



Standpunt Bonaire na Vijf jaar verbonden

Bestuurscollege Bonaire



Standpunt Bonaire na Vijf jaar verbonden

Bestuurscollege Bonaire

1 Februari 2016

Inhoudsopgave

Standpunt van Bonaire "Hoe nu verder?"	3
Visie van Bonaire	6
Op weg naar nieuwe verhoudingen	8
Bijlage 1: Positie van Bonaire, Sint Eustatius, Saba in het koninkrijk Nederland	17
Bijlage 2: Evaluatie van nieuwe staatkundige structuur van de BES gemeenten	22
Bijlage 3: De actuele situatie op Bonaire	26



STANDPUNT VAN BONAIRE “HOE NU VERDER?”

Op 10 oktober 2010 werden Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk een openbaar lichaam binnen Nederland. In de aanloop naar deze transitie is afgesproken dat na vijf jaar de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk zal worden geëvalueerd. Dit is vastgelegd in de slotverklaring van de “Miniconferentie over de Toekomstige Staatkundige Positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba” van oktober 2006.

Op 12 oktober 2015 is het rapport verschenen van de Commissie evaluatie staatkundige structuur Caribisch Nederland (onder leiding van oud-minister Spies van BZK) getiteld “Vijf jaar verbonden: Bonaire, St. Eustatius, Saba en Europees Nederland”. In het rapport wordt ingegaan op de werking van de wetgeving, de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur en de gevolgen voor de bevolking.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op verzoek van de regering op 4 februari 2014 voorlichting gegeven over de evaluatie van de staatkundige structuur. Daarbij is benadrukt dat de evaluatie een terugblik betreft: wat is er bereikt? Zijn de verwachtingen uitgekomen? Hoe hebben onder meer de wetgeving, de afspraken en de procedures gefunctioneerd?

Het debat over een eventuele wijziging van de staatkundige verhoudingen is volgens de Raad van State een afzonderlijke fase die thuishoort in de politieke besluitvorming: *“In die fase waarbij de vraag “hoe nu verder” centraal staat worden naar aanleiding van de resultaten van de evaluatie en in een politiek proces beslissingen genomen over de vraag wat met de verkregen resultaten wordt gedaan en welke maatregelen eventueel naar aanleiding van de resultaten moeten worden genomen”.*

Wij onderschrijven de conclusies van de evaluatiecommissie al hebben we op onderdelen aanvullingen. De levensstandaard is fors gedaald. Er zijn geen noemenswaardige investeringen gepleegd ter behoud en of verruiming van de productiecapaciteit van de economie. Volgens de Rijksbegroting is er € 258 miljoen gemoeid met de Rijksbemoedienis met de BES, maar de vrije uitkeringen voor de drie eilanden zijn samen € 42 miljoen. Dat wil zeggen dat het Rijk meer dan 80% van de uitgaven ten behoeve van de BES definieert binnen het eigen totaal van de Rijksuitgaven. Die verhouding is tekenend voor het gedrag van Nederland ten opzichte van de BES.

Wij willen onze prioriteit zetten bij sociaal-economische randvoorwaarden ten dienste van welvaart en welzijn, terwijl het Rijk vooral inzet op bestuurlijke en juridische aspecten. (Dat geldt niet voor volksgezondheid en onderwijs). De vraag is of het Rijk zich hier van bewust is. In ieder geval is het daarom niet vreemd dat het Rijk vooral wordt gezien als een strenge meester en nauwelijks als belangstellende grote broer. Dit doet geen recht aan de eilanden en schept een sfeer die over en weer achterdochtig maakt.

Wij zien onze beleidsruimte de afgelopen jaren danig ingeperkt. We nemen nog steeds geen definitieve staatkundige positie in het Koninkrijk Nederland in. En wij hebben geen instrumenten om de wet- en regelgeving vanuit Europees Nederland wezenlijk te kunnen



beïnvloeden. De commissie Spies heeft de staatkundige verhouding maar ten dele geëvalueerd. Deze beperking knelt omdat het niet is uit te sluiten dat juist elementen van de gekozen staatkundige structuur mede de oorzaak zijn van de gesignaleerde problemen. Door dit alles neemt het vertrouwen onder de bevolking op Bonaire voor de Overheden af.

Dat veranderingen noodzakelijk zijn, blijkt ook uit de uitslag van het op vrijdag 18 december 2015 gehouden referendum. Hierbij is de vraag voorgelegd: "Bent u het eens met de invulling die is gegeven aan de directe band met Nederland?" Een tweederde meerderheid (65.5 procent) heeft 'Nee' gestemd. Bij zowel de bevolking als andere betrokkenen overheerst na vijf jaar een grote teleurstelling.

Directe maatregelen zijn daarom zonder uitstel noodzakelijk op sociaal, economisch en bestuurlijk gebied. Daarnaast is er de structurele vraag: "hoe nu verder?" Bonaire geeft haar visie als grondslag voor haar aanbevelingen. Binnen het kader van de directe band met Nederland pleit Bonaire voor veranderingen, ook binnen de huidige staatkundige structuur zoals evaluatie van het instituut Rijksvertegenwoordiger.

Om ervoor te zorgen dat die veranderingen ook als verbeteringen zullen worden gezien, is duidelijkheid en overeenstemming nodig over de uitgangspunten waaraan die structuur moet voldoen. Zij zijn de ijkpunten waaraan kan worden afgemeten of van verbeteringen sprake is.

Instellen commissie om evaluatierapport te vertalen in maatregelen

Om de consequenties van het evaluatierapport en onze voorstellen te bespreken en te vertalen in concrete maatregelen en die op zo kort mogelijke termijn te realiseren, stellen wij voor dat Bonaire, Sint Eustatius, Saba en het Rijk gezamenlijk een commissie instellen. Deze commissie moet eind februari 2016 worden geïnstalleerd en vervolgens in de eerste helft van 2016 de reacties van de eilanden en van het rijk vertalen in een pakket aan concrete maatregelen. Dit pakket aan maatregelen dient de basis te zijn voor het standpunt van het kabinet op het evaluatierapport en te worden verwerkt in de rijksbegroting 2017.

Bonaire pleit voor directe uitvoer van onderstaande maatregelen die in verschillende vormen al eerder zijn voorgesteld en of geadviseerd en deze op te nemen in de voorjaarsnota 2016.

Vergroten sociale zekerheid

- Verbetering van de sociaal-economische positie van Bonaire is de eerste prioriteit. In de afgelopen vijf jaar zijn weliswaar verbeteringen gerealiseerd, maar de levensstandaard is in de afgelopen 5 jaar gedaald. Normen moeten worden vastgesteld voor het niveau van AOV, minimumloon, onderstand en andere vergoedingen. Een armoedegrens en een 'binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau' moeten worden vastgesteld, alsmede een plan om ervoor te zorgen dat geen enkele inwoner van Bonaire hoeft te leven onder de armoedegrens.

Economische ontwikkeling

- Nationale Hypotheek Garantie. Een essentiële voorwaarde om de woningmarkt in beweging te brengen zoals afgesproken tijdens CN overleg 2014.



- Huursubsidie;
- Marktwerking;
- Bereikbaarheid: financiering Zeehaven en Airport.
- Verlagen voordruk van de ABB van 8% naar 2% (specifiek gericht op innovatieve projecten en de grotere hotelprojecten)
- Instellen Sociaal Economisch Stimuleringsfonds aantrekken particuliere investeerders
- Opstellen Milieubeleidsplan
- Verbetering MBO organisatie en financiering met o.a. als resultaat betere aansluiting op de arbeidsmarkt.

Versterken deugdelijk bestuur & financieel beheer

- Bonaire wil inzetten op het professionaliseren en moderniseren van haar bestuur en het ontwikkelen van horizontale controle. Onder meer door onderlinge samenwerking met Saba en Statia en voorts twinning met overheden en organisaties in Europees Nederland. Inmiddels heeft Bonaire hiervoor samen met BZK een opgezet programma "Bestuurskracht Ontwikkeling Bonaire". Dit programma dient te worden gecontinueerd en geïntensiveerd;
- Invulling vacatures;
- Uitvoer financieel verbeterprogramma met als resultaat een goedkeurende verklaring over 2017.
- Uitvoer aanbevelingen rapporten IdeeVersa met terugwerkende kracht en dat de financiële consequenties worden opgenomen in de voorjaarsnota 2016
- Invulling en uitvoer Bestuursakkoord 22 april 2010 (en opnieuw geagendeerd tijdens CN week juni 2015) voor onderhoud van overheidsgebouwen (inclusief schoolgebouwen) en infrastructuur (zoals luchthaven, zeehaven, wegen)



VISIE VAN BONAIRE

Bonaire baseert zijn pleidooi voor aanpassingen en nieuwe afspraken op de onderstaande visie.

