendien betekent het dat vluchten vanuit andere landen, zoals de VS niet kunnen landen. Dat is funest voor het toerisme op Bonaire, wat een grote economische sector is. De gevolgen van een faillissement van de luchthaven hebben daarmee een grote impact op de bereikbaarheid, leefbaarheid, en werkgelegenheid van Bonaire. Het wachten tot een nieuwe exploitant de luchthaven overneemt is geen optie. Ten eerste omdat de bovengenoemde effecten dan alsnog tijdelijk optreden. Ten tweede omdat een tijdsplan naar een eventuele doorstart uiterst onzeker is, en ten derde omdat het onderhoud dan stilvalt, en dit ernstige veiligheidsimplicaties heeft. Daarmee voldoet de luchthaven mogelijk niet meer aan de ICAO-eisen en kan zij niet direct open als er een nieuwe exploitant is gevonden. Als de luchthaven moet sluiten of vanuit veiligheidsoogpunt suboptimaal gaat opereren kunnen de ambities van het kabinet met betrekking tot de eilanden niet of onvoldoende worden waargemaakt. Daarnaast is I&W primair verantwoordelijk voor de handhaving van de veiligheid op de luchthaven. Eventuele gevolgen van opereren vanuit een suboptimale veiligheidssituatie zullen daarmee primair op het conto komen van I&W. De luchthaven behoort dus tot de vitale infrastructuur en kan niet omvallen.

⁷³ Jaarverslag BIA 2022, p. 19.

⁷⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, nr. 326 p. 6.

⁷⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 IV, nr. 68, p. 6.

2020 ging het om een subsidiebedrag van € 5,1 miljoen aan de netbeheerders van alle drie de eilanden tezamen.⁷⁶ In 2021 ging het om een bedrag van € 8,2 miljoen.⁷⁷

In de tweede plaats introduceerde het kabinet over dezelfde periode door middel van een subsidie via EZK een aftrekpost op de rekening voor het gebruik van vast internet van \$ 25 per aansluiting per maand. In 2021 is deze regeling aangepast. De subsidie op Bonaire bleef \$ 25 per aansluiting, maar op de Bovenwinden is deze subsidie verhoogd tot \$ 35. Op deze manier werd ook over 2021 een bijdrage geleverd aan het verlagen van de kosten van levensonderhoud met de gedachte dat een internetverbinding essentieel is voor thuiswerken en thuisonderwijs.⁷⁸ Aan aanbieders van vaste internetverbindingen is op deze manier in 2020 een bedrag van € 1,8 miljoen uitgekeerd.⁷⁹ In 2021 ging het om een bedrag van € 2,9 miljoen.⁸⁰ Deze tijdelijke maatregelen sloten aan bij de ambitie van het kabinet om de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te verlagen.⁸¹

In de derde plaats stelde het kabinet over voornoemde periode via het ministerie van IenW subsidie beschikbaar, zodat de vaste drinkwatertarieven tijdelijk naar nul konden worden verlaagd. Hiermee werd ook de betaalbaarheid en daarmee de toegankelijkheid⁸² van drinkwater verbeterd. Voor Saba, waar geen drinkwaternetwerk is en dus niet sprake is van vastrecht, zijn twee subsidies verstrekt om de opslagcapaciteit van water (cisterne en bijbehorende pomp en leidingen) te vergroten, om op die wijze in kostenreductie te voorzien. Ook zijn met de subsidies de kosten van de 3- en 5-Gallon-flessen verlaagd. De flessen werden daardoor aantoonbaar goedkoper. Verder heeft het OLS met het geld een nieuw reversed-osmose-vat op een andere locatie gebouwd, waardoor de transportkosten lager werden. Deze investering zou anders doorberekend worden aan de bewoners en kwam hen nu ten goede.

In 2020 ging het voor alle eilanden om een totaalbedrag van € 1,3 miljoen. In 2021 om een totaal bedrag van € 3,4 miljoen.

In de beschikbare stukken wordt bij het subsidiëren van de nutsvoorzieningen een aantal doelen genoemd. Door met behulp van een subsidie een aftrekpost te introduceren op de rekening voor nutsvoorzieningen (elektra, water en internet) van huishoudens en bedrijven worden:

- ① de kosten van levensonderhoud verlaagd;
- ② de vaste lasten voor ondernemers verlaagd waardoor ze niet failliet gaan en werkgelegenheid behouden blijft;
- ③ specifiek voor wat betreft subsidie op internetkosten: het thuisonderwijs en thuiswerken gefaciliteerd. Laatstgenoemde draagt ook bij aan het behoud van werkgelegenheid.⁸³

⁷⁶ 2020 Overzicht coronasteunmaatregelen _ Ministerie van Financiën – Rijksoverheid.

⁷⁷ 2021 Overzicht coronasteunmaatregelen _ Ministerie van Financiën – Rijksoverheid.

⁷⁸ VOORTGANGSRAPPORTAGE IJKPUNT BESTAANSZEKERHEID CARIBISCH NEDERLAND 2021, p. 9, bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35570-IV, nr. 45.

⁷⁹ 2020 Overzicht coronasteunmaatregelen _ Ministerie van Financiën – Rijksoverheid.

⁸⁰ 2021 Overzicht coronasteunmaatregelen _ Ministerie van Financiën – Rijksoverheid.

⁸¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 IV, nr. 68, p. 6.

⁸² [Staatscourant 2020, 34364 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-34364.html](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-34364.html)

⁸³ Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2021, p. 9.

Uitvoeringspraktijk

De middelen zijn rechtstreeks beschikbaar gesteld aan de bedrijven die de nutsvoorzieningen leverden. Aan de gebruikers werd de subsidie vervolgens in mindering gebracht op de factuur. Voor St. Eustatius is naderhand voor wat betreft het drinkwater het subsidiebedrag nog een keer bijgesteld, omdat het werkelijke aantal drinkwateraansluitingen hoger was dan waarmee op voorhand gerekend was. De aan Saba beschikbare middelen zijn tot op heden niet volledig uitgegeven aan het vergroten van de opslagcapaciteit, zo blijkt uit de gesprekken op het eiland.

4 Besluitvorming en uitvoering

In het vorige hoofdstuk is de samenstelling van het noodsteunpakket beschreven en is ingegaan op de implementatie daarvan in de praktijk. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de besluitvorming van en de rationale achter het steunprogramma. Ook wordt expliciet ingegaan op de rol die het ministerie van BZK had en de wijze waarop de risico's zijn gemitigeerd. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- ⦿ Op welke wijze heeft BZK een rol vervuld in relatie tot de Caribische delen van het Koninkrijk?
- ⦿ Hoe was de procesmatige en inhoudelijke relatie met de Europees Nederlandse steunpakketten?
- ⦿ Waarom is gekozen om op deze manier invulling te geven aan deze programma's en hoe is de invulling tot stand gekomen? (Hoe heeft 'comply or explain' bij de noodpakketten gefunctioneerd?)
- ⦿ In hoeverre zijn risico's afdoende gemitigeerd bij de totstandkoming en uitvoering van het programma en zijn er neveneffecten opgetreden?

4.1 Rol ministerie van BZK

Het maatregelenpakket dat uiteindelijk geïmplementeerd is in Caribisch Nederland kent op rijksniveau een flink aantal betrokkenen.

- ⦿ De loonsteun- en inkomenssubsidie is beschikbaar gesteld door het ministerie van SZW en lokaal uitgevoerd door de RCN-unit SZW.
- ⦿ De TOGS BES en de TVL BES is beschikbaar gesteld door het ministerie van EZK en lokaal uitgevoerd door de RCN-unit SZW.
- ⦿ De maatregel uitstel rijksbelasting is mogelijk gemaakt door het ministerie van Financiën en lokaal uitgevoerd door de BCN.
- ⦿ De aanvullende eilandelijke middelen en de compensatie van de derving eilandelijke middelen is beschikbaar gesteld door het ministerie van BZK in afstemming met het Cft. De openbare lichamen waren verantwoordelijk voor de besteding.
- ⦿ De exploitatiesubsidie BIA is beschikbaar gesteld door het ministerie van BZK in afstemming met het Cft.
- ⦿ De (tijdelijke) subsidie nutsvoorzieningen is beschikbaar gesteld door de ministeries van EZK en I&W. De nutsbedrijven gebruikten de subsidie om de facturen van de afnemers te verlagen.

Uit de gesprekken blijkt dat het ministerie van BZK een coördinerende en verbindende rol gespeeld heeft bij de totstandkoming en implementatie van het steunprogramma. In Den Haag kreeg deze rol vorm, doordat beleidsmedewerkers van DGKR toegang kregen tot de interdepartementale trajecten die voor Europees Nederland werden opgestart voor het bestrijden van de (economische) gevolgen van de coronacrisis. Vanuit deze positie kon DGKR Caribisch Nederland agenderen en de andere departementen uitnodigen na te denken over wat zij konden doen voor de eilanden. De positie van DGKR én de uiteindelijke invulling daarvan heeft er

vermoedelijk aan bijgedragen dat Caribisch Nederland volledig gebruik heeft kunnen maken van het steunprogramma dat voor Europees Nederland werd uitgewerkt. Deze rol is gedurende het traject steviger geworden, zo wordt van de zijde van het ministerie van Financiën gesteld:

“In het begin was BZK meer volgend, omdat bij aanvang SZW vooral aan de lat stond. Later heeft BZK de coördinerende rol meer kunnen invullen, omdat er ook voor Caribisch Nederland aparte kamerbrieven kwamen en specifieke CN-regelingen werden uitgewerkt. Er was veel bilateraal contact tussen BZK en Financiën over in hoeverre de maatregelen verlengd moesten worden”

Ook RCN en de Rijksvertegenwoordiger (Rv) – als onderdeel van de lokale infrastructuur van DGKR – hebben een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de inrichting en uitvoering van het maatregelenprogramma. Enerzijds door DGKR en de andere kerndepartementen te voorzien van informatie over de lokale situatie en de beperkingen die speelden bij de uitvoeringsorganisaties. Anderzijds ook door het lokale bestuur van informatie te voorzien. Zo vertelt de waarnemend-Rv tijdens het onderzoek:

“Vanuit mijn rol als waarnemend-Rv sloot ik aan bij het (online) bestuurlijk overleg van burgemeesters in Europees Nederland. Zodoende wist ik vaak snel wanneer welke maatregelen eraan zaten te komen, welke uitvoeringsproblemen speelden en welke oplossingen in de Europees-Nederlandse context geboden werden. Die kennis kon ik delen met de gezaghebbers op de eilanden.”

Lang niet alle afstemming liep overigens via DGKR. Het ministerie van SZW en de RCN-unit SZW onderhielden bijvoorbeeld zelf intensief contact. Ook tussen het ministerie van EZK en de RCN-unit SZW werd frequent bilateraal afgestemd over de TOGS BES en de TVL BES, bijvoorbeeld over hoe om te gaan met beschikkingen bij twijfelgevallen. Tussen het ministerie van Financiën en de BCN vond aanvankelijk weinig afstemming plaats. Van de zijde van de BCN wordt over de beginfase verteld:

“Als belastingdienst hadden we bij de eerste regeling geen contact met Den Haag. Bij de tweede regeling, de TVL BES, hadden we wel met Den Haag contact over de grondslag voor de informatieverstrekking. Bij de eerste regeling ontbrak een echte grondslag voor de informatieverstrekking en konden we deze alleen indirect uit de toelichting herleiden.”

Overigens kwam vrij snel na de start van de regeling het contact tussen de uitvoeringsambtenaren van BCN en beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën tot stand. Het overleg is vervolgens goed en frequent geweest tijdens de loop van de regeling.

Van de zijde van het lokaal bestuur wordt er tijdens het onderzoek op gewezen dat DGKR weliswaar goed geëquipeerd was om te coördineren en te informeren, maar niet altijd in staat was om bij andere ministeries besluitvorming te bespoedigen:

“Ze [red: DGKR] meldden dan bijvoorbeeld dat ze in gesprek waren met SZW, maar vervolgens kwam de steun niet los. Ik heb toen uiteindelijk zelf met SZW en VWS contact opgenomen om zaken gedaan te krijgen. Dat was soms ook rechtstreeks met Tamara van Ark.”

4.2 Motivering van het beleid: comply or explain

Het steunpakket dat voor Caribisch Nederland getroffen is, volgt grotendeels het Europees-Nederlandse stamien. Op een aantal onderdelen is echter sprake van een afwijking. Dat roept de vraag op waarom op deze manier invulling is gegeven aan het steunprogramma.

Uit de gesprekken blijkt dat vanaf het begin het beginsel ‘comply or explain’⁸⁴ leidend is geweest en dat alle Haagse partners zich hiervoor hard gemaakt hebben. Dat niet alle Europees-Nederlandse voorzieningen onverkort van kracht zijn geworden, en ook enkele voorzieningen getroffen zijn specifiek voor Caribisch Nederland, had alles te maken met de uitvoerbaarheid van de regelingen én de lokale administratieve -en sociaaleconomische situatie. Zoals uiteengezet in het vorige hoofdstuk is de verleende loonsteun niet op dezelfde manier verleend als in Europees Nederland (met als gevolg dat het steunpercentage van de loonsteun aanvankelijk bij werknemers op de eilanden wat lager uitviel dan bij werknemers in Europees Nederland).⁸⁵ De reden hiervoor was pragmatisch van aard: via het reeds bestaande stelsel van de Wet ziekteverzekering BES kon nagenoeg zonder aanpassingen en in korte tijd overgegaan worden tot het verstrekken van steun. Terwijl het verstrekken van steun via het NOW-stelsel van SZW gevergd zou hebben dat ze een nieuw ICT-systeem had moeten opzetten, waardoor verstrekking van gelden niet binnen de gewenste termijn mogelijk zou zijn geweest (nog afgezien van het feit dat bepaalde bedrijfsgegevens überhaupt niet beschikbaar zouden zijn geweest op de eilanden, waardoor de toekenningstoets op de BES-eilanden afgeweken had van de toets in Europees Nederland). Ook het feit dat zowel bij aanvraag van de loonsteun als bij de aanvraag van de TOGS BES/TVL BES veel minder bewijsstukken overlegd hoefde te worden dan in Europees Nederland werd gemotiveerd door de uitvoerbaarheid, blijkt uit de gevoerde gesprekken:

“Administratief ontbraken op Caribisch Nederland de mogelijkheden om het pakket uit te voeren zoals in Europees Nederland. Zo was er bijvoorbeeld geen polisadministratie waarin werkgevers informatie over tewerkstelling van werknemers bijhouden. Sowieso is de administratieve cultuur van werkgevers op de eilanden anders dan in Europees Nederland. Dus heb je de benodigde gegevens niet om een met

⁸⁴ “Het belangrijkste uitgangspunt van comply or explain is dat alle beleidsintensivering en de daaruit voortvloeiende wetgeving en/of financiële consequenties van toepassing (zullen) zijn voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Dit kan betekenen dat de omstandigheden maatwerk vragen, om hiermee alsnog het gewenste resultaat te bereiken in Caribisch Nederland. Voor het aanbrengen van maatwerk spelen zaken als uitvoerbaarheid, onderlinge samenhang en voorspelbaarheid voor zowel departementen als openbare lichamen een grote rol. De passendheid van maatwerkmaatregelen in de lokale context is van groot belang. Dit overstijgt het belang van aansluiting bij de Europees Nederlandse regelingen of stelsels. Er is maatwerk nodig, gebaseerd op weloverwogen keuzes. Maatregelen moeten immers worden beoordeeld op het effect voor de inwoners van Caribisch Nederland.” (Zie voor een nadere toelichting op dit principe de brief van de Staatssecretaris van 23 juni 2023 (Toepassing van het principe comply or explain, kenmerk: 2023-0000372920).

⁸⁵ Vanaf oktober 2020 bestond er tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland geen verschil meer omdat in Europees Nederland het vergoedingspercentage van de NOW verlaagd werd van 90% naar 80%, het percentage dat in Caribisch Nederland al gold. Zie verder: Eerste Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420, V. p. 6.

Europees Nederland gelijk pakket te realiseren, noch om daarvoor verantwoording af te leggen. “ (RCN-unit SZW)

Ook aan het feit dat de TOGS BES en naderhand de TVL BES uiteindelijk zijn uitgevoerd door de RCN-unit SZW, en niet EZK zelf, liggen pragmatische overwegingen ten grondslag:

“De meest urgente vraag bij aanvang was: wie gaat uitvoering geven aan deze regelingen. Aanvankelijk ging men er vanuit dat RVO dat zou doen, maar dat is niet hun core business, en bovendien is het niet eenvoudig om dit vanuit Den Haag te organiseren. In een vroeg stadium, tijdens een overleg waar ook de RCN-unit van SZW aan tafel zat, werd geopperd dat zij wellicht zouden kunnen helpen bij de uitvoering van de EZK-regeling. Dit was niet van tevoren bedacht, maar bleek een goede uitkomst. [...] Voordeel van deze partij is dat zij ter plaatse is en goed wist wat er speelde en nodig was aan ondersteuning. En - gezien de kleine economieën – de aanvragers doorgaans kent. Dat, plus het feit dat zij al informatie inwon in het kader van de SZW-regeling, maakte ook dat ze goed en efficiënt kon beoordelen wie in aanmerking kwam voor de tegemoetkoming.” (ministerie EZK)

Andere afwijkingen ten opzichte van het Europees-Nederlandse beleid kennen een vergelijkbare motivering. Zo heeft de BCN - in het kader van de uitstelmaatregel van rijksbelastingen - de verplichting tot het overleggen van een accountantsverklaring laten vallen omdat dat te veel zou vragen van de lokale ondernemers.

De grotere vrijheid die, ten opzichte van Europees-Nederlandse gemeenten, aan de openbare lichamen werd toegekend bij de besteding van de aanvullende eilandelijke middelen moet ook in het licht van bovenstaande context worden gezien. Juist doordat de loonsteun minder voordelig uitpakte voor (gewezen) werknemers en deze 'benadeling' niet via de gehanteerde systematiek kon worden gerepareerd, stond het de openbare lichamen vrij - anders dan in Europees Nederland - aan (gewezen) werknemers aanvullend steun te verlenen. Ook bedrijven die buiten de TVL-regeling vielen, maar waarvan het openbaar lichaam de noodzaak onderkende dat ze overeind gehouden moesten worden, konden vanuit de aanvullende eilandelijke middelen worden gesteund. Met deze extra bestedingsvrijheid wilde de minister van BZK de mogelijkheid creëren om in die gevallen waar het Europees-Nederlandse stramien niet volledig aansloot op de lokale situatie, de benadeelde partijen te compenseren. In die zin kan de extra bestedingsvrijheid van de aanvullende eilandelijke middelen ook gewoon gezien worden als een maatwerkoplossing ten behoeve van comply met Europees-Nederlandse regelingen.

De echte uitzondering op het comply-principe is de subsidiering van de nutsvoorzieningen. Deze vinden hun oorsprong bij de aanvang van de coronacrisis toen duidelijk werd dat TOGS BES onvoldoende ruim was om bij met name hotels op Bonaire liquiditeitsproblemen (en vervolgens financieringsproblemen) te voorkomen. Omdat in die fase nog niet duidelijk was dat TVL BES geïmplementeerd zou worden en bedrijven dreigden om

te vallen, is de subsidie voor de nutsvoorzieningen beschikbaar gesteld. Vanwege het risico van een verdieping van de armoedeproblematiek op de eilanden is deze subsidieregeling meteen vanaf het begin van de crisis breder getrokken naar alle afnemers van nutsvoorzieningen, zo wordt tijdens het onderzoek verteld. Maar de primaire aanleiding waren de hoge kosten voor het bedrijfsleven in de eerste weken van de coronacrisis.

4.3 Mitigeren risico's

Bij de implementatie van het steunpakket voor Caribisch Nederland werden twee risico's gesignaleerd: verstoring van de economie en misbruik van steunmiddelen. Over de volle breedte van de respondenten wordt geoordeeld dat het steunpakket de economie niet verstoord heeft. Het is niet mogelijk dit oordeel te kwantificeren, maar zoals uit hoofdstuk 5 nog zal blijken, kan in ieder geval wel worden geconcludeerd dat de economieën van de drie eilanden nagenoeg ongeschonden uit de crisis zijn gekomen. Het enige macro-economische effect dat hier wel vermeld moet worden, is dat als gevolg van de noodsteun (en in het bijzonder de subsidie van de nutsvoorzieningen) in Caribisch Nederland sprake is geweest van enige deflatie.⁸⁶ Deze deflatie had normaliter moeten leiden tot een korting op de vrije uitkering van het BES-fonds en de uitkeringen die door SZW op de eilanden worden verstrekt, omdat beiden gekoppeld zijn aan de CPI. Vanwege de bredere armoedeproblematiek op de eilanden is daar echter in beide gevallen van afgezien. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon. Wel is de belastingvrije som die de BCN hanteert bij het bepalen van de inkomstenbelasting verlaagd vanwege de deflatie.

