

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 IV

Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2020

D

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2019

Inleiding

Met de staatkundige hervorming op 10 oktober 2010 heeft Nederland een taak en verantwoordelijkheid op zich genomen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat schept verplichtingen. Aan beide kanten van de oceaan is de afgelopen negen jaar hard gewerkt aan grote en kleine verbeteringen. Positieve ontwikkelingen zijn er onmiskenbaar, maar ook is duidelijk dat er nog achterstanden weg te werken zijn.

De ambitie in het regeerakkoord van dit kabinet om het sociaaleconomisch perspectief in Caribisch Nederland verder te verbeteren is de afgelopen periode richtinggevend geweest. Met het vaststellen van een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland in juni 2019 heeft het kabinet een belangrijke stap gezet. De vormgeving van de Haagse coördinatie en de samenwerking tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland zijn hierbij van groot belang. Met deze reactie op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties (IBO) beoogt het kabinet een fundament te leggen voor de toekomst. Gelet op de samenhang van de adviezen reageert het kabinet in deze kabinetsreactie op zowel de voorlichting van de RvS als het rapport van de Werkgroep IBO.¹ In de bijlage² worden de aanbevelingen uit de afzonderlijke rapporten nogmaals uitgelicht en voorzien van een korte reactie van het kabinet.

Aanleiding voor de adviesaanvragen was de wens kansen en belemmeringen in beeld te brengen om te komen tot een effectiever beleid. Niet als

¹ Hiermee wordt invulling gegeven aan onderstaande toezegging:
Eerste Kamer, Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, nr. 5, blz. 17

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

doel op zich, maar om het welzijn van burgers in Caribisch Nederland zo goed mogelijk te bevorderen waarbij als uitgangspunt geldt dat alle Nederlanders gelijkwaardig behandeld worden. Daarvoor bieden de adviezen, waarvoor het kabinet de opstellers dank verschuldigd is, een aantal aanknopingspunten. Kort samengevat is de rode draad:

- Verbeter de samenwerking en coördinatie in Den Haag en in het Caribisch gebied en betrek daarbij ook de huidige taakverdeling.
- Investeer in de kwaliteit en slagvaardigheid van het lokale bestuur en de ambtelijke organisaties.
- Werk achterstanden stap voor stap weg en zorg voor een adequate, duurzame financiering en passende wet- en regelgeving.

Op basis van de aanbevelingen van de RvS en het IBO ziet het kabinet mogelijkheden om samen met de eilanden nieuwe stappen te zetten. Hierbij wordt ingezet op twee parallelle lijnen. Enerzijds worden recente trajecten zoals het Bestuursakkoord Bonaire, de Saba Package en de projectinzet zoals ingericht na de bestuurlijke ingreep op Sint Eustatius voortgezet en uitgebouwd. Anderzijds wordt ingezet op maatregelen die de samenwerking verbeteren, de kwaliteit en slagvaardigheid van het lokaal bestuur en het ambtelijk apparaat versterken en zorgen voor een betere inbedding in de Europees Nederlandse systemen en structuren.

Een integrale, Rijksbrede aanpak

De adviezen van de Werkgroep IBO en de RvS benadrukken het belang van een integrale en Rijksbrede aanpak voor het beleid ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het ontbreken van integraal meerjarig beleid leidt er nu toe dat ieder departement een eigen werkwijze hanteert, wat versnippering oplevert. Meer en betere samenwerking in Den Haag en het komen tot een gezamenlijke prioritering is belangrijk om beter samen te kunnen werken met de eilanden en om resultaten te boeken voor de inwoners van Caribisch Nederland. Veel uitdagingen op de eilanden zijn complex van aard en beslaan meerdere beleidsterreinen, maar worden in de huidige situatie soms te eendimensionaal benaderd. Het IBO beveelt daarom aan een integrale, Rijksbrede visie te ontwikkelen waarin de verschillende beleidsterreinen op elkaar worden afgestemd en waarbij alle ministeries en openbare lichamen betrokken zijn.

