



Rijksvertegenwoordiger voor de  
openbare lichamen  
Bonaire, Sint Eustatius en Saba

# VOORTGANGSRAPPORTAGE



Februari 2012

## 1. Inleiding

### *De Rijksvertegenwoordiger rapporteert*

Voor u ligt de tweede voortgangsrapportage van de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In overeenstemming met de afspraken die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarover met de Tweede Kamer heeft gemaakt, zal ik voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba over ieder half jaar rapporteren over de verrichtingen van de Rijksoverheid in Caribisch Nederland.

### *Na de start*

Deze rapportage staat in het teken van een eerste evaluatie van de beleidsuitvoering van de rijksoverheid in Caribisch Nederland.

In de eerste helft van 2011 was de nieuwe structuur net enkele maanden een feit. De Bonairianen, Statianen en Sabanen begonnen voor het eerst in hun dagelijkse leven te merken wat de nieuwe start van de drie eilanden voor hen persoonlijk zou betekenen. De inkt van de wetten en beleidsstukken van de Nederlandse ministeries in Caribisch Nederland was nauwelijks droog. In mijn eerste rapportage van 2011 stond dan ook het beleid centraal dat de rijksoverheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba voornemens was te voeren.

Nu worden de eerste gevolgen van de uitvoering van dat beleid meer en meer zichtbaar. In deze rapportage staan die effecten dan ook centraal. Een tijdige beoordeling van de uitvoering van het beleid kan er immers toe bijdragen dat – waar nodig – kan worden bijgesteld.

### *De Rijksvertegenwoordiger*

Deze vertegenwoordiger is een bestuursorgaan van de rijksoverheid en vormt de bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de openbare lichamen. Zijn wettelijke basis is de *Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES)*. De belangrijkste taak van de Rijksvertegenwoordiger bestaat uit het bevorderen van de samenwerking tussen de ministeries en de lokale overheden en besturen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook zorgt hij voor goede afstemming tussen de ministeries onderling. Ten slotte vormt hij de *ogen en oren* in Caribisch Nederland voor de ministers in Den Haag. De Rijksvertegenwoordiger heeft bovendien diverse taken op het gebied van hoger toezicht.

Hij is belast met het toetsen van besluiten van de openbare lichamen met het oog op behoorlijk bestuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om benoeming, schorsing en ontslag van eilandambtenaren. De Rijksvertegenwoordiger kan besluiten van de openbare lichamen ter vernietiging voordragen aan de verantwoordelijke minister die vervolgens beziet of het voor vernietiging door de Kroon in aanmerking komt. Verder moeten sommige eilandsverordeningen door de Rijksvertegenwoordiger worden goedgekeurd voordat deze in werking kunnen treden. De wet schrijft bovendien voor dat de Rijksvertegenwoordiger “al het overige ter bevordering van goed bestuur in de openbare lichamen” doet.

### *Opzet rapportage*

In deze rapportage sta ik in de eerste plaats stil bij de beleving die de inwoners van de drie eilanden koesteren over hun nieuwe status (**2. Algemeen**). Vervolgens bespreek ik de coördinatie van de uitvoering van het beleid dat de verschillende ministeries voeren in Caribisch Nederland en de contacten met de bestuurscolleges van de drie eilanden (**3. Coördinatie rijksbeleid en afstemming lokale besturen**) en de staat van het openbaar bestuur (**4. Behoorlijk bestuur**). Tenslotte besteed ik per beleidsterrein aandacht aan de vorderingen die de rijksoverheid maakt (**5. Voortgang per beleidsveld**).

## **2. Algemeen**

### *Inleiding*

Langzaam wordt op de eilanden duidelijk wat het betekent om deel uit te maken van het Nederlandse staatsbestel. De Nederlandse rijksoverheid is manifest aanwezig met ambtenaren, regels en wetten. Deze Nederlandse aanwezigheid is nog meer nadrukkelijk omdat de laatste jaren de landsoverheid Nederlandse Antillen materieel afwezig was. De verwachtingen op de eilanden van wat er komen zou, was groot. Te groot, kunnen we nu gerust stellen. Dat is deels te verklaren uit een te optimistisch beeld op de eilanden over het Europese deel van ons land met al zijn voorzieningen. Tegelijkertijd verliep de implementatie van de verschillende veranderingen niet synchroon en ook niet gecoördineerd. De voortvarendheid waarmee de Belastingdienst aan het werk ging en de tijdelijke justitiële inrichting op Bonaire uit de grond werd gestampt, stond in contrast met bijvoorbeeld het nieuwe zorgsysteem dat eerst in 2011 langzaam op gang kwam. Het versterkte het idee onder de inwoners van de eilanden dat Nederland meer aandacht had voor handhaving en toezicht dan voor verbetering van de leefomstandigheden van de eilanders.

Een ieder die het transitieproces tot nu toe meemaakte, weet hoe hard en met welke goede bedoelingen er gewerkt is. Door de rijksoverheid zowel de departementen als de Rijksdienst CN, door de openbare lichamen, door burgers, zorgverleners en ondernemers die de vele veranderingen in korte tijd moesten verwerken. Dat deze historische transitie tot nu toe niet perfect is verlopen, is inmiddels wel duidelijk geworden. Dat kon eigenlijk ook niet anders gezien de complexiteit. Erkenning hiervan leidt automatisch tot bereidheid tot aanpassing en verandering. De onderzoeken over de koopkracht en het referentiekader wijzen gelukkig in die richting. Belangrijk is hierbij in de komende periode ook aandacht te schenken aan het management van de verwachtingen over de mogelijkheden tot aanpassingen. Daarbij hoort ook de armslag die de Rijksvertegenwoordiger heeft op basis van de WoIBES.

Wij – de Rijksdienst Caribisch Nederland en het bureau van de Rijksvertegenwoordiger – werken onder het motto *Samen bouwen aan de toekomst van Caribisch Nederland*. Met de drie eilanden en de steun van Europees Nederland moet dat lukken.

### *Beleving Caribische Nederlanders*

In mijn opdracht is in 2011 onderzocht hoe de burgers van Caribisch Nederland de veranderingen als gevolg van de staatkundige omwentelingen binnen het Koninkrijk

beleven.<sup>1</sup> Het proces van de staatkundige veranderingen is de afgelopen jaren vooral een zaak geweest van bestuurders. Maar hoe kijken de Bonairianen, Statianen en Sabanen zelf aan tegen de nieuwe structuur?

De belangrijkste conclusie uit het in oktober 2011 verschenen rapport luidt dat de inwoners van Caribisch Nederland positief zijn over hun nieuwe toekomst, als onderdeel van Nederland. Ook ervaren de burgers nu al, een jaar na 10.10.10, op een aantal belangrijke terreinen flinke vooruitgang. Het gaat dan bijvoorbeeld om onderwijs en de dienstverlening van de overheid aan de burger. Over een aantal andere overheidsdiensten, zoals de zorg, de politie en de IND, bestaat ontevredenheid.

Over de huidige situatie wordt verschillend gedacht. Van de geïnterviewden is 38% positief, 39% negatief. Er zijn significante verschillen tussen de eilanden. Op Saba is 25% positief, op Sint Eustatius 31% en op Bonaire 43%. De ontevredenheid over de huidige situatie wordt mede verklaard door de val in koopkracht: 81% van de respondenten meldt teruggang in koopkracht sinds 10.10.10.

In de vorige rapportage constateerde ik dat het vertrouwen van de burgers van Caribisch Nederland in hun nieuwe toekomst, pril en kwetsbaar is. Deze cijfers vormen daar een treffende illustratie van. Er bestaat veel ongenoegen over de huidige situatie. Tegelijkertijd is er vertrouwen dat binnen afzienbare termijn een verbetering op zal treden. Bijna 60% van de inwoners van de eilanden is positief over de ontwikkeling van het eigen inkomen en verwacht koopkrachtherstel de komende één tot twee jaar. Men verwacht, kortom, dat de overheden van het rijk en de openbare lichamen gezamenlijk in staat zullen zijn de actuele problemen op te lossen. Ik vind dat de problemen ook daadwerkelijk opgelost moeten worden. Dat kan door bijdragen uit Den Haag, maar ook door meer financiële armslag voor de openbare lichamen, zodat zij zelf kunnen bijdragen aan de oplossing van problemen.

#### *Informatieverstrekking en communicatie*

Een belangrijk aspect van de wijzigingen betreft de communicatie. De burger krijgt zijn informatie over de Rijksdienst CN en de verschillende diensten van de ministeries vooral via publieke media. De krant is het populairste medium, daarna volgen radio en televisie. Informatieverstrekking via folders, website en via persoonlijk contact zijn voor de gemiddelde burger minder populair.