Het tweede risico dat bij de implementatie van de maatregelen genoemd werd, betrof het misbruik van gelden. Bij de implementatie is dit risico expliciet afgewogen zo, wordt vanuit diverse stakeholders, waaronder de RCN-unit SZW, tijdens het onderzoek verteld. Mede omdat werknemers en bedrijven op de eilanden vaak nauwelijks beschikken over significante reserves ontstond echter al snel een zeer precare situatie die noopte tot snel handelen. Snelheid is daardoor voor het streven naar optimale zorgvuldigheid gegaan, zo wordt door de betrokkenen gesteld. Ook het kabinet zelf was bekend met dit risico, maar nam dit voor lief gelet op de acute maatschappelijke noden die speelden en rekening houdend met de administratieve beperkingen in Caribisch Nederland. De staatssecretaris van SZW laat over deze manier van werken optekenen:

“Voor zover deze benadering van invloed zou zijn op de rechtmatigheid, geldt deze gezien het karakter van noodmaatregel als onvermijdelijk en is een eventueel rechtmatigheidsrisico goed te verdedigen.”⁸⁷

Daarmee is overigens niet gezegd dat geen controle en toezicht plaatsvond. Aanvankelijk werden de gegevens van bedrijven die een beroep deden op de TOGS BES ook daadwerkelijk gecontroleerd door BCN.

⁸⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/26/koopkrachtgroei-caribisch-nederland-in-2021-afgevlakt>

⁸⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 420, nr. 9 p. 4.

Ook al constateerde de belastingdienst dat hun manier van toetsen evenmin waterdicht was:

“We maakten vooral gebruik van de ABB omzetgegevens. Maar niet alle omzet valt onder de belaste omzet voor de ABB, waarvoor ondernemers aangifte moeten doen. Dus die cijfers waren onvolledig als je deze wilt gebruiken voor het toetsen van deze TVL BES en TOGS BES aanvragen. Alleen als je een controle zou doen op administratieniveau had je een vollediger beeld kunnen krijgen van het omzetverlies en zou je misbruik iets meer kunnen uitsluiten.”

Van een inhoudelijke toets per aanvrager is geen sprake geweest. Voor de steunmaatregelen die door de RCN-unit SZW zijn verstrekt, constateert de inspectie SZW (2023) die naderhand een controle uitvoerde op de rechtmatigheid:

“Eenvoud, uitvoerbaarheid en snelheid hebben vanwege de acute noodzaak prioriteit gekregen. [...] Uit de steekproefsgewijze nacontrole komt naar voren dat er voor een te hoog bedrag aan subsidie is uitgekeerd. Dat constateren we met name voor de TVL BES. De voorwaarden voor de noodregeling SZW [red: loon -en inkomenssteun] zijn achteraf moeilijker te controleren dan voor de TVL BES. Voor de subsidie als geheel is de rechtmatigheid onzeker. Oorzaken daarvoor kunnen zowel in het gebrek aan beschikbare informatiebronnen, onvoldoende digitalisering en geen geautomatiseerde gegevensuitwisseling liggen als in de keuze voor een snelle en eenvoudige subsidieregeling die is gemaakt voor de situatie zoals die bestond in de eerste periode van de coronapandemie toen het luchtruim van Caribisch Nederland gesloten was en daarmee de belangrijkste motor van de economie (toerisme) stilviel.”

In welke mate onrechtmatig gebruik gemaakt is van de door RCN-unit SZW verstrekte middelen valt dus achteraf moeilijk te kwantificeren. Ongeveer een derde van de bedrijven die in een steekproef van het controleonderzoek van de inspectie SZW zaten, bleken echter (deels) te veel middelen te ontvangen.⁸⁸ In hoeverre daarbij te kwader trouw gehandeld was, valt naderhand evenmin vast te stellen. Wel wordt van diverse kanten benadrukt dat Caribisch Nederland geen anonieme maatschappij heeft en de sociale controle daardoor hoog is, waardoor misbruik minder eenvoudig zou zijn dan in Europees Nederland. Bovendien zouden de steunaanvragers veelal individueel bekend zijn geweest bij de RCN-unit SZW of de BCN. En anders had één van de lokale samenwerkingspartners wel een connectie met de aanvrager. Van de zijde van Bonhata, de Bonairiaanse branchevereniging voor het toerisme, wordt bijvoorbeeld verteld:

“De regelingen waren vatbaar voor misbruik, omdat er niet grondig werd getoetst bij de toekenning en weinig toezicht was op de bedrijven. Wij zijn meerdere keren naar aanleiding van misbruiksignalen in gesprek gegaan met leden van onze vereniging om te voorkomen dat ze daadwerkelijk onrechtmatig gebruik zouden maken van de middelen. Dat speelde bijvoorbeeld bij bedrijven die loonsteun ontvingen

⁸⁸ Bij de opzet van de steekproef lag de focus op ondernemingen met een hoog risico en hoge subsidiebedragen. De steekproef was daardoor vermoedelijk niet representatief.

voor thuiszittende werknemers, terwijl iemand anders de betreffende functie waarvoor de collega thuiszat gewoon uitoefende.”

De risico's op onrechtmatig gebruik van middelen speelden bij de andere regelingen minder. De regeling uitstel van de rijksbelasting stond voor iedereen open, ongeacht of daadwerkelijk sprake was van betalingsproblematiek of niet, zodat een onrechtmatige aanvraag überhaupt niet aan de orde kon zijn. En omdat van kwijtschelding naderhand geen sprake was, liep de overheid ook geen middelen mis.

Bij de aanvullende eilandelijke middelen is onrechtmatigheid evenmin aan de orde. De middelen zijn toegevoegd aan de vrije uitkering van het BES-fonds. Omdat daarmee een expliciete doelbinding van de bestedingen ontbrak, stond het de eilanden feitelijk vrij de middelen naar eigen inzicht aan te wenden, ook voor zaken die niet rechtstreeks aan de coronacrisis gerelateerd waren. Datzelfde gold ook voor de middelen die ter compensatie van de derving van de eilandelijke middelen aan de openbare lichamen zijn verstrekt.

Bij de subsidie die aan BIA verstrekt werd, bestond in theorie wel een risico op misbruik. Maar vanwege de verantwoordingsplicht en de vereiste accountancyverklaringen was dit risico vooral hypothetisch van aard en zijn naderhand ook geen signalen van misbruik geconstateerd.

Ook bij de generieke subsidiemaatregel voor de nutsvoorzieningen bestond nauwelijks risico op misbruik. Iedereen profiteerde van de maatregel, ongeacht of de begunstigde de korting op de rekening voor de nutsvoorziening echt nodig had of niet. De middelen die voor voedselsteun beschikbaar gesteld werden, konden door de openbare lichamen niet voor andere doeleinden worden gebruikt, omdat ze als subsidie waren verstrekt en op de middelen een verantwoordingsplicht rustten. Naderhand zijn ook vanwege onderuitputting bedragen teruggestort. Wel blijkt uit de gesprekken op uitvoeringsniveau dat burgers in sommige gevallen bij meer dan één aanbieder van voedselpakketten steun ontvingen:

“We hebben tijdens de crisis onze lijsten vergeleken met ADRA en Rode Kruis, die net als wij noodsteun verstrekten, om na te gaan of er niet ten onrechte meerdere keren gebruik werd van steun. Dat bleek inderdaad het geval en de betreffende personen is te kennen gegeven dat ze maar bij één partij voedselsteun mochten ontvangen en dat ze moesten kiezen. Er werd relatief vaak voor ons gekozen. Niet alleen omdat we onafhankelijk zijn van het OLB, maar ook omdat onze pakketten groter bleken te zijn.”
(Stichting Voedselbank Bonaire).

Op St. Eustatius - waar gewerkt was met e-vouchers - werden enkele aankopen gesignaleerd die niet aangemerkt konden worden als eerste levensbehoeften. Dergelijk misbruik werd door de respondenten gezien als mineure integriteitsschending, omdat het om kleine bedragen ging en de gebruikers die het misbruik pleegden vrijwel altijd tot de allerarmsten van de maatschappij behoorden.

5

Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de doeltreffendheid van het maatregelenpakket en naar eventuele onbedoelde neveneffecten. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag en bijbehorende subvragen:

- ① Hoe doeltreffend is het programma geweest?
 - a) In hoeverre zijn de doelstellingen gerealiseerd als gevolg van de inzet van afzonderlijke instrumenten?
 - b) In hoeverre zijn er neveneffecten opgetreden?
 - c) In hoeverre sloot het programma voldoende aan op de lokale context en ontwikkelingen? Hoe heeft 'comply or explain' bij de noodpakketten gefunctioneerd?

5.1 Doeltreffendheid in de context van dit onderzoek

Om doeltreffendheid te kunnen beoordelen, dient in beginsel aan twee voorwaarden te worden voldaan. In de eerste plaats moet duidelijk zijn welke doelen met het beleid beoogd worden. In de tweede plaats moet informatie beschikbaar zijn waarmee per doel de realisatie kan worden gemeten. De uitvoeringspraktijk van het maatregelenpakket kent echter enkele beperkingen. De doelen van het maatregelenpakket waren alleen in generieke bewoordingen geformuleerd en dus als zodanig niet meetbaar. Bovendien dienden verschillende steunmaatregelen dezelfde doelen, zodat het niet goed mogelijk was om na te gaan wat het geïsoleerde effect per steunmaatregel was. Daarnaast moet erop gewezen worden dat het maatregelen betreft die getroffen zijn in het kader van crisis. Logischerwijs is daardoor niet sprake geweest van een voormeting. Een effectmeting op de gangbare wijze - waarbij onder andere de situatie voor invoering van het beleid wordt vergeleken met de situatie er na - is daarom niet aan de orde geweest.

Om toch inzicht te bieden in de doeltreffendheid van de verleende steun is binnen dit onderzoek een alternatieve werkwijze gevolgd. Per maatregel uit het steunpakket is in de beschikbare bronnen nagegaan welke doelen gesteld werden en hoe destijds gedacht werd dat deze doelen met de ingezette middelen gerealiseerd zouden moeten worden. Met deze exercitie werd de concept beleidslogica van het maatregelenpakket uitgewerkt. Samen met de beleidsbetrokkenen van de ministeries BZK, SZW en Financiën is vervolgens de concept beleidslogica besproken en daar waar nodig aangevuld. Deze gevalideerde beleidslogica is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

In de gesprekken die in het kader van dit onderzoek gevoerd zijn, is vervolgens nagegaan hoe de maatregelen in de praktijk hebben gewerkt en of die werking strookte met wat van tevoren verwacht werd. Ook is de respondenten gevraagd of de beoogde effecten naar hun oordeel zijn opgetreden en welke onbedoelde neveneffecten mogelijk optraden. Tot slot zijn cijfers verzameld die betrekking hebben op indicatoren voor de outcome van het beleid (de maatschappelijke impact). Maar zoals hiervoor vermeld, kennen meerdere

steunmaatregelen dezelfde outcome-doelen. Om herhaling van tekst te voorkomen, wordt daarom eerst in dit hoofdstuk ingegaan op de beschikbare macro-economische indicatoren waarmee de voortgang op deze gemeenschappelijke doelen gemeten kan worden. Naderhand kan bij de beschrijving van de afzonderlijke steunmaatregelen volstaan worden met slechts een verwijzing naar de voortgang op deze outcome-indicatoren.

5.2 Macro-economische indicatoren

De gemeenschappelijke doelen waarom het gaat zijn:

- 🕒 Het behouden van de werkgelegenheid en het voorkomen dat de werkloosheid oploopt.
- 🕒 Het overeind houden van bedrijven.
- 🕒 Het beperken van vraaguitval en de negatieve gevolgen voor niet door sluiting getroffen sectoren.
- 🕒 Voorkomen dat inwoners als gevolg van de coronacrisis in hun bestaanszekerheid worden aangetast.

Om na te gaan hoeverre de maatregelen, die deze doelen gemeenschappelijk hebben, succesvol zijn, moet worden bepaald welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan op het terrein van de werkgelegenheid, verloop faillissementen, de effectieve vraag binnen de economie en de bestaanszekerheid. Dat gebeurt in het vervolg van deze paragraaf.

Werkgelegenheid

Een van de gedeelde doelstellingen betreft het behoud van werk en het voorkomen van een ophoop van de werkloosheid. Tabellen 5.1 t/m 5.3 tonen kerncijfers over de arbeidsmarkten van Bonaire, Sint Eustatius en Saba over de periode 2012 - 2022. De cijfers laten zien dat de arbeidsmarkt maar beperkt verslechterd is tijdens de coronacrisis:

- 🕒 Op Bonaire en Saba steeg de werkloosheid licht met respectievelijk 1,4 en 0,7 procentpunt; op Sint Eustatius daalde de werkloosheid zelfs met 2 procentpunt.⁸⁹
- 🕒 De participatiegraden bleven hoog op alle drie de eilanden.
- 🕒 Wel steeg de jeugdwerkloosheid op Bonaire fors met bijna 3 procentpunt (met de kanttekening dat het cijfer in meerjarig perspectief nog steeds gunstig is).

⁸⁹ Aannemelijk is dat de daling van de werkloosheid op Sint Eustatius het gevolg is van migratie van delen van de beroepsbevolking.

Tabel 5.1 Kerncijfers arbeidsmarkt, Bonaire

| Bonaire | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 | 2020 | 2022 |
|---|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Beroepsbevolking | 9.360 | 10.640 | 11.480 | 11.610 | 12.040 | 13.240 |
| Werkzame beroepsbevolking | 8.810 | 9.960 | 10.700 | 11.240 | 11.490 | 12.840 |
| Werknemers | 7.740 | 8.840 | 9.240 | 9.530 | 9.360 | 10.510 |
| Werknemers met tijdelijk dienstverband (% van totaal) | 18,1% | 19,1% | 17,9% | 19,3% | 19,8% | 18,3% |
| Werknemers in deeltijd (% van totaal) | 14,3% | 14,1% | 13,8% | 19,7% | 16,7% | 22,2% |
| Zelfstandigen | 1.070 | 1.120 | 1.460 | 1.720 | 2.130 | 2.330 |
| Werkloze beroepsbevolking | 550 | 680 | 770 | 370 | 550 | 390 |
| Werkloosheidspercentage | 5,8% | 6,4% | 6,7% | 3,2% | 4,6% | 3,0% |
| Jeugdwerkloosheidspercentage (15-25 jaar) | 12,0% | 18,3% | 20,2% | 7,5% | 10,4% | |
| Bruto arbeidsparticipatie | 72,8% | 73,6% | 75,0% | 75,4% | 73,2% | 74,7% |
| Netto arbeidsparticipatie | 68,5% | 68,9% | 69,9% | 73,1% | 69,8% | 72,5% |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023).

Tabel 5.2 Kerncijfers arbeidsmarkt, Sint Eustatius

| Sint Eustatius | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 | 2020 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Beroepsbevolking | 2.160 | 2.420 | 1.730 | 1.940 | 1.760 | 1.810 |
| Werkzame beroepsbevolking | 2.090 | 2.200 | 1.610 | 1.860 | 1.720 | 1.810 |
| Werknemers | 1.760 | 1.970 | 1.380 | 1.630 | 1.490 | 1.550 |
| Werknemers met tijdelijk dienstverband (% van totaal) | 18,2% | 8,6% | 16,7% | 16,5% | 6,1% | 16,1% |
| Werknemers in deeltijd (% van totaal) | 27,8% | 13,7% | 21,7% | 12,9% | 14,7% | 14,8% |
| Zelfstandigen | 330 | 230 | 230 | 230 | 220 | 260 |
| Werkloze beroepsbevolking | 70 | 210 | 120 | 80 | 40 | 70 |
| Werkloosheidspercentage | 3,2% | 8,8% | 7,1% | 4,3% | 2,3% | 3,9% |
| Jeugdwerkloosheidspercentage (15-25 jaar) | - | - | - | - | - | - |
| Bruto arbeidsparticipatie | 72,4% | 74,3% | 71,2% | 74,7% | 72,6% | 75,8% |
| Netto arbeidsparticipatie | 70,1% | 67,8% | 66,2% | 71,5% | 71,0% | 72,9% |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Tabel 5.3 Kerncijfers arbeidsmarkt, Saba

| Saba | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 | 2020 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Beroepsbevolking | 1.080 | 920 | 1.010 | 1.200 | 1.170 | 1.040 |
| Werkzame beroepsbevolking | 1.040 | 900 | 970 | 1.170 | 1.130 | 1.010 |
| Werknemers | 890 | 750 | 850 | 990 | 950 | 870 |
| Werknemers met tijdelijk dienstverband (% van totaal) | 20,0% | 18,4% | 24,7% | 26,0% | 26,6% | 16,1% |
| Werknemers in deeltijd (% van totaal) | 20,2% | 21,1% | 21,6% | 24,1% | 25,7% | 16,1% |
| Zelfstandigen | 150 | 150 | 120 | 170 | 180 | 140 |
| Werkloze beroepsbevolking | 40 | 20 | 30 | 30 | 40 | 30 |
| Werkloosheidspercentage | 3,9% | 2,5% | 3,3% | 2,4% | 3,1% | 2,5% |
| Jeugdwerkloosheidspercentage (15-25 jaar) | - | - | - | - | - | - |
| Bruto arbeidsparticipatie | 65,6% | 60,8% | 63,7% | 67,4% | 75,8% | 68,7% |
| Netto arbeidsparticipatie | 63,1% | 59,3% | 61,6% | 65,8% | 73,4% | 67,0% |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Als we kijken naar de ontwikkeling van het aantal banen per sector, dan zien we een vergelijkbaar beeld. (De cijfers zijn niet weergegeven in de tabel, maar opgenomen in bijlage 2). De ontwikkelingen op Bonaire maken duidelijk dat economie-breed banen zijn behouden tijdens de coronacrisis. In 2020 is in de horeca weliswaar een daling van het aantal banen zichtbaar; deze is in dat jaar echter nog steeds boven het niveau van 2018 en de jaren daarvoor. Het aantal banen in de horeca was in 2019, het jaar voor de coronacrisis, uitzonderlijk hoog. Ook in andere sectoren is geen wezenlijk verlies aan banen zichtbaar.⁹⁰ De loonontwikkeling volgt deze trend. De cijfers (in bijlage 2 van het rapport weergegeven) laten zien dat er economie-breed geen sprake is van wezenlijke dalingen van lonen tijdens de coronacrisis. Weliswaar is op Bonaire in de horeca een lichte loondaling zichtbaar, maar deze wijkt niet af van loonfluctuaties in andere jaren. Op Sint Eustatius en Saba is sprake van lichte loonstijgingen. Vanwege de kleine aantallen werkenden zijn de cijfers op de bovenwindse eilanden echter niet goed te duiden.

Bedrijven overeind houden

Cijfers van het aantal bedrijven dat gedurende de periode dat de steunmaatregelen van kracht was failliet zijn gegaan, ontbreken voor de drie eilanden. In de gesprekken met de belastingdienst en de kernpartners van het bedrijfsleven wordt benadrukt dat er in Caribisch Nederland niet tot nauwelijks bedrijven zijn omgevallen tijdens de periode dat vanuit Europees Nederland steun werd verleend. Sterker nog, met de steun zijn volgens enkele respondenten, waaronder de belastingdienst, bedrijven overeind gehouden die anders ook zonder de pandemie mogelijk failliet zouden zijn gegaan. Wel wordt van de zijde van het bedrijfsleven op Saba tijdens het onderzoek verteld dat na het eindigen van de steunmaatregelen er meerdere ondernemingen over de kop gegaan zijn op het eiland. Dit zou samenhangen met het wegvallen van de steun en het feit dat de bevolking weer op reis kon en elders bestedingen deed, terwijl het toerisme veel langzamer op gang kwam dan de uitreizigers vertrokken.

Tegengaan vraaguitval

Het beperken van vraaguitval en de negatieve gevolgen voor niet door sluiting getroffen sectoren is een derde gedeeld doel van meerdere steunmaatregelen. Er zijn geen cijfers beschikbaar die rechtstreeks de vraag(uitval) meten, maar door de ontwikkeling van het BBP te relateren aan de ontwikkelingen van de huishoudinkomens kan wel een beeld worden geschetst.

Tabellen 5.4 t/m 5.6 tonen de economische ontwikkeling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De cijfers laten zien dat de economische impact van corona op Bonaire en Saba beperkt was, en ook aanzienlijk kleiner dan in de meeste andere landen in de regio.⁹¹ Op Sint Eustatius was de impact wel groot, vergelijkbaar met die op Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Vanwege de kleine omvang van de economie is het lastig deze impact te duiden. Nadere analyse van de ontwikkeling laat zien dat vooral het aandeel van de

⁹⁰ Voor Sint Eustatius en Saba is de ontwikkeling van het aantal banen naar sector vanwege de kleine aantallen niet goed te duiden.

⁹¹ Zie <https://esb.nu/covid-19-treft-caribische-deel-koninkrijk-hard/>.

horeca in het bbp tijdens de coronacrisis is gekrompen: het economisch belang van de horeca halveerde nagenoeg in 2020, om in 2021 weer sterk te herstellen (cijfers opgenomen in bijlage 2). Deze sterke daling van het economische belang van de horeca is het logische gevolg van de lockdowns, omdat de sector geen omzet realiseerde. De sector betaalde slechts lonen uit en dekte de vaste lasten, waardoor winst als onderdeel van de toegevoegde waarde van de sector wegviel. Bij de overige niet door sluiting getroffen sectoren van de economie zien we deze terugval niet.