Dit kabinet heeft een duidelijk doel voor ogen: een verbeterde levensstandaard voor alle inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Om dit doel te bereiken moeten eerst de achterstanden op de eilanden worden ingelopen. Het kabinet realiseert zich dat dit tijd vergt. Daarom onderstreept het kabinet het belang van een gestructureerde en vooral pragmatische manier van werken. De RvS adviseert in dit verband om per eiland een uitvoeringsagenda op te stellen, waarbij wordt ingegaan op het te bereiken niveau van de publieke voorzieningen, de daarbij horende taakverdeling en financieringsstromen, de benodigde investeringen, de eventuele wijziging van wet- en regelgeving en de noodzakelijke versterking van de bestuurs- en uitvoeringskracht.

Waar willen Bonaire, Sint Eustatius en Saba staan in 2030 en wat betekent dit voor de activiteiten die de komende jaren worden uitgevoerd? Het kabinet gaat in overleg met de eilanden op welke wijze hier gezamenlijk invulling aan te geven is, gelet op de behoeften van de openbare lichamen en de beschikbare uitvoeringskracht. De uitvoeringsagenda's zijn een logisch vervolg op de reeds ingezette koers van samenwerking waar de bestuursakkoorden met Bonaire en Saba goede voorbeelden van zijn. De bestuursakkoorden hebben een looptijd tot en met 2022 en bevatten afspraken en wederzijdse verplichtingen voor zowel het Rijk als de openbare lichamen. Door het opstellen van de door de RvS geadvi-

seerde uitvoeringsagenda's wordt de samenwerking op basis van wederzijdse verplichtingen versterkt en uitgebreid. Dit sluit ook aan bij de ambities van het bestuurscollege van Bonaire, dat bezig is met het opstellen van een Masterplan 2030 voor Bonaire.

Wetgeving, nieuw beleid en de toepasbaarheid op Caribisch Nederland

In 2010 is afgesproken terughoudend te zijn bij het invoeren van nieuwe wetgeving. Reden hiervoor was het beperkte absorptievermogen van de eilanden. Deze legislatieve terughoudendheid is – anders dan de RvS in zijn Voorlichting lijkt te veronderstellen – na de evaluatie van de nieuwe staatskundige structuur door de commissie Spies in 2015 niet losgelaten. In de kabinetsreactie bij deze evaluatie schrijft het kabinet dat ook in de jaren na 2015 rekening moet worden gehouden met het absorptievermogen van de eilanden en dat terughoudendheid nog steeds op zijn plaats is. Dit leidt volgens de Raad van State in de praktijk ertoe dat departementen soms eigen afwegingsgronden lijken te hanteren.

Bij nieuwe wet- en regelgeving en aanpassing van bestaande wet- en regelgeving moet steeds worden gezien of en hoe deze wetgeving van toepassing kan worden verklaard in Caribisch Nederland én of differentiatie nodig en wenselijk is. Het kabinet volgt de aanbeveling van de RvS op om nadere heldere, eenduidige criteria op te stellen wanneer differentiatie kan of moet worden toegepast bij wet- en regelgeving waarbij de legislatieve terughoudendheid uit 2010 niet meer als uitgangspunt geldt. Het gaat hierbij zowel om differentiatie tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland als differentiatie tussen de eilanden onderling. Hierbij wordt het principe van *comply or explain* van toepassing verklaard, waarbij de op te stellen criteria een belangrijk hulpmiddel zullen zijn. Het doel is niet om alle regelgeving zonder meer van toepassing te verklaren op Caribisch Nederland. Soms zijn er goede redenen om dit juist niet te doen of om andere oplossingsrichtingen te zoeken. Het doel is het bereiken van een gelijkwaardig effect met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context.

Met als uitgangspunt van een gelijkwaardig voorzieningenniveau heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) vanaf 2010 al doelbewust gekozen om de Europees Nederlandse onderwijswetten in hoge mate model te laten staan voor de huidige onderwijswetgeving in Caribisch Nederland. Hiermee is niet gezegd dat deze wetten integraal van toepassing zijn verklaard. Soms is differentiatie nodig om de praktische uitvoerbaarheid op de eilanden te garanderen. Zo hanteren de scholen op Sint Eustatius en Saba de Engelse instructietaal en het Caribische Engelstalige onderwijssysteem in plaats van het Europees Nederlandse systeem. Hierdoor wordt het voor leerlingen makkelijker om zowel aansluiting te vinden bij de regionale onderwijs- en arbeidsmarkt als te kunnen doorstromen naar onderwijs op Bonaire en in Europees Nederland. Ook met een gelijkwaardig voorzieningenniveau als uitgangspunt heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) er juist voor gekozen een geheel op Caribisch Nederland geënt stelsel te introduceren.