1. Uitgangspunt voor Bonaire is een directe band met Nederland. De volkenrechtelijke directe band met Nederland is gebaseerd op een gedeelde historie en saamhorigheid van de inwoners, onderling respect en verbinding met het Koningshuis en het beginsel dat de belangen van de inwoners van Bonaire op de eerste plaats komen, met inachtneming van de nodige eerbied voor hun cultuur.
2. Uit die directe band volgt dat de burgers in het Europese deel en in het Caribische deel gelijke rechten hebben voor de grondwet. Immers alle burgers wonen in één en hetzelfde land.
3. De grondbeginselen van de directe band zijn:
 - Eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, goed bestuur, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van mensenrechten;
 - Subsidiariteit, pluralisme, non discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit, diversiteit en gelijkwaardigheid tussen vrouwen en mannen.
4. De grote afstand tot het Europese deel van Nederland en het insulaire karakter rechtvaardigen enige differentiatie in de positie die Bonaire inneemt. Er zijn immers zowel overeenkomsten als verschillen. Hier mag en moet rekening mee worden gehouden. Indien verschil wordt gemaakt, dienen hiervoor objectieve maatstaven te worden gehanteerd op basis van differentiatie beleid.
5. Deze differentiatie zou niet moeten gelden voor hetgeen als levensstandaard acceptabel wordt geacht. Uitgangspunt blijft "een voor Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau". Waarbij wij Nederland niet lezen als "het Rijk", maar als "de in het land Nederland wonende Nederlanders"!
6. Differentiatie is zeker noodzakelijk voor de wijze waarop Bonaire zelf zeggenschap heeft over wat op het eiland plaatsvindt. De verdeling tussen het Rijk en Bonaire van bestuurlijke verantwoordelijkheid en verantwoording dient ten opzichte van de huidige situatie aangepast te worden.
Vanwege het grondbeginsel van subsidiariteit, dient zo veel mogelijk lokaal te worden bepaald. De directe band dient zodanig te zijn ingevuld dat de eilandraad en het bestuurscollege zich kunnen verantwoorden voor datgene waarvoor zij verantwoordelijk worden gehouden door de kiezers van Bonaire zoals het vergroten van de sociale zekerheid, economische ontwikkeling en het verstrekken van deugdelijk bestuur en financieel beheer.
7. De staatrechtelijke vorm waarin de aanpassing plaatsvindt is voor Bonaire secundair.



Wij willen voortbouwen op de nu bestaande verhouding en tegelijkertijd de eigen beleidsruimte en zeggenschap vergroten.

8. Rijk en Bonaire dienen samen te werken op basis van een gezamenlijke en gedeelde visie op de toekomst van Bonaire, een gezamenlijke sociaal-economisch meerjarenplan, afspraken die helder zijn vastgelegd en niet voor meerdere uitleg vatbaar en een samenhangende en gecoördineerde realisatie, gebaseerd op kennis van de specifieke omstandigheden op Bonaire.

De visie op de toekomst van Bonaire en het sociaal-economisch meerjarenplan zijn gericht op:

- een evenwichtige economische groei,
 - volledige werkgelegenheid,
 - sociale vooruitgang,
 - een hoog niveau van bescherming en veiligheid
 - continue zorg voor de kwaliteit van het milieu.
9. In de samenwerking tussen Bonaire en de Rijksoverheid is vertrouwen een basisvoorwaarde. Vertrouwen kan het samenwerkingsverband efficiënter en effectiever maken, omdat minder oneigenlijke controle op de partner(s) hoeft te worden toegepast en er een actieve uitwisseling van kennis en informatie plaatsvindt. Daar waar vertrouwen groeit, nemen de kansen op innovaties toe. Wantrouwen daarentegen leidt tot disharmonie, desintegratie en gevoelens van onverbondenheid. Wanneer wantrouwen systematisch wordt, leidt dit tot underperformance. Als het niveau van vertrouwen stijgt, heeft dit een tweeledig effect: een verschuiving naar wij-denken en een ontwikkeling naar risicodragend gedrag.
“Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. [...] Dit leidt ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar leven en omgeving”. Troonrede 17 september 2013. Bonaire sluit zich daar graag bij aan.



OP WEG NAAR NIEUWE VERHOUDINGEN

De evaluatie is voor ons aanleiding om te pleiten voor een volgende fase in de directe band met Nederland.

Hieronder wordt beschreven hoe het democratisch deficit moet worden aangepakt met als doel een sterkere en bredere vertegenwoordiging van de lokale bevolking in wetgeving, beleidsvorming en de ontwikkeling van de grondwettelijke status van het eiland. In deze dienen wij terug te grijpen naar de fundamenteën van het huidige constitutionele raamwerk met het nadrukkelijke streven naar afdwingbare rechten voor zowel de burgers van Bonaire als voor het eiland als constitutionele lichaam in directe band met Nederland.

De huidige constructie, Openbaar Lichaam en niet Gemeente, is gekozen omdat daarmee recht zou kunnen worden gedaan aan de verschillen tussen de drie eilanden onderling en met Nederland. De verschillen zijn niet alleen sociaal-economisch ook sociaal-cultureel. In de afgelopen vijf jaar is gebleken dat voor de sociaal-culturele verschillen in Nederland nauwelijks oog is; de kennis en belangstelling ontbreken. Het van toepassing verklaren van de Nederlandse wetgeving op het gebied van euthanasie, homohuwelijk en abortus, zonder rekening te houden met de gevoelens van de bevolking is een voorbeeld. Tegelijkertijd echter is de afgelopen vijf jaar de vraag ontweken welke verschillen in sociaal-economische positie binnen één (Nederlands) staatsburgerschap nog acceptabel zijn. Zowel het ene als het andere moet veranderen. Dat betekent onder meer overeenstemming over een voorzieningen niveau dat past binnen Nederland als voor AOV, minimumloon, onderstand en andere maatregelen ter structurele bestrijding van de toegenomen armoede. Maar het betekent ook duidelijkheid over de ruimte voor de sociaal-culturele verschillen, de eigen identiteit, bij het antwoord op de vraag of Nederlandse wetgeving ook in Caribisch Nederland van kracht moet worden dan wel aanpassing verdient aan de lokale omstandigheden.

In Nederland zijn Bonaire, St.Eustatius en Saba steeds 'bijzondere gemeenten' genoemd, waarop naar analogie, de Gemeentewet moet worden toegepast. Maar in tegenstelling tot Nederland, waar de zeggenschap en de ruimte voor eigen beleid van gemeenten groter wordt met het argument dat daarmee (ook) de afstand tot de burger kleiner kan worden, is de ruimte voor het eigen bestuur op de drie eilanden sterk beperkt en de afstand tussen beleidsmakers en burgers gegroeid.

Het mag evenwel niet zo zijn, al naargelang het goed uitkomt voor het rijk, dat de drie eilanden nu eens als een rijksopgave worden beschouwd en dan weer de nadruk wordt gelegd op de lokale autonomie. Er zal een duidelijke keuze moeten worden gemaakt voor de autonomie van het lokale bestuur en de noodzakelijke versterking van dat bestuur. Dat betekent ook uitbreiding van het eigen takenpakket en de daarbij behorende middelen. Omdat, anders dan in Nederland, versterking van het lokale bestuur niet mogelijk is door bestuurlijke schaalvergroting, is op andere wijze versterking van de (uitvoerings-) capaciteit nodig, bijvoorbeeld door extra wervingscapaciteit en via detachering van of twinning met bij voorkeur van ambtenaren met ervaring in Nederlandse gemeenten. (Vergelijk de versterking



via detachering van de capaciteit van het Gemeenschappelijke Hof van Justitie). Ook het omgekeerde zal overigens overweging verdienen: tijdelijke detachering van ambtenaren van de drie eilanden bij gemeenten in Nederland voor bijscholing.

Al in december 2012 stelde de RvS in haar voorlichting: *“De Afdeling acht [...] nadere aandacht geboden voor de bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger die nodig zijn voor het vervullen van een intermediaire rol tussen Europees en Caribisch Nederland. Dit onderwerp dient naar haar oordeel in elk geval te worden betrokken in de uit te voeren evaluatie”*.

Door de verhoudingen tussen de ministeries in Nederland is het tot nu toe niet gelukt de Rijksvertegenwoordiger echt tot een vertegenwoordiger van alle Nederlandse departementen te maken. De gevolgen van deze onmacht van het Rijk – regels die geen rekening houden met de specifieke situatie op BES, gebrek aan coördinatie, wisselende contacten – belasten het lokale bestuur, dat toch al beperkt is in zijn capaciteit en verminderen de effectiviteit van de ingezette menskracht en financiële middelen. De situatie kan niet voortduren. Ofwel de Rijksvertegenwoordiger wordt werkelijk Rijks - vertegenwoordiger ofwel de Rijksvertegenwoordiger wordt als tussenlaag tussen lokaal bestuur en nationale overheid afgeschaft. Niet alleen de positie van de Rijksvertegenwoordiger moet worden verduidelijkt, ook zijn verhouding met de Gezaghebber. De huidige hybride verhoudingen verzwakken ook de positie van de laatste. Uiteindelijk zal de Gezaghebber – met de minister van BZK – de toezichthoudende rol moeten vervullen en daartoe in staat moeten worden gesteld/zijn.

De Rijksdienst Caribisch Nederland dient onder (mede) bewind te komen van de eilanden. Ofwel door onder bestuurlijke verantwoordelijkheid te worden gebracht van de eilanden, ofwel door een vorm van gemeenschappelijke regeling waarbij ook het Rijk partij is.