Tabel 5.4 Economische ontwikkeling Bonaire

| Bonaire | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bbp, miljoen \$ | - | 417 | 434 | 452 | 466 | 487 | 480 | 505 | 553 | 505 | 583 |
| Bbp per capita, \$ | - | 24.600 | 24.300 | 24.200 | 24.300 | 25.300 | 24.800 | 25.400 | 27.000 | 23.700 | 26.000 |
| Bbp-groei (%), reëel | - | - | 2,40 | 1,60 | 3,40 | 2,20 | -1,30 | 3,90 | 6,30 | -8,40 | 11,7 |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Tabel 5.5 Economische ontwikkeling Sint Eustatius

| Sint Eustatius | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bbp, miljoen \$ | - | 133 | 137 | 131 | 134 | 131 | 142 | 128 | 120 | 89 | 107 |
| Bbp per capita, \$ | - | 34.500 | 34.600 | 33.100 | 37.800 | 40.600 | 43.000 | 39.500 | 38.400 | 28.200 | 33.400 |
| Bbp-groei (%), reëel | - | - | 0,80 | -6,80 | 3,20 | -1,00 | 6,60 | -11,8 | -8,6 | -25,9 | 21,1 |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Tabel 5.6 Economische ontwikkeling Saba.

| Saba | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bbp, miljoen \$ | - | 43 | 46 | 47 | 47 | 48 | 48 | 48 | 47 | 44 | 46 |
| Bbp per capita, \$ | - | 21.600 | 23.800 | 25.400 | 25.100 | 24.500 | 22.900 | 23.500 | 24.300 | 22.800 | 24.000 |
| Bbp-groei (%), reëel | - | - | 5,50 | -0,20 | 1,20 | -0,50 | -1,40 | -2,50 | -5,30 | -6,30 | 3,0 |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Bestaanszekerheid

Uit de beschikbare cijfers (zie onderstaande tabellen) over het huishoudinkomen blijkt dat op Bonaire en Sint Eustatius in 2020, tijdens de coronacrisis, de gemiddelde en mediane huishoudinkomens licht gedaald waren. Op Saba zijn ze licht gestegen. Wanneer rekening wordt gehouden met de huishoudsamenstelling (gestandaardiseerd mediaan inkomen), dan is op Bonaire geen sprake van een daling en op Sint Eustatius zelfs sprake van een stijging. Aan het einde van 2021 constateert de RCN-unit SZW:

“Ondanks de coronacrisis zijn er geen opvallende ontwikkelingen waar te nemen in het volume van de reguliere uitkeringen. De verschillen zitten vooral in de alleenstaanden in de onderstand. Een duidelijke

oorzaak valt niet te onderkennen, maar het gaat ook om kleine aantallen. [...] Bedrijven bleven in stand en lonen bleven grotendeels op niveau. Ondersteuning vanuit de onderstand was hierdoor niet nodig.”⁹²

Van een significante aantasting van de bestaanszekerheid is op de BES-eilanden dus geen sprake geweest.

Tabel 5.7 Huishoudinkomens, Bonaire, alle huishoudens

| Bonaire | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 * |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Aantal huishoudens | 5.800 | 6.150 | 6.550 | 6.850 | 7.000 | 7.450 | 7.850 | 8.200 | 8.550 | 8.650 | 8.850 |
| Aantal personen per huishouden met een inkomen | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 4,6 |
| Gemiddeld besteedbaar inkomen (1.000 \$) | 29,4 | 30,1 | 30,4 | 31,4 | 32,2 | 33,2 | 33,5 | 33 | 33,2 | 32,7 | 32,6 |
| Mediane besteedbaar inkomen (1.000 \$) | 22,4 | 22,6 | 23,1 | 23,7 | 24,3 | 25,4 | 25,1 | 24,9 | 25,2 | 24,7 | 24,9 |
| Gestandaardiseerd gemiddeld inkomen (1.000 \$) | 19 | 19,6 | 19,8 | 20,6 | 21 | 21,9 | 22,3 | 21,9 | 22,2 | 21,9 | 21,8 |
| Gestandaardiseerd mediaan inkomen (1.000 \$) | 15,2 | 15,6 | 16,1 | 16,4 | 16,8 | 17,7 | 17,8 | 17,6 | 17,9 | 17,8 | 17,9 |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Tabel 5.8 Huishoudinkomens, Sint Eustatius, alle huishoudens

| Sint Eustatius | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 * |
|--|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Aantal huishoudens | 950 | 1.000 | 1.100 | 1.100 | 1.150 | 1.250 | 1.300 | 1.300 | 1.350 | 1.250 | 1.250 |
| Aantal personen per huishouden met een inkomen | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,4 |
| Gemiddeld besteedbaar inkomen (1.000 \$) | 32,1 | 34,1 | 34,1 | 35,4 | 36,8 | 34,2 | 36,7 | 36,2 | 36,5 | 35,9 | 33,9 |
| Mediane besteedbaar inkomen (1.000 \$) | 24,5 | 26,4 | 26,3 | 27,2 | 28,5 | 25,4 | 29,8 | 26,8 | 27,3 | 26,2 | 25,1 |
| Gestandaardiseerd gemiddeld inkomen (1.000 \$) | 20,5 | 21,9 | 22,3 | 23 | 24,9 | 23,6 | 25,7 | 25,3 | 25,7 | 24,6 | 23,4 |
| Gestandaardiseerd mediaan inkomen (1.000 \$) | 15,7 | 17,7 | 18 | 18,5 | 19,6 | 18,8 | 20,9 | 19,6 | 19,7 | 18,9 | 18,2 |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

⁹² RCN-unit SZW, tertiaalrapportage III 2021, p. 9.

Tabel 5.9 Huishoudinkomens, Saba, alle huishoudens

| Saba | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Aantal huishoudens | 550 | 600 | 600 | 650 | 700 | 750 | 750 | 750 | 750 | 750 | 750 |
| Aantal personen per huishouden met een inkomen | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Gemiddeld besteedbaar inkomen (1.000 \$) | 28,5 | 30,5 | 30,1 | 30,6 | 31,4 | 32,2 | 32,8 | 33,9 | 34,6 | 35,9 | 35,7 |
| Mediane besteedbaar inkomen (1.000 \$) | 22,3 | 24,7 | 23,8 | 25,1 | 25,4 | 26,3 | 26,6 | 27,4 | 27,6 | 28,8 | 28,9 |
| Gestandaardiseerd gemiddeld inkomen (1.000 \$) | 19,4 | 21 | 21 | 21,3 | 21,8 | 22,4 | 23 | 23,8 | 24,4 | 25,5 | 25,4 |
| Gestandaardiseerd mediaan inkomen (1.000 \$) | 15,2 | 17,1 | 17 | 17,7 | 17,8 | 18,5 | 19,4 | 19,9 | 20,4 | 21,0 | 21,2 |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o. b. v. CBS (2023)

5.3 Effectiviteit generieke steunpakketten

De loon- en inkomenssteun, de TOGS BES/TVL BES en de uitstel van rijksbelastingen kenden niet alleen nagenoeg dezelfde doelstellingen, maar ook qua veronderstelde werking vertoonden de instrumenten sterke overeenkomsten. Deze effectiviteit van deze generieke maatregelen worden daarom in deze paragraaf gezamenlijk beschreven.

De gedachte (beleidslogica) achter deze maatregelen is in opzet eenvoudig. Door bedrijven die omzet misliepen te compenseren voor de loonkosten en vaste lasten, zou voorkomen worden dat verlies in de exploitatie optreedt. Bedrijven die als gevolg van de terugval in inkomsten hun belastingschulden niet (direct) konden voldoen, kregen bovendien betalingsuitstel. Op die manier moesten liquiditeitsproblemen voorkomen worden en faillissementen worden afgewenteld. Doordat bedrijven overeind werden gehouden, werknemers met behoud van salaris in dienst konden blijven en door gewezen werknemers te voorzien van een (basis)inkomen, zou bovendien gewaarborgd worden dat in de sectoren die niet vanwege corona gesloten waren vraaguitval optrad.

De aannames binnen de beleidslogica worden door de onderzoekers als logisch en consistent beoordeeld. Als gevolg van het wegvallen van de economische vraag zagen ondernemers tenslotte hun omzet drastisch teruglopen, terwijl de kosten voor loon en vaste lasten (de constante kosten) ongewijzigd bleven.⁹³ Zonder financiële steun zouden ondernemers genoodzaakt geweest zijn in de kosten te snijden en dat had in veel gevallen grootschalig ontslag van personeel en oplopende werkloosheid (zoals in de CAS-landen gebeurde) betekend. Bovendien zouden, zonder compensatie van de (overige) vaste lasten, bedrijven vermoedelijk

⁹³ De marginale kosten namen natuurlijk wel af. Deze zijn gemiddeld genomen binnen een op toerisme georiënteerde economie in de regel een fractie van de totale kosten.

veelvuldig zijn omgevallen, omdat deze kosten vanwege de vraaguitval niet meer gedekt konden worden uit de omzet. Met de generieke steunmaatregelen zijn ook deze kosten gecompenseerd die bedrijven is staat stelden aan hun betaalverplichtingen te blijven voldoen, en kon een kettingreactie richting andere ondernemingen voorkomen worden.

De stakeholders van de steunmaatregelen beamen tijdens het interview dat het beleid daadwerkelijk op deze manier in de praktijk gewerkt heeft. Verteld wordt dat de steun “ruimhartig” was en de bestedingsruimte voldoende breed om bijna alle vormen van vaste lasten te dekken. Zo mochten TVL-middelen bijvoorbeeld worden aangewend voor uiteenlopende zaken, variërend van noodzakelijk onderhoud tot kapitaallasten op vreemd vermogen. Over de volle breedte van de gesproken kernpartners van de steunmaatregelen is sprake van grote tevredenheid en dankbaarheid voor de hulp. De RCN-unit SZW constateert⁹⁴:

“[...] dat de noodhulp van zowel SZW (loonkostensubsidie) als EZK (tegemoetkoming vaste lasten) een belangrijke reden [is] voor de geringe stijging [red: van de werkloosheid]. Bedrijven bleven in stand en lonen bleven grotendeels op niveau.”

Ook de macro-economische cijfers bevestigen dat op alle outcome-indicatoren sprake is van doelrealisatie van het steunpakket (zie vorige paragraaf). De geregistreerde werkloosheid liep niet tot nauwelijks op, het geregistreerde reële modale inkomen daalde nauwelijks, en voor zover bekend vonden er geen aan corona-gerelateerde faillissementen plaats.⁹⁵

Uit de gesprekken blijkt echter dat de beschikbare cijfers niet het hele verhaal vertellen. In de eerste plaats wordt erop gewezen dat de loonsteun 80% van het salaris compenseerde, maar dat de terugval van 20% voor degene die op het minimum loon zaten automatisch betekende dat de inkomenssituatie precair werd. Sommige ondernemers vulden daarom uit eigen middelen het loon aan tot 100%, zo wordt van de zijde van Bonhata tijdens het onderzoek verteld.

Een belangrijk deel van de beroepsbevolking op de eilanden is werkzaam in de horeca- en toerisme branche. Tips/fooiën maken daar in de regel een substantieel deel uit van het inkomen, maar omdat deze niet geregistreerd worden, zijn ze ook niet vanuit de generieke regelingen gecompenseerd. Het geregistreerde modale inkomen is daarom geen zuivere indicator voor het meten van de koopkracht. Bovendien moet worden opgemerkt dat op de BES-eilanden, ten opzichte van Europees Nederland, sprake is van een relatief grote informele sector. Uit zijn aard blijft deze sector buiten de cijfers, maar tijdens de interviews wordt verteld dat juist de groep ongedocumenteerden die illegaal op de eilanden verbleven, het hardst getroffen

⁹⁴ RCN-unit SZW. Tertaalrapportage III 2021, p. 9

⁹⁵ Op 18 maart 2021 werd olieopslagbedrijf BOPEC op Bonaire failliet verklaard. De problemen die aan het faillissement ten grondslag lagen speelden al ruim voor de coronapandemie: <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2021/03/25/faillissement-bopec-het-is-diepriest/>

werden door de pandemie. Zij konden namelijk geen beroep doen op de reguliere steunvoorzieningen (met uitzondering van voedselsteun, zie hierna).

5.4 Effectiviteit steun aan de openbare lichamen

De effectiviteit van de steunmaatregelen laat zich nog lastiger dan generieke steunmaatregelen in kwantitatieve zin beoordelen. Wel kan de beleidslogica van het maatregelenpakket beoordeeld worden op logische consistentie en kan worden nagegaan hoe de kernpartners over de effectiviteit van het pakket oordelen. Anders dan de generieke maatregelen (zie vorige paragraaf) hebben de maatregelen uit het steunpakket - dat gericht was op de openbare lichamen - grotendeels eigen doelstellingen. Daarom worden ze in het vervolg van deze paragraaf apart beschreven.

5.4.1 Effectiviteit aanvullende eilandelijke middelen

Om de beleidslogica van deze steunmaatregel te begrijpen, is het zaak deze te relateren aan de generieke steunmaatregelen. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 is, ten behoeve van de uitvoerbaarheid, de loon- en inkomenssteun op een andere manier verstrekt dan in Europees Nederland gebeurde via de NOW. Ook de TVL BES, die bedoeld was voor het compenseren van de vaste lasten van ondernemers, zou in Caribisch Nederland mogelijk, vanwege de afwijkende economische karakteristieken, ook niet alle ondernemingen door de crisis heen kunnen helpen, zo was destijds de gedachte. Omdat de openbare lichamen als beste in staat waren in te schatten waar de generieke steunmaatregelen tekort schoten, werden aan de vrije ruimte van het BES-fonds extra middelen toegekend die zij naar eigen inzicht mochten besteden. Hiermee zou ervoor gezorgd worden dat het niveau van steun gelijk getrokken werd met Europees Nederland (comply) zodat uiteindelijk bewoners niet in hun bestaanszekerheid zouden worden aangetast en bedrijven overeind bleven die anders – omdat ze geen aanspraak konden maken op één van de generieke maatregelen – failliet zouden zijn gegaan.

De onderzoekers achten de beleidslogica alleen onder voorwaarden logisch en consistent. De voorwaarden zijn dat de middelen besteed zijn aan de gebruikers van de loon- en inkomenssubsidie en/of aan de bedrijven die niet in aanmerking kwamen voor de TOGS BES/TVL BES, maar die wel dusdanig door corona geraakt waren dat ze bedreigd werden in hun voortbestaan. Omdat de beschikbare middelen zonder oormerk zijn toegevoegd aan de vrije uitkering kan heel beperkt worden nagegaan waar het geld aan besteed is. Uit de mondelinge toelichting die van de zijde van de openbare lichamen werd gegeven, kan evenmin nauwkeurig worden opgemaakt wie de direct begunstigden zijn geweest. Wel ontstaat het beeld dat de middelen niet (alleen) zijn aangewend voor degenen die gebruik maakten van de generieke maatregelen. En dat vooral is ingezet op de allerarmsten binnen de samenleving, waaronder degenen die van de onderstand afhankelijk

waren.⁹⁶ Vanuit de taakstelling van armoedebestrijding van het openbaar lichaam een verdedigbare keuze, maar niet geheel conform de geest van de specifieke steunmaatregel.

5.4.2 Effectiviteit compensatie derving eilandelijke belastingen

Ook bij deze steunmaatregel kan niet rechtstreek de effectiviteit worden aangetoond. Maar op basis van de beoordeling van de beleidslogica moet worden geconcludeerd dat de effectiviteit van deze steunmaatregel niet ter discussie staat. De logica is als volgt. De eilandelijke taken brengen kosten met zich mee die betaald worden uit het BES-fonds en de lokale (belasting)opbrengsten. De lokale (belasting)opbrengsten zouden als gevolg van het ineensinken van de toeristensector aanzienlijk afnemen, met als gevolg dat de uitgaven van de eilandelijke taken niet meer (volledig) gedekt werden. Door de derving van lokale (belasting)inkomsten bij te passen, wordt een begrotings- en financieringstekort afgewenteld, zodat de openbare lichamen in staat bleven hun eilandelijke taken naar behoren uit te voeren. Deze gedachte beoordelen de onderzoekers als logisch en consistent. En over de volle breedte van de gesprekspartners wordt tijdens het onderzoek ook bevestigd dat de openbare lichamen hun dienstverlening op de standaardtaken op hetzelfde niveau hebben gecontinueerd (naast de aanvullende inspanningen op corona-gerelateerde thema's).

5.4.3 Effectiviteit voedselsteun

Het doel van het beschikbaar stellen van middelen voor voedsel -en hygiënesteun was te voorkomen dat mensen die getroffen waren door de coronacrisis (verder) in hun bestaanszekerheid werden aangetast. Het stond de openbare lichamen vrij zelf te bepalen in welke vorm de steun verleend zou worden. De openbare lichamen kregen de middelen als bijzondere uitkering verstrekt en moesten naderhand verantwoording afleggen over de bestedingen. De doelrealisatie van deze steunmaatregel kan niet rechtstreeks gemeten worden, maar de onderzoekers beoordelen de beleidslogica als logisch en consistent. Door dergelijke steun te verlenen aan huishoudens die in hun bestaanszekerheid werden aangetast, werd voorkomen dat daadwerkelijk honger geleden werd of ziektes optraden als gevolg van onvoldoende hygiëne. In de gesprekken met de kernpartners wordt deze conclusie grotendeels bevestigd. Dit steunprogramma heeft de allerarmsten bereikt en eraan bijgedragen dat er geen honger werd geleden, en voor wat Bonaire betreft ook niet onder ongedocumenteerden:

“De grootste pijn werd geleden door degenen die in de informele economie werkzaam waren of die in het toerisme werkten en voor hun inkomen mede afhankelijk waren van de tips. Juist vanuit deze groepen werd relatief vaak een beroep op ons gedaan. Ook omdat wij nadrukkelijk onafhankelijk zijn van het OLB en dus voor hen een veilig alternatief zijn voor ADRA dat wel onder het OLB valt. Wij hebben iedereen geholpen die in aanmerking kwamen. Ook de dames van Pachi’s Place⁹⁷. [...] We hadden het

⁹⁶ Het is algemeen bekend dat de onderstand onvoldoende inkomen genereert om een normaal huishouden te voeren. Om die reden wordt aangenomen dat (een belangrijk deel van de) uitkeringstrekkers bijverdiensten hebben. Deze worden grotendeels in de informele economie verdiend. Omdat werknemers in de informele economie geen aanspraak konden maken op generieke steunmaatregelen werden ze al snel in hun bestaanszekerheid aangetast.

⁹⁷ <https://curacao.nu/sexwerkers-pachis-place-op-bonaire-zijn-weer-welkom/>

zonder de steun van BZK niet gered ook al was het geld lang niet genoeg om volledig in de hulpvraag te voorzien.” (Stichting Voedselbank Bonaire)

Wel wordt gesteld dat vanwege de ruimhartige steun via de andere maatregelen de voedselsteun echt het sluitstuk was van het steunpakket en zonder deze steun vermoedelijk andere wegen gevonden waren om de allerarmsten te bereiken. Van de zijde van het openbaar lichaam Saba wordt zelfs gesteld:

“Hunger would not have occurred if the program would not be there. This is such a small community; people take care of each other. Saba has not many unregistered people. Everybody knows when to call for help during times, social workers even went visiting households.”

5.4.4 Effectiviteit subsidie BIA

Het doel van het beschikbaar stellen van de subsidie aan BIA was het waarborgen van de luchthavenfunctie op Bonaire. Met het verlenen van liquiditeitssteun kon een financieringstekort worden voorkomen, zodat aan de lopende verplichtingen kon worden voldaan die het operationeel houden van een luchthaven met zich meebrengt, zo was de gedachte destijds.

Ontegenzeggelijk moet worden geconcludeerd dat de luchthavenfunctie van Bonaire tijdens de crisis intact is gebleven: direct na het openen van het luchtruim was BIA in staat alle vluchten naar behoren af te handelen. Ook blijkt uit de jaarstukken dat BIA dankzij de coronasubsidie geen operationeel verlies heeft geleden. Tegelijkertijd moet erop worden gewezen dat bij aanvang van de coronacrisis de liquiditeitspositie van BIA voldoende was en op korte termijn geen aanleiding gaf tot zorgen over een financieringstekort. Wordt gekeken naar de balans per ultimo 2020, dan blijkt dat BIA over bijna \$ 8 miljoen aan liquide middelen (cash) beschikte. Met de wetenschap van nu dat de gevolgen van de coronacrisis in de loop van 2021 voor BIA alweer voorbij waren, kan worden geconcludeerd dat met minder of geen geld van Nederland de luchthavenfunctie waarschijnlijk ook behouden gebleven zou zijn.