Ook bij beleidsintensiveringen in Europees Nederland waar geen nieuwe wetgeving voor nodig is, moeten de eilanden nadrukkelijk worden betrokken. Wederom geldt het principe *comply or explain* en is het beginsel van gelijkwaardigheid leidend. Bij voorgenomen nieuw beleid of een beleidsintensivering lopen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zoveel mogelijk mee. Waar dit niet kan, moet duidelijk gemaakt worden waarom

dit het geval is. De vakdepartementen gaan de controle hierop expliciet binnen hun eigen organisatie borgen. In het verlengde van bovenstaande zal het principe van *comply or explain* ook gelden voor subsidieregelingen en (uitvoerings-)programma's voor bedrijven en organisaties.

Impulsen in het fysieke, sociale en bestuurlijke domein en de coördinerende rol van BZK

De rapporten van de commissie «Kleine evaluatie Caribisch Nederland» (2014)³, commissie-Spies (2015)⁴ en IdeeVersa (2015)⁵ signaleren op alle drie de eilanden achterstanden. De RvS constateert in zijn voorlichting dat deze achterstanden nog niet zijn ingelopen. Het kabinet erkent dit, maar wijst er ook op dat het tijd kost voordat maatregelen tot zichtbaar resultaat leiden voor de inwoners van Caribisch Nederland. Het kabinet denkt hierbij aan de volgende maatregelen die recent genomen zijn om de sociaaleconomische ontwikkeling een impuls te geven, de armoedeproblematiek te verlichten en de economische draagkracht te verbeteren:

- Er is geïnvesteerd in de natuurlijke omgeving en in de ontwikkeling van landbouw.
- Met het vaststellen van het ijkpunt voor het sociaal minimum heeft het kabinet een belangrijke stap gezet op weg naar een situatie waarin alle inwoners van Caribisch Nederland voldoende inkomen hebben om in de minimale kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien.
- Het programma BES(t) 4 kids is ingericht om kinderen een perspectiefvolle start te bieden en ouders in staat te stellen hun kinderen met een gerust hart naar de kinderopvang te brengen.
- De huurlasten in Caribisch Nederland blijken voor veel huishoudens een grote opgave, zowel in de sociale als particuliere sector. Om de koopkracht van inwoners in Caribisch Nederland te verbeteren, worden de woonlasten verlaagd door de inwoners van Caribisch Nederland als een nieuwe doelgroep binnen de huurtoeslag op te nemen.
- Ten aanzien van de fysieke infrastructuur heeft het kabinet het Infrastructuurfonds vanaf 2018 structureel met vijf miljoen euro per jaar verhoogd ten behoeve van Caribisch Nederland.
- Het kabinet heeft 30 miljoen euro geïnvesteerd via de Regio Envelop, waarbij het verbeteren van het economisch perspectief in Caribisch Nederland door onder meer versterking van de infrastructuur en het terugdringen van armoede centraal staat.

Tegelijkertijd erkent het kabinet dat er ook nog een aanzienlijke opgave ligt voor het Rijk en de openbare lichamen. De sociale voorzieningen zijn nog niet op het gewenste niveau, de fysieke infrastructuur vertoont achterstallig onderhoud, de staat van de natuur en in het bijzonder het koraal is niet toekomstbestendig, de bestuurskracht is nog onvoldoende verstevigd en het ambtenarenapparaat mist voldoende kennis en capaciteit. Bij de voorbereiding van de begroting 2021 zal de eventueel extra benodigde inzet van het kabinet worden gewogen. Hierbij wordt meegewogen het effect van het recent ingezette beleid dat wordt getoetst op de effecten voor de inwoners in Caribisch Nederland. Vooruitlopend hierop maakt het kabinet nu al eenmalig 10 miljoen euro vrij voor investeringen in achterstanden in het fysieke domein op alle drie de eilanden.