Aan de inwoners is gevraagd of ze voldoende of onvoldoende geïnformeerd zijn over zorg, belastingen, onderwijs en immigratie. Uit het belevingsonderzoek komt het volgende beeld:

Dienst van RCN	Onvoldoende	Voldoende
Medische zorg	26%	54%
Onderwijs	13%	57%
Belastingen	27%	49%
Immigratie – IND	27%	42%

<sup>1</sup> Het onderzoek is in zijn geheel te vinden op de website van de Rijksdienst Caribisch Nederland: <<http://www.rijksdienstcn.com/nieuws/151/belevingsonderzoek-caribisch-nederland,-meerderheid-positief-over-de-toekomst.html>>

Gezien de complexiteit van de veranderingen en de onwennigheid van de bevolking met ingrijpende systeemwijzigingen als zodanig, beschouw ik dit beeld als een goed resultaat van de vele communicatieactiviteiten op de eilanden.

De Radio Nederland Wereldomroep (RNW) heeft op dit moment in Caribisch Nederland een belangrijke rol bij het informeren van de inwoners over wat er in Europees Nederland gebeurt en omgekeerd. De RNW informeert momenteel zijn mediapartners (in de regel lokale omroepen, kranten en websites) over het voornemen om de activiteiten in het Caribisch deel van het Koninkrijk te staken, als gevolg van de veranderde wettelijke taak.

Ik maak me zorgen over de effecten hiervan mede in het licht van wat hiervoor is opgemerkt over het managen van de verwachtingen. Deze zorgen worden mede gevoed door signalen vanuit de lokale media dat ze, voor informatie uit het Europese deel van Nederland, sterk leunen op de informatievoorziening van de RNW. Goede en objectieve informatievoorziening “over en weer” is hierin essentieel. Van de voornemens vermeld in de mediabrief van 17 juni 2011 is tot op heden nog niets te merken.

#### *Belangrijkste knelpunten*

De volgende knelpunten uit het belevingsonderzoek en mijn eigen waarnemingen springen het meest in het oog. Het betreffen kritische observaties die uitnodigen tot aanpassingen.

- **Koopkrachtverlies**

Het besteedbaar inkomen is fors achteruitgegaan sinds de transitie. De burgers van Caribisch Nederland zijn per 2011 geconfronteerd met forse prijsstijgingen en met een nieuw belastingstelsel. Als de twee oorzaken voor de prijsstijgingen voor tal van goederen en diensten worden genoemd de invoering van de Amerikaanse dollar (hoewel de koers van de Antilliaanse gulden reeds was gekoppeld aan de koers van de dollar) en de introductie van de Algemene Bestedingsbelasting. Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek wijzen uit dat de inflatie in Caribisch Nederland in 2011 zeer fors is geweest: voor Bonaire 5,4%, Sint Eustatius 9,9% en voor Saba 6,4%. Het verschil in inflatie op de twee Bovenwindse eilanden is opvallend omdat voor deze eilanden merendeels dezelfde omstandigheden gelden.

De meest betrokken departementen (SZW, Financiën, BZK en EL&I) laten een onderzoek uitvoeren naar de oorzaken van deze prijsontwikkeling. Het is zaak dat, zodra de uitkomsten van dit onderzoek beschikbaar zijn, samen met de openbare lichamen snel maatregelen worden genomen om de prijzen in de hand te houden en om koopkracht te herstellen en te behouden. Indien die maatregelen op zich laten wachten en de inflatie hoog blijft, zal met name de economisch meest kwetsbare groep inwoners in een armoedeval belanden. De per 1 oktober 2011 en 1 januari 2012 ingevoerde fiscale aanpassingen worden op prijs gesteld en zeker ook het snelle handelen van de staatssecretaris. De effecten op de bevolkingsgroep met een gering inkomen, zoals gepensioneerden, uitkeringsgerechtigden en mensen met een minimumloon, zullen echter gering zijn omdat ze veelal buiten de inkomstenbelasting vallen. Naar ruwe schatting betreft het de helft van de bevolking.

- Botsende normen

Eenzijds is het beleid van Nederland erop gericht om de eigenheid van Caribisch Nederland te beschermen door het insulaire karakter van de eilanden en de ligging in Zuid-Amerika te benadrukken, anderzijds worden op steeds meer terreinen de Europees-Nederlandse normen direct toegepast. Dat leidt steeds vaker tot botsende normen. De oude normen van de Nederlandse Antillen, komen in botsing met de Europees-Nederlandse normen.

Een voorbeeld betreft de ambtenarensalarissen. Deze zijn fors lager dan in Nederland. Een medewerker van de overheid verdient bruto ongeveer de helft van zijn collega in het Europese deel van Nederland. Dit verschil komt voort uit de voortzetting van het Antilliaanse loongebouw na 10.10.10. Naast deze Antilliaanse norm, past de rijksoverheid sinds 10.10.10 echter een strikte Nederlandse regeling omtrent nevenfuncties toe. Met goede intenties, maar het effect is dat een brandweerman zijn bijbaan in de bouw moet opgeven en met een laag inkomen achterblijft. Op de Antillen werd het toegestaan om twee (laag)betaalde banen te combineren vanuit de gedachte dat het onmogelijk was van één salaris rond te komen. Door nu tegelijkertijd tegenstrijdige Antilliaanse (laag salaris) en Nederlandse normen (geen ontoelaatbare nevenfuncties) toe te passen, heeft de rijksoverheid onbedoeld een groep *working poor* onder zijn eigen medewerkers gecreëerd.

Gelijktijdige toepassing van conflicterende Europees-Nederlandse en Antilliaanse normen kan leiden tot inconsistent handelen door de rijksoverheid. Burgers hebben nu en dan het gevoel dat met twee maten wordt gemeten, al naar gelang het de overheid uitkomt. Het is zaak dat de rijksoverheid consequent is in haar normtoepassing. Het lijkt onvermijdelijk dat daar politieke keuzes voor moeten worden gemaakt: óf de oude Antilliaanse normen, óf de nieuwe Nederlandse. Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij de aanbestedingen. Omdat de Rijksdienst Caribisch Nederland onderdeel uitmaakt van de Europees Nederlandse rijksoverheid, zijn de Europese aanbestedingsregels van toepassing verklaard op producten en diensten die de RCN inkoop. Dit betekent dat in beginsel alle daarvoor in aanmerking komende aanbestedingen aangeboden moeten worden op de Europese markt, ook al bevinden de eilanden zich ver van Europa. Bij gebrek aan ervaring met, en kennis van Europees aanbesteden, is de kans groot dat lokale bedrijven minder kans hebben om orders van de rijksoverheid te krijgen dan bedrijven uit Europees Nederland. Deze situatie is voor de economische ontwikkeling van de eilanden ongewenst. Ik zou graag zien dat aanbesteding plaats kan vinden op een wijze die past bij de regio.

- Veel nieuwe regels, zonder temporisering

Van de oorspronkelijke inzet om de regeldruk in Caribisch Nederland na de transitie niet te laten oplopen, is weinig terecht gekomen. Afgesproken was een 'legislatieve terughoudendheid'. Was de bedoeling om naast herzieningen van het fiscale en sociale stelsel en veranderingen op het gebied van onderwijs en zorg maar beperkt nieuwe wetten van kracht te laten worden, in de praktijk gebeurt het tegenovergestelde. Kort voor de jaarwisseling werd een uitgebreid pakket nieuwe milieuvoorschriften voor Caribisch Nederland aangenomen in de Eerste Kamer. Op het gebied van de regels met betrekking tot de financiële markten komt een forse verzwaring van de regeldruk voor banken en andere financiële instellingen.

Achter al deze regels gaan goede bedoelingen schuil. Maar steeds in het achterhoofd gehouden moet worden, dat op de eilanden van Caribisch Nederland gezamenlijk slechts 21.000 mensen wonen. De instituties van de drie eilanden – bedrijven, overheden, scholen, ziekenhuizen – zijn eenvoudigweg niet in staat om zoveel nieuwe regels in zulke korte tijd te verwerken.

- Coördinatie en afstemming

Ik constateer dat er dringende noodzaak is om nieuw beleid en snelheid en moment van implementatie van eerder vastgestelde wettelijke kaders interdepartementaal af te stemmen en rekening te houden met (nieuw) lokaal beleid. Bij de vormgeving van beleid werd en wordt niet of nauwelijks gekeken naar samenloop van de maatregelen en de effecten daarvan op de eilanden. Een voorbeeld. Bonaire kende de afgelopen jaren een forse sanering van zijn financiën onder toezicht van het College financieel toezicht (Cft), waarbij de eigen inkomsten fors moesten stijgen. Om die te realiseren is een aanzienlijke verhoging van de tarieven voor erfpacht voorzien. Tegelijkertijd wordt in het nieuwe belastingstelsel een nieuwe vastgoedbelasting aan de eigenaren van bedrijfspanden en van huizen niet bestemd voor eigen bewoning opgelegd. En daar bovenop kan men binnenkort ook nog de kosten voor rioolheffing tegemoet zien. Daarbij is het nog onduidelijk wie de kosten voor de aansluiting op het rioolnet, die naar schatting enkele duizenden dollars of meer per aansluiting zullen bedragen, voor zijn rekening zal nemen. Door niet gecoördineerd het onroerend goed als grondslag te nemen voor verschillende heffingen en belastingen, kan de cumulatie van deze (nieuwe en verhoogde) lasten voor de eigenaren desastreuze gevolgen hebben. Noodgedwongen verkoop is niet uit te sluiten ondanks compenserende maatregelen.