Destijds was echter niet bekend hoelang de corona-maatregelen zouden duren. Wel werd in een bedrijfseconomische analyse van BIA door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland de conclusie getrokken dat “BIA pre Covid een in de kern gezond bedrijf [was] met een redelijk continuïteitsperspectief. Solvabiliteit was ruim, liquiditeit en rentabiliteit waren redelijk, doch onvoldoende ter dekking van voor toekomstige groot onderhoudsverplichtingen.” Zonder subsidie zou daarom een risico genomen worden op de discontinuïteit van de luchthavenfunctie, zo werd door de beleidsverantwoordelijken geoordeeld. Dat risico was, gelet op het vitale belang van de luchthaven voor de economie van Bonaire, niet aanvaardbaar. Bovendien lag het ook niet voor de hand om geen steun te verlenen. De luchthavens van Saba en Sint-Eustatius werden, omdat ze op beide eilanden onderdeel uitmaakten van het openbare lichaam, al door het Rijk gecompenseerd. Maar omdat op Bonaire de luchthaven een overheidsdeelneming was en daardoor geen

direct onderdeel was van het openbaar lichaam, zou deze zonder aanvullende steun buiten deze compensatieregeling zijn gevallen. Gelet op het principe van gelijke behandeling lag het niet voor de hand om wél de luchthavens op de Bovenwinden te stutten, maar niet die van Bonaire.

5.4.5 Effectiviteit coronasubsidie nutsvoorzieningen

Met het subsidiëren van de nutsvoorzieningen werd uiteindelijk⁹⁸ beoogd de voorzieningen betaalbaar te houden, zodat ook thuiswerken en thuisonderwijs voor zo veel mogelijk mensen mogelijk was. Indirect werd daarmee op outcome-niveau ook beoogd werkgelegenheid te behouden, bedrijven overeind te houden en de vraaguitval te beperken voor niet door sluiting getroffen sectoren. Daarmee zijn de outcome-doelen van deze steunmaatregel identiek aan die van de generieke steunmaatregelen die in paragraaf 5.3 beschreven staan.

In hoeverre de coronasubsidie voor de nutsvoorzieningen aan deze outcome-doelen heeft bijgedragen, valt niet te becijferen. Maar dat ze in enige mate daarop een positief effect hebben gehad, lijkt vanuit de beleidslogica bezien aannemelijk. Nutsvoorzieningen zijn tenslotte een categorie vaste lasten die ongeacht de hoogte van de omzet hoe dan ook door de afnemer betaald moeten worden. Door die kosten te compenseren, wordt in ieder geval een deel van de pijn voor ondernemers van het wegvallen van de omzet verlicht. Ook staat niet ter discussie dat met deze maatregel een bijdrage is geleverd aan het betaalbaar houden van de nutsvoorzieningen voor huishoudens. Sterker nog, door de maatregel is sprake geweest van het goedkoper worden van deze voorzieningen. Onderstaande tabel 5.10 laat bovendien zien dat de toegang tot internet tijdens de coronacrisis is toegenomen op alle drie de eilanden. Een causale relatie tussen de maatregel en deze stijging valt niet aan te tonen, maar vanuit de economische wetenschap is natuurlijk bekend dat de prijs van een product doorgaans de effectieve vraag ernaar in grote mate bepaalt.

Tabel 5.10 Toegang tot internet

| | Bonaire | | St. Eustatius | | Saba | | Europees Nederland |
|--|-----------|-------|---------------|-------|-----------|-------|-----------------------|
| | 2017-2018 | 2021* | 2017-2018 | 2021* | 2017-2018 | 2021* | 2021 |
| Toegang tot internet in het huishouden | 85,5% | 90,3% | 80,1% | 83,9% | 89,3% | 95,3% | 97,0% |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023), o.b.v. CBS. *Voorlopige cijfers

“Ook de subsidie op de nutsvoorzieningen werd enorm gewaardeerd. Doordat je thuiswerkte, had je veel meer stroomkosten, onder andere vanwege de airco. En internet werd van cruciaal belang om door te kunnen werken. Met de subsidies nutsvoorzieningen is de internetdichtheid vergroot op het eilanden.”
[Stichting Voedselbank Bonaire]

⁹⁸ Zoals eerder beschreven werd de steunmaatregel aanvankelijk in het leven geroepen om bedrijven te ondersteunen bij het betalen van de vaste lasten. De direct aanleiding was de werking van de TOGS BES die voor bepaalde bedrijven met hoge energierekeningen niet in voldoende mate de noden kon ledigen. De TVL BES kende deze bezwaren veel minder omdat de regeling veel ruimhartiger was. Omdat de subsidieregeling nutsvoorzieningen toen al van kracht was en ook huishoudens ervan gebruik mochten maken is de doelstelling herijkt.

Opvallend is dat deze steunmaatregel tijdens de gesprekken op de eilanden hoog geapprecieerd wordt en dat vanuit verschillende zijden benadrukt wordt dat de voorziening – die tot het moment van schrijven van dit rapport nog van kracht is – ook naar de toekomst gecontinueerd zou moeten worden. De aangehaalde argumenten hiervoor zijn echter niet goed te relateren aan de coronapandemie. Veeleer wordt de maatregel geroemd vanwege de effectieve bijdrage die het zou leveren aan het bestrijden van de bredere armoedeproblematiek op de eilanden. Onder andere omdat het juist voor de allerarmsten de drempel wegneemt om een aansluiting voor een nutsvoorziening te nemen, ook al maken ze uiteindelijk slechts heel beperkt gebruik van het elektra of het water.⁹⁹ Van de zijde van het ministerie van BZK wordt gesteld:

“De subsidies voor de nutsvoorzieningen zijn – afgezet tegen hun initiële doelstelling – niet heel effectief. Dat laat onverlet dat ze naderhand wel heel nuttig zijn geweest voor andere doelen (tegenaan gevolgen energiecrisis en armoedebestrijding). Het risico van het subsidiëren van nutsvoorzieningen is dat je er niet meer vanaf komt.”

Het ministerie van EZK wijst bovendien op het grofmazige karakter van de subsidieregeling:

Aanvullende subsidiëring van het vastrecht, zoals incidenteel is gedaan als gevolg van de coronapandemie en momenteel vanwege de hoge energieprijzen, is minder effectief omdat een deel van die subsidie terecht komt bij mensen die dat niet nodig hebben.

5.5 Onbedoelde neveneffecten

Naast beoogde effecten heeft het steunpakket ook onbedoelde neveneffecten tot gevolg gehad. In deze paragraaf wordt hierop ingegaan. De volgorde is willekeurig:

🕒 **Maatschappelijke onrust voorkomen.** Volgens meerdere respondenten heeft het maatregelenpakket bij de bevolking van de eilanden voor rust en vertrouwen gezorgd. Met de ruimhartige steun werd door Den Haag aan Caribisch Nederland het signaal afgegeven dat ze niet vergeten zouden worden. Ook in de privésfeer zou volgens sommige respondenten de steun voor rust hebben gezorgd:

“Covid also resulted in a more developed community-feeling. People had no stress over income food etc., except of course the less fortunate. People started to interact more, had staycations, went out for diner in local restaurants etc.” (openbaar lichaam Saba)

Ook op de andere eilanden wordt verteld dat nadat eenmaal duidelijk was dat hulp geboden zou worden, ontspanning optrad. Zeker in de periode dat het luchtruim gesloten was, maar er niet sprake was besmetting, kon het lokale openbare leven gewoon doorgaan en was volgens sommigen zelfs sprake van een “soort van doorbetaalde vakantie”.

⁹⁹ Bij arme huishoudens drukte het vastrecht relatief zwaar op de maandelijkse energierekening, vanwege het beperkte gebruik van water en elektra. Door het vastrecht volledig te subsidiëren gaan kleine gebruikers er relatief meer op vooruit.

🕒 **Ongezonde bedrijven bleven overeind.** Zoals hiervoor vermeld wordt aangenomen dat geen bedrijven vanwege de crisis failliet gegaan zijn. Tegelijkertijd wordt ook geoordeeld dat bedrijven die begin 2020 op het punt stonden failliet te gaan, vanwege de steunmaatregel overeind gebleven zijn. Met name wordt daarbij op de regeling uitstel betaling rijksbelastingen gewezen, die ook door ondernemers is benut die al een belastingschuld hadden van (ver) voor de pandemie. Na het eindigen van de opschortende termijn in 2023 kwamen deze alsnog in betalingsproblemen en zijn failliet gegaan. Om hoeveel bedrijven het gaat kon niet worden gekwantificeerd.

🕒 **Transitie van informele naar formele economie.** Om in aanmerking te komen voor de TOGS BES/TVL BES was het voor ondernemers nodig ingeschreven te zijn in het handelsregister en dat bij de BCN omzettegegevens bekend waren. Uit de gesprekken blijkt dat meerdere bedrijven, naar aanleiding van de steunmaatregelen, plotseling alsnog belastingaangifte deden. De BCN voegt daaraan toe:

“Dankzij de regelingen kwamen bepaalde bedrijven ook opeens bij ons in beeld die we nooit eerder hadden gezien in het kader van de ABB. We hebben ze vervolgens ook een startersformulier gestuurd zodat ze administratief zichtbaar konden worden.”

🕒 **Versterking positie lokale NGO's.** Meerdere lokale partijen, waaronder Bonhata, Stichting Voedselbank Bonaire en het Rode Kruis, geven aan dat zij door de rol die zij toebedeeld kregen in de crisisorganisatie hun positie duurzaam hebben versterkt. Bonhata vermeldt tijdens het onderzoek dat mede hierdoor alle hotels lid geworden zijn van de vereniging. En Stichting Voedselbank Bonaire wijt het aan de crisis en hun rol binnen de aanpak dat zij nu een duurzame financieringsrelatie hebben opgebouwd met het ministerie van BZK.

🕒 **Overheidsprocessen minder traag en meer adaptief.** Tijdens de implementatie van de steunmaatregelen is met mandaat vanuit Den Haag door de RCN-unit SZW gewerkt vanuit een beoordelingssystematiek die veel meer dan in de reguliere processen op vertrouwen berustte (lokaal aangeduid met de term 'high trust'). Deze manier van werken werd over de volle breedte van de betrokkenen geapprecieerd en wordt gezien als een passende oplossing voor een economie die enerzijds veel minder goed gedocumenteerd is en anderzijds gekenmerkt wordt door, in verhouding tot Europees Nederland, een hoog niveau van sociale controle.

“On Saba people have a different working attitude. Moreover, the society is so small there will also be a social check on honesty.” (openbaar lichaam Saba)

De RCN-unit legt uit:

“Voordeel van de kleinschaligheid is dat we iedereen kennen: we konden ondernemers direct aanspreken, gewoon ergens langsgaan en dan kwam je er wel uit. Deze manier van werken vereist van beide kanten transparantie. Vanuit de ondernemersvereniging werd ook aan zelfcontrole gedaan. De sociale controle is groot, als een buurman of een concurrent ergens mee sjoemelde dan hoorden we dat wel.” (RCN-unit SZW)

- ③ **Toegenomen afhankelijkheid van de overheid.** Meerdere steunmaatregelen hadden niet alleen nut voor de bestrijding van de gevolgen van de pandemie, maar bleken ook (en soms vooral) effectief voor de aanpak van de bredere armoedeproblematiek. Dat is een van de redenen dat de subsidie voor de nutsvoorzieningen tot op heden voor burgers niet is beëindigd, zo wordt tijdens het onderzoek gesteld. De belastingdienst concludeert verder dat met het ruimhartig toekennen van uitstelmogelijkheden bij sommige ondernemingen ook het beeld ontstond dat ook kwijtschelding aan de orde zou zijn. Ook de corona-steun vanuit de openbare lichamen lijkt soms de afhankelijkheid vergroot te hebben:

“Mensen raakten gewend aan vormen van hulp. We waren bewust soepel met het hanteren van de criteria, voorwaarden als het volgen van een cursus budgettering lieten we bijvoorbeeld vallen. Maar gezinnen zonder werk bleven na corona afhankelijk: moesten we ze echt terugduwen in zelfredzaamheid? Ook de groep ouderen is groter geworden sinds corona en die blijft ook afhankelijk van voedselpakketten. Bij ouderen kun je niet zomaar stoppen, want die kunnen niet meer werken.”

[Bestuurder bij het openbaar lichaam Bonaire]

- ③ **Deflatie.** De grote steunpakketten en subsidiebedragen zorgden op macro-economisch niveau voor deflatie. Vooral de daling van de reële energiekosten droeg hieraan bij. Omdat een aantal structurele geldstromen en regelingen – zoals het BES-fonds, belastingvrije voet of uitkeringen – gekoppeld zijn aan het CPI had dat gevolgen voor de hoogte ervan. Vanwege het onwenselijke signaal dat met een verlagen van deze bedragen gepaard zou gaan, is overigens in de meeste gevallen afgezien van een aanpassing.
- ③ **Vlottrekken bestuurlijke dossiers.** Binnen het onderzoek worden diverse voorbeelden aangehaald van (bestuurlijke) dossiers waarop in achterliggende periode weinig voortgang geboekt werd en die na de coronacrisis in een stroomversnelling kwamen. Thans is er wetgeving in de maak om een WW-voorziening op de eilanden te introduceren, de discussie over bestaansminimum lijkt nu eindelijk beslecht en zaken als de implementatie van het BSN of het aanpassen van het handelsregister worden met kracht opgepakt. Dankzij de crisis is Caribisch Nederland meer op het netvlies van Haagse beleidsmaker gekomen, zo wordt over de volle breedte van de respondenten geoordeeld. De Rv stelt in dit kader:

“Dankzij de crisis werd door de departementen over de eigen schotten heen gewerkt en echt geluisterd naar de behoeftes van de eilanden. De praktijk laat zien dat deze manier van werken de eilanden veel oplevert. BZK zou zich moeten beijveren om deze manier van werken te continueren. Ik zie echter dat het veelal weer vanuit de eigen verantwoordelijkheid gebeurt.”

5.6 Aansluiting bij lokale context

Zoals eerder in het hoofdstuk uiteengezet werd, hebben de Haagse beleidsmakers getracht zo veel als mogelijk de Europees Nederlandse steunmaatregelen integraal te implementeren in Caribisch Nederland (comply). Voor een deel is het maatregelenpakket echter ook aangepast aan de lokale context. In deze paragraaf wordt ingegaan op deze lokale context en beoordeeld hoe daarmee rekening is gehouden binnen

het steunprogramma (explain). Een deel van de kenmerken van deze lokale context is overigens ook al aan bod gekomen bij de beschrijving van de uitvoeringspraktijk van de individuele steunmaatregelen. Hier worden ze opnieuw, maar vanuit het perspectief van de lokale context belicht.

Informele economie

In Caribisch Nederland, en dan vooral op Bonaire, is in verhouding tot Europees Nederland een relatief grote informele economie die vooral werkgelegenheid biedt aan ongedocumenteerden. De steunmaatregelen waren in beginsel gericht op de formele economie. Zodoende konden inwoners van de eilanden die irregulier verbleven geen aanspraak doen op de loonsteunvoorzieningen of de noodsteun die door openbare lichamen werd verstrekt. Over de volle breedte van de respondenten wordt geoordeeld dat de groep ongedocumenteerden alleen indirect van de noodsteun heeft kunnen profiteren, en zij het om die reden het zwaarste te verduren hadden tijdens de crisis. Van de maatregelen die in deze rapportage beschreven staan, heeft alleen de voedselsteun (en dan alleen nog de steun die via Stichting Voedselbank Bonaire werd verstrekt) deze inwoners bereikt. Hulp aan deze groepen mensen is daarom vermoedelijk geleverd vanuit het eigen lokale netwerk. Geconcludeerd moet worden dat het hulpprogramma zelf nauwelijks voorzien heeft in steun aan ongedocumenteerden.

Afwijkende economische karakteristieken en afwijkende coronamaatregelen

De economieën van de eilanden zijn, zeker voor wat betreft Bonaire en Saba, sterk gericht op toerisme. Het sluiten van het luchtruim, als voorzorgsmaatregel tegen verdere verspreiding van het corona-virus, trof de eilanden daarom onevenredig hard. Desondanks werd aanvankelijk bij het toekennen van de TVL BES een niveau van compensatie geboden dat lager was dan in Europees Nederland. De Saba Business Association (SBA) vroeg daarom bij de staatssecretaris van Economische Zaken om een heroverweging van de regeling:¹⁰⁰

“Bij het ingaan van de nieuwe constitutionele verhoudingen in 2010 is vastgelegd dat de BES Eilanden bij gelijke omstandigheden op gelijke wijze behandeld zullen worden als het Europese deel van Nederland. Als de omstandigheden anders zijn, zal derhalve er op een andere wijze gehandeld moeten worden. Met de voorwaarden zoals die gesteld zijn bij deze regeling: Worden hotels en hotel-restaurants in het Europese deel van Nederland geschat 40% vaste kosten te hebben ten opzichte van hun reguliere omzet, terwijl hotels en hotel-restaurants op de BES Eilanden worden gecompenseerd op basis van een percentage van 29%. - Worden autoverhuurbedrijven en duikscholen in het Europese deel van Nederland geschat 35% vaste kosten te hebben ten opzichte van hun reguliere omzet, terwijl op de BES Eilanden wordt gecompenseerd op basis van een percentage van 29%.”

Door de SBA werd er verder op gewezen dat bedrijven in het Europese deel van Nederland nog een deel van hun hoogseizoen konden redden, terwijl op de BES-eilanden de grens tot het eind van het jaar gesloten moest

¹⁰⁰ Brief van Saba Business Association van 17 september 2020 aan de staatssecretaris van EZK (via de Rv).

blijven. Dat, terwijl de kosten sowieso significant hoger zouden zijn dan in het Europese deel van Nederland. De conclusie van de SBA dat de steun in Caribisch Nederland significant lager was dan in Europees Nederland, heeft er mogelijk aan bijgedragen dat de TVL BES-bedragen (percentages) zijn opgetrokken naar het Europees Nederlandse niveau. Ook leverde de situatie dat het steunpakket mogelijk op onderdelen minder gunstig zou uitpakken voor bepaalde ondernemers en werknemers voor het ministerie van BZK een argument om ruimhartig eilandelijke steunmiddelen toe te kennen, zodat daar waar nodig de openbare lichamen zelf de bedrijven konden bijstaan die onvoldoende geholpen waren met de TVL BES maatregel.

Tot slot moet in het kader van de macro-economie worden opgemerkt dat op de eilanden een werklozenvoorziening (WW) ontbreekt. SZW heeft met deze lokale context expliciet rekening gehouden door ook een regeling te treffen voor gewezen werknemers.

Afwijkende kenmerken bedrijfsvoering

Binnen het onderzoek wordt breed gesteld dat bedrijven in Caribisch Nederland vaak over minder reserves beschikken dan bedrijven in Europees Nederland. Ook wordt veel minder geadmistreerd. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een polisadministratie voor werkgevers en zijn de bij de BCN bekende omzetgegevens van ondernemingen vaak niet volledig (ook omdat niet alle omzet belast wordt met ABB en alleen over belastbare deel aangifte gedaan hoeft te worden). De kenmerken van de lokale bedrijfsvoering bracht voor de implementatie van het generieke steunpakket een dilemma met zich mee: snel beschikken en uitbetalen (om liquiditeitsproblemen te voorkomen) versus arbeidsintensieve controle van de bedrijfsboekhouding, zodat meer zekerheid kon worden verkregen over de exacte omzetsderving en de rechtmatigheid van de steun. Zoals hiervoor vermeld is met deze lokale context door RCN-unit SZW rekening gehouden. Uitgangspunt was dat vanwege de sociale controle het mogelijk was de beoordeling te doen op basis van high trust, waardoor snel kon worden beschikt. Zowel van de zijde van de RCN-unit SZW als van de kant van de begunstigen is deze aanpassing van het Nederlandse steunprogramma aan de lokale context geapprecieerd.

Kosten basisvoorzieningen wijken af ten opzichte van Europees Nederland

Vanwege de afwijkende productiekosten zijn nutsvoorzieningen in Caribisch Nederland duurder dan in Europees Nederland. Door deze hoge kosten en het relatief lage inkomensniveau op de eilanden drukken nutsvoorzieningen relatief zwaar op de huishoudbegroting. Vanwege het thuiswerken/thuiszitten namen de kosten vaak toe (airco). Om de nutsvoorzieningen tijdens de coronacrisis betaalbaar te houden, hebben de ministeries van EZK (elektra en internet) en I&W (water) besloten het vastrecht zodanig te subsidiëren dat het voor de afnemer nihil werd. Door rekening te houden met deze context van de eilanden werd gemotiveerd afgeweken van Europees Nederland.

6 Doelmatigheid

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat het steunpakket zowel qua kosten als impact groot is geweest. Dat roept de vraag op of het maatregelenpakket doelmatig was. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

- ① Zijn de financiële middelen doelmatig en efficiënt besteed volgens de financieringsvoorwaarden?
- ② In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Bij het beantwoorden van de vragen maken we een onderscheid tussen de generieke maatregelen, het steunpakket voor de openbare lichamen en de tijdelijke coronasubsidie nutsvoorzieningen. Merk op dat doelmatigheid verwijst naar de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en de overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). We spreken over doelmatig beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt, of omgekeerd dat voor het gegeven budget een maximaal resultaat (output/outcome) wordt gerealiseerd. Bij het meten van doelmatigheid is het belangrijk te vermelden dat er geen absolute maatstaven bestaan. Wel is het soms mogelijk in relatieve zin tussen vergelijkbare organisaties te benchmarken en op die manier de prestaties van beleid te kwantificeren en te ranken. In het geval van de maatregelenpakketten is dat echter niet mogelijk omdat de context van Caribisch Nederland uniek is in zijn soort. Om zonder benchmark toch uitspraken te kunnen doen over doelmatigheid wordt in het vervolg van dit hoofdstuk langs twee lijnen gewerkt. De eerste lijn gaat uit van het geïmplementeerde maatregelenpakket waarbij de vraag wordt gesteld of – met de kennis van nu – binnen het pakket efficiencywinst behaald had kunnen worden door anders te werken. Binnen de tweede lijn wordt de vraag gesteld of de ingezette instrumenten zelf überhaupt wel het meest doelmatig waren, gelet op de gegeven doelen en de kennis van nu? Daarmee worden in theorie de instrumenten zelf ook ter discussie gesteld.