Om achterstanden in te lopen en nieuwe achterstanden te voorkomen kan Caribisch Nederland ook beter worden ingebed in de macro-economische

³ Rijkscoördinatie Caribisch Nederland, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 35.

⁴ Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300, nr. 23.

⁵ Onderzoek onderhoud BES-fonds 2015, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 000, nr. 5.

stelsels en systemen. Het kabinet gaat onderzoeken waar dit mogelijk is. Een voorbeeld hiervan is de eerder genoemde tegemoetkoming in huurlasten in Caribisch Nederland. De huurlasten bij (sociale) huisvesting zijn voor sommige huishoudens te hoog. In Europees Nederland kennen we in dit geval het systeem van huurtoeslag om de woonlasten te verlichten. Om ook in Caribisch Nederland in de matiging van huurlasten te kunnen voorzien, werken de openbare lichamen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) momenteel aan een op de eilanden toegesneden vorm van huurtoeslag. Zo wordt de bevolking van de eilanden onderdeel van het huurtoeslagsysteem, rekening houdend met de eigen karakteristieken van de woningmarkten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In zowel het rapport van het IBO als in de Voorlichting van de RvS wordt de relatie gelegd tussen de coördinerende rol van BZK en de beschikbaarheid van financiële middelen om achterstanden weg te werken. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III is opgenomen dat het Ministerie van BZK een sterkere coördinerende rol krijgt inclusief bijbehorend budget. Het Regeerakkoord Vertrouwen in de Toekomst stelt: «Voor de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid. Op de eilanden ligt de prioriteit bij het verbeteren van het economisch perspectief, onder meer door versterking van de infrastructuur en het terugdringen van armoede. Het kabinet is bereid extra te investeren in de eilanden onder de voorwaarde dat goed bestuur en financiële verantwoording op een afdoende niveau is geborgd. Waar Nederland investeringen door de eilanden ondersteunt moet meer dan nu in een reëel instandhoudingsbudget worden voorzien. Het Ministerie van BZK krijgt een sterkere coördinerende taak inclusief bijbehorend budget.»

De RvS schetst een viertal modaliteiten waarlangs de coördinerende rol van het Ministerie van BZK kan worden ingevuld. De financiële structuur speelt hierbij een belangrijke rol. De RvS geeft hierbij de voorkeur aan de modaliteit waarbij het BES-fonds gedeeltelijk wordt omgevormd tot een investeringsfonds. Hierbij zouden rechtstreeks vanuit de algemene middelen van het Rijk bedragen bijeengebracht kunnen worden ten behoeve van investeringen op de openbare lichamen. Het kabinet zal het advies van de RvS om tot een dergelijk fonds te komen in overweging nemen bij de begrotingsvoorbereiding van 2021.

Om de rol van het Ministerie van BZK verder te verstevigen en een meer integrale weg van de Rijksuitgaven aan Caribisch Nederland te bevorderen, volgt het kabinet de aanbevelingen van het IBO en de RvS op om het extracomptabele «Overzicht rijksuitgaven Caribisch Nederland» bij de begroting van het Ministerie van BZK aanzienlijk uit te breiden. Dit overzicht is als het ware een verzamelstaat van alle Rijksuitgaven die voor Caribisch Nederland op de departementale begrotingen staan. Wanneer een toelichting over de wijze van financiering van de verschillende posten wordt toegevoegd, gekoppeld aan de beoogde beleidsdoelen, biedt dit overzicht meer inzicht. Op deze manier worden uitgaven aan resultaten gekoppeld, blijft de huidige ministeriële verantwoordelijkheid van kracht, en wordt het gemakkelijker om het beleid gericht op Caribisch Nederland te beoordelen en bij te sturen. Meer transparantie kan ook worden bereikt door onderscheid te maken tussen geldstromen ten behoeve van eilandelijke taken versus Rijkstaken, tussen incidentele en structurele bekostiging en door aan te geven wie de ontvanger is.