Er bestaat naar mijn mening dan ook een zeer dringende noodzaak voor het invoeren van een uitvoeringstoets op nieuwe wetgeving voor Caribisch Nederland (zie ook: *Voorjaarsrapportage 2011*, p. 2). In hoofdstuk 3 **Coördinatie rijksbeleid en afstemming met lokaal bestuur** kom ik daar uitvoerig op terug.

- De vrije uitkering

Naar analogie van de gemeenten in het Europese deel van Nederland, ontvangen de openbare lichamen ieder jaar een uitkering van het rijk. Deze uitkering is vrij besteedbaar.

De omvang van de begroting en de toegekende vrije uitkering is voor 2011 en 2012 als volgt vastgesteld:

	Bonaire	Statia	Saba
<b><u>Begroting 2011:</u></b>			
<b>\$ x 1.000</b>	51.384	11.901	8.726
<b><u>Vrije Uitkering 2011:</u></b>			
<b>\$ x 1.000</b>	19.739	7.805	6.721
<b><u>Begroting 2012:</u></b>			
<b>\$ x 1.000</b>	52.085	11.923	7.982
<b><u>Vrije Uitkering 2012:</u></b>			
<b>\$ x 1.000</b>	20.430	8.079	6.956

Bron: CFT: Kaderbrief begroting BES 2012/2013

De totale begroting van de eilanden is opgebouwd uit drie hoofdcomponenten: de vrije uitkering, eigen inkomsten (inkomsten uit belastingen e.d.) en incidentele inkomsten (bv uitkeringen ihkv SEI/USONA projecten). Door het in de komende jaren wegvallen van bijvoorbeeld de SEI gelden zal de begroting naar verwachting krimpen.

Binnen de begrotingen is (vrijwel) geen ruimte om achterstallig onderhoud in te lopen. Anders dan in het Europese deel van Nederland beschikken de eilanden niet over (strategische) reserves en is de financiële draagkracht van de bevolking laag. Dit maakt de eilanden kwetsbaar voor financiële tegenvallers en biedt weinig ontwikkelingsperspectief.

De openbare lichamen geven aan dat de hoogte van de vrije uitkering niet voldoende is om de uitgaven te dekken die de lokale overheid minimaal moet doen om goede voorzieningen aan haar burgers te garanderen. Voor het reguliere onderhoud en het broodnodige achterstallige onderhoud van de openbare ruimte, zoals de wegen, overheidsgebouwen en de nutsvoorzieningen ontbreekt het aan middelen, zo geven de eilanden aan. De bezoeker van Bonaire en/of Sint Eustatius weet uit eigen waarneming wat dit betekent.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken voert nu een referentieonderzoek uit naar de hoogte van de vrije uitkering. Dit onderzoek wordt in het eerste kwartaal van 2012 afgerond. Het is zaak dat daarna spoedig maatregelen volgen, want de verschillen tussen het niveau van de voorzieningen die de lokale overheid en de rijksoverheid bieden, zijn onbegrijpelijk voor burgers. Twee voorbeelden. Terwijl de middelbare scholen inmiddels over *state-of-the-art* onderwijsmateriaal (gefinancierd door OCW) beschikken, zitten de wegen op Bonaire en Sint Eustatius vol diepe kuilen en is een groot deel van het wegennet ongeasfalteerd (infrastructuur is een taak van het openbaar lichaam). Terwijl de huisvesting van de rijksdiensten in Caribisch perspectief modern en adequaat te noemen is, zijn de ambtenaren van het openbaar lichaam aangewezen op verouderde en vaak gebrekkige huisvesting.

Deze scheefgroei roept steeds meer vragen op. Het huidige gebrek aan middelen bij de openbare lichamen levert een verwaarlozing op van de publieke voorzieningen die niet te rechtvaardigen valt. Deze verschillen moeten snel worden rechtgetrokken. Dat is niet alleen een kwestie van aanpassing van de vrije uitkering. De lokale besturen van de eilanden dienen de doelmatigheid van de overheidsbestedingen te vergroten en het financiële beheer te versterken zodat er meer middelen beschikbaar zijn voor de hoognodige investeringen. De relatie tussen de taken en de hoogte van de beschikbare middelen zal worden besproken tijdens de “BES week” in maart 2012 (zie in dit hoofdstuk onder Rijksoverheid en lokale overheid). Dat is naar mijn mening ook het moment om met elkaar afspraken te maken over het wegwerken van het achterstallige onderhoud.

- Caribisch Nederland en de regio

De geografische ligging van Caribisch Nederland is onvergelijkbaar met die van het Europese deel van ons land. De drie eilanden zijn, behalve voor goederen, vrijwel uitsluitend met het vliegtuig bereikbaar. De handel verloopt grotendeels via doorvoer over de nabijgelegen eilanden Curaçao (bij Bonaire) en Sint Maarten (bij Sint Eustatius en Saba).



Vóór de transitie was dergelijk verkeer van personen, goederen en diensten tussen de eilanden vrij: het was verkeer binnen het land van de Nederlandse Antillen. Er waren geen heffingen en geen beperkingen. Na de transitie zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba omringd geraakt door de buitengrenzen van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten.

Dat heeft grote gevolgen voor de intereilandelijke handel en de arbeidsmarkt. Wie een artikel koopt op Curaçao, betaalt daar de prijs van het goed, plus omzetbelasting. Op Curaçao heeft de verkoper bovendien al invoerrechten betaald. Indien dit goed vervolgens naar een eiland van Caribisch Nederland wordt gebracht, moet opnieuw 8% belasting worden betaald te Bonaire of 6% te Saba of Sint Eustatius, ook over de kosten van het transport. In het hoofdlijnen akkoord tussen Curaçao en Nederland over een nieuwe bilaterale regeling ter voorkoming van dubbele belasting tussen beide landen, zijn afspraken gemaakt hoe per 1-1-2013 de problemen met het vervoer van goederen van Curaçao naar Bonaire en vice versa kunnen worden opgelost. Uiterlijk 1 mei 2012 zullen Curaçao en Nederland de beoogde uitwerking van vrijstellingen, de toepassing daarvan en controle daarop van de betrokken belastingdiensten in een convenant vastleggen. Ook voor vervoer van personen zijn nieuwe barrières opgetrokken: wie een zeiltocht maakt van Bonaire naar Curaçao, dient eerst uit te klaren bij de douane van Caribisch Nederland en, eenmaal aangekomen op Curaçao, weer in te klaren. Terug moet het omgekeerde proces worden gevolgd. Vóór de transitie bood de douane van de Nederlandse Antillen dergelijke zeilschepen een vrije doortocht.

Het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen in verschillende landen, heeft geleid tot een ontwikkeling die precies tegenovergesteld is aan die van Nederland in West-Europa. De oude vrijhandelszone heeft plaatsgemaakt voor nieuwe barrières in het handelsverkeer. Niet alleen tussen de landen onderling, maar zelfs binnen de eilanden van Caribisch Nederland. Deze nieuwe muren remmen de economische ontwikkeling van de eilanden. Dit was uiteraard niet de bedoeling en reparatie is gewenst.

De regelgeving van de Nederlandse Antillen bepaalde dat Europese Nederlanders gedurende 180 dagen per jaar op de eilanden mochten verblijven. Handhaving van die bepaling vond niet plaats. Onder de BES-regelgeving is deze bepaling overgenomen, en handhaving vindt nu wel plaats. Wie langer dan 180 dagen wil blijven, moet zich officieel vestigen en als ingezetene laten registreren. Dit leidt tot de bijzondere situatie dat Europese Nederlanders niet langer dan 180 dagen op de BES-eilanden kunnen verblijven, terwijl omgekeerd deze bepaling niet van toepassing is. Voor 10-10-10 was het voor een inwoner van Sint Maarten eenvoudig om op werkdagen op Sint Eustatius te werken en in het weekeinde thuis te zijn. Na 10-10-10 is dat grensoverschrijdende arbeid met alle formaliteiten en belemmeringen van dien. De feitelijke, eerder ontstane, sociale en economische situatie komt niet langer overeen met de staatkundig gecreëerde situatie, waarbij nieuwe landsgrenzen zijn ontstaan. Dit belemmert de economische ontwikkeling en de werking van de arbeidsmarkt. Zo kan een specialist die in één van de andere Koninkrijkslanden in de regio woonachtig is, niet meer dan 180 dagen per jaar zijn werkzaamheden op Bonaire uitoefenen.

Het is wenselijk dat er spoedig afspraken worden gemaakt met de omringende landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba om een vrije doortocht voor goederen ten behoeve van Caribisch Nederland te garanderen. De driedubbele belasting (OB, invoerbelasting en ABB) trekt een zware wissel op de koopkracht van de eilanders.

Met Curaçao zijn inmiddels afspraken gemaakt, die resulteren in een convenant dat wellicht per 1 mei 2012 kan worden ondertekend. Het is gewenst dat met de overheid van Sint Maarten soortgelijke afspraken worden gemaakt.