De verantwoordelijkheden van de Rijksvertegenwoordiger beperken zich dan tot die taken die normaliter in Nederland niet tot de verantwoordelijkheden van het lokaal bestuur behoren en gelet op de bijzondere omstandigheden de capaciteit van de eilandbesturen te boven gaan.

KERNPUNTEN IN ONZE REACTIE OP DE VRAAG: HOE NU VERDER?:

- Verbetering sociaal-economische positie
- Investeren in Bestuurskracht
- Zeggenschap en ruimte voor eigen beleid
- Betere coördinatie met Den Haag
- Budgettaire ruimte

1. VERBETERING SOCIAAL-ECONOMISCHE POSITIE

Verbetering van de sociaal-economische positie van Bonaire is onze eerste prioriteit. Het gaat hierbij om verbetering van het voorzieningenniveau en bestrijding van armoede. In de afgelopen vijf jaar zijn weliswaar verbeteringen gerealiseerd, maar de levensstandaard is in de afgelopen 5 jaar gedaald en dat kan zo niet verder gaan.



Wij zijn van mening dat er objectieve normen moeten worden vastgesteld voor het niveau van AOV, minimumloon, onderstand en andere vergoedingen, gebaseerd op de feitelijke omstandigheden op Bonaire. Een armoedegrens en een 'voor Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau' moeten worden vastgesteld, alsmede een plan om ervoor te zorgen dat geen enkele inwoner van Bonaire hoeft te leven onder de armoedegrens.

Uitkeringen en minimumloon liggen onder het bestaansminimum. Met structurele armoede als gevolg. Het blijven beschouwen van de sociale voorzieningen (ook de premie gebaseerde sociale voorzieningen) binnen de historisch ontwikkelde economische realiteit leidt automatisch tot verdere verarming van de bevolking en in het bijzonder de minder bedeelden. Een nieuwe en innovatieve benadering van de sociale voorzieningen op het eiland is vereist. Uitgangspunt is daarbij "een voor Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau". Waarbij wij Nederland niet lezen als "het Rijk", maar als "de in het land Nederland wonende Nederlanders"!

Investeren in de economische ontwikkeling en werkgelegenheid van Bonaire is noodzakelijk. Bonaire verdient haar geld vooral in het toerisme. Als gevolg van de eenzijdige economische structuur, historisch gebrek aan investeringen in de economische basisinfrastructuur, gebrek aan innovatie en achterstallig onderhoud is de economische positie kwetsbaar.

In het economische actieplan voor Bonaire moeten de volgende elementen terugkomen:

- basisinfrastructuur op orde te brengen
- ondernemerschap aan te jagen
- het vestigingsklimaat te verbeteren
- goede toeristische infrastructuur en duurzaam benutten van de natuur.
- verbeteren aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt

Het verbeteren van het vestigingsklimaat en de infrastructuur van Bonaire is randvoorwaardelijk. Investeren in de infrastructuur van Bonaire zijn van fundamenteel belang voor duurzame economische ontwikkeling, werkgelegenheid, armoedebestrijding en welzijn. De staat van onderhoud van wegen en infrastructuur is slecht. Er wordt door het Rijk niet geïnvesteerd in de kwaliteit en onderhoud van infrastructuur, waardoor de wegen op ons eiland verslechteren en er onveilige situaties ontstaan. Daar komt bij dat Bonaire zelf geen mogelijkheden heeft om investeringen te doen en dat reserves ontbreken. Er moet een sociaal economisch stimuleringsfonds komen waaruit Bonaire de noodzakelijke investeringen kan doen.

De veranderde staatkundige structuur heeft (onvoorziene) belemmeringen opgeleverd voor het verkeer en de samenwerking tussen de (ei)landen in het Caribisch gebied. Die belemmeringen moeten worden weggenomen. Dat gaat de verantwoordelijkheid en capaciteit van de afzonderlijke (ei)landen te boven en behoort mede tot de verantwoordelijkheid van de Koninkrijksregering. Die medeverantwoordelijkheid heeft tot toe onvoldoende invulling gekregen. Het blijft wonderlijk te constateren dat het verkeer van personen, goederen en diensten binnen het (kleine) Koninkrijk soms meer belemmeringen ondervindt dan binnen de Europese Unie van 28 lidstaten. Er moeten afspraken worden gemaakt over het wegnemen van deze belemmeringen, wie daarbij betrokken moet worden,



de wijze en de termijn waarop dat zal gebeuren en eventueel noodzakelijke tijdelijke maatregelen.

2. INVESTEREN IN BESTUURSKRACHT

Het bestuurscollege van Bonaire is ervan overtuigd dat goed bestuur een essentiële voorwaarde is voor de verdere sociaal economische ontwikkeling van Bonaire. Het doel is te komen tot doelmatig, doeltreffend, transparant, integer, deugdelijk en rechtmatig bestuur.

Het eilandbestuur is het eens met de evaluatiecommissie dat de bestuurlijke structuur gebreken heeft en structureel moet worden aangepast. Het eilandkarakter van Bonaire en dus geringe aanwezigheid van kwalitatieve ondersteuning vraagt om een eigentijdse en "out of the box" oplossing voor verbetering van onze bestuurscapaciteit.

De overheid van Bonaire wil haar dienstverlening, slagkracht en flexibiliteit vergroten door het accent van het apparaat te leggen op het formuleren en vastleggen van uitvoerbaar en realistisch beleid, en zo te komen tot een scherpere focus op haar kerntaken.

De uitvoeringskracht van Bonaire moet worden versterkt, zodat meer taken kunnen worden overgedragen van het rijk naar het eiland zoals door ons wordt bepleid. Het versterken van de bestuurs- en uitvoeringskracht is daarmee een randvoorwaardelijke prioriteit.

Om ambtenaren, bestuurders en politici van Bonaire bij te staan in hun ontwikkeling, wordt een opleidingsplan ontwikkeld. Aan bestuurders, gezaghebber en raadsleden worden keuzemodules aangeboden, zoals intervisie en coaching en trainingen in debatteren, financiën of wetgeving. Daarnaast worden relaties met Europees Nederland verstevigd, zodat ook in de praktijk kennis wordt uitgewisseld via bijvoorbeeld een community of practice of intervisie.

Een traject van organisatieontwikkeling wordt ingezet waarbij de volgende doelstellingen worden nagestreefd;

1. Het creëren van meer verbinding (tussen ambtenaren en bestuur).
2. Het creëren van een efficiënte en slagvaardige organisatie.
3. Versterken van beleidsmatige functie van het openbaar lichaam Bonaire.
4. Opzet van een systeem van permanente opleidingen.
5. Mensen op de goede plek die geëquipeerd zijn voor hun functie.
6. Het doorlichten van werkprocessen en functies.

De uitvoeringscapaciteit van het openbaar lichaam behoeft versterking. Dat geldt zowel voor de ambtelijke organisatie als voor de kwaliteit in het samenspel tussen de ambtenaren en de gedeputeerden. Er zijn concrete plannen om het eilandsbestuur te versterken. Daarbij gaat het o.a. om scholing, technische bijstand vanuit Nederland, inzetten van rijkstrainees, ondersteuning van de gezaghebber. En ook beperking van de administratieve lasten en opschoning en digitalisering van eilandverordeningen.



De kleinschaligheid van ons eiland heeft invloed op de diverse domeinen van het openbaar bestuur. Wij beschikken over een relatief klein ambtelijk apparaat en het rekruteren van capabele ambtenaren is voor ons moeilijk, daar wij niet of nauwelijks kunnen werven op de Europees Nederlandse arbeidsmarkt. We staan er voor veel taken alleen voor, waar in Nederland voor dezelfde taken gemeenschappelijke regelingen worden getroffen.

3. ZEGGENSCHAP EN RUIMTE VOOR EIGEN BELEID

Onze nadrukkelijke wens is meer ruimte voor nieuw beleid en wettelijk verankerde zeggenschap als het gaat om nieuwe wet- en regelgeving, waarbij voldoende rekening wordt gehouden met de bijzondere situatie van Bonaire.

Er moet een duidelijk beleidskader zijn om te bepalen wanneer wetgeving en daarin vastgestelde maatregelen van toepassing zijn op zowel Europees Nederland, als op Caribisch Nederland en wanneer er gemotiveerd wordt gedifferentieerd. Ook hier moet de inspraak van Bonaire op de mogelijke differentiatie wettelijk verankerd worden.

Het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid is ons inziens de afgelopen jaren niet betracht, gezien de vele nieuwe wetgeving, die voor de Europees Nederlandse gemeenten en, zonder enig onderscheid of aanpassing ook voor Caribisch Nederland is gaan gelden. Wij verwachten een wetgever die kaders stelt en de mogelijkheid biedt dat de invulling lokaal kan plaatsvinden, afhankelijk van de omstandigheden. Bijvoorbeeld in de vorm van een verordening. Verder is zeggenschap vereist als het gaat om (prioritering) budgettering, agendering en uitvoering.

Wij wensen deze zeggenschap en beleidsruimte verankerd in een daartoe geschikt wettelijk kader. Inperking van deze zeggenschap en autonomie kan alleen plaatsvinden als zowel het Nederlandse parlement als de eilandsraad hiermee instemmen. Dit dient vastgelegd in een daarvoor geschikte wet.

Wij willen in gesprek met de rijksoverheid bezien over welke bijzondere bevoegdheden en verantwoordelijkheden het eilandbestuur moet kunnen beschikken, waarbij rekening wordt gehouden met het insulaire karakter van Bonaire, de sociaal-economische problematiek, de kleine oppervlakte en de geringe bevolkingsomvang.

Uitgangspunten daarbij zijn de directe band van Bonaire met Nederland en voor burgers gelijke rechten voor de Grondwet. Uitgaande van het beginsel van subsidiariteit is de burger de drager van zijn of haar eigen ontwikkeling. Alles wat onze organisaties en instituten hier op Bonaire zelf kunnen doen, moeten zij ook zelf kunnen doen. Het is van belang dat we in de bestuurlijke verhoudingen een benadering centraal stellen, die uitgaat van wat er onder de mensen en in de wijken leeft.

In de huidige verdeling van taken en bevoegdheden tussen rijk en eilandbestuur is veel neergelegd bij het rijk. Dat blijkt in de praktijk slecht te werken. Onze inwoners zien Nederlandse wet- en regelgeving ingevoerd worden in hun lokale situatie, zonder dat zij daar substantieel invloed op kunnen uitoefenen. Een nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden is noodzakelijk, waarbij meer autonomie, meer ruimte voor eigen beleid en het zelf kunnen stellen van prioriteiten, passend bij de bijzonder situatie van het eiland



centrale noties zijn. Wij roepen de rijksoverheid op een dialoog met ons te starten om tot een herijking van de verdeling van taken en bevoegdheden te komen, die vervolgens (grond)wettelijk wordt geborgd.

In Nederland zijn Bonaire, St.Eustatius en Saba steeds ‘bijzondere gemeenten’ genoemd, waarop naar analogie, de Gemeentewet moet worden toegepast. Maar in tegenstelling tot Nederland, waar de zeggenschap en de ruimte voor eigen beleid van gemeenten groter wordt met het argument dat daarmee (ook) de afstand tot de burger kleiner kan worden, is de ruimte voor het eigen bestuur op de drie eilanden sterk beperkt en de afstand tussen beleidsmakers en burgers gegroeid.

Het mag evenwel niet zo zijn, al naargelang het goed uitkomt voor het rijk, dat de drie eilanden nu eens als een rijksopgave worden beschouwd en dan weer de nadruk wordt gelegd op de lokale autonomie. Er zal een duidelijke keuze moeten worden gemaakt voor de autonomie van het lokale bestuur en de noodzakelijke versterking van dat bestuur. Dat betekent ook uitbreiding van het eigen takenpakket en de daarbij behorende middelen.

4. BETERE COORDINATIE MET DEN HAAG

We missen node een integrale benadering vanuit Den Haag, als het gaat om de maatschappelijke vraagstukken waar Bonaire mee van doen heeft. Een eenduidige en gezamenlijke agenda is er niet. Uitvoer van programma's gaat niet in overleg. Net als het bezoek van rijksambtenaren. Het plannen en organiseren van ambtelijke en bestuurlijke capaciteit op Bonaire is daardoor (nog) moeilijker.

Het ministerie van BZK zou een coördinerende rol moeten vervullen, maar het tegendeel is helaas waar. Elk ministerie voert haar eigen beleid zonder de nodige afstemming met andere ministeries, waardoor wij overspoeld zijn met wet- en regelgeving die a) onvoldoende rekening houden met de specifieke situatie van Bonaire en b) in een enkel geval haaks op elkaar staat en c) vrij willekeurig vastgestelde programma's en uitvoer daarvan.

Een betere verbinding met Den Haag vanuit een integrale benadering en met heldere bestuurlijke en topambtelijke aanspreekpunten bij de ministeries is ons inziens noodzakelijk om de verstandhouding met Caribisch Nederland te verbeteren en te versterken.

Rijk en Bonaire dienen samen te werken op basis van:

- een gezamenlijke en gedeelde visie op de toekomst van Bonaire,
- een gezamenlijke sociaal-economisch en duurzaam meerjarenplan met de bijhorende middelen,
- afspraken die (jaarlijks) helder zijn vastgelegd met verifieerbare doelstellingen;
- een samenhangende en gecoördineerde realisatie volgens een uitvoeringsagenda, gebaseerd op kennis van de specifieke omstandigheden op Bonaire en
- regelmatige gezamenlijke controle op de uitvoer.

Het huidige MJP van het Rijk voldoet niet aan het voorgaande. Wij stellen voor dat er een structureel bestuurlijk platform komt waarin het Rijk en Bonaire deelnemen, eventueel in BES-verband of dat Bonaire aansluit bij een bestaand platform als de CN-tafel. Dit dient het



bestuurlijk gremium te zijn waarin de op Bonaire te nemen rijksmaatregelen vooraf worden besproken, geagendeerd en geaccordeerd en dat toeziet op uitvoering van de overeengekomen uitvoeringsagenda.

De lokale democratie en betrokkenheid van burgers is er bij gebaat dat de democratisch verantwoordelijke bestuurders aan dit overleg deelnemen. Daarnaast zouden enkele gezaghebbende verantwoordelijke externe deskundigen kunnen deelnemen met kennis van en affiniteit met de eilanden. Het eerder besproken differentiatie beleid zal daarbij een noodzakelijk instrument blijken om gelijke of verschillende behandeling van Bonaire gemotiveerd te onderbouwen.

5. BUDGETTAIRE RUIMTE

Geconstateerd moet worden dat meeste taken en bevoegdheden van de overheid in het domein van het rijk zitten. Een herijking hiervan is noodzakelijk. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om het BES-fonds te herzien, zodat voor alle taken toereikende middelen zijn. Budgetten moeten passen bij taken en verantwoordelijkheden. Soms zijn die vergelijkbaar met een Nederlandse provincie, soms met een land en soms met een Nederlandse gemeente. Belangrijk is het daarbij niet alleen rekening te houden met het aantal inwoners (18.500), maar ook met het grote aantal toeristen. Bonaire kent circa 600.000 overnachtingen en 160.000 bezoekers van cruiseschepen.

Uit het overzicht van rijksuitgaven voor Caribisch Nederland ¹ blijkt dat 258 miljoen euro voor BES wordt aangewend, terwijl de vrije uitkering aan de eilanden samen ongeveer 42 miljoen bedraagt. De vrije uitkering voor Bonaire is in 2015 26,7 miljoen dollar (circa 24,3 miljoen euro). Dus ruim 80% van de uitgaven ten behoeve van de BES worden door het Rijk besteed. Gelet op het rapport van de Evaluatiecommissie Spies is twijfel mogelijk of de rijksmiddelen (en menskracht) wel op de meest effectieve en efficiënte wijze ten behoeve van de eilanden worden aangewend. De indruk bestaat dat flink in het rijks-apparaat wordt geïnvesteerd op een wijze die schril afsteekt bij die van de eilanden. Dat draagt bij aan de (verdere) verzwakking van het eilandelijke bestuur. Met een meer evenwichtige verdeling is de effectiviteit en de geloofwaardigheid van het bestuur beter gediend.

Bonaire heeft jaarlijks recht op een vrije uitkering ten laste van het BES-fonds in de vorm van een vast bedrag.² De uitkering wordt bepaald door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een duidelijk normenkader voor de vaststelling van de bijdrage is dringend gewenst. De consequenties van veranderende omstandigheden zijn nu niet inzichtelijk.

“Het nieuwe belastingstelsel is een grote last voor de bevolking”, zo concludeert het evaluatierapport. Wij bepleiten een gezamenlijke revisie van het belastingstelsel om zodoende het systeem waar nodig aan te passen zodat het steeds meer past bij onze situatie. Met belangstelling volgen wij daarbij de discussie over fiscale decentralisatie en

¹ Bijlage 4.3 van de Wet Vaststelling begroting BES-fonds voor het jaar 2015

² Artikel 88, lid 6, Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba



meer lokale autonomie om belastingen te heffen. Het is zeer aannemelijk dat gemeenten in Nederland uiteindelijk meer mogelijkheden krijgen om zelf belastingen te heffen en te innen. Wij zijn van mening dat lokale democratie en betrokkenheid van burgers gebaat zijn bij fiscale decentralisatie en financiële variatie. In dat kader is het zinvol om uiteenlopende grondslagen van belastingen en heffingen mogelijk te maken, zoals inkomens- of omzetafhankelijke.

Bij de evaluatie is ook het BES-fonds betrokken. Er is overeengekomen met de eilanden om een onderzoek te verrichten naar de toereikendheid van de vrije uitkering. Dit onderzoek is begin 2015 verschenen. In dit rapport van IdeeVersa³ wordt geconcludeerd dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet alleen een hogere vrije uitkering zouden moeten ontvangen, maar het bedrag dat de eilanden jaarlijks ontvangen zou ook uit nieuwe elementen moeten bestaan, waaronder geld voor onderhoud na investeringen door de Nederlandse overheid. Bonaire pleit voor een herijking van de Vrije Uitkering en opnieuw vast te stellen op basis van transparante criteria opdat het de taken verantwoord kan uitvoeren.