Het kabinet houdt de huidige departementale overlegstructuur in stand, waarbij de Stuurgroep Caribisch Nederland het voorportaal is voor de ministerraad. Om de integrale weg en prioritering van beleidsvoor-

nemens te stimuleren gaat het kabinet de hoofdbesluitvormingsmomenten beter benutten. Het kabinet neemt de aanbeveling van het IBO over om alle beleidswijzigingen gericht op Caribisch Nederland op de geëigende begrotingsmomenten te bespreken in de stuurgroep. In het voorjaar worden bovendien alle budgettaire plannen van de departementen besproken in de Stuurgroep Caribisch Nederland. Dit vergroot de transparantie, bevordert de samenhang van de plannen en integrale beleidsvorming. Het eindresultaat wordt besproken in het begrotingsbilateraal tussen de Minister van BZK en de Minister van Financiën. Dit gebeurt aanvullend op de departementale begrotingsbilateralen, om zo het overzicht op alle beleidsplannen gericht op Caribisch Nederland te vergroten en prioritering te vergemakkelijken. De huidige ministeriële verantwoordelijkheid van de verschillende departementen blijft onverminderd van kracht.

Taakverdeling tussen Europees en Caribisch Nederland

De huidige taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen is volgens de analyses van de RvS en het IBO vertroebeld. Het IBO constateert bovendien dat de in 2010 geformuleerde taakverdeling anno 2019 niet altijd meer werkt. Door de jaren heen zijn de formele verantwoordelijkheid en feitelijke uitvoering van eilandelijke taken uiteen gaan lopen. Dit komt doordat het Rijk incidenteel taken van de openbare lichamen heeft waargenomen, omdat deze taken niet door de openbare lichamen uitgevoerd konden worden. Ook de geldstromen die samenhangen met het uitvoeren van de taken zijn niet altijd transparant. Departementen zijn sommige eilandelijke taken zelf gaan bekostigen, veelal met incidentele geldstromen. Soms loopt bekostiging via bijzondere uitkeringen, vaker via eigen investeringen van de departementen. De verschillende geldstromen en de onduidelijkheid in taakverdeling bemoeilijken de coördinerende rol van het Ministerie van BZK en beperken het zicht op de samenhang tussen uitgaven en beleid.

Idealiter wordt beleid gemaakt en uitgevoerd door een bestuur dat dicht bij de burgers staat en wordt de burger betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Het Rijk treedt pas op als een onderwerp niet kan worden behartigd door het openbaar lichaam of als de continuïteit van vitale voorzieningen in gevaar komt. Het Rijk moet de openbare lichamen hiertoe het noodzakelijke vertrouwen geven. Tegelijkertijd moeten het Rijk en de openbare lichamen erkennen dat de lat hoog ligt voor de kleinschalige eilanden. Het uitgangspunt is dat decentralisatie van taken niet ten koste gaat van de dienstverlening aan de burger of van een doelmatige uitvoering. Europees Nederland zal daarom altijd een helpende hand moeten blijven bieden. Het is belangrijk dit te erkennen en ernaar te handelen.

Een heldere en juiste taakverdeling met bijbehorende geldstromen is een belangrijke voorwaarde voor een vruchtbare samenwerking. Het kabinet gaat daarom samen met de openbare lichamen de huidige taakverdeling verduidelijken en herijken. De taakverdeling moet aansluiten bij de opgaves en bij de bestuurlijke capaciteit op de eilanden. Het kabinet gaat bezien of sommige taken die nu op eilandelijk niveau liggen vanwege hun complexiteit of vanwege hun vitale functie niet beter (deels) bij het Rijk belegd kunnen worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het vliegveld Bonaire, of de brandstofvoorziening en nutsvoorzieningen op Bonaire en Sint Eustatius. Dit zijn slechts enkele voorbeelden; per taak en per eiland wordt in de herijking bezien waar de taak het beste past. Differentiatie moet hierbij mogelijk zijn. Soms zal blijken dat een taak nu niet bij het openbaar lichaam belegd kan worden, maar wel in de toekomst na investering in bestuurlijke ontwikkeling.