Om belemmeringen weg te nemen zouden de regels op het gebied van arbeidsmigratie moeten worden aangepast.

- De lokale overheid

In maart 2011 werden op alle drie de eilanden de verkiezingen voor de leden van de eilandsraad gehouden. Daarmee werd ook het dualisme geïntroduceerd. Als gevolg van de nieuwe Kieswet leidden de verkiezingen op Sint Eustatius en Bonaire tot een verdubbeling van partijen in de Eilandsraad. Op beide eilanden steeg het aantal partijen van twee naar vier, bij een eilandraad van respectievelijk vijf en negen zetels. De versnippering heeft de collegevorming bemoeilijkt. Beide eilanden hebben binnen een jaar na de verkiezingen een collegecrisis gekend met als gevolg bestuurscolleges met een totaal andere samenstelling.

De invoering van het dualisme heeft net als destijds in het Europese deel van Nederland tijd nodig voor gewenning. De kleinschaligheid en het doorbreken van oude tradities en posities van gedeputeerden dragen er aan bij dat het nieuwe systeem (nog) niet kan rekenen op veel enthousiasme. De eilandsraden zijn met wisselend succes zoekende naar hun rol in het democratisch proces. Om het lokaal bestuur vertrouwd te maken met de uitwerking van het dualisme heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties middelen beschikbaar gesteld voor training en coaching. De uitvoering daarvan wordt grotendeels gedaan door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Verder heeft het ministerie een tweejarige subsidie (per eiland 60.000 euro per jaar) verleend om de gezaghebbers te verzekeren van een persoonlijke juridische ondersteuning. Samen met het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters wordt het komend jaar een opleidingsprogramma ontwikkeld om de gezaghebbers te steunen om te groeien in hun rol in een dualistische bestuurscultuur.

In hoofdstuk 4 **Behoorlijk bestuur** ga ik nader in op het functioneren van het lokaal bestuur.

- Rijksoverheid en lokale overheid

Tussen het Europees en Caribisch deel van Nederland wordt veelvuldig heen en weer gereisd voor overleg. De Caribische eilanden hebben aangegeven behoefte te hebben aan een mogelijkheid tot gestructureerd periodiek overleg. Daarbij werd verwezen naar de zogeheten “BES-weken” die in de voorbereiding op de transitie in de periode 2006 tot en met 2008 werden gehouden. Interdepartementaal is afgesproken dat deze “BES-weken” met ingang van maart 2012 opnieuw zullen worden georganiseerd. Tweemaal per jaar worden vertegenwoordigers van de eilanden uitgenodigd om in Nederland te overleggen met vertegenwoordigers van de departementen en andere overheidsinstanties. In deze weken wordt ook het bestuurlijk overleg over de financiële verhoudingen gehouden met de minister van BZK, waarbij de hoogte van de vrije uitkering wordt vastgesteld. Het ministerie van BZK maakt het mogelijk voor de bestuurders om tweemaal per jaar naar Nederland te komen voor overleg.

Een punt van aandacht is het contact tussen het Nederlandse parlement en de leden van de eilandsraden. In de oude constitutionele structuur hadden de leden van de eilandsraden blijkbaar veel contact met de Statenleden, zeker met leden die

afkomstig waren van hun eigen eiland. Zo waren zij aangehaakt bij het landsbestuur. Dit ontbreken van politiek contact met gekozenen op een ander niveau - door sommige raadsleden ten onrechte als democratisch deficit aangemerkt - wordt blijkbaar als een gemis ervaren. In Caribisch Nederland bestaat er immers ook geen (gekozen) tussenbestuur. Een oplossing kan zijn om in lijn met de BES-week jaarlijks in Den Haag een goed voorbereide ontmoeting tussen eilandsraadsleden en leden van Eerste en Tweede Kamer te organiseren. Van mijn kant heb ik naast de gesprekken met de bestuurscolleges regelmatig ontmoetingen met (leden van) de raden op de eilanden waarin ik ook het rijksbeleid toelicht en hun opmerkingen doorgeleid.

### **3. Coördinatie rijksbeleid en afstemming met lokaal bestuur**

#### *Afstemming van rijksbeleid en interdepartementaal*

Een belangrijke taak van mij als Rijksvertegenwoordiger is het bevorderen van de onderlinge samenwerking tussen de op de eilanden werkzame rijksambtenaren en de afstemming tussen de rijksoverheid en de lokale overheid.

In augustus organiseerde ik een bijeenkomst met de diensthoofden en kwartiermakers van de departementen en van de rijkdienst Caribisch Nederland, over knelpunten in het beleid van de rijksoverheid in Caribisch Nederland. De belangrijkste conclusies uit dat overleg waren (1) er is gebrek aan coördinatie en regie (2) er is gebrek aan best practices op het gebied van culturele communicatie, expertise van de eilanden en ophanging van de beleidsunits in de ministeries en (3) het ontbreekt aan goede afspraken over de uitvoering van rijksbeleid met de besturen van de eilanden. Daar komt bij dat de aansturing vanuit de departementen verschillend is. Ook dat maakt het lastig voor het lokaal bestuur om eenduidig te communiceren met de rijksoverheid. Onder de diensthoofden en kwartiermakers is draagvlak voor versterking van de coördinatiefunctie van de Rijksvertegenwoordiger. Daar is ook ruimte voor; de beleidsfunctie in Den Haag schuift naar de achtergrond en de uitvoeringsfunctie in Caribisch Nederland komt meer op de voorgrond. Dat betekent dat er meer behoefte is aan overleg en afstemming ter plaatse.

Wekelijks organiseer ik een overleg met de diensthoofden / kwartiermakers van de departementen, waarbij de actuele onderwerpen worden besproken. Dat overleg wordt gebruikt om te bespreken waar mogelijkheden liggen om interdepartementaal samen te werken en waar voorkomen kan worden dat een overlap in activiteiten plaats vindt. Voor 2012 hebben de departementen aangegeven welke projecten en activiteiten men voornemens is te gaan organiseren in het komende jaar. Deze activiteiten en projecten worden verwerkt in een uitvoeringsagenda. In overleg met het lokaal bestuur zal worden besproken waar de prioriteiten liggen, welke zaken kunnen worden gebundeld en hoe zo goed mogelijk gestuurd kan worden op de absorptiecapaciteit van de eilanden. Het principe is dan dat alleen projecten of activiteiten plaats vinden die op de integrale uitvoeringsagenda staan.

Het is een illusie om te veronderstellen dat de eilanden met hun beperkte bestuurscapaciteit in staat zouden zijn om het tempo van de Nederlandse beleidsmachines bij te houden. Maar al te vaak wordt er aan voorbij gegaan dat alle werkzaamheden in verband met nieuw rijksbeleid, moeten worden uitgevoerd naast

de reguliere dagelijkse werkzaamheden. De lawine aan regelgeving die per 10-10-10 over de eilanden is uitgestort, vraagt veel van de eilanden, te veel vaak. Er is behoefte aan minder druk en meer coördinatie. De afspraak over legislatieve terughoudendheid moet dan ook strikt worden nagekomen en waar nodig moet het mogelijk zijn om de implementatie en handhaving van eerder vastgestelde wettelijke kaders te temporiseren en/of af te stemmen. Daarnaast is behoefte aan coördinatie en wel door een instantie die bekend is met de situatie ter plekke en die “er met zijn neus bovenop zit”. De hiervoor gesuggereerde uitvoeringstoets kan uitkomst bieden.

Zo kan gedacht worden aan een situatie waarbij nieuwe regelgeving en wijziging van bestaande regelgeving verplicht voor advies wordt voorgelegd aan de Rijksvertegenwoordiger. Het advies kan dan tot stand komen na overleg van de Rijksvertegenwoordiger met het lokaal bestuur. De toets vindt plaats op basis van een door de ministerraad vast te stellen kader gericht op de praktische consequenties van de nieuwe regels op de lokale situatie in Caribisch Nederland. In de toelichting op nieuwe of gewijzigde regelgeving, wordt het advies opgenomen. Een ministerie wordt zo verplicht zich terdege rekenschap te geven van de lokale uitwerking van nieuwe en aangepaste regelgeving. De eindverantwoordelijkheid voor implementatie van nieuwe wet- en regelgeving blijft uiteraard bij de verantwoordelijke bewindspersoon. Deze nieuwe coördinerende en adviserende rol van de Rijksvertegenwoordiger kan dan worden meegenomen in de evaluatie die vijf jaar na de transitie plaatsvindt.

Bij ieder beleidsdossier zou de vraag gesteld moeten worden: “hoe gaan we samen met de eilanden de uitvoering organiseren?”