6.1 Generieke maatregelen

Zoals vermeld in het vorige hoofdstuk zijn geen data beschikbaar waarmee betrouwbaar het doelbereik kan worden bepaald van de afzonderlijke generieke maatregelen. Om die reden valt ook niet in kwantitatieve zin de doelmatigheid te beoordelen. Maar ook in kwalitatieve zin vinden veel respondenten het lastig aan te geven of de middelen efficiënt zijn besteed. Daarbij moet bovendien een onderscheid worden gemaakt tussen de doelmatigheid van de *uitvoering* van de maatregel en de doelmatigheid die gerelateerd is aan de hoogte van de steunbedragen die begunstigden ontvingen en het *beoogde maatschappelijke effect*. Wat betreft de uitvoeringskosten (de overheadkosten) oordeelt het ministerie van EZK dat deze relatief laag zijn geweest:

“De uitvoering deden ze voor een relatief laag bedrag, te weten €100.000 per openstelling.”

Hoewel benchmarkgegevens ontbreken ontstaat bij de onderzoekers ook het beeld dat met de relatief geringe capaciteit van de RCN-unit SZW in korte tijd opvallend veel aanvragen voor coronasteun zijn afgehandeld. De betrokkenen wijzen erop dat de manier van werken volgens het high trust-principe deze doelmatigheid van de uitvoering mogelijk heeft gemaakt.

De vraag naar de doelmatigheid van het loonsteuninstrument en de steun voor de vaste lasten (TOGS-BES/TVL BES) in relatie tot het maatschappelijk doel veronderstelt dat er een alternatief voor de maatregel denkbaar was. Geen van de geïnterviewde betrokkenen kan echter een alternatief noemen. Om bedrijven en werkgelegenheid te behouden moesten bedrijven gecompenseerd worden voor de loonkosten en vaste lasten in de mate waarin zij omzet misliepen. En dat is met de SZW- en EZK-maatregelen gebeurd. Wel zien de onderzoekers een mogelijkheid tot verfijning binnen het TVL-steunprogramma, door in de berekening van de vaste lasten een onderscheid te maken tussen de *constante kosten* en de *marginale kosten*, omdat de laatste kostensoort mede afhankelijk is van de omzet. Of deze verfijning en daarmee de bewerkstelligde bezuiniging op het totale uitgekeerde bedrag in verhouding staat tot de eventueel toegenomen uitvoeringslasten zal echter moeten worden getoetst.

20% besparingsvariant

De vraag naar de besparingsvariant van 20% is niet in kwantitatieve zin te beantwoorden. Wel geven de betrokkenen aan dat bij 20% minder budget ofwel het aantal begunstigden met 20% zou moeten worden ingeperkt of het totaal bedrag per begunstigde met 20% zou kunnen worden gekort. Wat de maatschappelijke gevolgen zouden zijn geweest van een dergelijke besparingsvariant laat zich moeilijk becijferen. Voor de hand ligt evenwel dat in grotere mate door burgers een beroep zou zijn gedaan op de openbare lichamen die dankzij de aanvullende eilandelijke middelen deze doelgroepen hadden kunnen én mogen helpen. Zoals vermeld waren deze middelen ruim. De facto had dit voor de Nederlandse belastingbetaler weinig uitgemaakt omdat daarmee alleen de geldstroom zou zijn verlegd van SZW/EZK naar BZK. Ten aanzien van de loonsteun wordt van de zijde van de RCN-unit SZW nog wel aangegeven:

“De ‘gewezen werknemers’ waren niet altijd eenvoudig te volgen, ze zaten soms ook in het buitenland.”

Ook wordt bij de doelmatigheid van de maatregel ‘uitstel van de betaling op de rijksbelasting’ door enkele respondenten vraagtekens geplaatst. Gesteld wordt dat lang niet iedere ondernemer deze steun nodig had, het van de BCN veel tijd en improvisatievermogen heeft gevegd, en dat het bovendien ondernemingen overeind hield die los van corona sowieso zouden zijn omgevallen. Voor deze groep begunstigden is de regeling zelfs contraproductief geweest.

6.2 Steun aan de openbare lichamen

Omdat de effectiviteit van aanvullende eilandelijke middelen en de compensatie van de derving eilandelijke belastingen niet systematisch te beoordelen zijn (zie vorige hoofdstuk), kan geen definitieve uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid van beide maatregelen. Wel kan op basis van logische overwegingen worden gesteld dat door de compensatie van derving van eilandelijke middelen afhankelijk te maken van de jaarresultaten van de openbare lichamen voorkomen is dat onevenredig veel extra middelen naar de openbare lichamen zijn gegaan, hetgeen opgevat mag worden als een doelmatige systematiek. Omdat bij het bepalen van de hoogte van het compensatiebedrag voor 2021 door het Cft nadrukkelijk werd gekeken naar de realisatie van 2020 (via de jaarrekening) en de prognose van medio 2021, de extra bijdrage aan het BES-fonds waren toegevoegd aan de baten kant, is in september 2021 het compensatiebedrag voor 2021 naar beneden bijgesteld. Door de communicerende vaten tussen beiden regelingen konden de openbare lichamen een sluitende begroting voeren maar werd een (significant) overschot op de realisatie voorkomen.

Over de doelmatigheid van de middelen voor voedsel- en hygiënesteun deden de respondenten geen uitspraak. Wel kan worden geconcludeerd dat het om relatief bescheiden bedragen ging, die bovendien niet volledig werden uitgeput. Vanwege de inzet van vrijwilligers bij de Stichting Voedselbank Bonaire kan worden geconcludeerd dat de besteding daar in ieder geval kosten-efficiënt is verlopen. Omdat voedsel- en hygiënesteun gezien moet worden als het sluitstuk van de crisisaanpak en dit bovendien het enige instrument is geweest waarvan ook ongedocumenteerden rechtstreeks gebruik konden maken, ligt een beleidsalternatief niet voor de hand.

De doelmatigheid van de steun aan BIA wordt wel ter discussie gesteld. De reden hiervoor is dat de financiële positie van de organisatie voorafgaand aan de crisis solide was en zij daarom vermoedelijk de lockdown op eigen kracht goed zou zijn doorgekomen. Zoals toegelicht in paragraaf 5.4.4 was het echter ten tijde van de subsidieaanvraag door BIA voor de beoordelaars lastig om in te schatten hoelang de crisis zou duren. Het was (en is nog steeds) geen optie te riskeren dat de luchthavenfunctie in het gedrang kwam. Bovendien was het niet logisch om de luchthavens op Saba en St. Eustatius wél, maar de luchthaven van Bonaire geen steun te verlenen.

20% besparingsvariant

Het beantwoorden van de vraag naar de beleidsalternatieven bij een budgetreductie van 20% levert voor de hand liggende antwoorden op. Bij de aanvullende eilandelijke middelen en compensatie gedeerde eilandelijke belastingen slaat de korting neer op de vrije bestedingsruimte uit het BES-fonds. Dat impliceert dat het openbaar lichaam had moeten bezuinigen op één of meer van haar uitgavenposten. Welke dat zouden zijn, is een hypothetische vraag die alleen de politiek van het betreffende eiland kan beantwoorden. Wel wordt van de zijde van één van de openbare lichamen gesteld:

“Bij 20% minder budget had het openbaar lichaam meer moeten bijpassen. Voordat het geld uit Den Haag kwam was er al geld gereserveerd voor gezondheid en armoede.”

Een bezuiniging op de voedsel- en hygiënesteun zou volgens de respondenten hebben betekend dat er ofwel 20% minder huishoudens zouden zijn bereikt, of de waarde/inhoud van de steunpakketten zou met 20% zijn verlaagd.

Een reductie van 20% op de exploitatiesubsidie van BIA zou vermoedelijk geen effect hebben gehad op de luchthavenfunctie. Wel zou de financiële positie van BIA enigszins zijn verslechterd, maar niet zodanig dat dat serieuze gevolgen zou hebben gehad voor de toekomst van de luchthaven.

6.3 Tijdelijke coronasubsidie nutsvoorzieningen

De doelmatigheid van de coronasubsidie op de nutsvoorzieningen wordt door meerdere respondenten ter discussie gesteld. Afgezet tegen het uiteindelijke doel van deze maatregel om werkgelegenheid te behouden, bedrijven overeind te houden en vraaguitval te voorkomen wordt geconcludeerd dat de coronasubsidie op de nutsvoorzieningen te grofmazig is omdat het niet differentieert naar inkomen. Zo stelt een beleidsmedewerker van één van de ministeries:

“Als je alleen arme gezinnen had ondersteund en het resterende bedrag aangewend had voor andere specifieke noden was het wellicht doelmatiger geweest.”

Ook in de recente evaluatie van de Wet Elektriciteit en Drinkwater BES wordt een vergelijkbare conclusie getrokken. Er wordt gesteld dat de manier waarop deze subsidie uiteindelijk heeft uitgewerkt meer het karakter kreeg van een vorm van armoedebestrijding.¹⁰¹ In zoverre 20% had moeten worden bespaard op deze maatregel, had dat volgens de direct betrokkenen betekend dat de tarieven niet tot 0 dollar, maar tot 1 of 2 dollar verlaagd zouden zijn. Ook de maximale subsidiebedragen (voor bedrijven) hadden verlaagd kunnen worden.

Dit neemt niet weg dat het kabinet het belang van het voortzetten van de subsidie voor nutsvoorzieningen met de voortgangrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland van 12 juli 2023 opnieuw heeft bevestigd.¹⁰² De maatregelen zijn een belangrijk element in de inzet van het kabinet om de bestaanszekerheid te verbeteren. Ook de commissie sociaal minimum Caribisch Nederland wijst op het belang de kosten van nutsvoorzieningen blijvend te drukken.¹⁰³

¹⁰¹ Wet Elektriciteit en Drinkwater BES, 27 maart 2023, p. 61.

¹⁰² Tweede Kamer, 2022-2023, 36 200 IV, nr. 90, p. 7.

¹⁰³ Rapport “Een waardig bestaan”, p. 182/183.

7 Lessen voor de toekomst

Hoewel het steunprogramma tijdens het onderzoek over de volle breedte van de betrokkenen hoog geapprecieerd wordt en de macro-economische indicatoren een sterke indicatie verschaffen dat het beleid doeltreffend is geweest, zijn ook enkele verbetermogelijkheden naar voren gekomen. Deze worden in dit hoofdstuk beschreven. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

- 🕒 Welke aanbevelingen heeft de onderzoeker voor de Rijksoverheid, mocht in de toekomst een (soortgelijk) verzoek op bijstand komen?

7.1.1 Lokale afstemming voorafgaand aan implementatie

Bij de besluitvorming over en de implementatie van het steunpakket is op meerdere onderdelen (intensief) afgestemd met de lokale (sociale) partners en nuttig gebruik gemaakt van de lokale infrastructuur van DGKR. Vooral bij de maatregelen die door RCN-unit SZW werden uitgevoerd, wordt deze afstemming heel positief gewaardeerd. Bij de uitstelregeling voor de rijksbelastingen die door de BCN werd uitgevoerd ontbrak echter aanvankelijk deze afstemming waardoor de dienst voor een voldongen feit werd geplaagd toen de regeling van kracht werd. De BCN constateert dat doordat de uitvoering onnodig onder druk kwam te staan en doordat bovendien de regeling enkele uitwerkings/definitievragen kende die nog beantwoord moesten worden. Het advies bij een volgende crisis is daarom: zorg ervoor dat álle maatregelen worden afgestemd met de lokale partners die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Ook het Rode Kruis Bonaire gaf een vergelijkbaar signaal (aan het ministerie van VWS) af:

“Uiteindelijk hebben wij als Rode Kruis een belangrijke rol gespeeld bij het vaccinatieprogramma, maar in het begin bij de uitwerking van het programma waren we niet bij betrokken. Het is veel effectiever wanneer we vanaf het begin meedoen zodat onze lokale kennis benut kan worden en wij een rol kunnen spelen in de communicatie naar de burgers.”

Het Rode Kruis St. Eustatius oordeelt overeenkomstig:

“Het Rode Kruis – en sowieso alle partijen die helpen – moeten meer betrokken worden bij het hele panorama van hulp en steun. In dit geval werd ineens vanuit het niets gevraagd of wij konden helpen, werd ervan uitgegaan dat wij klaar stonden, zonder voorbereiding, zonder te weten over het hoe, wat of waarom.”

Dit advies is uiteraard gericht aan alle departementen die in de toekomst weer steun gaan verlenen, maar in het bijzonder ook aan DGKR dat vanuit zijn coördinerende rol moet toetsen of de betrokken departementen daadwerkelijk hebben afgestemd met de relevante lokale partijen.

7.1.2 Aanscherpen financiële parameters en monitoren bestedingen

Nederland heeft ruimhartig steun verleend en het hulpprogramma lijkt doeltreffend geweest (zie hoofdstuk 5). De evaluatie laat echter ook zien dat enkele steunvoorzieningen minder doelmatig waren (subsidies aan BIA en nutsvoorzieningen), dat vermoedelijk deels te hoge bedragen zijn uitgekeerd (TVL BES), en dat überhaupt de doelmatigheid (en rechtmatigheid) niet kon worden bepaald (loonsteun en aanvullende eilandelijke middelen) omdat noodzakelijke informatie ontbrak. Gegeven de acute situatie destijds is de huidige situatie begrijpelijk en verdedigbaar. Maar voor zo ver Den Haag zich wil voorbereiden op een toekomstige crisis adviseren wij het ministerie van BZK en de betrokken kerndepartementen een toekennings- en verantwoordingssystematiek uit te werken die het mogelijk maakt om achteraf, maar binnen de gegeven context van de Caribisch Nederland, de doelmatigheid en rechtmatigheid te beoordelen. Hoe die systematiek eruit moet zien is een vraag die samen met de lokale partners beantwoord moet worden (zie vorige punt). Maar enkele elementen van die systematiek werden tijdens het onderzoek door partners naar voren gebracht:

- 🕒 Ook aan aanvullende eilandelijke middelen kunnen verantwoordingsvoorwaarden worden verbonden zodat achteraf duidelijk wordt waaraan de middelen zijn besteed.
- 🕒 Het kunnen toepassen van de discretionaire bevoegdheid door RCN-unit SZW is waardevol gebleken omdat een (subsidie)regeling niet op voorhand in alle situaties voorziet. Randvoorwaarde is openheid en vastlegging van de overwegingen die tot toepassing van deze bevoegdheid hebben geleid. Bij frequente toepassing moet de wenselijk geachte toepassing bij voorkeur in de wet- en regelgeving landen.
- 🕒 Zorg voor betere vastlegging (journalering) van de argumenten onder een beschikking en beleg het documentatieproces bij een aangewezen medewerker die daarvoor integraal verantwoordelijk is (advies aan de RCN-unit).
- 🕒 Bij het verstrekken van subsidies aan individuele organisaties (zoals BIA) is het raadzaam van te voren al na te denken over toekenningsparameters die de financiële positie breed beoordelen. Van toekenning kan pas sprake zijn wanneer de organisatie daadwerkelijk risico's loopt. In het geval van BIA was het bijvoorbeeld logisch geweest ook te kijken naar de liquiditeit, solvabiliteit en vermogenspositie. Ook achteraf zou je deze kunnen meenemen in je definitieve beschikking. Verder is het raadzaam om bij kernbegrippen uit een regeling steeds na te gaan hoe die binnen de context van Caribisch Nederland uitgelegd moeten worden. Voor de TVL BES bleek bijvoorbeeld het begrip 'omzet' multi-interpretabel en ook termen als 'betaalbaar houden' en 'bestaanszekerheid' bleken voor meerdere uitleggen vatbaar.
- 🕒 Voorkom dat grote bedragen direct in één keer worden uitbetaald (tenzij de omstandigheden daarom vragen). Op die manier kan tussentijds de vinger aan de pols worden gehouden en ontstaat bij de ontvanger discipline om de bestedingen in lijn met (subsidie)voorwaarden te houden.

7.1.3 Werken vanuit één loket-principe

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat het steunprogramma een breed spectrum van maatregelen omvatte. Uit de gesprekken blijkt verder dat niet voor iedere burger en ondernemer duidelijk was voor welke

steun zij in aanmerking kwamen. Vermoed wordt daarom dat niet iedereen gebruik heeft gemaakt van de steunvoorzieningen. Bovendien zouden degenen die wel de weg naar de aangewezen instantie konden vinden soms moeite hebben gehad met het indienen van een aanvraag. Van diverse kanten werd tijdens het onderzoek de suggestie gedaan om bij een volgende crisis één steunloket te organiseren die toegang zou geven tot alle steunmaatregelen. Bij het loket zou dan, vanuit een totaaloverzicht, informatie verschaft kunnen worden en voor alle regelingen de intakes gedaan kunnen worden. Het ligt volgens de onderzoekers voor de hand dat BZK, vanuit zijn coördinerende rol, dit loket organiseert. Tenzij lokaal al een andere generieke voorziening met relevante infrastructuur aanwezig is die deze functie zou kunnen vervullen (te denken valt bijvoorbeeld aan het op te richten gecombineerde Juridisch Loket Caribisch Nederland). Het belang van het werken vanuit één loket is meer recent ook onderstreept door de commissie sociaal minimum Caribisch Nederland, die daarbij bovendien een pleidooi houdt voor het benaderen van de burger vanuit vertrouwen.¹⁰⁴

7.1.4 Maatwerk waar mogelijk

Onder druk wordt alles vloeibaar, en de uitvoeringsorganisaties (en in het bijzonder RCN-unit SZW) hebben laten zien dat ze echt opgavegericht konden werken. Daardoor kon maatwerk worden geleverd en daar waar nodig kon worden afgeweken van procedures en voorwaarden wanneer deze in de praktijk tot ongewenste situaties leidden. Deze manier van werken werd echter niet overal toegepast. Tijdens het onderzoek werd een aantal voorbeelden aangehaald dat juist van een rigide opstelling getuigde en dat, binnen de context van de crisis, tot ongewenste effecten leidde:

- ① Het Rode Kruis Bonaire heeft tijdens de crisis veel noodsteun verleend en was ook actief betrokken bij de uitvoering van het vaccinatieprogramma. Voor de financiering waren zij aangewezen op hun eigen middelen. Eén van die middelen was een donatie in natura van noodmiddelen door het Rode Kruis Nederland. De BCN merkte de levering van deze middelen aan als import zodat het Rode Kruis Bonaire voor de inklaring de eigen reserves moest aanspreken. Tijdens het onderzoek gaf zij aan dat enig coulance van de belastingdienst in deze periode op prijs gesteld zou zijn:

“Het was jammer dat wij als Rode Kruis geen vrijstelling kregen. Onze inkomsten zijn 0,90 euro per inwoner per jaar en dat is relatief weinig gelet op onze taakstelling. Een deel van dat geld waren we nu kwijt aan de douane. Liever hadden we het gebruikt voor steun aan de burgers.”

- ① Hoewel bij sommige regelingen als aandachtspunt wordt benoemd dat de voorwaarden te algemeen waren gesteld (zodat naderhand geen controle mogelijk was), werd in andere gevallen juist gewezen op te strakke voorwaarden. Ten aanzien van de voedselsteun wordt van de zijde van het openbaar lichaam Saba tijdens het onderzoek verteld dat de crisissomstandigheden maakten dat de ambtelijke organisatie erg onder druk stond. Vanwege de strikte subsidievoorwaarden bij de voedselsteun diende het eiland een

¹⁰⁴ Rapport “Een waardig bestaan”, p. 112.

deel van de middelen terug te betalen terwijl ze deze, volgens eigen zeggen, goed hadden kunnen gebruiken:

“Put no harsh deadlines for governments to find and implement local solutions. We as finance struggled, just like other governmental departments, as there was no capacity to execute projects. Pay attention to the (governmental) organization. Often money comes to help the community, not the back office. Allow flexibility.

Uiteindelijk heeft Saba met eigen middelen de voedselsteun alsnog gecontinueerd.

- 🕒 Van de zijde van de eilanden werd soms ervaren dat de flexibiliteit die bij (een deel van de) uitvoeringsdiensten van het rijk toegestaan was (en zelfs gestimuleerd werd), niet gold voor de eilanden. Ondanks de crisis werd aanvankelijk bijvoorbeeld van hen gevergd dat ze pas tot crisisbestedingen over konden gaan nadat ze begrotingswijzigingen hadden ingediend bij en laten goedkeuren door het Cft.