De ervaring in het sociaal domein in Europees Nederland leert dat het belangrijk is te kijken welke taken inhoudelijk op elkaar aansluiten en deze door één eenheid te laten uitvoeren. Voor Caribisch Nederland is het sociale domein ook zeer geschikt om de verschillende overheidstaken (armoedebeleid van het openbaar lichaam, uitkeringen en bijzondere onderstand van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)) vanuit één loket uit te voeren. Op een klein eiland is het logisch om al deze vormen van sociale voorzieningen in samenhang te bekijken en deze taken in de uitvoering veel sterker bij elkaar te brengen.

Bij de herijking van de taakverdeling hoort ook de vraag of de daarbij horende financiële middelen nog wel passend zijn. Als een taak bij het eiland belegd wordt, moet het er adequate financiering zijn. Omgekeerd geldt hetzelfde: als het departement de taak oppakt, hoort daar ook adequate financiering bij. Het is belangrijk om bij investeringen ook aandacht te hebben voor het structureel onderhoud en vervanging. Het kabinet zal de hoogte van de vrije uitkeringen betrekken bij de herijking van de taakverdeling. Om de administratieve lasten voor de openbare lichamen te verlagen en de beleidsruimte te vergroten wordt bovendien bezien of meerjarige incidentele uitgaven kunnen worden gebundeld en ondergebracht in structurele bijdragen.

Het IBO constateert dat de mogelijkheid tot lenen voor de openbare lichamen beperkt is. De openbare lichamen kunnen nu alleen lenen via de departementen waarbij bovendien een ingewikkelde procedure geldt. Het kabinet gaat opties verkennen om beter te voorzien in de leenbehoefte. Bijvoorbeeld door de Europees-Nederlandse kapitaalmarkt onder strikte voorwaarden toegankelijk te maken voor de openbare lichamen of door de openbare lichamen direct te laten lenen bij het Ministerie van Financiën, zodat de lening niet op de begroting van het departement drukt. Daarnaast verkent het kabinet de mogelijkheden voor de overheidsvennootschappen in Caribisch Nederland om toegang te krijgen tot de Europees Nederlandse kapitaalmarkt. Het kabinet zal voor zijn overwegingen op deze punten advies vragen aan het College financieel toezicht en de uitkomsten van het rapport «Naar een actief aandeelhouderschap – onderzoek naar de structuur en werking van overheidsbedrijven op Bonaire» betrekken.

Lokaal bestuur

Om de eilandsbesturen beter toe te rusten voor de uitvoering van de afgesproken taken gaat het kabinet de aanbeveling van de RvS om een aantal bevoegdheden die nu zijn neergelegd bij de Rijksvertegenwoordiger over te hevelen naar de gezaghebber verder uitwerken. Versterking van de positie van de gezaghebber stelt echter ook zwaardere eisen aan zijn benoemingsproces en profiel. Het is belangrijk dat de gezaghebber over aanzienlijke bestuurlijke ervaring beschikt en affiniteit heeft met het openbaar lichaam waar hij wordt aangesteld.

De overige toezichthoudende taken van de Rijksvertegenwoordiger kunnen in dit model worden belegd bij de Minister van BZK. Het gaat hier om taken als in de plaats treden bij taakverwaarlozing en andere taken die logischerwijs niet bij de gezaghebber kunnen worden geplaatst. Het kabinet gaat ook de goedkeuringsbevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger over personele besluiten anders beleggen. Overwogen wordt om besluiten tot aanstelling in hoog ambtelijke functies ter goedkeuring voor te laten leggen aan de Minister van BZK en de overige ambtelijke functies aan de gezaghebber.