Nog steeds blijkt dat de Haagse werkelijkheid een andere is dan de realiteit op de eilanden. Nieuw beleid, hoe goed bedoeld ook wellicht vanuit Europees Nederlands perspectief, werkt lang niet altijd zo uit als het was bedoeld. De local touch is vaak onontbeerlijk. In dat verband signaleer ik dat de expertise op de eilanden afneemt omdat de kwartiermakers van het eerste uur worden teruggetrokken. Van de departementen BZK, VenJ, Fin, en VWS is geen liaison (meer) gestationeerd in Caribisch Nederland. Binnen de departementen worden de activiteiten die betrekking hebben op Caribisch Nederland uit een gespecialiseerd projectteam gehaald om vervolgens ‘in de lijn’ te worden geplaatst. Het onvermijdelijke gevolg is dat de verantwoordelijkheid afneemt en dat de kennis binnen de departementen verdampt. Tegelijkertijd worden mensen bij Caribische dossiers betrokken, zonder ooit op de eilanden te zijn geweest.

Ik zie dat de departementen in de communicatie met de eilanden de neiging hebben de Nederlandse standaarden te gebruiken. Voorkomen moet worden dat de bevolking van de eilanden geconfronteerd wordt met ‘campagne na campagne’. Ook hier zie ik een belangrijke coördinerende rol weggelegd voor de Rijksvertegenwoordiger.

Om meer maatwerk te kunnen leveren en zo de lokale omstandigheden goed te laten meewegen, is het gewenst dat de departementale beleidsmedewerkers op de eilanden aanwezig zijn én over een zekere mate van beleidsvrijheid en –ruimte beschikken. Aansturing uitsluitend vanuit de Haagse departementen is feitelijk onmogelijk. Veel misverstanden met als gevolg onvrede onder de bevolking zijn ontstaan door te rigide aansturing vanuit Den Haag.

#### **4. Behoorlijk bestuur**

Het lokaal bestuur op de eilanden krijgt in korte tijd veel nieuwe ontwikkelingen te verwerken. Het belangrijkste verschil is de hierboven genoemde implementatie van het duaal stelsel. Terugkijkend op de tweede helft van 2011, vallen positieve ontwikkelingen waar te nemen en waren er ook redenen tot zorg.

##### *Positief*

De eilanden hebben inmiddels eilandgriffiers benoemd. Dat is zonder meer een positieve ontwikkeling, waarmee de eilandsraden beter in staat zijn om hun taken en bevoegdheden waar te maken. Meer en meer komt er structuur in het overleg. Zo was in het verleden sprake van het op ad hoc basis uitroepen van vergaderingen. Inmiddels worden er vergaderschema's opgesteld, waardoor de eilandsraden op reguliere basis bijeen kunnen komen. Nieuw is ook de instelling van een Presidium uit de raad. Geconstateerd kan worden dat de eilandsraden serieus werk proberen te maken van hun kaderstellende en controlerende taken. De benoemingsprocedure van een nieuwe gezaghebber op Bonaire is in goede samenwerking met de raad en de daaruit gevormde vertrouwenscommissie inmiddels succesvol afgerond. Het opstellen van de noodzakelijke verordeningen is ter hand genomen en begint resultaten op te leveren. Volledige implementatie van de WolBES is nog niet gerealiseerd, maar ik constateer dat de daarvoor gestelde termijnen, wellicht ook te ambitieus zijn.

##### *Zorgen en aandachtspunten*

Reden tot zorg was het functioneren van het openbaar bestuur op Bonaire. De besluitvorming vond voor een deel plaats buiten de openbaarheid en zelfs buiten de bestuurlijke organen. Zo vond de besluitvorming van het bestuurscollege plaats door overleg tussen vertegenwoordigers van de coalitiepartijen. De uitkomsten van dat overleg werden in quasibesluiten op schrift gesteld en voor uitvoering voorgelegd aan het bestuurscollege. Besluiten van het bestuurscollege werden sinds 10-10-10 niet meer bekend gemaakt in afkondigingbladen. Daarnaast ontving een lid van de eilandsraad een maandelijks vergoeding van een gedeputeerde van zijn partij. Dit en meer deed mij besluiten om op 1 september een zorgenbrief te sturen naar de leden van de eilandsraad en het bestuurscollege. Ook de toenmalige gezaghebber sprak zijn zorgen uit in een ambtsbericht aan de eilandsraad en de Rijksvertegenwoordiger. Kort nadat de 'zorgenbrief' was verzonden, vond een bestuurswisseling plaats, waarbij nieuwe gedeputeerden zijn aangetreden. Met het huidige Bestuurscollege verloopt de samenwerking constructief en in een positieve sfeer.

De benoeming van een eilandgriffier is minder vlekkeloos verlopen en kon blijkbaar niet anders dan met de kleinst mogelijke meerderheid plaatsvinden. Het gebrek aan goede afspraken vooraf over de procedure is hier naar mijn opvatting mede debet aan. Opvallend is dat leden van de vertrouwenscommissie achteraf bij mij aandringen op het onthouden van de goedkeuring aan de benoeming in plaats van bij zichzelf te rade te gaan over wat er mis is gegaan. Ik heb daarover een brief naar de raad gestuurd. Het blijft voor raadsleden moeilijk hun rol in de nieuwe structuur te vinden.

De financiële huishouding van Sint Eustatius was eveneens reden tot zorg. Zo werden onrechtmatige uitgaven geconstateerd en werden begrotingswijzigingen afgekeurd door het College financieel toezicht. De minister van BZK heeft hierop besloten om voorafgaand financieel toezicht in te stellen, zodat het bestuur in afstemming met het Cft, financieel orde op zaken kan stellen. Een knelpunt hierbij is dat Sint Eustatius de vacature voor een hoofd Financiën tot op heden niet heeft kunnen invullen. Inmiddels is er ook op Sint Eustatius recent een nieuw samengesteld Bestuurscollege aangetreden. Dit nadat een van de vorige collegepartijen zijn steun aan het college introk.

De reorganisatie van de ambtelijke organisaties van de eilanden verloopt traag. Van afslanking is (nog) geen sprake en de middelen die beschikbaar zijn gesteld om een sociaal vangnet te creëren, zijn nog niet of slechts zeer beperkt voor dat doel aangewend. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de arbeidsmarkt op de eilanden weinig tot geen ruimte biedt om overtollig personeel te herplaatsen.

#### *Financiële verhoudingen*

De financiële verhouding tussen de openbare lichamen en de rijksoverheid is gebaseerd op de taakverdeling. Voor de eilandelijke taken die door het lokaal bestuur worden uitgevoerd, wordt een vrije uitkering toegekend. Daarnaast worden de eilandelijke taken bekostigd uit eigen inkomsten en bijzondere uitkeringen. De hoogte van die uitkering is een terugkerende discussie, waarbij de eilanden aangeven structureel over onvoldoende middelen te beschikken om hun wettelijke taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Het gebrek aan voldoende middelen is onder andere de oorzaak van de matige tot slechte staat van de voorzieningen waar het lokaal bestuur verantwoordelijk voor is. De mogelijkheden voor ontwikkeling van bijvoorbeeld een bedrijventerrein, al dan niet in een publiek-private samenwerking, worden door de wet FinBES met het verbod op externe financiering ernstig beperkt. Op grond van de FinBES kan een vakdepartement besluiten om voor een specifieke publieke taak een renteloze lening te verstrekken. Dat is echter alleen mogelijk indien het openbaar lichaam in staat is om via een korting op de vrije uitkering de lening terug te betalen. Gezien de toch al beperkte financiële ruimte is het zeer de vraag of dit te verantwoorden is.

Om te komen tot een realistische verhouding tussen middelen en taken, zijn de eilanden tijdens het bestuurlijk overleg van maart 2011 met de minister van BZK overeengekomen om een referentiekader vast te stellen. Het onderzoek daartoe is op het moment van dit schrijven uitgevoerd en de definitieve resultaten worden in maart 2012 verwacht, waarna de bestuurlijke besluitvorming moet plaatsvinden.

#### *Personeelstoezicht*

Zoals hiervoor vermeld worden personeelsbesluiten van de openbare lichamen ter goedkeuring voorgelegd aan de Rijksvertegenwoordiger. Het personeelstoezicht is opgenomen in de WolBES ter waarborging van goed bestuur. Goedkeuring kan onthouden worden wegens strijd met het recht of wegens strijd met het algemeen belang. Hoewel de wet nadrukkelijk de mogelijkheid biedt nadere invulling van dit toezicht vast te leggen in een beleidsregel, is dit tot op heden nog niet gebeurd. Omdat een concreet toetsingskader ontbreekt, is het toezicht naar mijn mening slechts een administratief proces. Zo ontbreekt mij de mogelijkheid om de mij aangeleverde stukken, zoals een verklaring omtrent gedrag, inhoudelijk te toetsen.

Vermeldenswaardig in dit verband zijn ook de overeenkomsten van opdracht. Deze privaatrechtelijke overeenkomsten hoeven op basis van de WolBES niet aan mij ter goedkeuring te worden voorgelegd. Politieke benoemingen kunnen dus altijd in een overeenkomst van opdracht worden gegoten en zo aan het toezicht ontkomen. Overigens stel ik ook mijn vraagtekens bij het moment van toezicht, namelijk na aanstelling van de kandidaat door de bestuurscolleges, of in geval van de eilandgriffier, na benoeming door de eilandsraad.