7.1.5 Oog voor ongedocumenteerden

Het maatregelenpakket heeft nagenoeg alle ingezetene van de eilanden en bedrijven bereikt en ervoor gezorgd dat Caribisch Nederland ongeschonden door de crisis kwam. Voor één groep inwoners geldt dat echter niet: de ongedocumenteerden, die grotendeels afhankelijk waren van inkomsten uit de informele economie. Met uitzondering van de voedselsteun, en dan nog alleen de steun die liep via de Stichting Voedselbank Bonaire, kon door hen geen beroep worden gedaan op één van de door Den Haag verstrekte steunmaatregelen. Ook de openbare lichamen zelf hadden nagenoeg geen hulpaanbod voor deze groep mensen. Er wordt vanuit gegaan dat deze groep inwoners via het eigen netwerk (waarbinnen vermoedelijk personen zaten die wel gebruik konden maken van de steunvoorzieningen) door de crisis heen is geholpen. Maar deze situatie is in theorie kwetsbaar, zeker als de aantallen ongedocumenteerden groter worden. Het advies aan het ministerie van BZK luidt daarom dan ook dat bij een volgende crisis deze groep echt gezien moet worden als een aparte doelgroep waarvoor aparte steunvoorzieningen getroffen moeten worden.

8 Conclusies

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de hoofdvraag van het onderzoek de conclusies van de evaluatie getrokken. Deze vraag luidde:

Zijn de beschikbaar gestelde middelen voor het steunprogramma voor Caribisch Nederland doelmatig en doeltreffend besteed?

Algemeen

De maatregelen gericht tegen de verspreiding van het corona-virus raakten Caribisch Nederland hard. Met het sluiten van het luchtruim en de havens voor toeristisch verkeer droogde de belangrijkste inkomstenbron van de eilanden op en vielen hun economieën grotendeels stil. De noden van de BES-eilanden bleven niet onopgemerkt in Den Haag en het kabinet stelde een breed coronasteunprogramma voor Caribisch Nederland beschikbaar. De meeste maatregelen waren naar analogie van Europees Nederland uitgewerkt, maar enkele maatregelen werden specifiek voor de eilanden genomen. Het steunprogramma, waarvoor in totaal \$ 146,4 miljoen werd uitgekeerd, kende de volgende onderdelen:

- Loon- en inkomenssubsidie (gewezen) werknemers en zelfstandigen (naar analogie van de Europees-Nederlandse NOW en Tozo). Totaal uitgekeerd bedrag: \$ 54,0 miljoen. Het ministerie van SZW was verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van de middelen en de uitvoering, via de lokale RCN-unit SZW.
- Subsidie voor de vaste lasten van ondernemers (naar analogie van de Europees-Nederlandse TOGS en naderhand de TVL). Totaal uitgekeerd bedrag: \$ 47,5 miljoen. Het ministerie van EZK was verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van de middelen. De uitvoering werd gedaan door de lokale RCN-unit van SZW.
- Voorziening voor uitstel rijksbelasting voor ondernemers en particulieren (naar analogie van de Europees-Nederlandse regeling). Het ministerie van Financiën maakte deze voorziening mogelijk door (in overleg met BCN) het vaststellen van een regeling. De uitvoering werd ook gedaan door haar lokale dienst BCN.
- Aanvullende eilandelijke middelen (naar analogie van de Europees-Nederlandse TONK). Totaal uitgekeerd bedrag: \$ 8.7 miljoen. Het ministerie van BZK stelde de middelen beschikbaar, in afstemming met het Cft.
- Compensatie derving eilandelijke belastingen (naar analogie van de Europees-Nederlandse regeling). Totaal uitgekeerd bedrag: \$ 8.9 miljoen. Het ministerie van BZK stelde de middelen beschikbaar, in afstemming met het Cft.
- Voedselsteun (specifiek voor Caribisch Nederland). Totaal uitgekeerd bedrag: \$ 0,5 miljoen. Het ministerie van BZK stelde de middelen beschikbaar en zag toe op de verantwoording.
- Exploitatiesubsidie voor Bonaire International Airport (specifiek voor Bonaire). Totaal uitgekeerd bedrag \$ 4,1 miljoen. (De in 2021 uitgekeerde \$ 3,4 miljoen is vanwege het opheffen van de reisbeperkingen

naderhand weer terugbetaald.) Het ministerie van BZK stelde de middelen beschikbaar, in afstemming met het Cft.

- Tijdelijke coronasubsidie nutsvoorzieningen (specifiek voor Caribisch Nederland). Totaal uitgekeerd bedrag: \$ 22,7 miljoen. De ministeries van EZK (subsidie voor elektra en internet) en I&W (subsidie drinkwater) waren verantwoordelijk voor het beschikbaar maken van de subsidieregeling.

Vanuit de gedachte dat de BES-eilanden sinds 10-10-10 een integraal onderdeel uitmaken van Nederland is er door de betrokken departementen nadrukkelijk voor gekozen de noodsteun aan Caribisch Nederland zoveel mogelijk gelijk te trekken met die in Europees Nederland. Daarmee moest achterstelling worden voorkomen. Dat niet alle Europees-Nederlandse voorzieningen onverkort van kracht werden, en ook enkele voorzieningen getroffen zijn specifiek voor Caribisch Nederland, had alles te maken met de uitvoerbaarheid van de regelingen én de lokale administratieve -en sociaaleconomische situatie.

Bij de totstandkoming en implementatie van het steunprogramma heeft het ministerie van BZK een coördinerende en verbindende rol gespeeld. In Den Haag kreeg deze rol vorm, doordat beleidsmedewerkers van DGKR toegang kregen tot de interdepartementale trajecten die voor Europees Nederland werden opgestart voor het bestrijden van de (economische) gevolgen voor de coronacrisis. Vanuit deze positie kon DGKR Caribisch Nederland agenderen en de andere departementen uitnodigen na te denken over wat zij konden doen voor de eilanden. Ook RCN en de Rijksvertegenwoordiger (Rv) – als onderdeel van de lokale infrastructuur van DGKR – hebben een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de inrichting en uitvoering van het maatregelenprogramma. In de uitvoering waren de betrokken departementen zelf aan zet en veel (operationele) afstemming gebeurde dan ook rechtstreeks tussen de betrokken departementen en de eilanden. Het ministerie van SZW en de RCN-unit SZW onderhielden bijvoorbeeld zelf intensief contact. Ook tussen het ministerie van EZK en de RCN-unit SZW werd frequent bilateraal afgestemd over de TOGS BES en de TVL BES.

Doeltreffendheid

Vanwege het ontbreken van data is de doeltreffendheid van het steunprogramma binnen de evaluatie niet bepaald op basis van een voor- en nameting met controlegroepen. In plaats daarvan is de beleidslogica van de afzonderlijke steuninstrumenten geëxpliciteerd en getoetst op logische consistentie. Daarnaast is – voor zo ver mogelijk – op basis van cijfermateriaal nagegaan of de beoogde beleidseffecten in de praktijk optraden. Op basis van deze werkwijze is binnen het onderzoek geconcludeerd dat het grootste deel van de beschikbaar gestelde middelen effectief zijn besteed. Wel bestaan er tussen de beleidsinstrumenten enkele verschillen. We lichten die per (cluster van) maatregelen toe.

Het grootste deel van de steun, in termen van budget, is verleend via de generieke steunvoorzieningen (\$ 101,5 miljoen van het totale budget aan coronasteun voor \$ 146,4 miljoen voor Caribisch Nederland). De loon- en inkomenssteun, de TOGS BES/TVL BES en het uitstel van rijksbelastingen kenden nagenoeg dezelfde

doelstellingen en dezelfde werking. De beleidslogica achter deze maatregelen was dat door bedrijven die omzet misliepen te compenseren voor de loonkosten en vaste lasten voorkomen kon worden dat verlies in werkgelegenheid optrad. Bovendien konden bedrijven die als gevolg van de terugval in inkomsten hun belastingschulden niet (direct) konden betalen betalingsuitstel aanvragen. Op die manier zouden liquiditeitsproblemen voorkomen worden en faillissementen worden afgewenteld. Doordat bedrijven overeind werden gehouden, werknemers met behoud van salaris in dienst bleven, en gewezen werknemers voorzien werden van een (basis)inkomen, zou bovendien gewaarborgd worden dat in de sectoren die niet vanwege corona gesloten waren vraaguitval optrad.

De aannames binnen deze beleidslogica zijn binnen het onderzoek als logisch en consistent beoordeeld. Als gevolg van het wegvallen van de economische vraag zagen ondernemers hun omzet drastisch teruglopen, terwijl de kosten voor loon en vaste lasten ongewijzigd bleven. Zonder financiële steun zouden ondernemers genoodzaakt zijn geweest in de kosten te snijden en dat had in veel gevallen grootschalig ontslag van personeel en oplopende werkloosheid betekend. Bovendien zouden, zonder compensatie van de (overige) vaste lasten, bedrijven vermoedelijk veelvuldig zijn omgevallen, omdat deze kosten vanwege de vraaguitval niet meer gedekt konden worden uit de omzet. Met de generieke steunmaatregelen zijn ook deze kosten gecompenseerd, waardoor bedrijven aan hun betaalverplichtingen konden blijven voldoen en een kettingreactie richting andere ondernemingen voorkomen kon worden. De macro-economische cijfers bevestigen dat op alle outcome-indicatoren sprake is van doelrealisatie van het generieke steunpakket. De geregistreerde werkloosheid liep niet tot nauwelijks op, het geregistreerde reële modale inkomen daalde nauwelijks en voor zover bekend hebben er geen aan corona-gerelateerde faillissementen plaatsgevonden.

Wat betreft de aanvullende eilandelijke middelen is het minder eenvoudig om uitspraken te doen over de effectiviteit. Initieel doel van deze middelen was de eilanden in staat te stellen om daar waar nodig maatwerk te leveren richting bedrijfsleven en burgers in die gevallen waarin de generieke steunmaatregelen (zie hiervoor) vanwege de afwijkende karakteristieken van de eilanden tekort zouden schieten. Omdat de openbare lichamen als beste in staat waren in te schatten waar de generieke steunmaatregelen tekortschoten, werden aan de vrije ruimte van het BES-fonds extra middelen toegekend die zij naar eigen inzicht mochten besteden. Hiermee zou ervoor worden gezorgd dat het niveau van steun uiteindelijk gelijkgetrokken werd met Europees Nederland, zodat bewoners niet (verder) in hun bestaanszekerheid zouden worden aangetast en bedrijven overeind bleven die anders – omdat ze geen aanspraak konden maken op één van de generieke maatregelen – failliet zouden gaan. Op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd dat deze steunmaatregel effectief kan zijn geweest, maar alleen onder de voorwaarden dat de middelen besteed zijn aan de gebruikers van de loon- en inkomenssubsidie en/of aan de bedrijven die niet in aanmerking kwamen voor de TOGS BES/TVL BES, maar die wel dusdanig door corona geraakt waren dat ze bedreigd werden in hun voortbestaan. Omdat de beschikbare middelen zonder oormerk zijn toegevoegd aan de vrije uitkering, kon achteraf niet cijfermatig worden bepaald of aan deze voorwaarde voldaan werd. Wel kwamen er signalen in het onderzoek naar voren dat de middelen vermoedelijk (deels) aan andere thema's besteed zijn, vooral in het

kader van de bredere armoedeproblematiek. In enge zin is deze maatregel dan niet effectief geweest. Omdat de armoedeproblematiek van de eilanden groot is, kan echter gelijktijdig worden geconcludeerd dat de middelen uiteindelijk wél nuttig besteed zijn en ook passen bij het kabinetsbeleid om de noodzakelijke kosten van levensonderhoud op de eilanden te verlagen.

De middelen die beschikbaar werden gesteld ter compensatie van de derving van eilandelijke belastingen zijn effectief besteed. Deze conclusie over de doeltreffendheid volgt uit het feit dat de derving is berekend op basis van een prognose van het Cft in september 2021 en het uitgekeerde compensatiebedrag dus rekening heeft gehouden met relatief actuele cijfers. De openbare lichamen bleven daardoor in staat de eilandelijke taken op hetzelfde niveau uit te voeren als voor de coronacrisis.

De middelen die beschikbaar werden gesteld voor voedsel- en hygiënesteun zijn ook effectief besteed. Doel van de voedselsteun was tenslotte te voorkomen dat de allerarmsten, onder wie ook ongedocumenteerden, (verder) aangetast zouden worden in hun bestaanszekerheid. Met de steun werd op de eilanden een garantie geboden dat er geen honger geleden zou worden.

De steun die verleend is aan BIA kan in zoverre als doeltreffend worden gekwalificeerd dat daarmee op voorhand het politiek onaanvaardbare risico op discontinuïteit van de luchthaven werd gemitigeerd. Met de kennis van nu moet echter ook worden geconcludeerd dat zonder de verleende steun de luchthavenfunctie vermoedelijk ook intact zou zijn gebleven.

Tot slot moet worden geconcludeerd dat de tijdelijke subsidie nutsvoorzieningen waarschijnlijk effectief is geweest in het leveren van een bijdrage aan het overkoepelende doel van het steunprogramma om de werkgelegenheid te behouden, bedrijven overeind te houden en de vraaguitval te beperken voor niet door sluiting getroffen sectoren. Hoe groot het effect van de subsidie op deze doelen is geweest, kon niet worden becijferd, maar vermoedelijk was het gering omdat de andere instrumenten vanuit de beleidstheorie gezien een veel directere relatie tot het generieke doel hadden. Dat neemt niet weg dat juist deze steunmaatregel breed geapprecieerd werd (en wordt) op de eilanden. Vooral omdat het een effectieve bijdrage lijkt te leveren aan de realisatie van de ambitie van het kabinet om de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te verlagen.

Doelmatigheid

Omdat er geen harde cijfers beschikbaar zijn voor het bepalen van de effectiviteit kan evenmin de doelmatigheid van het steunprogramma worden gekwantificeerd. Wel kan gekeken worden – voor zo ver aan de orde – naar de uitvoeringslasten. Ook kan de vraag worden beantwoord of er voor het betreffende beleidsinstrument een (kostenefficiënter) alternatief denkbaar was.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de uitvoeringslasten van de generieke steunmaatregelen vermoedelijk relatief laag zijn geweest en in die zin qua uitvoering dus doelmatig waren. Een beleidsalternatief voor deze steun kon binnen het onderzoek niet worden aangedragen.

Een beoordeling van de uitvoeringslasten was bij de aanvullende eilandelijke middelen en de compensatie van de derving van eilandelijke belastingen niet aan de orde omdat het louter ging om het toevoegen van extra middelen aan het BES-fonds. Wel werd binnen het onderzoek geconcludeerd dat de aanvullende eilandelijke middelen relatief ruim waren voor het gestelde doel. Maar omdat de hoogte van de compensatie van de belastingderving in 2021 rekening hield met de situatie medio 2021 was ervoor gezorgd dat de eilanden op de verstrekte steun geen groot exploitatieoverschot kregen.

Over de doelmatigheid van de middelen voor voedsel- en hygiënesteun kon binnen de evaluatie geen uitspraak worden gedaan. Wel kan geconcludeerd worden dat het om relatief bescheiden bedragen ging, die bovendien niet volledig werden uitgeput. Vanwege de inzet van vrijwilligers bij de Stichting Voedselbank Bonaire kan worden geconcludeerd dat de besteding daar in ieder geval kostenefficiënt is verlopen. Omdat voedsel- en hygiënesteun gezien moet worden als het sluitstuk van de crisisaanpak en dit bovendien het enige instrument is geweest waarvan ook ongedocumenteerden rechtstreeks gebruik konden maken, ligt een beleidsalternatief niet voor de hand.

De doelmatigheid van de steun aan BIA is binnen het onderzoek wel ter discussie gesteld. De reden hiervoor is dat de financiële positie van de organisatie voorafgaand aan de crisis solide was en zij daarom vermoedelijk de lockdown op eigen kracht had doorstaan. Tegelijkertijd is ook geconcludeerd dat het ten tijde van de subsidieaanvraag voor de beoordelaars lastig was in te schatten hoelang de crisis zou duren. Het was (en is nog steeds) geen optie te riskeren dat de luchthavenfunctie in het gedrang kwam. Bovendien was het niet logisch om de luchthavens op Saba en St. Eustatius (die daar onderdeel zijn van het openbaar lichaam) wél, maar de luchthaven van Bonaire (die geen direct onderdeel is van het openbaar lichaam) geen steun te verlenen.

Mitigeren risico's

Bij de implementatie van het steunpakket voor Caribisch Nederland werden twee risico's gesignaleerd: verstoring van de economie en misbruik van steunmiddelen. Uit het onderzoek blijkt dat de economieën van de eilanden niet verstoord zijn geraakt door de steun maar juist nagenoeg ongeschonden uit de crisis zijn gekomen.

Bij de implementatie van het generieke maatregelenpakket is het risico op misbruik expliciet afgewogen. Maar mede omdat werknemers en bedrijven op de eilanden vaak nauwelijks beschikken over significante reserves ontstond echter een zeer precare situatie die noopte tot snel handelen. Snelheid is daardoor voor het streven naar optimale zorgvuldigheid gegaan, zo blijkt uit het onderzoek. Tijdens de implementatie van de steunmaatregelen is daarom, met instemming van Den Haag en volgens de opzet van de regeling, door de

RCN-unit SZW gewerkt vanuit een beoordelingssystematiek die veel meer dan in de reguliere processen van de unit op vertrouwen berustte. Deze manier van werken werd over de volle breedte van de betrokkenen geapprecieerd en ook gezien als een passende oplossing voor een economie die enerzijds veel minder goed gedocumenteerd is en anderzijds gekenmerkt wordt door, in verhouding tot Europees Nederland, een hoog niveau van sociale controle.

Tot slot

Naar aanleiding van de wereldwijde coronapandemie is door Den Haag in Caribisch Nederland een uitgebreid steunprogramma opgetuigd én geïmplementeerd. Dit programma werd door burgers, bestuur en bedrijfsleven hoog gewaardeerd en heeft ervoor gezorgd dat de gevolgen van de crisis op de eilanden alleszins draagbaar bleven. Den Haag is daarbij goed in staat gebleken het *comply or explain*-principe toe te passen waardoor de eilanden ten opzichte van Europees Nederland niet benadeeld zijn maar er wel goed rekening gehouden is met de lokale context. Voor velen was deze steun daarom het ultieme voorbeeld dat de integratie van de eilanden in 10-10-10 in het Nederlandse staatsbestel belangrijke voordelen biedt.

Bijlage 1: doelen per steunmaatregel

In deze bijlage worden ten behoeve van het beoordelen van de effectiviteit per steunmaatregel de doelen geëxpliciteerd. Het betreft alle steunmaatregelen die binnen het steunpakket voor Caribisch Nederland zijn getroffen.