Ook als er rekening gehouden wordt met lokale belastinginkomsten, zijn die bedragen echter te laag voor alle eilandelijke taken, variërend van de zorg voor begraafplaatsen tot de jeugdzorg. Die taken zijn de afgelopen jaren niet wezenlijk veranderd, maar wel duurder geworden. De verbetering van sociale voorzieningen heeft ook tot hogere kosten geleid. Als voorbeeld noemen we de hogere uitgaven voor kinderopvang, terwijl het aantal kinderen niet drastisch is gestegen.

Volgens IdeeVersa zouden wij 5,5 miljoen dollar extra moeten krijgen voor taken die nu al uitgevoerd worden. In aanvulling hierop zouden ook structurele bijdragen van elk ministerie bij de vrije uitkering kunnen worden opgeteld, zoals jaarlijkse Nederlandse bijdrages voor drinkwater, riolering en de gezondheidszorg.

Op alle drie de eilanden is er een achterstand op het gebied van milieubeheer en -bescherming, die wel wettelijk verplicht is. De jaarlijkse kosten hiervoor, die ook aan de vrije uitkering zouden kunnen worden toegevoegd, zijn 5 miljoen voor Bonaire.

De onderzoekers schrijven verder dat Bonaire behoefte heeft aan opleidingen en cursussen voor personeel. "De kleinschaligheid van de eilanden leidt ertoe dat er voor lange tijd een wervingsvraagstuk is, dat wil zeggen er zijn extra middelen nodig voor de terugkeer van Caribische Nederlanders of voor Europese Nederlanders die bepaalde, bijvoorbeeld specialistische, plekken vervullen." Volgens de onderzoekers is hier jaarlijks een bedrag van 200.000 dollar voor nodig op Bonaire.

Om budgettaire ruimte voor Bonaire te vergroten zou tenslotte de toegang tot nationale fondsen en subsidieprogramma's vergroot moeten worden. Ook moet onderzocht worden op welke wijze Bonaire meer toegang kan krijgen tot Europese programma's. Als OCT (Overseas Countries and Territories) kan Bonaire in aanmerking komen voor financiering van

³ "Onderzoek onderhoud BES-fonds 2015", rapport van IdeeVersa van 28 februari 2015 in opdracht van het ministerie van BZK



de EU, zoals het European Development Fund (EDF) voor thema's als: regionale economische samenwerking, klimaatverandering, milieu, duurzame energie en criminaliteit en veiligheid.



BIJLAGE 1: POSITIE VAN BONAIRE, SINT EUSTATIUS, SABA IN HET KONINKRIJK NEDERLAND

In dit hoofdstuk schetsen wij kort onze huidige positie in het Koninkrijk Nederland. Eenzelfde positie nemen ook Sint Eustatius en Saba in.

Sinds 10 oktober 2010 maken wij als drie eilanden deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden. We worden ook wel de zogenaamde BES-gemeenten genoemd en wij zijn sinds die datum openbare lichamen in de zin van artikel 134 Grondwet⁴ en vormen in die zin 'bijzondere' gemeenten van Nederland. Deze bestuurlijke integratie is het rechtstreekse gevolg van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen, die in 1954 zijn ontstaan.⁵ Op 22 oktober 2005 werd een Hoofdlijnenakkoord gesloten tussen de Nederlandse Antillen, de vijf eilanden en Nederland, dat het startpunt vormde voor de verdere uitwerking van nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen Nederland en het Caribisch gebied.⁶ Een jaar later (11 oktober 2006) zijn tijdens de miniconferentie met de drie eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Nederland nadere afspraken gemaakt over de staatsrechtelijke positie van de drie eilanden binnen het Koninkrijk.

Wettelijk kader

De bestuurlijke inrichting en de verhouding tot het rijk zijn geregeld in de Wet openbare lichamen BES (WolBES), en de Wet financiën openbare lichamen BES (FinBES)⁷

Openbaar lichaam

De Raad van State adviseerde in 2006 om te kiezen voor de vorm van een openbaar lichaam als vorm van decentraal bestuur. Uitgangspunt in het advies van de Raad van State was dat de BES-eilanden democratische rechtsgemeenschappen vormen die de noodzakelijke bevoegdheden moeten hebben om eigen aangelegenheden zelf te regelen 'voorzover zij over voldoende bestuurskracht beschikken om dat op een verantwoorde manier te doen'.⁸ De wetgever heeft het advies van de Raad van State gevolgd om de openbare lichamen vorm te geven naar analogie van de Gemeentewet. De Raad wees er in haar advies wel op dat de inrichting van het openbaar lichaam slechts tijdelijk kan zijn zonder wijziging van de Grondwet, omdat de grondwettelijke democratische waarborgen voor gemeenten niet van toepassing zijn op openbare lichamen. De minister heeft de noodzaak

⁴ Artikel 134 Grondwet: overige openbare lichamen:

1. Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld en opgeheven.
2. De wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Bij of krachtens de wet kan aan hun besturen verordenende bevoegdheid worden verleend.
3. De wet regelt het toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

⁵ Aanvankelijk bestonden de Nederlandse Antillen uit Aruba, Curaçao, Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Sint Maarten.

⁶ Aruba en Curaçao hebben de status van autonome landen binnen het Koninkrijk gekregen.

⁷ Beide wetten traden op 17 mei 2010 in werking.

⁸ Raad van State, Voorlichting 18 september 2006.



onderschreven tot een grondwetswijziging te komen, opdat die grondwettelijke waarborgen dan ook voor het bestuur op de BES-eilanden gaan gelden. De Eerste Kamer heeft op 19 maart 2013 besloten om de behandeling van de grondwetswijziging op te schorten totdat de evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur binnen het Koninkrijk in 2015 heeft plaatsgevonden. Het is de bedoeling dat na de evaluatie (geleidelijk) zoveel mogelijk Nederlandse wetgeving in Caribisch Nederland van kracht zal worden.

Lokale autonomie

De WolBES borgt de lokale autonomie van de eilanden. Daarmee wordt bedoeld dat wij als eiland zelfstandig zijn ten aanzien van de verzorging van de eigen aangelegenheden.⁹ De eilanden behoren sinds 2010 tot de gedecentraliseerde eenheidsstaat en niet langer tot de federale structuur onder de Nederlandse Antillen.

Bestuurlijke inrichting

De WolBES beschrijft onder meer de bestuurlijke inrichting, de samenstelling en de bevoegdheid van de besturen en bevat de bepalingen die betrekking hebben op het toezicht van deze bijzondere gemeenten. De organen van onze eilanden zijn vergelijkbaar met gemeentelijke organen.

De eilandsraad (vergelijkbaar met de gemeenteraad) vertegenwoordigt de bevolking en beschikt over regelgevende en verordende bevoegdheden. Ter ondersteuning beschikt de eilandsraad over een griffie. De eilandsraad kan eilandcommissies instellen. Eenmaal in de vier jaar kiest de bevolking de leden van de eilandsraad. Onze eilandsraad heeft 9 zetels

Het bestuurscollege bestaat uit de gezaghebber (de burgemeester in een gemeente) en eilandgedeputeerden (wethouders in een gemeente), bestuurt het eiland en legt verantwoording af aan de eilandsraad. Het bestuurscollege stelt regels vast ten behoeve van de ambtelijke organisatie. Ons bestuurscollege heeft 3 gedeputeerden.

De gezaghebber is voorzitter van beide bestuursorganen en wordt bij Koninklijk Besluit benoemd voor een periode van 6 jaar.

Politiek dualisme geldt, naar analogie met de gemeenten in het Europese deel, ook voor de BES-gemeenten, wat een formele ontvlechting betekent tussen de eilandsraad en het bestuurscollege.

De eilandsraad controleert het bestuurscollege en kan daartoe diverse bevoegdheden en instrumenten inzetten die in de WolBES en in de FinBES zijn vastgelegd. Daartoe behoort ook de rekenkamer, die de eilandsraad kan verzoeken onderzoek te doen naar de effectiviteit en doelmatigheid van het bestuurscollege. Wij kennen geen eigen rekenkamerfunctie, maar er is een gezamenlijke rekenkamer voor de drie openbare lichamen ingesteld.

⁹ Profacto, werking van de wetgeving, 2015, pagina 3.



Onze eilandsraadsverkiezingen vinden op dezelfde dag plaats als de Provinciale Statenverkiezingen in de rest van Nederland. Door dit te combineren is deelname van de drie eilanden aan de Eerste Kamerverkiezingen mogelijk. Onze inwoners hebben stemrecht voor de Tweede Kamer.

Geen provincie

De BES-gemeenten zijn niet in een bestaande of nieuwe provincie ingedeeld en wij maken geen deel uit van het Schengen-gebied. De taken die normaal gesproken door een provincie worden uitgevoerd, liggen deels op lokaal niveau zelf, zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en worden deels verzorgd door het rijksorgaan.