Wil het personeelstoezicht zijn doel waarvoor het is ingevoerd – namelijk de waarborging van goed bestuur – kunnen bereiken, dan moet er nadere invulling aan het toezicht worden gegeven in een beleidsregel waarin een helder toetsingskader wordt opgenomen. Voor wat betreft de afgifte van VOG's zou kunnen worden aangesloten bij de praktijk in het Europese deel van ons land.

#### *Klachtafhandeling*

Voor klachten van burgers over de lokale overheid is nog geen voorziening beschikbaar. De drie eilanden moeten nog een keuze maken over de ombudsman. Voor klachten over de rijksoverheid geldt de regeling analoog aan de situatie in Europees Nederland; in eerste instantie afhandeling door het orgaan waartegen de klacht is gericht en in tweede instantie door de Nationale ombudsman. Ter voorbereiding op het bezoek van de Vaste Kamercommissie voor Koninkrijksrelaties is door de Nationale ombudsman een overzicht gestuurd van de klachten die van Caribisch Nederland waren ontvangen. Met een totaal van 83 gaf dit een zorgwekkend beeld. Navraag bij de ombudsman heeft echter geleerd dat de werkelijkheid een stuk genuanceerder ligt. Van de 83 klachten betroffen er 26 van zodanig algemene aard dat ze niet als klacht kunnen worden aangemerkt (ging dan bijvoorbeeld om onvrede over de nieuwe positie van het eilandgebied of de koopkrachtontwikkeling). Van de resterende 57 klachten blijkt dat een groot deel niet eerst bij de betreffende overheidsinstantie werd ingediend. De Nationale Ombudsman heeft voor Caribisch Nederland in feite een eerstelijns functie vervuld. De klachten zijn nu alsnog doorgestuurd naar de betreffende diensten ter behandeling.

## **5. Voortgang per beleidsveld**

### *Onderwijs*

Het ministerie van OCW investeert fors in de kwaliteit van het onderwijs in Caribisch Nederland. De verbeteringen in het onderwijs worden vaak genoemd als voorbeeld van voordelen van aansluiting bij het Nederlands staatsbestel. OCW heeft een onderwijsagenda 2011 – 2016 opgesteld, met als doel samen afspraken vastleggen over het versterken van de onderwijskwaliteit. Centraal in deze aanpak staan het verbeteren van het taal- en rekenniveau en het vergroten van de kwaliteit van leraren, schoolleiders en schoolbestuurders. Ruim een jaar na 10-10-10 zijn de belangrijkste resultaten dat uit de CITO toetsen blijkt dat de prestaties van de leerlingen zich verbeteren. De scholen besteden extra aandacht aan rekenen en taal (Nederlands, Engels en Papiaments) en er wordt extra zorg geboden aan leerlingen met leer- en gedragsproblemen. Verder heeft elke school een schoolverbeterplan opgesteld. Op de scholen zijn schoolcoaches en docentcoaches ingezet om te helpen

bij de kwaliteitsslag. Op ieder eiland is een Expertise Centrum Onderwijszorg geopend en ieder eiland beschikt over een eilandelijk zorgplan. Het beroepsonderwijs is op alle drie de eilanden in ontwikkeling.

Ten aanzien van de huisvesting is voor elk eiland een huisvestingsplan 2011- 2015 opgesteld en op alle drie de eilanden zijn bouwprojecten gestart. De bouwkosten vallen echter tegen en er is sprake van onvoorziene meerkosten. OCW zal hiervoor bij voorjaarsnota extra middelen claimen. Er zijn extra middelen toegekend voor de inrichting van schoolgebouwen, waardoor kan worden geïnvesteerd in boeken, lesmethodes, spelmateriaal, meubilair, digitale schoolboeken en automatisering. Voorts is er extra financiële ruimte om de salarissen van de leraren te verbeteren. De Wet studiefinanciering BES biedt mogelijkheden tot financiering van opleidingen van MBO-niveau tot universitaire opleidingen, inclusief mogelijkheden tot studeren in de Caribische regio, de VS en Nederland.

In mijn gesprekken met jongeren van de eilanden, blijkt hun enthousiasme over de nieuwe mogelijkheden tot ontplooiing als gevolg van de nieuwe constitutionele situatie.

### *Zorg*

De zorg op de eilanden en de uitvoering er van kende een moeizame start, waarbij veel kritiek en weerstand was ten aanzien van de veranderingen en tegen de wijze waarop patiënten werden geholpen door het zorgverzekeringskantoor. De negatieve beeldvorming blijft lang hangen en is moeilijk om te buigen. Een goed begin is het halve werk, maar hier was eerder het tegenovergestelde het geval. Er is veel energie gestoken in een verbeter- en communicatietraject. Dat heeft uiteindelijk tot veel verbetering geleid. Door de inspanningen van VWS zijn goede resultaten tot stand gebracht. Iedereen is tegenwoordig verzekerd van een ruim zorgpakket. Daarbij is onder andere medisch spoedvervoer vanaf Saba en Sint Eustatius nu dag en nacht mogelijk, is anticonceptie opgenomen in het zorgverzekeringspakket en wordt in samenwerking met de GGD Den Haag de publieke gezondheidszorg verder ontwikkeld. In samenwerking met het land Sint Maarten wordt bezien hoe de kwaliteit van de zorg in het medisch centrum aldaar kan worden verbeterd. Een verbetering die er op termijn toe kan leiden dat patiënten uit Saba en Sint Eustatius beter gebruik kunnen maken van specialistische hulp op Sint Maarten. Ten aanzien van de uitzendingen naar Guadeloupe en Colombia bestond in het begin veel weerstand. Begin december reisde een delegatie bestaande uit vertegenwoordigers van de lokale overheid, VWS, artsen, Rijksvertegenwoordiger en communicatie naar Guadeloupe en Colombia. Zo kon ter plaatse een beeld worden gevormd van de zorg die wordt aangeboden aan patiënten die voor specialistische zorg worden uitgezonden naar de ziekenhuizen in die landen. De reis heeft geleid tot een goed beeld van de situatie ter plaatse, meer inzicht in de omstandigheden die patiënten aantreffen en de kwaliteit van de zorg en de opvang. De breed gedeelde conclusie van de delegatie was dat de aangeboden zorg in Colombia en Guadeloupe van uitstekende kwaliteit is.

De financiële haalbaarheid van de gemaakte keuzes zal in de toekomst uiteraard moeten blijken. Met name ten aanzien van het in stand houden van beide uitzendopties (Guadeloupe en Colombia) is de financiële haalbaarheid, gezien de gevoeligheid en aandacht voor het onderwerp, interessant. Een ander belangrijk punt van aandacht is de taal op Guadeloupe (Frans). Deze taalbarrière levert



problemen op, en moet op korte termijn worden opgelost. Zorgen maak ik mij daarnaast om het St. Elisabeth Hospitaal (SEHOS) op Curaçao, waar patiënten uit Bonaire voor de meer specialistische zorg naar toe worden gestuurd. De samenwerking verloopt zeer moeizaam en er zijn veel klachten over de kwaliteit van de zorg in het SEHOS. Het probleem is dat er weinig alternatieven zijn. Er wordt bij de inkoop van zorgcapaciteit meer gebruik gemaakt van de mogelijkheden in Colombia en via jumelages met Nederland en er zou wellicht meer kunnen worden samengewerkt met Aruba, maar de capaciteit van het ziekenhuis daar is beperkt. Een finale oplossing is nog niet voorhanden. Het ministerie van VWS werkt er volop aan. Vanaf half februari zal de nierdialyse op Bonaire fasegewijs van start gaan. Hierdoor hoeven straks circa 15 patiënten niet langer tot wel drie keer per week naar Curaçao voor behandeling. In enkele gevallen heeft het wegvallen van de daggeldvergoeding verbonden aan de behandeling op Curaçao voor deze patiënten geleid tot serieuze inkomensproblemen. Er wordt in samenwerking met het openbaar lichaam naar een oplossing gezocht maar het illustreert uitstekend hoe complex de gevolgen van veranderingen kunnen zijn.

#### *Sociaal beleid en welzijn*

Het ministerie van SZW investeert met de eilanden in een integrale aanpak van de sociaal-economische problematiek. Het departement werkt daartoe samen met BZK, OCW, VWS en EL&I om de sociaal –economische ontwikkeling op de eilanden te bevorderen. Dit heeft geleid tot twee werkgelegenheidsprojecten op Sint Eustatius en mogelijkheden om verbeteringen tot stand te brengen onder meer via job programs, wijk- en sportvoorzieningen, kinderopvang en huisvesting. De eilandbesturen zijn zelf verantwoordelijk en kunnen desgewenst worden ondersteund door de departementen.

Bij de loondervingsuitkering (op basis van de Wet ziekteverzekering BES en de Wet ongevallenverzekering BES) moest nog een achterstand uit de periode van voor 10-10-10 worden weggewerkt. Dit legde een forse druk op de RCN unit SZW, waarbij ook de werkgevers die met achterstallige betalingen werden geconfronteerd zich lieten horen. De uitbetaling ligt inmiddels op schema.