De beleidslogica van het **instrument loon- en inkomenssubsidie** laat zich als volgt samenvatten:

middel

- subsidie loonkosten voor werkgevers
- subsidie inkomensaanvulling zelfstandigen
- subsidie 80% laatsverdiende loon gewezen werknemers

subdoel

- in dienst houden werknemers
- behoud inkomen/koopkracht
- werkfit houden werknemers

hoofddoel

- Het behoud van werk en het voorkomen van een oloop van de werkloosheid.
- Het overeind houden van bedrijven.
- Het beperken van vraaguitval en de negatieve gevolgen voor niet door sluiting getroffen sectoren

De beleidslogica van het **instrument TOGS & TVL BES** laat zich als volgt samenvatten:

middel

- Eenmalige subsidie tbv vaste lasten van USD 2.200/USD.4.400 (TOGS BES)
- Periodieke subsidie tbv van vaste lasten (TVL BES)

subdoel

- Voorkomen liquiditeitsproblemen

hoofddoel

- Voorkomen van faillissementen
- Behouden van werkgelegenheid tegenaan stijging werkloosheid
- Het beperken van vraaguitval en de negatieve gevolgen voor niet door sluiting getroffen sectoren

De beleidslogica van de **uitstel van de rijksbelasting** laat zich als volgt samenvatten:

middel

- Uitstel van betalingbelasting bedrijven
- Rentelast van belastingschuld op 0%

subdoel

- Voorkomen faillissement

hoofddoel

- Behoud werkgelegenheid
- Het overeind houden van bedrijven
- Het beperken van vraaguitval en de negatieve gevolgen voor niet door sluiting getroffen sectoren

De beleidslogica van de **aanvullende eilandelijke middelen** laat zich als volgt samenvatten:

middel

- Tegemoetkoming in noodzakelijke kosten

subdoel

- Gelijktrekken maatregelenpakket naar Europees-Nederlands niveau

hoofddoel

- Voorkomen dat inwoners in hun bestaanszekerheid worden aangetast
- Overeind houden bedrijven die niet (in voldoende mate) gebruik kunnen maken van de overige maatregelen

De beleidslogica van de **voedselpakketten** laat zich als volgt samenvatten:

middel

- Bekostigen voedselpakketten/-vouchers en opzet van de hulpstructuur

subdoel

- Kwetsbare huishoudens krijgen voedsel en hygiëensteun

hoofddoel

- Kwetsbare personen zijn beter in staat te voorzien in hun basisbehoeftes op het terrein van voedsel en hygiëne

De beleidslogica van de **compensatie derving lokale belastingen** laat zich als volgt samenvatten:

middel

- Incidenteel verhogen hoogte vrije uitkering BES-fonds

subdoel

- Tegengaan financieringstekort

hoofddoel

- Waarborgen eilandelijke taakuitvoering

De beleidslogica voor de **steun aan BIA** laat zich als volgt samenvatten:

middel

- Liquiditeitssteun (compensatie derving inkomsten)

subdoel

- Tegengaan financieringstekort
- Operationeel houden luchthavenfunctie Bonaire

hoofddoel

- Waarborgen luchthavenfunctie Bonaire

De beleidslogica van de **subsidie nutsvoorzieningen** laat zich als volgt samenvatten:

middel

- Subsidie electra zodat vastrecht nihil wordt
- Subsidie water zodat vastrecht nihil wordt
- Subsidie van USD 25/35 op kosten vaste internetaansluiting

subdoel

- Betaalbaar houden nutsvoorzieningen voor burgers en bedrijven
- Faciliteren thuiswerken en thuisonderwijs

hoofddoel

- Behoud werkgelegenheid
- Het overeind houden van bedrijven
- Het beperken van vraaguitval en de negatieve gevolgen voor niet door sluiting getroffen sectoren

Bijlage 2: macro-economische cijfers

Economische groei

Tabellen 1, 2 en 3 tonen de economische ontwikkeling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De cijfers laten zien dat de economische impact van corona op Bonaire en Saba beperkt was, en ook aanzienlijk kleiner dan in de meeste andere landen in de regio.¹⁰⁵ Op Sint Eustatius was de impact wel groot, vergelijkbaar met die op Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Tabel B2.1 Economische ontwikkeling Bonaire

| Bonaire | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bbp, miljoen \$ | - | 417 | 434 | 452 | 466 | 487 | 480 | 505 | 553 | 505 | 583 |
| Bbp per capita, \$ | - | 24.600 | 24.300 | 24.200 | 24.300 | 25.300 | 24.800 | 25.400 | 27.000 | 23.700 | 26.000 |
| Bbp-groei (%), reëel | - | - | 2,40 | 1,60 | 3,40 | 2,20 | -1,30 | 3,90 | 6,30 | -8,40 | 11,7 |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Tabel B2.2 Economische ontwikkeling Sint Eustatius

| Sint Eustatius | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bbp, miljoen \$ | - | 133 | 137 | 131 | 134 | 131 | 142 | 128 | 120 | 89 | 107 |
| Bbp per capita, \$ | - | 34.500 | 34.600 | 33.100 | 37.800 | 40.600 | 43.000 | 39.500 | 38.400 | 28.200 | 33.400 |
| Bbp-groei (%), reëel | - | - | 0,80 | -6,80 | 3,20 | -1,00 | 6,60 | -11,8 | -8,6 | -25,9 | 21,1 |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Tabel B2.3 Economische ontwikkeling Saba

| Saba | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bbp, miljoen \$ | - | 43 | 46 | 47 | 47 | 48 | 48 | 48 | 47 | 44 | 46 |
| Bbp per capita, \$ | - | 21.600 | 23.800 | 25.400 | 25.100 | 24.500 | 22.900 | 23.500 | 24.300 | 22.800 | 24.000 |
| Bbp-groei (%), reëel | - | - | 5,50 | -0,20 | 1,20 | -0,50 | -1,40 | -2,50 | -5,30 | -6,30 | 3,0 |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

¹⁰⁵ Zie <https://esb.nu/covid-19-treft-caribische-deel-koninkrijk-hard/>.

Bijdrage sectoren aan de economie

Tabel B2.4 toont de sectorale structuur van de economie van Bonaire (voor Sint Eustatius en Saba zijn deze gegevens niet beschikbaar). De cijfers laten de aandelen – of bijdragen - van de verschillende sectoren aan het bruto binnenlands product (bbp) zien.

De cijfers laten zien dat vooral het aandeel van de Horeca in het bbp tijdens de coronacrisis is gekrompen: het economisch belang van de Horeca halveerde nagenoeg in 2020, om in 2021 weer sterk te herstellen. Deze sterke daling van het economisch belang van de Horeca is het logisch geval van de lockdowns waardoor de sector geen omzet realiseerde. De sector betaalde slechts lonen uit en dekte de vaste lasten, waardoor winst als onderdeel van de toegevoegde waarde van de sector wegviel.

Tabel B2.4 Sectorale structuur economie Bonaire, BBP naar sector¹⁰⁶

| Bonaire | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|------------|------|------|------|------|--------------|-------|-------|-------|-------|
| | Miljoen \$ | | | | | % van totaal | | | | |
| A Landbouw, bosbouw en visserij | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| B Delfstoffenwinning | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| C Industrie | 9 | 10 | 10 | 10 | 12 | 2,0% | 2,2% | 2,0% | 2,1% | 2,1% |
| D-E Energie, water, afvalbeheer | 15 | 20 | 26 | 23 | 24 | 3,4% | 4,3% | 5,1% | 4,8% | 4,3% |
| F Bouwnijverheid | 24 | 27 | 37 | 44 | 47 | 5,5% | 5,8% | 7,3% | 9,1% | 8,3% |
| G Handel | 55 | 57 | 65 | 63 | 73 | 12,5% | 12,3% | 12,8% | 13,1% | 13,6% |
| H+J Vervoer, informatie en communicatie | 46 | 38 | 38 | 40 | 46 | 10,5% | 8,2% | 7,5% | 8,3% | 8,2% |
| I Horeca | 44 | 50 | 56 | 28 | 50 | 10,0% | 10,8% | 11,0% | 5,8% | 8,9% |
| K Financiële dienstverlening | 24 | 27 | 28 | 28 | 29 | 5,5% | 5,8% | 5,5% | 5,8% | 5,2% |
| L Verhuur en handel van onroerend goed | 22 | 25 | 26 | 25 | 27 | 5,0% | 5,4% | 5,1% | 5,2% | 4,8% |
| M-N Zakelijke dienstverlening | 44 | 52 | 55 | 53 | 64 | 10,0% | 11,2% | 10,8% | 11,0% | 11,4% |
| O Openbaar bestuur en overheidsdiensten | 52 | 53 | 57 | 61 | 67 | 11,8% | 11,4% | 11,2% | 12,7% | 11,9% |
| P Onderwijs | 29 | 28 | 29 | 32 | 36 | 6,6% | 6,0% | 5,7% | 6,7% | 6,4% |
| Q Gezondheids- en welzijnszorg | 51 | 50 | 54 | 56 | 62 | 11,6% | 10,8% | 10,6% | 11,6% | 11,0% |
| R-U Cultuur, recreatie, overige diensten | 25 | 26 | 28 | 18 | 21 | 5,7% | 5,6% | 5,5% | 3,7% | 3,7% |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

¹⁰⁶ Het BBP per sector wordt door het CBS wel voor Bonaire, maar niet voor Sint Eustatius en Saba.

Arbeidsmarkt

Tabellen B2.5, B2.6 en B2.7 tonen kerncijfers over de arbeidsmarkten van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De cijfers laten zien dat de prestaties op de arbeidsmarkt maar beperkt zijn verslechterd tijdens de coronacrisis:

- 🕒 Op Bonaire en Saba steeg de werkloosheid licht met respectievelijk 1,4 en 0,7 procentpunt; op Sint Eustatius daalde de werkloosheid zelfs met 2 procentpunt.¹⁰⁷
- 🕒 De participatiegraden bleven hoog op alle drie de eilanden.
- 🕒 Wel steeg de jeugdwerkloosheid op Bonaire fors met bijna 3 procentpunt.

Tabel B2.5 Kerncijfers arbeidsmarkt, Bonaire

| Bonaire | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 | 2020 | 2022 |
|---|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Beroepsbevolking | 9.360 | 10.640 | 11.480 | 11.610 | 12.040 | 13.240 |
| Werkzame beroepsbevolking | 8.810 | 9.960 | 10.700 | 11.240 | 11.490 | 12.840 |
| Werknemers | 7.740 | 8.840 | 9.240 | 9.530 | 9.360 | 10.510 |
| Werknemers met tijdelijk dienstverband (% van totaal) | 18,1% | 19,1% | 17,9% | 19,3% | 19,8% | 18,3% |
| Werknemers in deeltijd (% van totaal) | 14,3% | 14,1% | 13,8% | 19,7% | 16,7% | 22,2% |
| Zelfstandigen | 1.070 | 1.120 | 1.460 | 1.720 | 2.130 | 2.330 |
| Werkloze beroepsbevolking | 550 | 680 | 770 | 370 | 550 | 390 |
| Werkloosheidspercentage | 5,8% | 6,4% | 6,7% | 3,2% | 4,6% | 3,0% |
| Jeugdwerkloosheidspercentage (15-25 jaar) | 12,0% | 18,3% | 20,2% | 7,5% | 10,4% | |
| Bruto arbeidsparticipatie | 72,8% | 73,6% | 75,0% | 75,4% | 73,2% | 74,7% |
| Netto arbeidsparticipatie | 68,5% | 68,9% | 69,9% | 73,1% | 69,8% | 72,5% |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

¹⁰⁷ Aannemelijk is dat de daling van de werkloosheid op Sint Eustatius het gevolg is van migratie van delen van de beroepsbevolking.

Tabel B2.6 Kerncijfers arbeidsmarkt, Sint Eustatius

| Sint Eustatius | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 | 2020 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Beroepsbevolking | 2.160 | 2.420 | 1.730 | 1.940 | 1.760 | 1.810 |
| Werkzame beroepsbevolking | 2.090 | 2.200 | 1.610 | 1.860 | 1.720 | 1.810 |
| Werknemers | 1.760 | 1.970 | 1.380 | 1.630 | 1.490 | 1.550 |
| Werknemers met tijdelijk dienstverband (% van totaal) | 18,2% | 8,6% | 16,7% | 16,5% | 6,1% | 16,1% |
| Werknemers in deeltijd (% van totaal) | 27,8% | 13,7% | 21,7% | 12,9% | 14,7% | 14,8% |
| Zelfstandigen | 330 | 230 | 230 | 230 | 220 | 260 |
| Werkloze beroepsbevolking | 70 | 210 | 120 | 80 | 40 | 70 |
| Werkloosheidspercentage | 3,2% | 8,8% | 7,1% | 4,3% | 2,3% | 3,9% |
| Jeugdwerkloosheidspercentage (15-25 jaar) | - | - | - | - | - | - |
| Bruto arbeidsparticipatie | 72,4% | 74,3% | 71,2% | 74,7% | 72,6% | 75,8% |
| Netto arbeidsparticipatie | 70,1% | 67,8% | 66,2% | 71,5% | 71,0% | 72,9% |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)


Tabel B2.7 Kerncijfers arbeidsmarkt, Saba

| Saba | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 | 2020 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Beroepsbevolking | 1.080 | 920 | 1.010 | 1.200 | 1.170 | 1.040 |
| Werkzame beroepsbevolking | 1.040 | 900 | 970 | 1.170 | 1.130 | 1.010 |
| Werknemers | 890 | 750 | 850 | 990 | 950 | 870 |
| Werknemers met tijdelijk dienstverband (% van totaal) | 20,0% | 18,4% | 24,7% | 26,0% | 26,6% | 16,1% |
| Werknemers in deeltijd (% van totaal) | 20,2% | 21,1% | 21,6% | 24,1% | 25,7% | 16,1% |
| Zelfstandigen | 150 | 150 | 120 | 170 | 180 | 140 |
| Werkloze beroepsbevolking | 40 | 20 | 30 | 30 | 40 | 30 |
| Werkloosheidspercentage | 3,9% | 2,5% | 3,3% | 2,4% | 3,1% | 2,5% |
| Jeugdwerkloosheidspercentage (15-25 jaar) | - | - | - | - | - | - |
| Bruto arbeidsparticipatie | 65,6% | 60,8% | 63,7% | 67,4% | 75,8% | 68,7% |
| Netto arbeidsparticipatie | 63,1% | 59,3% | 61,6% | 65,8% | 73,4% | 67,0% |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Tabellen B2.8, B2.9 en B2.10 tonen de ontwikkeling van het aantal banen naar sector op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voor Sint Eustatius en Saba is de ontwikkeling van het aantal banen naar sector vanwege de kleine aantallen niet goed te duiden.

De ontwikkelingen op Bonaire laten zien dat economie-breed banen zijn behouden tijdens de coronacrisis. In 2020 is in de Horeca weliswaar een daling van het aantal banen zichtbaar; deze is in dat jaar echter nog steeds boven het niveau van 2018 en de jaren daarvoor. Het aantal banen de Horeca was in 2019, het jaar voor de coronacrisis, uitzonderlijk hoog.

 Ook in andere sectoren is geen wezenlijk verlies aan banen zichtbaar.

Tabel B2.8 Banen naar sector, Bonaire

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| A Landbouw, bosbouw en visserij | 20 | 20 | 20 | 20 | 30 | 40 | 40 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| B Delfstoffenwinning | 50 | 30 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 40 | | |
| C Industrie | 280 | 260 | 280 | 410 | 380 | 420 | 330 | 270 | 220 | 210 | 200 |
| D-E Energie, water, afvalbeheer | 100 | 100 | 110 | 140 | 160 | 160 | 160 | 210 | 220 | 240 | 270 |
| F Bouwnijverheid | 600 | 560 | 530 | 540 | 680 | 720 | 820 | 800 | 880 | 920 | 960 |
| G Handel | 870 | 870 | 980 | 1.090 | 1.190 | 1.230 | 1.370 | 1.370 | 1.370 | 1.390 | 1.410 |
| H+J Vervoer, informatie en communicatie | 460 | 430 | 430 | 420 | 460 | 510 | 560 | 700 | 690 | 680 | 560 |
| I Horeca | 860 | 880 | 880 | 900 | 1.020 | 1.070 | 1.410 | 1.500 | 1.650 | 1.520 | 1.440 |
| K Financiële dienstverlening | 460 | 430 | 410 | 440 | 510 | 520 | 210 | 280 | 270 | 260 | 250 |
| L Verhuur en handel van onroerend goed | 80 | 90 | 70 | 90 | 90 | 90 | 300 | 270 | 280 | 280 | 360 |
| M-N Zakelijke dienstverlening | 680 | 800 | 800 | 830 | 910 | 1.020 | 960 | 1.320 | 1.370 | 1.470 | 1.670 |
| O Openbaar bestuur en overheidsdiensten | 1.120 | 1.190 | 1.200 | 1.050 | 1.050 | 1.090 | 1.100 | 1.130 | 1.200 | 1.240 | 1.290 |
| P Onderwijs | 330 | 320 | 450 | 430 | 500 | 520 | 550 | 540 | 570 | 600 | 650 |
| Q Gezondheids- en welzijnszorg | 550 | 680 | 730 | 840 | 880 | 960 | 1.020 | 1.090 | 1.190 | 1.200 | 1.530 |
| R-U Cultuur, recreatie, overige diensten | 540 | 660 | 670 | 740 | 840 | 890 | 890 | 720 | 850 | 830 | 760 |
| Onbekend | 150 | 130 | 130 | 140 | 180 | 240 | | | | | |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Tabel B2.9 Banen naar sector, Sint Eustatius

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| A Landbouw, bosbouw en visserij | | | | | | | | 10 | | | |
| B Delfstoffenwinning | | | | | | | | | | | |
| C Industrie | 80 | 60 | 130 | 100 | 60 | 70 | | 10 | 20 | | |
| D-E Energie, water, afvalbeheer | 20 | 20 | 20 | | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | | |
| F Bouwnijverheid | 30 | 30 | 30 | 30 | 20 | 30 | 220 | 240 | 150 | 190 | 120 |
| G Handel | 40 | 50 | 30 | 70 | 60 | 50 | 80 | 100 | 100 | 110 | 120 |
| H+J Vervoer, informatie en communicatie | 180 | 180 | 190 | 200 | 200 | 200 | 180 | 200 | 190 | 160 | 170 |
| I Horeca | 60 | 60 | 80 | 100 | 130 | 110 | 60 | 70 | 70 | 60 | 50 |
| K Financiële dienstverlening | 20 | 10 | 20 | 50 | 60 | 70 | 40 | 10 | | | |
| L Verhuur en handel van onroerend goed | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | | | 40 | 20 | 80 | 90 |
| M-N Zakelijke dienstverlening | 40 | 50 | 60 | 50 | 80 | 80 | 80 | 140 | 130 | 140 | 120 |
| O Openbaar bestuur en overheidsdiensten | 300 | 310 | 320 | 310 | 310 | 310 | 300 | 250 | 240 | 250 | 260 |
| P Onderwijs | 110 | 120 | 140 | 110 | 120 | 120 | 120 | 110 | 120 | 120 | 120 |
| Q Gezondheids- en welzijnszorg | | 20 | 30 | 70 | 80 | 80 | 110 | 170 | 180 | 180 | 190 |
| R-U Cultuur, recreatie, overige diensten | 30 | 40 | 40 | 40 | 50 | 50 | 120 | 60 | 90 | 70 | 60 |
| Onbekend | 110 | 100 | 100 | 120 | 90 | 80 | | | | | |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Tabel B2.10 Banen naar sector, Saba

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| A Landbouw, bosbouw en visserij | | | | 10 | 10 | 10 | | | | | |
| B Delfstoffenwinning | | | | | | | | | | | |
| C Industrie | | | | | | 10 | | 20 | 20 | | |
| D-E Energie, water, afvalbeheer | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | | |
| F Bouwnijverheid | 20 | 10 | 20 | 20 | 50 | 30 | 40 | 60 | 50 | 70 | 60 |
| G Handel | 10 | 20 | 20 | 30 | 50 | 50 | 90 | 70 | 90 | 70 | 60 |
| H+J Vervoer, informatie en communicatie | 20 | 20 | 10 | 20 | 20 | 20 | 30 | 40 | 30 | 20 | 20 |
| I Horeca | 30 | 20 | 20 | 30 | 40 | 40 | 60 | 70 | 70 | 70 | 60 |
| K Financiële dienstverlening | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | | | 10 | | |
| L Verhuur en handel van onroerend goed | | | | | | | 10 | 20 | 10 | 10 | 10 |
| M-N Zakelijke dienstverlening | | | 10 | | 10 | 10 | 30 | 50 | 40 | 40 | 40 |
| O Openbaar bestuur en overheidsdiensten | 200 | 220 | 220 | 220 | 210 | 230 | 240 | 240 | 240 | 250 | 250 |
| P Onderwijs | 120 | 120 | 120 | 120 | 130 | 150 | 150 | 150 | 150 | 160 | 150 |
| Q Gezondheids- en welzijnszorg | 50 | 50 | 50 | 90 | 100 | 110 | 90 | 100 | 90 | 90 | 90 |
| R-U Cultuur, recreatie, overige diensten | 120 | 120 | 30 | 60 | 50 | 50 | 80 | 40 | 50 | 50 | 40 |
| Onbekend | 50 | 40 | 150 | 100 | 60 | 90 | | | | | |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Lonen en inkomens

Tabellen B2.11, B2.12 en B2.13 tonen de lonen naar sector op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De cijfers laten zien dat er economie-breed geen sprake is van wezenlijke dalingen van lonen tijdens de coronacrisis. Op Bonaire is in de Horeca een lichte loondaling zichtbaar, maar deze wijkt niet af van loonfluctuaties in andere jaren. Op Sint Eustatius en Saba is sprake van lichte loonstijgingen; vanwege de kleine aantallen werkenden zijn de cijfers op de bovenwindse eilanden niet goed te duiden.

Tabel B2.11 Lonen naar sector, Bonaire

| Bonaire | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| A Landbouw, bosbouw en visserij | 11.810 | 9.950 | 12.290 | 12.020 | 12.930 | 14.160 | 9.410 | 18.720 | 18.210 | 15.350 | 17.940 |
| B Delfstoffenwinning | 37.370 | 70.180 | 46.040 | 47.290 | 50.240 | 49.320 | 51.020 | 49.020 | 55.310 | | |
| C Industrie | 22.770 | 25.220 | 25.560 | 22.860 | 23.310 | 23.880 | 26.080 | 16.830 | 18.940 | 19.000 | 19.890 |
| D-E Energie, water, afvalbeheer | 39.080 | 35.400 | 37.350 | 42.100 | 41.930 | 41.890 | 45.240 | 41.680 | 43.470 | 43.020 | 41.650 |
| F Bouwnijverheid | 17.330 | 17.460 | 18.360 | 16.270 | 16.830 | 18.220 | 18.800 | 19.290 | 19.730 | 20.280 | 20.490 |
| G Handel | 17.270 | 17.120 | 16.840 | 16.890 | 16.650 | 16.670 | 17.170 | 17.730 | 18.330 | 18.670 | 18.900 |
| H+J Vervoer, informatie en communicatie | 20.190 | 22.140 | 21.450 | 23.410 | 22.410 | 22.790 | 21.600 | 26.280 | 28.250 | 28.950 | 25.330 |
| I Horeca | 17.320 | 16.610 | 16.670 | 17.200 | 18.010 | 16.480 | 17.270 | 16.810 | 17.150 | 16.840 | 17.840 |
| K Financiële dienstverlening | 26.300 | 30.470 | 30.500 | 29.430 | 27.990 | 27.290 | 45.980 | 37.470 | 39.790 | 38.440 | 41.610 |
| L Verhuur en handel van onroerend goed | 16.790 | 16.910 | 16.300 | 17.490 | 18.260 | 18.040 | 19.110 | 21.310 | 21.350 | 19.430 | 21.540 |
| M-N Zakelijke dienstverlening | 17.880 | 18.620 | 19.100 | 20.010 | 20.690 | 19.580 | 19.790 | 16.760 | 17.980 | 17.590 | 17.100 |
| O Openbaar bestuur en overheidsdiensten | 24.430 | 27.110 | 28.120 | 35.190 | 36.210 | 37.930 | 37.980 | 39.160 | 41.270 | 42.390 | 44.020 |
| P Onderwijs | 30.950 | 35.100 | 32.610 | 36.500 | 36.710 | 37.030 | 37.630 | 35.010 | 37.110 | 37.570 | 40.310 |
| Q Gezondheids- en welzijnszorg | 21.820 | 25.870 | 28.040 | 26.620 | 28.860 | 28.640 | 30.490 | 31.510 | 30.830 | 30.900 | 28.700 |
| R-U Cultuur, recreatie, overige diensten | 17.190 | 16.410 | 15.770 | 15.990 | 15.990 | 16.240 | 16.690 | 18.770 | 18.060 | 20.110 | 22.440 |
| Onbekend | 17.780 | 19.360 | 19.660 | 18.370 | 16.320 | 17.210 | | | | | |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o. b. v. CBS (2023)

Tabel B2.12 Lonen naar sector, Sint Eustatius

| Sint Eustatius | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| A Landbouw, bosbouw en visserij | | | | | | | | 8.530 | | | |
| B Delfstoffenwinning | | | | | | | | | | | |
| C Industrie | 29.770 | 28.050 | 27.360 | 29.040 | 57.300 | 42.640 | | 10.490 | 12.100 | | |
| D-E Energie, water, afvalbeheer | 42.770 | 51.440 | 51.020 | | 41.310 | 38.560 | 42.090 | 38.510 | 42.200 | | |
| F Bouwnijverheid | 18.620 | 16.140 | 19.290 | 19.590 | 20.150 | 20.550 | 46.370 | 32.950 | 40.450 | 22.120 | 36.420 |
| G Handel | 12.520 | 12.950 | 13.550 | 17.450 | 17.680 | 21.540 | 21.360 | 20.810 | 22.820 | 23.020 | 22.180 |
| H+J Vervoer, informatie en communicatie | 54.680 | 58.920 | 58.010 | 60.040 | 59.860 | 62.080 | 62.450 | 54.210 | 59.050 | 63.730 | 62.180 |
| I Horeca | 11.490 | 20.140 | 22.350 | 23.590 | 24.420 | 24.090 | 17.190 | 11.850 | 14.700 | 14.960 | 13.290 |
| K Financiële dienstverlening | 32.150 | 32.200 | 29.140 | 29.340 | 33.710 | 24.880 | 23.160 | 41.690 | | | |
| L Verhuur en handel van onroerend goed | 13.950 | 14.140 | 14.190 | 18.180 | 18.440 | | | 19.660 | 19.260 | 24.500 | 23.990 |
| M-N Zakelijke dienstverlening | 33.680 | 29.570 | 30.450 | 32.260 | 34.910 | 32.940 | 35.290 | 26.300 | 26.100 | 26.670 | 29.520 |
| O Openbaar bestuur en overheidsdiensten | 25.970 | 29.160 | 29.820 | 35.290 | 35.500 | 36.360 | 36.920 | 38.420 | 46.250 | 43.340 | 43.140 |
| P Onderwijs | 35.400 | 41.450 | 40.000 | 38.870 | 38.770 | 38.950 | 36.050 | 39.770 | 41.100 | 41.890 | 45.390 |
| Q Gezondheids- en welzijnszorg | | 38.730 | 33.840 | 36.320 | 37.980 | 36.200 | 31.490 | 28.180 | 27.640 | 28.490 | 29.600 |
| R-U Cultuur, recreatie, overige diensten | 9.280 | 9.870 | 11.790 | 11.060 | 12.530 | 15.800 | 24.610 | 26.940 | 22.620 | 22.760 | 25.090 |
| Onbekend | 16.510 | 22.030 | 17.910 | 21.350 | 14.990 | 14.900 | | | | | |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o. b. v. CBS (2023)

Tabel B2.13 Lonen naar sector, Saba

| Saba | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| A Landbouw, bosbouw en visserij | | | | 12.280 | 11.140 | 15.220 | | | | | |
| B Delfstoffenwinning | | | | | | | | | | | |
| C Industrie | | | | | | 16.360 | | 16.920 | 19.380 | | |
| D-E Energie, water, afvalbeheer | 33.140 | 40.090 | 39.800 | 38.000 | 39.770 | 37.370 | 38.320 | 38.280 | 41.290 | | |
| F Bouwnijverheid | 19.290 | 18.800 | 23.080 | 23.300 | 23.980 | 24.940 | 20.440 | 25.670 | 26.560 | 26.630 | 28.100 |
| G Handel | 10.140 | 13.120 | 13.040 | 16.360 | 16.670 | 18.260 | 17.060 | 17.360 | 17.450 | 17.710 | 21.160 |
| H+J Vervoer, informatie en communicatie | 34.040 | 39.520 | 11.750 | 31.250 | 31.700 | 29.830 | 27.610 | 24.240 | 28.180 | 30.700 | 32.410 |
| I Horeca | 10.370 | 11.400 | 12.810 | 13.570 | 15.310 | 15.820 | 15.740 | 13.170 | 14.190 | 15.410 | 14.690 |
| K Financiële dienstverlening | 28.590 | 28.020 | 30.270 | 19.410 | 25.240 | 27.980 | | | 31.500 | | |
| L Verhuur en handel van onroerend goed | | | | | | | 18.250 | 19.830 | 19.140 | 17.260 | 20.440 |
| M-N Zakelijke dienstverlening | | | 8.760 | | 15.800 | 14.450 | 18.210 | 16.280 | 17.800 | 19.500 | 19.330 |
| O Openbaar bestuur en overheidsdiensten | 29.050 | 23.900 | 24.270 | 26.440 | 28.210 | 28.510 | 29.300 | 31.410 | 33.370 | 34.120 | 34.000 |
| P Onderwijs | 46.000 | 49.470 | 50.200 | 46.340 | 47.000 | 48.150 | 46.870 | 47.180 | 47.730 | 48.730 | 51.270 |
| Q Gezondheids- en welzijnszorg | 24.810 | 31.310 | 32.730 | 29.410 | 29.640 | 27.870 | 31.530 | 32.160 | 33.770 | 35.170 | 37.750 |
| R-U Cultuur, recreatie, overige diensten | 14.970 | 16.090 | 14.650 | 16.690 | 18.020 | 18.550 | 15.000 | 18.250 | 18.400 | 19.150 | 18.260 |
| Onbekend | 12.390 | 16.670 | 17.000 | 17.150 | 15.810 | 14.750 | | | | | |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o. b. v. CBS (2023).

Tabellen B2.14, B2.15 en B2.16 tonen de huishoudinkomens op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Op Bonaire en Sint Eustatius zijn in 2020, tijdens de coronacrisis, de gemiddelde en mediane huishoudinkomens licht gedaald; op Saba licht gestegen. Wanneer rekening wordt gehouden met de huishoudsamenstelling (gestandaardiseerd mediaan inkomen), dan is op Bonaire geen sprake van een daling en op Sint Eustatius sprake van een stijging.

Tabel B2.14 Huishoudinkomens, Bonaire, alle huishoudens

| Bonaire | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Aantal huishoudens | 5.800 | 6.150 | 6.550 | 6.850 | 7.000 | 7.450 | 7.850 | 8.200 | 8.550 | 8.650 | 8.850 |
| Aantal personen per huishouden met een inkomen | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 4,6 |
| Gemiddeld besteedbaar inkomen (1.000 \$) | 29,4 | 30,1 | 30,4 | 31,4 | 32,2 | 33,2 | 33,5 | 33 | 33,2 | 32,7 | 32,6 |
| Mediane besteedbaar inkomen (1.000 \$) | 22,4 | 22,6 | 23,1 | 23,7 | 24,3 | 25,4 | 25,1 | 24,9 | 25,2 | 24,7 | 24,9 |
| Gestandaardiseerd gemiddeld inkomen (1.000 \$) | 19 | 19,6 | 19,8 | 20,6 | 21 | 21,9 | 22,3 | 21,9 | 22,2 | 21,9 | 21,8 |
| Gestandaardiseerd mediaan inkomen (1.000 \$) | 15,2 | 15,6 | 16,1 | 16,4 | 16,8 | 17,7 | 17,8 | 17,6 | 17,9 | 17,8 | 17,9 |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Tabel B2.15 Huishoudinkomens, Sint Eustatius, alle huishoudens

| Sint Eustatius | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
|--|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Aantal huishoudens | 950 | 1.000 | 1.100 | 1.100 | 1.150 | 1.250 | 1.300 | 1.300 | 1.350 | 1.250 | 1.250 |
| Aantal personen per huishouden met een inkomen | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,4 |
| Gemiddeld besteedbaar inkomen (1.000 \$) | 32,1 | 34,1 | 34,1 | 35,4 | 36,8 | 34,2 | 36,7 | 36,2 | 36,5 | 35,9 | 33,9 |
| Mediane besteedbaar inkomen (1.000 \$) | 24,5 | 26,4 | 26,3 | 27,2 | 28,5 | 25,4 | 29,8 | 26,8 | 27,3 | 26,2 | 25,1 |
| Gestandaardiseerd gemiddeld inkomen (1.000 \$) | 20,5 | 21,9 | 22,3 | 23 | 24,9 | 23,6 | 25,7 | 25,3 | 25,7 | 24,6 | 23,4 |
| Gestandaardiseerd mediaan inkomen (1.000 \$) | 15,7 | 17,7 | 18 | 18,5 | 19,6 | 18,8 | 20,9 | 19,6 | 19,7 | 18,9 | 18,2 |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Tabel B2.16 Huishoudinkomens, Saba, alle huishoudens

| Saba | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Aantal huishoudens | 550 | 600 | 600 | 650 | 700 | 750 | 750 | 750 | 750 | 750 | 750 |
| Aantal personen per huishouden met een inkomen | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Gemiddeld besteedbaar inkomen (1.000 \$) | 28,5 | 30,5 | 30,1 | 30,6 | 31,4 | 32,2 | 32,8 | 33,9 | 34,6 | 35,9 | 35,7 |
| Mediane besteedbaar inkomen (1.000 \$) | 22,3 | 24,7 | 23,8 | 25,1 | 25,4 | 26,3 | 26,6 | 27,4 | 27,6 | 28,8 | 28,9 |
| Gestandaardiseerd gemiddeld inkomen (1.000 \$) | 19,4 | 21 | 21 | 21,3 | 21,8 | 22,4 | 23 | 23,8 | 24,4 | 25,5 | 25,4 |
| Gestandaardiseerd mediaan inkomen (1.000 \$) | 15,2 | 17,1 | 17 | 17,7 | 17,8 | 18,5 | 19,4 | 19,9 | 20,4 | 21,0 | 21,2 |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Armoede

Tabel B2.17 toont armoedecijfers voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan de hand van het percentage huishoudens met inkomens onder het ijkpunt voor het sociaal minimum.

Hoewel relatief veel huishoudens moeten rondkomen van een inkomen onder het sociaal minimum, is dit beeld als gevolg van de coronacrisis niet veranderd: het aantal huishoudens, personen en kinderen met inkomens onder het ijkpunt sociaal minimum is – zowel absoluut als relatief – niet toegenomen ten opzichte van 2019.

Tabel B2.17 Huishoudens, personen en kinderen onder het ijkpunt sociaal minimum

| Bonaire, inkomens onder het sociaal minimum | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Huishoudens, percentage | 28% | 28% | 27% | 28% |
| Huishoudens, aantal | 2.100 | 2.259 | 2.200 | 2.300 |
| Personen, percentage | 26% | 27% | 26% | 27% |
| Personen, aantal | 4.250 | 4.550 | 4.550 | 4.800 |
| Kinderen, percentage | 30% | 31% | 30% | 32% |
| Kinderen, aantal | 1.050 | 1.150 | 1.150 | 1.200 |
| Sint Eustatius, inkomens onder het sociaal minimum | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
| Huishoudens, percentage | 32% | 33% | 32% | 34% |
| Huishoudens, aantal | 400 | 450 | 400 | 400 |
| Personen, percentage | 31% | 33% | 33% | 35% |
| Personen, aantal | 800 | 850 | 850 | 900 |
| Kinderen, percentage | 39% | 42% | 41% | 41% |
| Kinderen, aantal | 250 | 250 | 250 | 250 |
| Saba, inkomens onder het sociaal minimum | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
| Huishoudens, percentage | 27% | 27% | 24% | 23% |
| Huishoudens, aantal | 200 | 200 | 150 | 150 |
| Personen, percentage | 24% | 24% | 23% | 25% |
| Personen, aantal | 350 | 350 | 350 | 350 |
| Kinderen, percentage | 26% | 30% | 30% | 31% |
| Kinderen, aantal | 100 | 100 | 100 | 100 |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Koopkracht

Tabel B2.18 toont de koopkrachtontwikkeling op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De cijfers laten zien dat de koopkracht tijdens de coronacrisis op peil bleef op alle drie de eilanden en in alle inkomenscategorieën.

Tabel B2.18 Koopkrachtontwikkeling huishoudens naar inkomensgroep (gestandaardiseerd inkomen)

| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
|----------------|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Bonaire | 1e 25%-groep | 2,9 | 0,4 | 0,4 | 4 | 3,3 | 0,1 | -2,4 | 7,2 | 6,6 | -0,9 |
| Bonaire | 2e 25%-groep | 4,5 | 2,4 | 1,7 | 3,2 | 3,4 | 1,6 | -1,1 | 4,1 | 4,5 | 0,4 |
| Bonaire | 3e 25%-groep | 3,3 | 1,5 | 2,1 | 5,7 | 2,8 | 2,1 | 0 | 3,8 | 3,9 | 1,7 |
| Bonaire | 4e 25%-groep | 3,2 | 2,3 | 3,3 | 4,9 | 2,7 | 2,5 | -0,7 | 4,3 | 3,9 | 2,7 |
| Sint Eustatius | 1e 25%-groep | 5,6 | 2 | -0,8 | 4,4 | 8,1 | 6,2 | 3,5 | 5,5 | 4,5 | 0,9 |
| Sint Eustatius | 2e 25%-groep | 7,1 | 4,4 | 0,9 | 1,5 | 1,8 | 3,3 | 2,8 | 4,2 | 3,3 | 0,7 |
| Sint Eustatius | 3e 25%-groep | 6,4 | 3,1 | 0,1 | 4,8 | 0,9 | 3,1 | 2,4 | 6,8 | 2,7 | 0,2 |
| Sint Eustatius | 4e 25%-groep | 1 | 3,7 | 2,1 | 9,2 | -0,4 | 0,7 | 1,4 | 5,7 | 0 | -0,3 |
| Saba | 1e 25%-groep | 5,4 | 1,8 | 5,3 | 2,2 | 11,8 | 0,2 | -1,7 | 6,1 | 5 | -1,1 |
| Saba | 2e 25%-groep | 5,8 | 3,2 | 2,8 | 1,1 | 4,2 | 2,7 | -0,6 | 6,3 | 3,5 | 1,5 |
| Saba | 3e 25%-groep | 4,5 | 4,2 | 4 | 4,6 | 7,5 | 0,6 | 0,2 | 5,2 | 4,3 | 3,7 |
| Saba | 4e 25%-groep | 4,4 | 4,5 | 0,3 | 5,9 | 4,5 | 1,7 | 0,8 | 4,6 | 4,3 | -0,7 |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam o.b.v. CBS (2023)

Toegang tot internet

Tabel B2.19 toont het aantal huishoudens met toegang tot internet op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De cijfers laten zien dat de toegang tot internet is toegenomen op alle drie de eilanden. Wel is de toegang tot internet nog lager dan in Europees Nederland.

Tabel B2.19 Toegang tot internet

| | Bonaire | | St. Eustatius | | Saba | | Europees Nederland |
|--|-----------|-------|---------------|-------|-----------|-------|--------------------|
| | 2017-2018 | 2021* | 2017-2018 | 2021* | 2017-2018 | 2021* | 2021 |
| Toegang tot internet in het huishouden | 85,5% | 90,3% | 80,1% | 83,9% | 89,3% | 95,3% | 97,0% |

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023), o. b. v. CBS. *Voorlopige cijfers.

Bijlage 3: Geraadpleegde bronnen

- ① Arbeidsinspectie SZW (2023). Rapportage Nacontrole corona steunmaatregelen Caribisch Nederland
- ① Bonaire International Airport. (2020). Jaarverslag BIA
- ① Bonaire International Airport. (2022). Jaarverslag BIA
- ① Buiren, K. van (2022, 10 december). COVID-19 treft Caribische Deel Koninkrijk hard. ESB.
<https://esb.nu/covid-19-treft-caribische-deel-koninkrijk-hard/>
- ① Caribisch Netwerk. (2021, 25 maart). Faillissement BOPEC: 'Het is diepriet' | Caribisch netwerk.
Caribisch Netwerk | Caribisch Netwerk. <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2021/03/25/faillissement-bopec-het-is-diepriet/>
- ① Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023, juni 30). Koopkrachtgroei Caribisch Nederland in 2021 afgevlakt. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/26/koopkrachtgroei-caribisch-nederland-in-2021-afgevlakt>
- ① Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023, 8 september). Tijdelijke noodmaatregel overbrugging werkgelegenheid (NOW). <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/41/now-steun-voor-1-3-miljoen-werknemersbanen-in-2021/tijdelijke-noodmaatregel-overbrugging-werkgelegenheid--now-->
- ① CPB (2021). Notitie: Economische analyse steunpakket 2020
- ① Kamerbrieven II 2020, 0000154936
- ① Kamerbrieven II 2020, 0000258557
- ① Kamerbrieven II 2020, 0000257855
- ① Kamerbrieven II 2020, 0000257858
- ① Kamerbrieven II 2020, 0000672496
- ① Kamerbrieven II 2021, 0000046321
- ① Kamerbrieven II 2021, 0000057003
- ① Kamerbrieven II 2021, 202100104
- ① Kamerbrieven II 2022, 0000028353
- ① Kamerbrieven II 2022, 0000503820
- ① Kamerbrieven II 2022, 560067065
- ① Kamerbrieven II 2023, 27722157
- ① Kamerstukken I 2020–2021, 35 420, nr. 5
- ① Kamerstukken II 2019–2020, 35 430, nr. 4
- ① Kamerstukken II 2019–2020, 35 420, nr. 5
- ① Kamerstukken II 2019–2020, 35 420, nr. 9
- ① Kamerstukken II 2019 - 2020, 35 420, nr.43
- ① Kamerstukken II 2019–2020, 35 420, nr. 81

- ④ Kamerstukken II 2020–2021, 35 420, nr. 150
- ④ Kamerstukken II 2020–2021, 35 420, nr. 226
- ④ Kamerstukken II 2020–2021, 35 420, nr. 326
- ④ Kamerstukken II 2020–2021, 35 420, nr. 365
- ④ Koster. W., Buys, M. (2023). Een evaluatie van de Wet Elektriciteit en Drinkwater BES
- ④ Ministerie van Financiën. (2023, 28 maart). Onderzoeksmethoden. Toolbox Beleidsevaluaties. <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/onderzoeksmethoden>
- ④ Nota Beschikkingen noodhulp Rode Kruis en Caribisch Nederland van 20 mei 2020 (kenmerk: 2020-0000257952)
- ④ Rijksoverheid. (2020). Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland
- ④ Rijksoverheid. (2021). Voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland
- ④ Rijksoverheid, ministerie van Financiën. (2020). Overzicht coronasteunmaatregelen
- ④ Rijksoverheid, ministerie van Financiën. (2021). Overzicht coronasteunmaatregelen
- ④ Rijksdienst Caribisch Nederland-Unit SZW.(2021). Tertaalrapportage III
- ④ Staatscourant, 23749. (2020). Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 23 april 2020, nr. WJZ/ 20119213, tot tegemoetkoming in de schade geleden door ondernemingen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius door de maatregelen ter bestrijding van de verdere verspreiding van COVID-19 (Beleidsregel tegemoetkoming getroffen ondernemers COVID-19 BES)
- ④ Staatscourant 2020 nr. 34364 Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 30 juni 2020, nr. IENW/BSK-2020/118277, tot wijziging van de Tijdelijke subsidieregeling drinkwater BES en rioolwaterzuiveringsinstallatie Bonaire 2018 tot en met 2022 (verhoging subsidieplafonds drinkwater Bonaire en Sint Eustatius 2020 en 2021, extra subsidie op investeringen drinkwater Bonaire en Sint Eustatius 2020 en extra subsidie drinkwater Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2020 i.v.m. COVID-19)
- ④ Staatscourant, 34887. (2021). Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 1 juli 2021, nr. WJZ/ 21159517, tot wijziging en vijfde openstelling van de Regeling subsidie financiering vaste lasten getroffen ondernemingen Covid-19 BES
- ④ Overheid, Wetten.nl. (2022, 1 februari). Regeling - Besluit noodmaatregelen Coronacrisis Caribisch Nederland - BWBR0045646. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045646/2022-02-01>

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.



[Typ hier]