Rijksvertegenwoordiger

Zoals gezegd vallen wij direct onder het rijk. Voor het uitoefenen van bestuurlijk toezicht is een nieuw bestuursorgaan in de WolBES opgenomen: de Rijksvertegenwoordiger. Deze wordt bij Koninklijk Besluit voor een periode van 6 jaar benoemd en heeft als bestuursorgaan van de rijksoverheid eigen bevoegdheden, die hij uitoefent onder verantwoordelijkheid van de betreffende minister. De bevoegdheden van de rijksvertegenwoordiger liggen vooral in het vlak van preventie met als doel het waarborgen van goed bestuur. ¹⁰ De bedoeling is dat de rijksvertegenwoordiger voor de BES-gemeenten een vooruitgeschoven post van de Nederlandse regering vormt. ¹¹ De taken van de rijksvertegenwoordiger richten zich op de vormen van toezicht die ook voor de Europese gemeenten van toepassing zijn: goedkeuring, vernietiging en het in plaats treden van bij taakverwaarlozing.

De centrale functie in het financieel toezicht op de BES-gemeenten (begroting, financieel beheer, inrichting en werking administraties en betalingsverkeer) wordt vervuld door het College financieel toezicht. ¹²

Ombudsfunctie

Voor behandeling van bepaalde verzoekschriften kunnen de eilandsraden een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie instellen. Overigens hebben wij uiteindelijk besloten ons aan te sluiten bij de Nationale Ombudsman en geen eigen ombudsfunctie neer te zetten.

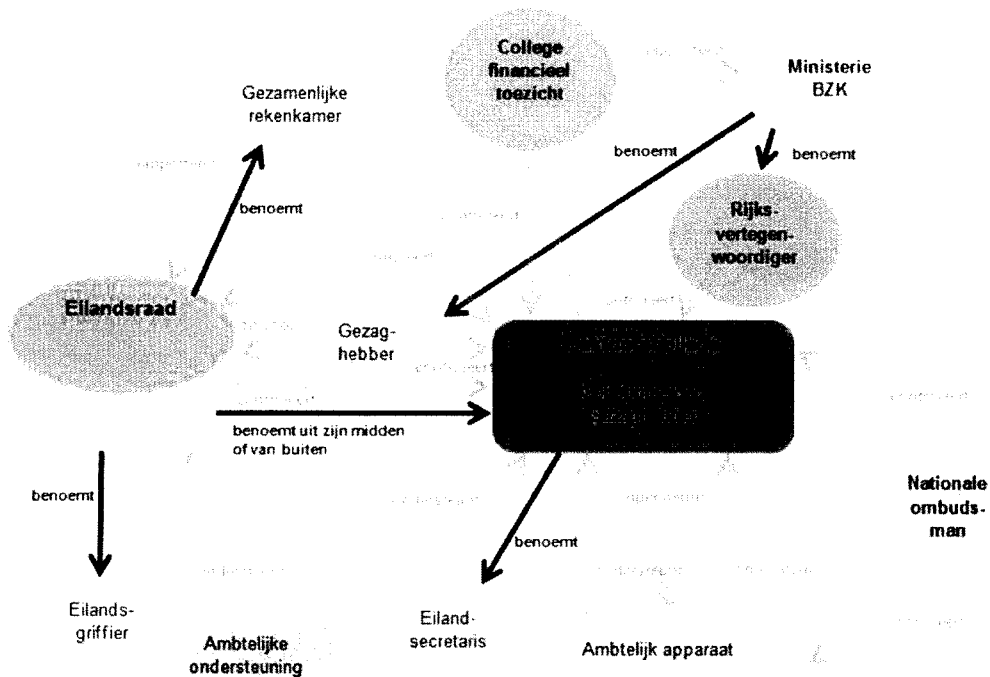
Onderstaand schema geeft een vereenvoudigd beeld van de bestuurlijke structuur voor de BES-eilanden, zoals die sinds 2010 geldt ¹³.

¹⁰ Artikel 204, 1e lid WolBES bevat de taken en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger.

¹¹ Overigens kunnen de openbare lichamen zich ook rechtstreeks tot de rijksoverheid, dan wel de ministers wenden. En kunnen de ministers ook rechtstreeks contacten opnemen met de BES-gemeenten.

¹² Artikel 4, FinBES

¹³ Bron: DSP-Groep: Vijf jaar Caribisch gebied: Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur, 2015, pagina 30.



Legislatieve terughoudendheid

Bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie bleef de Nederlands-Antilliaanse wetgeving van kracht die op dat moment van kracht was op de 3 eilanden. Tijdens de miniconferentie in 2006 is afgesproken dat de eerste 5 jaar een legislatieve terughoudendheid wordt betracht. Het doel hiervan was dat er niet te veel in één keer zou veranderen op de BES-eilanden. Er moest ook rekening gehouden worden met het absorptievermogen van de eilanden, aldus de regering.¹⁴ Daarmee werd de keuze voor al dan niet verdere integratie in Nederlandse rechtsbestel uitgesteld. Er zou alleen nieuwe Nederlandse regelgeving worden ingevoerd als daar een duidelijke noodzaak toe is, aldus de regering. Desalniettemin zijn we de afgelopen jaren overspoeld met nieuwe wetgeving vanuit Nederland, waarbij enkele voor ons zeer ethische kwesties, zoals euthanasie, homohuwelijk en abortus als een van de eerste onderwerpen via wetgeving zijn doorgevoerd, zonder dat op enigerlei wijze rekening is gehouden met de gevoelens die over deze onderwerpen bij onze bevolking leven.

Differentiatie

¹⁴ Kamerstukken II 2009/10, 31 957, nr. 6, blz. 7 (nota naar aanleiding van het verslag bij de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).



Wij waren van de veronderstelling uitgegaan dat de differentiatiebepaling in artikel 1, lid 2 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden daadwerkelijk zou gelden. In dat artikel is bepaald dat voor Caribisch Nederland specifieke regels en andere maatregelen kunnen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden op de eilanden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, het insulaire karakter, de geringe oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren. Immers, hierdoor onderscheiden de drie eilanden zich wezenlijk van de Europese gemeenten van Nederland.

De dagelijkse praktijk laat het tegendeel zien. Zoals gezegd is er vanuit de nationale overheid veel wet en regelgeving in ons eiland doorgevoerd, zonder dat rekening is gehouden met de bijzondere situatie van ons eiland. Bovendien zijn wij niet in de gelegenheid gesteld onze invloed aan de voorkant bij wet- en regelgeving te doen gelden en zijn wij slechts marginaal geconsulteerd en veelal ook nog te laat in het wetgevingsproces. Wij constateren dat artikel 1 Grondwet (gelijke gevallen worden gelijk behandeld worden, ongeacht of men zich bevindt in het Europese of het Caribische deel van Nederland) rigide naar de letter van de wet is toegepast, terwijl dit gelijkheidsbeginsel met zich mee brengt dat ongelijke gevallen ongelijk – naar de mate van het verschil – behandeld dienen te worden.¹⁵

¹⁵ Profacto, vijf jaar Caribisch gebied, werking van wetgeving, 2015, pagina 7.



BIJLAGE 2: EVALUATIE VAN NIEUWE STAATKUNDIGE STRUCTUUR VAN DE BES GEMEENTEN

Wij vormen nu vijf jaar een openbaar lichaam en maken in die vorm deel uit van de gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland. Deze nieuwe staatkundige structuur is conform afspraak onlangs geëvalueerd en wij vatten in dit hoofdstuk de belangrijkste bevindingen samen.

In de slotverklaring van de miniconferentie op 11 november 2006 over de nieuwe staatkundige structuur van de drie eilanden is vastgelegd dat vijf jaar na de transitie de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door de drie eilanden en Nederland gezamenlijk zou worden geëvalueerd. In 2014 hebben de gedeputeerden constitutionele zaken van de drie eilanden en de minister van BZK de evaluatieopdracht vastgesteld en hebben zij voor de uitvoering hiervan een onafhankelijke commissie ingesteld.¹⁶

De evaluatie heeft betrekking op de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur en de wijze waarop invulling is gegeven aan de gemaakte afspraken. Het gaat hier primair om een terugblik teneinde vast te kunnen stellen wat er is bereikt op de drie eilanden en antwoord te kunnen geven op de vraag: Hoe hebben de wetgeving en het bestuur gefunctioneerd en wat zijn de gevolgen van de transitie voor de bevolking geweest?¹⁷

Aansluitend bij de voorlichting van de Raad van State¹⁸ heeft de commissie 3 aanvullende onderzoeken laten doen. De commissie bewaakte en coördineerde de samenhang tussen deze drie onderzoeken. Het ging daarbij om:

- onderzoek naar de werking van de wetgeving¹⁹
- onderzoek naar de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur²⁰
- onderzoek naar de gevolgen voor de bevolking.²¹

De commissie heeft in oktober 2015 haar rapport afgerond waarin de resultaten van deze drie onderzoeken in onderlinge samenhang zijn geanalyseerd en voorzien van conclusies. Daarnaast heeft zij haar eigen bevindingen op basis van gesprekken en aangeleverde documentatie in het evaluatierapport verwerkt.²²

Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland

16 De Commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland is op 23 september 2014 ingesteld onder voorzitterschap van mw. Spies.

17 Evaluatiecommissie Vijf jaar verbonden, 2015, pag 7.

18 Raad van State, Voorlichting 2014

19 Profacto/Rijksuniversiteit Groningen: werking wetgeving (oktober 2015).

20 DSP-groep: werking nieuwe bestuurlijke structuur (oktober 2015)

21 Vijf jaar Caribisch Nederland, de gevolgen voor de bevolking, Sociaal Cultureel Planbureau, 2015

22 Vijf jaar verbonden, Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland, rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland.



We vatten in dit rapport de bevindingen van de evaluatiecommissie voor Bonaire samen. Daarbij komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod:

- wetgeving
- bestuur
- gevolgen bevolking.

Wetgeving:

In de aanloop naar de transitie op 10 oktober 2010 is in wet- en regelgeving nauwelijks verschil gemaakt binnen Caribisch Nederland. Waarin Bonaire afwijkt van de andere 2 openbare lichamen is dat Bonaire een accijns van 25% kent op de invoer van auto's en de andere twee eilanden niet. Zoals al eerder gezegd is onze eilandsraad van mening dat zij minimale invloed heeft op de totstandkoming van wetgeving via de consultatie. De directie toezicht en handhaving van het openbaar lichaam is in ontwikkeling.

Bestuur:

Op ons eiland is het duale politieke stelsel nog volop in ontwikkeling. Zo controleert de eilandsraad het bestuurscollege niet nauwgezet en worden niet alle stukken tijdig gedeeld met de raad. Verder ontbreekt er een werkende rekenkamerfunctie die ook wordt gemist door de eilandsraad.

De samenwerking tussen het bestuurscollege en het ambtelijk apparaat is nog niet optimaal en de gedeputeerden maken veel gebruik van persoonlijke adviseurs.

De rijksdienst Caribisch Nederland is gehuisvest op Bonaire en daardoor is de afstemming met deze liaison van de rijksoverheid relatief eenvoudig.

Uit een representatieve bevolkingsenquête blijkt dat onze bevolking op Bonaire enigszins tevreden is over haar eigen bestuur (5,2), de Rijksdienst Caribisch Nederland (5,4) en iets minder over de nationale overheid in Den Haag (4,7). Onze burgers vinden dat zij voldoende invloed kunnen uitoefenen op het lokale bestuur.

Gevolgen bevolking

Ruim 40% van de bevolking van mening is dat de algemene situatie op het eiland is verslechterd sinds oktober 2010, 33% vindt het gelijk gebleven en 25% vindt het verbeterd. Een meerderheid (54%) is van mening dat het onderwijs is verbeterd, 28% gelijk gebleven en 17% verslechterd.

Een ruime meerderheid van de bevolking (59%) vindt dat de gezondheidssituatie is verbeterd op Bonaire, tegen 26% gelijk gebleven en 15% verslechterd).

Zowel de ontwikkeling van de koopkracht als de veiligheidssituatie is volgens een ruime meerderheid (respectievelijk 72% en 52%) op ons eiland verslechterd. Slechts 9% vindt de koopkracht verbeterd en 20% de veiligheidssituatie. Respectievelijk 19% en 28% vindt dat de koopkracht en veiligheidssituatie gelijk is gebleven.

Conclusies evaluatiecommissie

Voor 2010 kenden de BES-gemeenten onder het federale systeem van de Nederlandse Antillen een grote mate van autonomie. Sinds oktober 2010 maakt Nederland op 8.000 km afstand regels en beleid en neemt besluiten die grote effecten hebben op het dagelijks leven op de eilanden. Bovendien redeneert Nederland vanuit de gedecentraliseerde eenheidsstaat



waarin autonomie van het decentraal bestuur kan worden ingeperkt of aan strakke normen kan worden gebonden.

Hoewel er vanuit Nederland fors is geïnvesteerd, zowel wat betreft financiën als wat betreft personele inzet, om de transitie tot een succes te maken, overheersen gevoelens van teleurstelling bij de bevolking. De levensstandaard is voor veel mensen, ook voor degenen die werk hebben, fors gedaald. Weliswaar is die daling zeker ook toe te wijden aan de mondiale economische crises, er zijn toch ook sterke aanwijzingen dat met name de invoering van bepaalde (fiscale) wetten geen positieve invloed hebben gehad op de economische ontwikkeling van de eilanden. De invloed van het nieuwe fiscale stelsel op de economische ontwikkeling van de eilanden is niet duidelijk aan te tonen.

De staatkundige positie van de eilanden is nog steeds niet definitief. De oude Antilliaanse wetgeving die voor de drie openbare lichamen sinds 2010 bleef gelden, zou geleidelijk worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Aan deze afspraak van geleidelijke integratie werden verschillende interpretaties gegeven. Zo zijn er verschillende opvattingen over de mate waarin moet worden toegewerkt naar de invoering van de Nederlandse wetgeving op de eilanden en over in hoeverre afwijkingen van de Nederlandse wetgeving noodzakelijk zijn vanwege de bijzondere omstandigheden op de eilanden. Ook over de termijn van een verdere integratie van Nederlandse wetgeving wordt verschillend gedacht.

Daarnaast bestaan er verschillende opvattingen tussen Nederland en de eilanden over het bestuurlijk model en dan in het bijzonder wat een openbaar lichaam moet zijn. Het is wel duidelijk dat de eilanden na de transitie minder autonoom zijn geworden en het beleid en regelgeving op veel terreinen op een veel grotere (8.000 km) afstand wordt bepaald, dan voorheen en dat zij minder invloed hierop hebben.

Veel eilandbewoners ervaren de vele nieuwe regelgeving en de handhaving vanuit Europees Nederland als erg streng en er wordt onvoldoende rekening gehouden met de bijzondere situatie van de eilanden. En ondanks de afspraak dat de toen geldende Antilliaanse wetgeving na de transitie zou worden gecontinueerd is sindsdien veel in de wetgeving voor de eilanden gewijzigd. In veel situaties is oude wetgeving vervangen door geheel nieuwe wetgeving, veelal gebaseerd op Europees Nederlandse wetgeving, waarbij, naar de beleving van de eilanders onvoldoende rekening wordt gehouden met de lokale omstandigheden.

De eilanders ervaren geregeerd te worden door een autoriteit die erg ver weg is en niet de moeite neemt om te zien en te horen wat de mensen op de eilanden beleven. Dit dreigt tot afkalven en verlies aan draagvlak voor de relatie met Nederland en doet de roep om meer autonomie en meer eigen beleidsruimte op de eilanden toenemen.

Hoewel er van de kant van Nederland veel is geïnvesteerd in de eilanden en er op de terreinen zorg en onderwijs zeker wel positieve resultaten zijn geboekt, blijft het totaalbeeld overwegend minder positief. De onderlinge afstemming tussen de ministeries is niet altijd even vloeiend en elk ministerie voert haar eigen beleid, wat ook weer tot verkokering leidt op



de eilanden. Anders gezegd: een integrale aanpak van de kant van de Europees Nederlandse rijksoverheid is in de beleving van de eilanders nog ver te zoeken.

Het lokale bestuur en de besturen van maatschappelijke organisaties zijn zonder meer kwetsbaar te noemen. Het is moeilijk, gezien de beperkt aanwezige capaciteit, de kwaliteit van het bestuur en de ambtelijke organisatie te borgen en daarmee ook de bestuurskracht. Checks and balances worden moeizaam gecreëerd: gebrekkige democratische controle en onvoldoende aansluiting tussen gedeputeerden en de ambtenaren, waardoor beleidvorming niet goed van de grond komt biedt ruimte voor willekeur. Ook de kwetsbare positie van de gezagsdrager is een punt van aandacht.

Wij onderschrijven deze conclusies van de evaluatiecommissie volledig. Wij zien onze beleidsruimte de afgelopen jaren danig ingeperkt. We nemen nog steeds geen definitieve staatkundige positie in het Koninkrijk Nederland in. De levensstandaard is fors gedaald. En wij hebben geen instrumenten om de wet- en regelgeving vanuit Europees Nederland wezenlijk te kunnen beïnvloeden. Door dit alles neemt het draagvlak onder de bevolking op Bonaire voor Nederland af en wordt de roep om meer autonomie en meer eigen beleidsruimte luider.



BIJLAGE 3: DE ACTUELE SITUATIE OP BONAIRE

Economisch klimaat en welvaart

Bonaire verdient haar geld vooral in het toerisme. Als gevolg van deze eenzijdige economische structuur, historisch gebrek aan investeringen in de economische basisinfrastructuur, gebrek aan innovatie en achterstallig onderhoud is de economische positie kwetsbaar. Onderdeel zijn van Nederland heeft geen verandering gebracht in deze situatie. De verwachting van bestaande en potentiële nieuwe investeerders was dat Nederland minimaal investeringen zou plegen in de economische basisinfrastructuur. Deze investeringen zijn echter uitgebleven. Daarvoor in de plaats kwam regelzucht die investeerders eerder wegjaagt dan aantrekt.

De economie is, samen met de bevolking, kunstmatig gegroeid door de vestiging van de diensten van het Rijksbestuur. Arbeidskrachten met een hogere besteedbare inkomen en betere secundaire arbeidsvoorwaarden (zoals dekking van huisvestingskosten) hebben door hun consumptiepatroon bijgedragen tot een sterke prijsinflatie.

De prijsstijgingen hebben een grote invloed op de koopkracht van de eilanders. Zo is de koopkracht van de lonen met 4% gedaald (lonen +6% en +10% prijzen). De forse prijsstijgingen zijn ook ontstaan door hogere energie- en voedselprijzen. Lokale ondernemers verhoogden hun prijzen als onder invloed van verhoging van de geldende wet en regelgeving.