Na invoering van het Besluit onderstand BES was herbeoordeling van het oude bestand noodzakelijk. In een aantal gevallen bleek dat personen te veel hadden ontvangen. In een individueel gesprek met die personen is gekeken wat de oorzaak is. Indien geen sprake is van verwijtbaarheid, kan van terugvordering worden afgezien. Indien moet worden teruggevorderd wordt de wijze van terugvordering zorgvuldig bezien, bijvoorbeeld door het treffen van een regeling. De procedure is afgestemd met de bestuurscolleges.

Met het bestuurscollege van Bonaire is afgesproken dat de uitvoering van de afgifte van tewerkstellingsvergunningen bij SZW blijft. Eerder was afgesproken dat die uitvoering per 1 januari 2012 bij het openbaar lichaam zou worden belegd.

Met de bestuurscolleges is gesproken over de uitkeringen. In het licht van de uiteenlopende prijsontwikkeling heeft de minister van SZW besloten tot indexering van de bedragen per eiland.

### *Veiligheid en Justitie*

De liaison van Veiligheid en Justitie is per 1 oktober vertrokken. In de opvolging wordt nu op korte termijn voorzien, maar de afwezigheid van een liaison heeft zich de afgelopen periode als een gemis laten ervaren op de belangrijke VenJ-dossiers. Van de justitiële inrichting op Bonaire is de capaciteit volledig bezet. Er is zelfs sprake van een tekort aan celruimte, waardoor gedetineerden vroegtijdig in vrijheid moeten worden gesteld. Specifieke celruimte voor vrouwelijke gedetineerden ontbreekt nog, zodat die niet kunnen worden geplaatst.

Gedetineerden uit Saba en Sint Eustatius dienen binnen Caribisch Nederland te worden geplaatst. Vanwege het ontbreken van detentiecapaciteit op Saba en Sint Eustatius worden die gedetineerden in de justitiële inrichting op Bonaire geplaatst. Dat is om meerdere redenen niet ideaal. Niet voor de gevangenen en niet voor hun familie.

Het gebrek aan celruimte in Caribisch Nederland is een punt van zorg. Het realiseren van de voorgenomen nieuwbouw op Bonaire en Sint Eustatius is dan ook zeer gewenst en moet van de eilandbesturen hoge prioriteit krijgen.

De geplande bouw van een justitiële inrichting op Sint Eustatius ondervindt veel hinder door het feit dat het bestuur van het eiland, ondanks het aandringen van Dienst Justitiële Inrichtingen, niet op een voortvarende wijze tot een keuze komt voor een locatie. Daarmee kan het hierboven gesignaleerde probleem niet op korte termijn worden opgelost en ondervindt de veiligheidsketen ernstige hinder.

De opleidingen voor het gevangenispersoneel zijn afgerond, het verloop is echter groot.

De politiecellen op Saba zijn op dit moment niet geschikt om arrestanten in op te sluiten. De aanpassing van de cellen verloopt traag.

De volledige bemensing van het Korps Politie Caribisch Nederland was in 2011 nog niet voltooid. Met name het gebrek aan researchcapaciteit is, vooral gelet op de toegenomen criminaliteit, reden tot zorg.

In de afgelopen drie jaar is de detentiecapaciteit van 26 operationele plaatsen verhoogd naar structureel 76 detentieplaatsen. Desondanks ervaart de bevolking op de eilanden, onder andere door het ontbreken van nog meer detentiecapaciteit en onvolledige bemensing van het Korps Politie, in toenemende mate een gevoel van onveiligheid. Ondernemers en burgers zoeken actief de publiciteit om aandacht te vragen voor hun zorgen over de veiligheid.

De Minister van VenJ heeft tijdens zijn bezoek aan Bonaire, namens de staatssecretaris van VenJ voor 2012 maatregelen op het terrein van detentiecapaciteit toegezegd. Voor bemensing van het Korps Politie deed hij eveneens toezeggingen voor 2012.

Aan de toezegging om de eilanden concreet te ondersteunen bij het opstellen van de wettelijk verplichte plannen voor rampenbestrijding en crisisbeheersing, is nog geen daadwerkelijke invulling gegeven. De openbare lichamen hopen dat op korte termijn de hulp wordt geboden en gestart wordt met het opstellen van de plannen.

### *Milieu en ruimtelijke ordening*

In december werd de Wet VROM BES voor de tweede keer behandeld en aangenomen door de Eerste Kamer, nadat de staatssecretaris een implementatieplan had opgesteld en toezeggingen had gedaan over financiering van het EU project voor de afvalwaterzuivering op Bonaire. Daarmee is de weg

vrijgemaakt om het milieubeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid op de eilanden verder vorm te gaan geven.

Op Bonaire is de bouw van het rioleringsstelsel en de afvalwaterzuivering in volle gang. De verwachting is dat de bouw in de loop van 2012 is voltooid. Over de exploitatie van de installatie zijn nog geen duidelijke afspraken gemaakt. Dit kan nog tot een probleem leiden. Met het inwerking treden van de Wet VROM BES, is ook de mogelijkheid gecreëerd om de nodige verordeningen voor afvalwater op te stellen. De laatste fase van het project betreft de aansluiting van hotels en woningen op het rioleringsstelsel. Overleg met betrokkenen daarover loopt nog. Volgens eerste, voorlopige, berekeningen bedragen de aansluitingskosten voor een particuliere woning enkele duizenden dollars en voor hotels en appartementencomplexen kunnen de kosten zelfs oplopen tot enkele honderdduizenden dollars. Zowel de particulieren als de ondernemers maken nu reeds kenbaar dat dergelijke kosten niet kunnen worden opgebracht. Nieuwe discussies liggen dan ook voor de hand. Op dit moment wordt in overleg met de EU een oplossing gezocht door het ministerie van IenM.

Op Sint Eustatius is hard gewerkt aan het realiseren van een drinkwaternet. De verwachting is dat ook dit EU project in 2012 wordt voltooid. Daarna dient het openbaar lichaam een distributiebedrijf op te richten. De voorbereidingen daarop zijn nog gaande.

Het realiseren van het rioleringsstelsel op Bonaire en het drinkwaternet op Sint Eustatius, is een aanslag op het toch al niet beste wegennet van beide eilanden. Wegen waren lang afgesloten, gaten en kuilen blijven lang open en het herstel van de wegen laat te wensen over. Op diverse plaatsen blijven diepe kuilen achter waardoor gevaar voor het verkeer ontstaat en schade aan voertuigen wordt toegebracht. Al met al een situatie die in Europees Nederland niet zou worden geaccepteerd.

De olie op- en overslagterminal NuStar op Sint Eustatius is voornemens om op korte termijn de opslagcapaciteit fors uit te breiden. Het lokaal bestuur staat positief tegenover de uitbreidingsplannen. Het ministerie van IenM ondersteunt het lokaal bestuur bij de voorbereidingen van de benodigde lokale vergunningen. Voor de uitbreiding zijn ook vergunningen nodig van het ministerie van IenM.

#### *Energievoorziening*

De wijze waarop in energie wordt voorzien op de eilanden wijkt nogal af van de situatie in het Europese deel van ons land. Er wordt stand-alone elektriciteit geproduceerd. Omdat het eilanden betreft, is er geen internationale koppeling met andere netten. Op Sint Eustatius en Saba is de brandstof olie evenals op Bonaire maar wordt daar gecombineerd met wind die voor gemiddeld 30% van de productie zorgt.

De energiebedrijven zijn eigendom van de lokale overheden, de productie en distributie zijn op Saba en Sint Eustatius in één hand. Op Bonaire is productie en distributie gescheiden. De marktordening is aldus dat de consument geen vrije keuze heeft tussen dienstverleners. De energieprijzen zijn zeker in vergelijking met die in het Europese deel van ons land erg hoog. Het gebruik van elektriciteit wordt vooral ingezet voor koeling en airconditioning. Naast hemelwater wordt op de eilanden

gebruik gemaakt van drinkwater dat uit zout water wordt gemaakt, een proces dat veel elektriciteit vergt.

De constellatie is goed te vergelijken met de vroegere situatie in het Europese deel van ons land toen er sprake was van nutsbedrijven. Het ontbreken van adequate sectorordering heeft naar mijn idee als gevolg dat de Rijksoverheid meer verantwoordelijk is in vergelijking met Europees Nederland voor beleidskeuzes aangaande het borgen van leveringszekerheid en regulerende kaders ten behoeve van kwaliteit, bereikbaarheid en betaalbaarheid.

In de wet Energievoorziening BES (een voortzetting van de regeling onder de Nederlandse Antillen) is de verantwoordelijkheid voor de energievoorziening gedelegeerd aan de openbare lichamen. Naar mijn opvatting een te zware verantwoordelijkheid die de openbare lichamen snel boven het hoofd zal groeien zonder hulp van de Rijksoverheid. Deze hulp is inmiddels toegezegd door de minister van EL&I.