Dit kan ertoe leiden dat de functie van Rijksvertegenwoordiger overbodig wordt. Het kabinet gaat hierbij niet over één nacht ijs. De Rijksvertegenwoordiger heeft, naast toezichthoudende en bemiddelende taken, ook taken op grond van bijvoorbeeld de Veiligheidswet BES. Per taak zal zorgvuldig bekeken moeten worden of en hoe deze elders belegd kan worden. Pas op het moment dat alle bevoegdheden geborgd zijn, kan worden besloten de functie van Rijksvertegenwoordiger te laten vervallen.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba verkeren elk in een andere fase als het gaat om de implementatie van de staatkundige vernieuwingen. De huidige wetgeving biedt onvoldoende handvatten om aan te sluiten bij de specifieke situatie en behoeften van de drie verschillende eilanden. Het kabinet gaat daarom bestuurlijke differentiatie vormgeven door verschillende modellen van toezicht en sturing vanuit Europees Nederland in de wet op te nemen. Van het toekennen van een sterkere eigen positie aan de eilanden wanneer zij voldoen aan de regels en afspraken die voortvloeien uit de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WoLBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) kan een positieve stimulans uitgaan. Evenzo zou het mogelijk moeten zijn om gericht te interveniëren indien een eiland niet aan de regels en afspraken voldoet. Uiteraard dient zorgvuldig te worden gezien welke mate van toezicht wordt toegepast in verschillende situaties en op basis van welke criteria.

Het kabinet bereidt ten behoeve van al deze aanpassingen een wetswijziging voor.

Versterken ambtelijk apparaat

De RvS stelt in zijn advies dat versterking van het ambtelijk apparaat een noodzakelijke voorwaarde is voor de verdere versterking van het lokaal bestuur. Het ambtelijk apparaat vervult een cruciale rol in de uitvoering van de eilandelijke taken. Om vooruitgang te boeken en effect voor de inwoners van Caribisch Nederland te realiseren, is niet alleen een sterk lokaal bestuur maar ook een sterk ambtelijk apparaat onontbeerlijk.

De RvS adviseert in dit kader om ook de positie van de eilandsecretaris te versterken. Het kabinet werkt de invulling van de versterking van de positie van eilandsecretaris in overleg met de eilandbesturen nader uit en zal hierbij ook de positie van gezaghebber betrekken.

De afgelopen jaren zijn diverse initiatieven ontplooid ter versterking van het ambtelijk apparaat. Een succesvol voorbeeld is het Talent Ontwikkel Programma Bonaire, waarbij het Ministerie van BZK investeert in een leer- en ontwikkeltraject voor lokale professionals en Caribische studenten de kans geeft om via een traineeship te werken bij een overheidsorganisatie op Bonaire. Het Ministerie van BZK investeert daarnaast gericht in de versterking van overheidsorganisaties, bijvoorbeeld door de oprichting van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling op Saba. Om ook op de lange termijn de kwaliteit van lokale bestuurders en ambtenaren te waarborgen wil het kabinet structureel meer investeren in opleidingsprogramma's, uitwisselingsprogramma's, technische bijstand en stages. Gelet op de verschillen tussen de drie eilanden blijft maatwerk aangewezen, zoals dat nu ook wordt toegepast waar het gaat over het opleiden van eilandsraadsleden, bestuurders en ambtenaren.

De RvS beveelt aan om meer samenwerking te zoeken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het Ministerie van BZK kent al een lange traditie van samenwerking met de VNG op het gebied van koninkrijksrelaties. Deze samenwerking heeft in juni 2019 een nieuwe impuls

gekrege met de ondertekening van de intentieverklaring om uitwisseling van gemeenteambtenaren te stimuleren. Ambtenaren uit Europees Nederland worden op basis van kennis en ervaring uitgezonden naar het Caribisch deel van het Koninkrijk. Omgekeerd kunnen ambtenaren uit Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland ook bij gemeenten in Europees Nederland en bij het Rijk ervaring opdoen. Het ligt in de rede ook uitwisseling tussen de openbare lichamen en de landen te faciliteren om sleutelposities (tijdelijk) goed in te vullen en om elkaars kennis, kunde en capaciteit beter te benutten.

Publieke dienstverlening

De inwoners van alle eilanden moeten de publieke dienstverlening als toegankelijk, gebruiksvriendelijk en persoonlijk ervaren. Dat is nu niet altijd het geval. De geconstateerde versnippering in beleid ten aanzien van Caribisch Nederland werkt ook door in de dienstverlening van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) en van de openbare lichamen.

In de huidige situatie is het betreffende departement niet alleen verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleid maar ook voor de wijze waarop de dienstverlening aan de burger plaatsvindt. Hierdoor ontstaat verkokering en wordt integrale samenwerking belemmerd, terwijl de publieke dienstverlening gebaat is bij integraal werken, afstemming met lokaal bestuur en aandacht voor de specifieke eilandelijke situatie.