Het nieuwe belastingstelsel van na 10-10-'10 heeft veel ontevredenheid veroorzaakt. De totale belastingdruk is toegenomen. Terwijl het juist de bedoeling was om de belastingdruk gelijk te houden aan die ten tijde van de Nederlandse Antillen. Door de combinatie van een hogere belastingdruk en een verminderde koopkracht worstelen veel mensen nu om te voldoen aan hun financiële verplichtingen.

De levensstandaard van onze bevolking is verslechterd en de bevolking ervaart een teruggang in welstand en welvaart. De verwachting in 2010 was dat de mensen er financieel op vooruit zouden gaan. De realiteit is echter dat veel mensen het na 2010 financieel slechter hebben gekregen. Kosten voor vervoer, water, internet en energie zijn hoog en voor een deel van de mensen moeilijk op te brengen. En veel eilandbewoners geven aan dat hun koopkracht verminderd is. Dit alles terwijl de economie in vijf jaar tijd letterlijk, qua innovatie en nieuwe investeringen in de productieve sector, stilstaat.

Toerisme is voor ons een belangrijke sector. Bevordering van toerisme en het opstellen van marketingplannen is noodzakelijk. Een van de uitdagingen is dat de traditionele kern van duiktoeristen aan het verouderen is, zodat er nieuwe sub-markten moeten worden aangeboord. Dit vergt investeringen. Vroeger werden deze investeringen bevorderd door maatregelen van de "Centrale Overheid". Bonaire heeft in vijf jaar tijd niet een maatregel gekend van het Rijk om de economie te stimuleren.



Zoals eerder aangehaald zijn duizenden Nederlanders naar het eiland verhuisd. Ze kwamen vaak voor een tijdelijke functie bij een van de nieuwe overheidsdiensten. Op Bonaire gelden nu dezelfde regels als in Nederland. Zo hebben Nederlandse regels het minder makkelijk gemaakt een eigen zaak te openen en worden voor de betere banen specifieke opleidingseisen gesteld. Daardoor zijn het vaker Nederlanders die deze banen krijgen.

Sociale zekerheid

Bij de sociale zekerheid is het Nederlandse stelsel niet als uitgangspunt genomen. Wel zijn de ouderdoms- en arbeidsongeschiktheids-uitkeringen eenmalig fors verhoogd. Uitkeringen zijn aanzienlijk lager dan in Europees Nederland en liggen onder het bestaansminimum op het eiland.

Inwoners van Caribisch Nederland die ouder zijn dan 18 jaar, tenminste 5 jaar op één van de eilanden wonen en die zelf niet in staat zijn voldoende inkomen te verdienen om in hun levensonderhoud te voorzien, komen in aanmerking voor Onderstand.

Voor 2015 is het basisbedrag voor Bonaire \$ 90,- per twee weken. Daarnaast zijn er nog individuele toeslagen zoals toeslag voor zelfstandig wonen, kinderen, en niet meer arbeidsgeschikt.

In 2016 wordt in Caribisch Nederland gestart met de kinderbijslagvoorziening. Dit is een financiële bijdrage van de Rijksoverheid aan de kosten voor het levensonderhoud van kinderen van 0 tot 18 jaar. De uitbetaling van deze bijdrage voor ca. 5000 kinderen in Caribisch Nederland wordt gedaan door Sociale Zaken en Werkgelegenheid CN. De maandelijkse bijdrage is circa \$ 40.

De AOV (de ouderdomsverzekering voor alle ingezetenen van Caribisch Nederland) staat garant voor een pensioenuitkering bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. De AOV pensioengerechtigde leeftijd wordt de komende jaren stapsgewijs verhoogd naar 65 jaar. De AOV pensioenuitkering is per eiland verschillend. Voor 2015 is de volledige AOV pensioenuitkering voor Bonaire \$ 586.

Er is een groot tekort aan betaalbare en geschikte woningen. Door de komst van Rijksambtenaren met betere arbeidsvoorwaarden zijn de prijzen van huurwoningen verder gestegen. Het uitblijven van een aanbod van betaalbare en geschikte woningen drukt een groot deel van de bevolking verder de armoede in. Overbewoning is een groot probleem en leidt tot sociale misstanden.

Infrastructuur

De staat van onderhoud van wegen en infrastructuur is slecht. Er wordt door het Rijk niet geïnvesteerd in de kwaliteit en onderhoud van infrastructuur, waardoor de wegen op ons eiland verslechteren en er onveilige situaties ontstaan. Daar komt bij dat er voor de eilanden geen sprake is van een kapitaaldienst om financiering van investeringen te kunnen regelen en dat reserves ontbreken. Mede door de zeer beperkte financiële ruimte en de eis van de



Wet FinBes van een sluitende begroting, kan ook het eilandbestuur niet in een goede infrastructuur investeren.

Onderwijs

Voorafgaand aan de transitie in 2010 heeft de inspectie van onderwijs alle scholen op Bonaire bezocht en toen is de conclusie getrokken dat alle scholen zwak waren in het licht van de criteria voor onderwijskwaliteit. In de Onderwijsagenda van 2010 zijn 5 prioriteiten genoemd:

- kwaliteit omhoog
- versterken van kwaliteit van leraren, schoolleiding en –besturen
- onderwijszorg op maat
- aantrekkelijk beroepsonderwijs
- alle randvoorwaarden op orde.

Uit de evaluatie blijkt dat in 2015 drie scholen op Bonaire voldoen aan de basiskwaliteit. Andere scholen zullen op korte termijn volgen, aldus het rapport van de inspectie. De basisscholen schieten nog wel tekort in aandacht voor leerlingen die extra zorg of ondersteuning nodig hebben. De school voor voortgezet onderwijs voldoet nog niet aan de basiskwaliteit. Ook de versterking van de professionaliteit van leraren, schoolleiding en – bestuur loopt nog achter. Wel is het aanbod aan beroepsonderwijs uitgebreid en maakt een toenemend aantal leerlingen hiervan gebruik. Voor veel leerlingen is er nog een discrepantie tussen het Nederlands op school en het Papiament of Spaans dat ze thuis en in vriendenkring spreken.

Verder missen wij een voorziening voor speciaal onderwijs en is er een tekort aan specialistische zorg voor leerlingen met een rugzakje. Verder is het fenomeen “overbewoning” funest voor het leergedrag van de kinderen.

Gezondheidszorg

Als het gaat om de gezondheidszorg dan is de situatie sinds 2004 verbeterd. Wij beschikken nu over een modern ziekenhuis met verantwoorde medische zorg. Er werken meer beroepskrachten in de zorg en in de ouderenzorg en verslavingszorg zijn grote stappen gezet. De geneesmiddelenvoorziening is goed geregeld en er zijn centra voor jeugd en gezin op Bonaire. Invoering van een zorgverzekering met een breed voorzieningenpakket moet nog gebeuren evenals investeringen in infrastructuur en apparatuur.

De keerzijde van de verbeteringen in de zorg is dat de kosten sterk zijn gestegen. Van Nederlandse zijde werd een beperking van het vergoedingspakket geëist, en dat stuit op ons eiland op veel weerstand.

Veiligheid

In Kralendijk bevindt zich de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland dat is belast met de uitvoering van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen. In het huis van bewaring is plaats van 76 mensen. Ondanks de forse investeringen van Nederland in de



veiligheid(svoorzieningen) is de daadwerkelijke veiligheid echter niet verbeterd. We zien geen daling van criminaliteitscijfers en nemen geen verbetering van de veiligheid waar. Er heerst ontevredenheid onder de Korps Politie Caribisch Nederland.

Bestuur

Het bestuur op Bonaire is kwetsbaar. Er wordt gewerkt met een verouderd bestuursstelsel dat overgenomen is uit de tijd van de Nederlandse Antillen. De capaciteit en de omvang van de eilandsraad (9 zetels) en het bestuurscollege (3 zetels exclusief de gezaghebber) is beperkt. Bovendien werkt het duale stelsel moeizaam gezien het verouderd stelsel en de korte lijnen tussen bestuurscollege en eilandsraad.

Er is veel kritiek op de rol van de Rijksvertegenwoordiger. De Rijksvertegenwoordiger is een nieuwe, extra laag tussen het eilandbestuur en de nationale overheid. Bovendien beschikt de Rijksvertegenwoordiger slechts over een beperkt mandaat voor Bonaire en kunnen zelfstandige beslissingen niet worden genomen.

Er heerst veel ontevredenheid over de uitvoering van de rijksdiensten en rijkswet en regelgeving. Terwijl de burgers nergens terecht kunnen voor een snelle en directe oplossing zoals zij gewend zijn op een eiland. In onze ogen is de Rijksvertegenwoordiger vooral (en te veel) een belangenbehartiger van het Rijk.

De onvrede blijft groeien op Bonaire. Het lokale bestuur is qua begrotingsmogelijkheden niet bij machte om deze onvrede een halt toe te roepen. Meer en meer groeit de perceptie dat het eiland op grond van de nieuwe structuur sinds 10 oktober 2010 geen structurele vooruitgang maakt.