Er zijn op de eilanden prima mogelijkheden voor duurzame opwekking van energie. Het gaat dan vooral om wind, zon en geothermie. Het ministerie van EL&I heeft opdracht gegeven tot studies naar de mogelijkheden. Mijns inziens zou Nederland groot voordeel kunnen hebben bij de uitstekende omstandigheden aanwezig op de drie eilanden voor experimenten met duurzame opwekking van energie. Ook op het gebied van vervoer biedt een eiland waar de afstanden relatief kort zijn, goede kansen voor gebruik van andere brandstoffen dan de fossiele.

Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten worden van energie voorzien door het Gemeenschappelijk Energiebedrijf Bovenwindse Eilanden (GEBE). Na het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen is overeengekomen dat de aandelen van GEBE worden verdeeld tussen de drie landen. De kosten voor het opwekken van elektriciteit zijn op Saba en Sint Eustatius hoger dan op Sint Maarten. De tarieven voor consumenten werden onder de Nederlandse Antillen voor de drie eilanden gelijk gehouden. Met het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen, heeft de regering van Sint Maarten aangegeven niet te willen doorgaan met deze vorm van "kruissubsidie". Het alternatief zou zijn dat Saba en Sint Eustatius elektriciteit krijgen geleverd tegen een fors hogere prijs. Naast alle prijsstijgingen kunnen de inwoners van Sint Eustatius en Saba dit er niet meer bij hebben.

Op initiatief van het ministerie van EL&I heeft de voormalige topman van NUON Ludo van Halderen een voorstel gedaan over de verdeling van de aandelen en de boedel van GEBE alsmede een voorstel hoe Sint Eustatius en Saba ieder een zelfstandig energiebedrijf kon stichten. Op 27 oktober 2011 zijn Sint Maarten en de twee Nederlandse bovenwindse eilanden overeengekomen hoe de aandelen te verdelen en hoe GEBE financieel te ontmantelen. Sint Eustatius en Saba zouden per 1 januari 2012 zelfstandig opererende energiebedrijven hebben. Deze operatie en het bijbehorende tijdsplan bleek weerbarstiger dan aanvankelijk gedacht. Namens het ministerie wordt inmiddels geadviseerd over het oprichten van de nieuwe bedrijven en tevens aangegeven hoe kostenbesparingen kunnen worden bereikt.

Op Saba is op dit moment de elektriciteitsproductie erg kwetsbaar. De installatie is oud en bevindt zich op een voor weersomstandigheden risicovolle plaats in de haven.

Op Sint Eustatius bestaat bij calamiteiten de mogelijkheid terug te vallen op de productiecapaciteit van Nustar.

Zowel op deze bovenwindse eilanden als op Bonaire wil EL&I de (verdere) realisatie van duurzame energie serieus stimuleren. Gebruik van geothermie is in studie maar vereist om rendabel te zijn wel een groter afzetgebied dan deze twee kleine eilanden. Windenergie daarentegen kan Sint Eustatius en Saba op korte termijn aanzienlijk minder afhankelijk maken van de olieprijs. Daarvoor zijn forse investeringen nodig. Zonder wezenlijke financiële hulp van de Rijksoverheid zal het volgens mij niet mogelijk zijn om deze duurzame oplossingen te realiseren tegen een voor de gebruikers aanvaardbaar tarief. De minister heeft gezegd ernaar te streven dat eind 2012 er op zowel Statia als Saba sprake is van renderende energiebedrijven.

Bonaire wordt van elektriciteit voorzien door de energiecentrale van Ecopower. Het bedrijf maakt gebruik van windenergie en een oliecentrale. De resultaten uit windenergie zijn spectaculair te noemen en doen recht aan het Bonaireaanse imago van 'groen eiland'. Gemiddeld wordt 30% van de energiebehoefte geproduceerd uit windenergie en er zijn pieken van meer dan 50%. Opmerkelijk gegeven is dat voor de windmolens geen cent overheids subsidie nodig was. De distributie van elektriciteit verzorgt het Water en Elektriciteit bedrijf Bonaire (WEB). De aandelen van WEB zijn voor 100% in handen van het openbaar lichaam Bonaire en WEB is een onderdeel van de Bonaire Holding Maatschappij (BHM). Een geschil tussen WEB en Ecopower over de tarieven, heeft geresulteerd in een moeizame relatie tussen beide bedrijven en tot liquiditeitsproblemen bij Ecopower. Door dit geschil is zelfs de stroomvoorziening onderbroken geweest.

Een bemiddelingspoging van een door EL&I aangewezen deskundige heeft ertoe geleid dat er gesprekken op gang zijn gekomen die de oplossing van het geschil en een overname van Ecopower door WEB of BHM beogen. Mocht dit niet lukken dan is afgesproken de in de overeenkomst tussen WEB en Ecopower voorziene arbitrageprocedure te starten. Het arbitrageproces is inmiddels in gang gezet parallel aan de onderhandelingen tussen Ecopower en WEB. Daarmee kan er een oplossing voor het tarievengeschil komen.

Ecopower maakt deel uit van de boedel van het failliete Econcern. De Rabobank heeft Ecopower gefinancierd. Op de korte termijn zal een oplossing gezocht moeten worden die de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening op Bonaire tegen redelijke tarieven verzekert. Vanwege de schaal waarop en de omstandigheden waaronder in energie wordt voorzien moet de vraag aan de orde komen of het redelijk is dat bij de gebruiker de volledige kosten in rekening worden gebracht. De vergelijking dringt zich op met de doorberekening van exploitatiekosten van het nieuwe rioolsysteem zoals die onlangs bij de bespreking van de VROM-BES-wet in de Eerste Kamer aan de orde is geweest.

De minister van EL&I heeft onlangs aangegeven mee te willen werken aan de daadwerkelijke oplossing van de problemen op Bonaire.

#### *Belastingen en Douane*

Per 1 januari 2011 is een nieuw fiscaal stelsel BES van kracht geworden. Dit heeft ingrijpende wijzigingen tot gevolg gehad ten opzichte van het oude, Nederlands Antilliaanse, stelsel. Bovendien is voor elk van de drie eilanden van Caribisch Nederland maatwerk geleverd, waardoor de toepassing van de wet- en regelgeving per eiland tot andere uitkomsten kan leiden. Niet alleen de regelgeving is gewijzigd, ook de invordering is geprofessionaliseerd. Onder de Nederlandse Antillen liet de invordering te wensen over, waardoor achterstanden ontstonden en de overheid

inkomsten niet ontving. In de nieuwe situatie wordt adequaat geïncasseerd. Op de eilanden Saba en Sint Eustatius was voor 1-1-11 nauwelijks sprake van invoer- en belastingheffing. De administratieve rompslomp bij de invoer van goederen werd als onnodig belastend en disproportioneel ervaren. Inmiddels zijn de belastingdienst en Douane bezig om de procedures rondom in- en uitvoer klantvriendelijker te organiseren.

De onvrede over de nieuwe fiscale maatregelen is door staatssecretaris van Financiën voortvarend opgepakt. Zijn snelle komst naar de eilanden en de snelheid waarmee aanpassingen en maatregelen zijn getroffen, werden zeer gewaardeerd. De voorlopige cijfers wijzen uit dat in 2011 de belastingopbrengsten ruimschoots de ramingen overtreffen. Eén van de toezeggingen van de staatssecretaris was dat meeropbrengsten terug moeten vloeien naar de eilanden. Bij de uitvoering van die toezegging zal er voor moeten worden gewaakt dat eventuele belastingverlagingen ook daadwerkelijk doorwerken op een wijze dat de inwoners van de eilanden er concreet baat bij hebben. Zo moet een verlaging van de ABB, leiden tot prijsdaling en niet tot hogere marges voor de ondernemingen. Een mechanisme om dat te borgen ontbreekt, maar is wel noodzakelijk.

De ondernemers in Caribisch Nederland vinden dat de voorziene verbeteringen in het ondernemersklimaat, als gevolg van het nieuwe fiscale systeem niet zijn uitgekomen. Bovendien zien ondernemingen met veel vastgoed, zoals de hotels, de vastgoedbelasting die in 2012 te starten met het belastingjaar 2011 zal worden opgelegd, als een te zware financiële last, die niet kan worden opgebracht. De bezwaren tegen het onderdeel in nieuwe belastingstelsel waarin voor de winstbelasting een vastgoedbelasting in de plaats is gekomen, groeien onder ondernemers. Men vreest grote financiële gevolgen voor met name de toeristische bedrijfstak en meent dat dit niet in overeenstemming is het een doel van het nieuwe stelsel: bijdragen aan de economische ontwikkeling.

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat het nultarief voor de invoer van energiezuinige auto's overeenkomt met het aantal auto's uit die categorie dat daadwerkelijk is ingevoerd. Dat komt enerzijds doordat de criteria om in aanmerking te komen voor het predicaat "zeer zuinig", bijzonder streng zijn en anderzijds is de infrastructuur niet berekend op dergelijke hightech voertuigen die naar hun aard kwetsbaar zijn.