Het streefbeeld is dat de burger vanuit één loket bediend wordt, ongeacht of het Rijk of het openbaar lichaam verantwoordelijk is en ongeacht welk departement daarbij betrokken is. Hoe de taken ook worden verdeeld en hoe de uitvoering ook is vormgegeven, de burger mag hier geen hinder van ervaren. Om dit streefbeeld te realiseren krijgt RCN expliciet de verantwoordelijkheid om toe te werken naar meer integratie, samenhang en uniformiteit van dienstverlening. Dit hangt nauw samen met de herijking van de taakverdeling. De directeur RCN zal dit traject samen met de diensthoofden verder vormgeven. In het verlengde hiervan gaat het kabinet met de openbare lichamen bezien of uitvoeringstaken gebundeld kunnen worden. Hierbij wordt per uitvoeringsonderdeel bezien welke wijze en of inbedding het juiste effect bewerkstelligt. Daarnaast blijft het mogelijk dat departementen gebruik maken van de shared services van de RCN voor hun lokale beleidsinzet op Caribisch Nederland.

Dit alles vanuit het belang van betere dienstverlening aan de burger, versterking van de bestuurskracht op de eilanden en een reductie van de totale uitvoeringskosten. Op termijn ligt een lokaal uitvoeringspunt per eiland waar de uitvoering van de taken – of het nu Rijkstaken of eilandelijke taken zijn – vanuit één centraal punt wordt gerealiseerd, voor de hand.

Samenwerking met Curaçao, Aruba en Sint Maarten

De focus op enerzijds de openbare lichamen en anderzijds de autonome landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten miskent de logische samenhang in het gebied. Logische verbanden lopen sociaaleconomisch en cultureel vooral langs de assen bovenwinden en benedenwinden. Samenwerking langs deze assen wordt gevoeld als natuurlijk en vanzelfsprekend. Daarbij speelt de taal een belangrijke rol; Engels op de bovenwinden en Papiaments op de benedenwinden.

De eilanden en de autonome landen kunnen meer van elkaars voorzieningen profiteren als ze hun krachten en gezamenlijke massa bundelen. Met dit principe in gedachten treedt het kabinet met de landen en de

openbare lichamen in overleg over het opzetten van een verdergaande douanesamenwerking tussen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland. Een vorm van vrijhandelsgebied of douane-unie kan een belangrijke impuls geven aan de groei van de handel en investeringen en de kosten van het levensonderhoud verlagen.

Een versterkte samenwerking tussen de autonome landen en Caribisch Nederland kan verder leiden tot een verdeling van specialismen op het gebied van gezondheidszorg of het delen van apparatuur of expertise. Kennis op het ene eiland op het gebied van bijvoorbeeld landbouw of energievoorziening kan beter worden benut door het te delen met de andere eilanden. Dat kan ook gelden voor aan bestuur gelieerde zaken waarmee de landen al meer ervaring hebben dan de eilanden. Ook zorg voor kwetsbare inwoners kan zich voor nauwere samenwerking lenen. Een pleeggezin op Curaçao kan een oplossing zijn voor een kind dat op Bonaire niet langer thuis kan wonen, maar vanwege afstand en taal liever niet op Sint Eustatius, Saba of in Nederland geplaatst wordt.

Tot slot

Het kabinet realiseert zich dat de voorgenomen maatregelen een grote inspanning vergen aan beide kanten van de oceaan. Het fundament voor de toekomst is in deze kabinetsreactie gelegd. De weg hiernaartoe is een proces van de lange adem, waarbij zorgvuldigheid, wederzijds begrip, praktische insteek en open communicatie voorop dienen te staan.

De Werkgroep IBO sluit zijn rapport af met de boodschap dat de kracht van het succes zit in de samenwerking. Het kabinet onderschrijft dit van harte. Dit traject heeft alleen kans van slagen als de ministeries in Den Haag en de openbare lichamen aan de andere zijde van de oceaan samen werken aan dezelfde doelen. Stap voor stap.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops